

UDVIKLINGS
BISTAND

En retlig analyse af

Isi Foighel
x

Juristforbundets Forlag

København 1970

INDHOLD

I	INDLEDNING	side 9
1.	Den juridiske problematik	9
II	FINANCIEL BISTAND	17
2.	Statslåntyper	17
3.	Bundethed i funktion	21
A.	Problemstilling	21
B.	Dansk praksis	26
4.	Bundethed i anvendelsen	35
A.	Problemstilling	35
B.	Dansk praksis	39
5.	Gave eller lån, lånevilkår	41
A.	Problemstilling	41
B.	Dansk praksis	43
6.	Lånets effektivitet	46
A.	Afgiftsfritagelsesklausul	46
B.	Kontantklausul	48
C.	Kontrolforanstaltninger	49
7.	Bestemmelser om ikke-diskrimination	51
A.	Skibsfart	51
B.	Kreditorer	52
8.	Traktatregimet	55
9.	Låneaftalens misligholdelse	57
10.	Lovvalg	59
11.	Afgørelse af tvistigheder	63

III TEKNISK BISTAND 65

12. Bistandsprojektet og traktaten 65
13. Danske bistandstraktater 70
14. Bistandsbeskrivelse: Sammenhængen mellem formål - beslutningsproces - projektets videreførelse 74
15. Projekternes administration 85
 - A. Problemstilling 85
 - B. Projekter i tilknytning til bestående institutioner 89
 - C. Projekter, hvor bestemmelsesretten er udtryk for paritet 91
 - D. Projekter, hvor bestemmelsesretten er sagligt eller funktionelt fordelt mellem parterne 95
 - E. Projekter, hvor modtagerstaten har den afgørende indflydelse i det centrale organ 98
 - F. Projekter, hvor donorstaten har den afgørende indflydelse i det centrale organ 101
 - G. Vurdering 102
16. Ændringer i traktatforholdene 105
17. Overdragelsesproblemer 110
18. Retsstillingen for det udsendte personale 118
 - A. Problemstilling 118
 - B. Udnævnelse 121
 - C. Privilegier og immunitet 123
 - a. Forholdet til opholdsstatens lovgivning 124
 - b. Privilegier 126
 - c. Immunitet 128
19. Tavshedspligt 134

Indhold

20. Hjemsendelse og tilbagekaldelse 136

21. Retsmidler 140

IV DET NORDISKE SAMARBEJDE 143

V KONKLUSION 151

TRAKTATREGISTER 155

SAGREGISTER 158

*Typografi og omslag af Erik Ellegaard Frederiksen IDD
Sat og trykt hos Andelsbogtrykkeriet i Odense*

FORORD

Bistanden til udviklingslandene følger – som angivet på omslaget af denne bog – ingen ret linie, men en retningsangivelse, hvor målet nok er veldefineret, men hvor vejen til målet påvirkes af mange modsat rettede kræfter, således at man får fornemmelsen af en kurs, hvor retningen ustandseligt skifter. Påvirkningerne er mangeartede og interessante, og man kan vel med nogen ret spørge, hvorfor juristen skal være med blandt de mange sagkyndige og interesserede, der præger dette politiske, økonomiske og humanitært vigtige område.

Svaret kan vel formuleres ved en henvisning til den juridiske metode, som kan defineres således: Det er juristens opgave på de sagsområder, hvor han virker, at skabe en procedure – eller en organisationsform – der gør det muligt, at alle relevante synspunkter i en sag kommer frem og påvirker den beslutningsproces som det pågældende sagsområde kræver.

I denne afhandling forsøges en analyse af danske bistandstraktater for at se, hvorledes den danske udviklingsbistand er organiseret, og hvorledes man har sikret sig – eller bør sikre sig – at de for bistanden relevante synspunkter kommer til orde. Der tages ikke her stilling til de mange udtalelser og vurderinger, der har præget debatten om udviklingsbistanden, men formålet er alene at behandle den juridiske problemstilling, som administratorerne af bistanden står overfor.

Forord

Afhandlingen er udarbejdet under et studieophold i 1969 på *Harvard University* og *The Fletcher School of Law and Diplomacy*, hvortil *Styrelsen for Teknisk Samarbejde med Udviklingslandene* har givet økonomisk støtte. Jeg er taknemmelig for den mulighed, jeg herved har fået for at sætte mig ind i, hvorledes undervisningen og forskningen indenfor u-landsproblematikken er organiseret og gennemført ved to fremragende universiteter. Det er mit håb, at de herved indvundne erfaringer må komme studenterne ved Københavns Universitet til gode.

Jeg er ligeledes taknemmelig for den bistand og inspiration jeg har fået ved samarbejdet i USA med professorerne *Leo Gross, Robert F. Meagher, Milton Katz* og *Richard Baxter*.

Støtte til udgivelsen er opnået fra Det Finneske Legat og fra *Styrelsen for Teknisk Samarbejde med Udviklingslandene*.

Registrene er udarbejdet af stud. jur. *Elsebeth Rasmussen*.

København, november 1969

Isi Foighel

I. INDLEDNING

1. Den juridiske problematik

Spørgsmålet om bistand til udviklingslandene har i de senere år været genstand for livlig debat, ikke blot med henblik på bistandens størrelse – i relation til foreliggende muligheder – men også – og navnlig med henblik på arten af bistanden, formen for ydelserne og effektiviteten af igangværende eller afsluttede projekter. Denne debat har helt naturligt måttet kredse om det grundlæggende spørgsmål: Hvad er motiveringen, og hvad er målsætningen for den ydede bistand? Hvad angår dette problem, har den eksisterende diskussion klart vist, at begrundelserne for den ydede bistand er særdeles forskellige. Medens tidligere kolonimagters relationer til deres tidligere kolonier i visse tilfælde spiller en afgørende rolle, vil strategiske overvejelser, handelsmæssige interesser og ønsket om at skabe et for yderen politisk gunstigt klima være afgørende i andre tilfælde. Hertil kan føjes, at den menneskelige solidaritet, der i en række lande er kommet til udtryk i den interne sociallovgivning kan have sit naturlige modstykke i ønsket om at yde humanitær eller social bistand til lande, der har sådan bistand behov.

Denne antydning af mangfoldigheden i motivationen og i målsætningen gør det antageligt, at de former for bistand, der i dag ydes til udviklingslandene, nødvendigvis må vise et varieret billede. Opførelsen og driften af en skole tjener umiddelbart et andet formål end bygningen af en havn. Et

Indledning

videnskabeligt samarbejdsprojekt kræver andre overvejelser end opførelsen af et byggeri. Variationerne bliver heller ikke mindre, når man betænker de forskellige muligheder, der findes i såvel donorlande som modtagerlande. Alt dette synes at pege på, at en umiddelbar generel sammenligning mellem forskellige former for bistand ikke har den største praktiske eller teoretiske interesse. En sådan sammenligning skal da heller ikke her forsøges foretaget.

Det kan imidlertid være nærliggende at antage, at uanset mangfoldigheden i bistandens art, omfang og motivation, er der i alle bistandsformer problemer, der næsten uændret går igen fra sag til sag. Disse problemer er også af juridisk art, hvilket i denne relation betyder, at det drejer sig om spørgsmål, hvis afgørelse kan føres tilbage til det eksisterende retsgrundlag for bistandssamarbejdet, d.v.s. til den mellem donorstaten og den modtagende stat indgåede bistandstraktat.

Nærværende analyse har først og fremmest til formål at undersøge, om de traktatmæssige relationer, der regulerer udviklingsbistanden, efterhånden har udkrystalliseret visse modeller eller regler for samarbejdet eller har skabt organisationsformer, der har vist sig praktiske i den daglige administration af udviklingsprogrammerne. En undersøgelse af indgåede bistandstraktater synes imidlertid at kunne række videre, nemlig til en analyse af forholdet mellem dette relativt nye område indenfor staternes internationale samvirke og den hidtidige opfattelse af det internationale retssystem, der regulerer relationerne mellem lige og suveræne stater.

På forhånd synes det som om de sidste 10–15 års udvik-

Den juridiske problematik

ling indenfor bistandsområdet på mange måder har ændret det traditionelle billede af folkeretssamfundet. Man kan med Wolfgang Friedmann¹ pege på, at udviklingsbistanden indeholder visse karakteristika, der synes typiske for dette sagområde og meget forskellige fra, hvad man finder i den traditionelle folkeret: Bistandstraktaterne omhandler således emner, der ikke tidligere – i hvert fald kun i begrænset omfang – har været underkastet retlig regulering. Individet indtager endvidere en betydeligt mere central stilling i den interstatlige regulering, end hvad man før har kendt. Hertil kommer, at formålet ikke som i den traditionelle internationale retlige regulering er indskrænket til at *begrænse staternes handlefrihed* for at beskytte de enkelte staters uafhængighed og vitale interesser, men hensigten med udviklingsbistanden er først og fremmest at forøge samarbejdet og skabe et samvirke på binationalt/multinationalt eller regionalt plan til fremme af den enkeltes velfærd.

Denne sidste målsætning er vel ikke en ganske ny opfindelse. Samarbejdet indenfor Den internationale Arbejdsorganisation (ILO), Verdenspostunionen og talrige andre organisationer har alle haft en målsætning, der kun i kvantitativ henseende adskiller sig fra ovenstående.

Den principielle forskel, der præger udviklingsbistanden, ligger på et andet plan. Baggrunden for folkerettens regler har – som for øvrigt de fleste retssystemer – været retssubjekternes (staternes eller borgernes) gensidige interesse i den retlige regulering, »we do justice that justice may be done in

1. *Proceedings, American Society of International Law*, 1966, p. 8 ff.

Indledning

return«² –. Det internationale retssystem har således anerkendt denne gensidighed såvel i relation til de interesser, retssystemet beskytter eller varetager, som i staternes muligheder for reglernes gennemførelse. Parterne bliver følgelig i alle disse relationer betragtet som lige og det traditionelle folkeretlige retssystem er bygget op på den formodning, at begge parter har lige stor – om ikke nødvendigvis den samme – interesse i at overholde reglerne.

Denne gensidige lighed synes ikke at være til stede ved udviklingsprogrammerne.

For modtagerstaten må donorstatens ikke-opfyldelse af en bistandsforpligtelse være overordentlig mærkbar. En sådan ikke-opfyldelse kan i væsentlig grad forsinke udviklingsplaner og indebære økonomiske og politiske spændinger, hvis virkninger kun vanskeligt kan afbødes. For den ydende stat er situationen ganske anderledes. Medens modtagerstatens undladelse af at tilbagebetale et ydet statslån måske nok vil kunne mærkes rent teknisk på betalingsbalancen, vil ikke-gennemførelsen af et planlagt projekt stort set være uden virkning for giverlandet, bortset fra at visse midler, der er stillet til rådighed, kan benyttes til andet formål.

Denne ulighed mellem donorstatens og modtagerstatens situation vil i visse tilfælde formindskes i samme omfang, som donorstaten har væsentlige interesser af politisk, handelsmæssig eller strategisk art i at yde den aftalte bistand, ligesom modtagerstatens afhængighed kan være mindre ud-

2. Russian Socialist Federated Soviet Republic v. Cibrario 235 N. Y. 255.

Den juridiske problematik

talt i det omfang, lignende hjælp kan opnås fra anden side. Selv med disse modifikationer – der ofte forekommer i praksis – er den principielle ulighed i interesser og muligheder for gennemtvungelsen af aftalte regler særligt karakteristisk for de internationale bistandsprogrammer.

Bistanden til udviklingslandene har også forårsaget oprettelsen af internationale organisationsformer, der på mange punkter adskiller sig fra de traditionelle institutioner både med hensyn til målsætning og funktion. Særlig markant er den gruppe af organisationer, der koncentrerer sig om Den internationale Bank for Genopbygning og Udvikling (IBRD) og de regionale finansieringsinstitutioner. Det er også interessant at kunne konstatere, hvorledes bistandsarbejdet vedrørende visse konkrete projekter har affødt et nordisk institutionaliseret samarbejde af hidtil ukendt karakter.

Som et led i bistandspolitikken i videste forstand bør også nævnes det samarbejde, som vanskelige handelsproblemer har affødt i organisationer som f. eks. GATT og UNCTAD. Den handelsmæssige problematik omkring udviklingslandene og de internationale organisationers muligheder i denne forbindelse skal ikke her gøres til genstand for nærmere analyse, men en forståelse af de nævnte problemer forekommer at være en forudsætning for den rette vurdering af hele bistandsområdet.

På baggrund af ovenstående vil nærværende undersøgelse koncentrere sig om besvarelsen af følgende hovedspørgsmål:

- 1) Har der indenfor de danske traktater om bistandsydelse

Indledning

ser dannet sig en særlig praksis med hensyn til vilkår for og organisation af den ydede bistand, således som denne har fundet udtryk i de indgåede traktater?

- 2) Indeholder bistandstraktaterne principielle regler og synspunkter, der afviger fra traditionel international praksis og folkeret?

Den danske bistand til udviklingslandene omfatter såvel *financiel bistand* som *teknisk bistand*. Den teoretiske sondring mellem de to former for bistandsydelser er klar. Financiel bistand består i ydelser af penge eller kreditter med det formål at give modtagerstaten et økonomisk tilskud til brug for udenlandsk eller indenlandsk finansiering af udviklingsbistand, medens den tekniske bistand omfatter et omfattende katalog af ydelser, arbejdskraft, know-how, uddannelse etc. af anden art end penge og kreditter.

Ofte er de to bistandsformer imidlertid kombinerede, og der er da også i praksis både med hensyn til behov og virkninger en nøje sammenhæng mellem de to bistandsformer. Teknisk bistand forudsætter ofte særlige investeringer, ligesom udnyttelsen af finansiell bistand forudsætter, at de praktiske forudsætninger herfor er til stede, og disse vil ofte kun kunne tilvejebringes ved tekniske bistandsprogrammer. Det skal dog bemærkes, at den økonomiske vækst, der er den endelige målsætning for alle bistandsydelser i visse højere udviklede lande, ikke nødvendigvis forudsætter kapitaltilskud.

I den eksisterende litteratur om bistandsydelser sondres der endvidere ofte mellem tilskud til den økonomiske vækst og tilskud til den sociale, humanitære sektor, såsom under-

Den juridiske problematik

visning, sundhed og betryggelse af sociale kår. Grænsen mellem disse bistandsformer er imidlertid vanskelig at drage i praksis. På langt sigt er der en ganske nøje sammenhæng mellem på den ene side den økonomiske sektor og på den anden side de sociale foranstaltninger i ovennævnte forstand. Et rimeligt uddannelsesniveau og en god helbredstilstand er ofte et led i forudsætningerne for økonomisk vækst, medens den økonomiske fremgang på den anden side igen giver mulighed for forbedring af de sociale forhold. Hvorvidt en donorstat derfor vælger at være særlig aktiv i den ene fremfor den anden af disse sektorer beror således ikke på en principiel forskel i målsætningen, men snarere på en erkendelse af egne muligheder eller særlig sagkundskab.

II. FINANCIEL BISTAND

2. Statslånstyper

Den finansielle bistand til udviklingslandene har i staternes praksis antaget forskellige former alt efter det formål, långiverstaten ønsker realiseret. Fælles for enhver form for finansiell bistand er udviklingslandenes behov for fremmed kapital, et behov, der er af en størrelsesorden, som ikke – for tiden – kan tilfredsstilles gennem interne foranstaltninger, der forbedrer betalingsbalancen, eller gennem normal handel.

Behovet for udenlandsk valuta er så stort, at det for de fleste udviklingslande følgelig er uden større betydning, hvilken form statslånene antager.

Der er dog i denne henseende to hensyn, der er af afgørende betydning for *modtagerstatens* overvejelser i forbindelse med akcept af statslån. For det første er det væsentligt, at de ydede statslån rent faktisk forbedrer betalingsbalancen, det vil sige ikke øger betalingsbyrderne til udlandet i større eller hurtigere takt end de investeringer, der foretages ved hjælp af statslånene, berettiger til. For det andet er det selvsagt i modtagerstatens interesse, at de ydede statslån ikke i væsentlig grad indskrænker modtagerstatens handlefrihed hverken med hensyn til, hvilke investeringer der skal have højest prioritet i bistandsprogrammerne, eller med hensyn til valg af leverandører af de produkter, som modtagerlandet har behov for.

Valget for den *ydede stats* finansielle bistand omfatter

Financiel bistand

på den anden side tre væsentlige alternativer, der indbyrdes kan kombineres på forskellige måder:

For det første er det et spørgsmål, om den ydede finansielle bistand skal have en generel eller speciel karakter med hensyn til det *formål*, hvortil bistanden ydes. Et statslån er f. eks. i sin funktion generelt, når hensigten med den finansielle bistand er at bidrage til gennemførelse af udviklingsplanerne i almindelighed, medens statslånet betragtes som specielt, når det koncentrerer sig om finansieringen af et specielt projekt, hvis realisation er lånets umiddelbare formål eller funktion.

For det andet må det af långiverstaten i hvert tilfælde overvejes, hvorvidt lånets *anvendelse* skal være fri eller bundet. Et frit lån kan modtagerstaten disponere over efter forogdtbefindende, naturligvis indenfor de – ofte vide – rammer, som låneaftalen bestemmer. Er lånet imidlertid bundet, er denne frihed til at disponere begrænset. Bundetheden er først og fremmest en bundethed til långivers marked. Låntageren vil ved et bundet lån være forpligtet til at benytte låneprovenuet til indkøb af produkter eller betaling for tjenesteydelser, der hidrører fra långiveren.

For det tredje er det et problem for långiverstaten, om den finansielle bistand skal ydes i form af *gave* eller *lån* og i det sidste tilfælde, om lånet skal ydes på normale handelsmæssige vilkår, eller om lånet skal ydes som et såkaldt blødt lån. Et blødt lån indeholder naturligvis et væsentligt gavemoment såvel for långiver som for låntageren. Men selv et statslån på normale vilkår kan for modtagerstaten (men i mindre grad for långiveren) have karakter af en velvillighedsakt, nemlig i de tilfælde hvor udviklingslandet –

netop på grund af en dårlig betalingsbalance – har vanskeligheder ved i det hele taget at skaffe sig fremmed valuta på det internationale lånemarked.

Sondringen inden for de tre grupper for financier bistand er i praksis imidlertid ikke skarp.

Valget mellem disse alternativer er for långiveren først og fremmest bestemt af politiske og administrative overvejelser. De nærmere synspunkter, der kan være afgørende for dette valg, skal drøftes i det følgende. Her skal det blot understreges, at den enkelte långiver ikke står aldeles frit med hensyn til valget af bistandsformer. Et gavetilsagn eller blødt lån af generel og ubunden karakter kan måske nok overfladisk set være den mest hensigtsmæssige bistand. I realiteten kan en sådan bistandsydelse imidlertid bevirke, at en modtagerstat benytter den »billige« valuta til indfrielse af tungere forpligtelser overfor andre stater, således at en generel forbedring af modtagerstatens økonomiske forhold ikke opnås, samtidig med at donorstater, der er mindre generøse, mister et incitament til at »blødgøre« deres bistandsvilkår, idet låntagerstaterne ved at få bløde lån rent faktisk bliver i stand til også at acceptere lån på hårde vilkår.

Sammenhængen i den internationale økonomi er naturligvis betydelig mere kompliceret, end hvad der fremgår af ovenstående, og den internationale handel spiller selvsagt en betydelig rolle i denne sammenhæng. Det er imidlertid vigtigt at forstå, at der ved låneaftaler ikke blot skabes et afhængighedsforhold i teknisk forstand mellem långiver og modtager, men at et afhængighedsforhold – omend af en anden karakter – samtidig etableres til det internationale

Financiel bistand

samfund. På denne baggrund er det kun naturligt, at spørgsmålet om bistandsformer gang på gang i de seneste år har været gjort til genstand for drøftelser i internationale organisationer og på internationale konferencer såsom OECD og UNCTAD. En bindende fælles politik eller praksis er imidlertid ikke opnået.

3. Bundethed i funktion

A. PROBLEMSTILLING

Alt efter hvilket formål den ydede bistand skal tjene til at realisere, sonderer man i den gængse litteratur mellem møntfodstabiliseringslån, støttelån til betalingsbalancen, budgetlån, projektlån, importlån og programlån.³ Disse sondringer giver et udmærket billede af de forskelligartede begrænsninger i lånenes funktion – eller formål – som kendes indenfor bistandssektoren. Sondringerne er dog næppe alle af interesse. Det synes mere relevant⁴ alene at sondre mellem på den ene side *programlån* og på den anden side *projektlån*, hvilket igen naturligvis forudsætter, at det er muligt klart at definere, hvad der forstås ved et projekt. Heller ikke denne sondring er imidlertid ganske skarp.

Nogle⁵ bestemmer projektlån som lån, der har til formål at financiere et eller flere identificerbare projekter, således at lånet indeholder bestemmelser om tilstrækkelig kontrol fra långivers side med henblik på at sikre, at lånet faktisk benyttes til de aftalte formål. Formålene kan være direkte at støtte industrien (*directly productive project*), at skabe transportmidler, kraftværker og lignende (*economic over-*

3. Jfr. F. Mikesell, *Public International Lending for Development* (1966) p. 31 ff.

4. jfr. Friedmann, Kalmanoff, Meagher, *International Financial Aid*, (1966), p. 404. (I det følgende citeret som *Intern. Financial Aid*).

5. Jfr. Mikesell, *ibid*.

Financiel bistand

head project) eller at bygge eller drive skoler, hospitaler eller boligbyggeri (social overhead project).

Andre forfattere opstiller en endnu mere snæver definition af projektlån. Det er således hævdet,⁶ at projektlån har til formål at bistå med oprettelse eller udvidelse af specielle nye kapitalgoder såsom veje, fabrikker eller billigere boliger. Der lægges i denne forbindelse særlig vægt på, at den ydede bistand benyttes til at forøge modtagerstatens kapitalgoder på en specificeret, klart identificerbar måde.

Gösta Westring⁷ definerer et projekt som en række aktiviteter, som har en nær funktionel sammenhæng.

Ingen af ovenstående definitioner synes imidlertid ganske at dække alle de opgaver, der rent faktisk er gennemført som led i udviklingsbistanden og som er betegnet som projekter. Et seminar i urbaniseringsproblemer for eksperter fra udviklingslandene skaber ikke nye kapitalgoder i traditionel økonomisk forstand, og alligevel synes lån til afholdelse af et sådant seminar ikke med rimelighed at kunne betegnes som et programlån. Og at lægge vægt på den kontrol, der udøves af långiver, synes heller ikke relevant, da kontrol også kan udøves – og faktisk udøves – ved programlånene.

Sondringen er imidlertid på internationalt plan af mindre betydning, den indskrænker sig her til at være et rent linguistisk problem. Derimod kan den rette definition af »et projekt« i modsætning til »et program« – som det senere skal påvises – have nogen relevans ved afgørelsen af, om

6. Jfr. *Intern. Financial Aid*, p. 404.

7. *Swedish Government Development Credits* (1967), utrykt.

der internretligt hos långiverstaten findes fornøden hjemmel til at yde lån af den ene eller den anden art. For denne problemstilling synes det imidlertid tilstrækkeligt at akceptere den sædvanlige sproglige betydning af ordet »projekt«, nemlig som en opgave – eller et problemkompleks – af mere eller mindre begrænset omfang, hvor metoden for løsningen af opgaven og det tilsigtede resultat er klart defineret.

Forskellen mellem et programlån og et projektlån er altså en forskel såvel i omfanget af den opgave, der skal løses, som i bundethed med hensyn til midler og målsætning.

Skønt det således fra et teoretisk standpunkt må antages, at de to former for bistand kan flyde sammen – beroende på omfanget af det generelle udviklingsprogram set i relation til omfanget af det eller de konkrete projekter – er sondringen i praksis temmelig markant. Der er yderligere mellem disse to former en så udtalt forskel i motiver og i de problemer, der er forbundet med deres administration, at det synes rimeligt at undersøge, om disse forskelle afspejler sig i bistandstraktaterne.

Normalt vil en långiverstat foretrække et projektlån. For det første vil en långiver ofte mene, at lånet udnyttes mest effektivt i forbindelse med et i fællesskab udarbejdet, eller i hvert fald af långiver godkendt, projekt, hvis omfang, karakter og formål er klart defineret. Man kan ved at yde bistand til et konkret projekt få mulighed for at øve indflydelse på eller eventuelt medvirke i administrationen og gennemførelsen af projektet, hvilket kan øge mulighederne for lånets rette udnyttelse. Den kombination af finansiell bistand og teknisk ekspertise fra långiverlandets side, som

Financiel bistand

projektlån ofte forudsætter, falder normalt godt i tråd med den bistandspolitik, som donorlandene i almindelighed fører. Endvidere vil långiveren kunne opnå visse politiske fordele i sit hjemland, idet et konkret projekt lettere kan overbevise en folkestemning om nytten af financiering i udviklingslandene, hvortil vel også kommer den udenrigspolitiske good-will, der kan følge af, at man i modtagerstaten kan pege på konkrete resultater af et ydet lån. I det omfang en projektkoncentreret lånepolitik kan medføre disse resultater, er en sådan selvsagt også i modtagerstatens umiddelbare interesse, derved at den forøger mulighederne for at opnå bistand.⁸

Det er da også karakteristisk, at bl.a. de internationale låne- og financieringsinstitutioner, der koncentrerer sig omkring Verdensbanken (IBRD), praktisk taget udelukkende yder lån til konkrete, nøje gennemarbejdede projekter.

Noget tilsvarende gælder de store donorlande USA, Vesttyskland, Japan og Sovjetunionen.

For så vidt angår Storbritannien og Frankrig er disse

8. At de nævnte mere politiske og stemningsprægede synspunkter ikke er ganske fremmede for den danske udviklingsbistand i dennes første stade, fremgår således af en kuriøs bestemmelse i traktaten af 9. december 1965 mellem Danmark og Peru om teknisk bistand, hvor det i art VIII bestemmes: »Hvert år vil der på den dag, der fastsættes af den kongelige danske ambassade i Lima, blive afholdt en højtidelighed til ære for Danmarks regering og folk med det formål at opretholde de venskabelige bånd, som forbinder de to lande«. Tilsvarende bestemmelse findes ikke i andre danske bistandstraktater, hvilket synes at pege på, at den måske snarere er indført på foranledning af modtagerstaten og ikke efter ønske fra dansk side.

landes lån ikke begrænset til projekter, hvilket antagelig skyldes, at lånene i det væsentligste ydes til tidligere koloniområder, på hvis administrationsapparat långiverne fortsat må antages at have en vis indflydelse, ligesom de politiske bånd mellem parterne ofte medfører en vis forpligtelse til at hjælpe de nye stater med at løse generelle betalingsbalanceproblemer.

Også Sverige følger en streng projektcentreret udlånspolitik, og de 19 traktater, der omhandler statslån som led i udviklingshjælp indgået i tiden 1962–1968 og omfattende ialt 416 millioner sv.kr., er udelukkende knyttet til gennemførelse af ca. 20 konkrete enkeltprojekter samt nogle mindre delprojekter.

Projektlånene medfører imidlertid også ulemper. For at tiltrække statslån kan det ikke ganske udelukkes, at nogle udviklingslande udarbejder projekter, der i særlig grad appellerer til donorer, enten fordi de i politisk henseende er iøjnefaldende, eller fordi de kræver betydelige mængder af udenlandsk valuta, uden at disse projekter ud fra saglige udviklingstekniske grunde nødvendigvis behøver at have en særlig høj prioritet i det samlede udviklingsprogram. Hertil kommer endvidere, at antallet af velgennemtænkte og gennemarbejdede projekter af en art, der tiltrækker de mange forskellige donorlande, i virkeligheden er begrænset allerede af den grund, at udarbejdelsen af realistiske projekter kræver både tid og sagkundskab. Såfremt udviklingslandene derfor alene kunne opnå statslån på basis af projekter, ville man ikke kunne løse de betalingsbalanceproblemer, der er den grundlæggende årsag til mange af udviklingslandenes finansielle vanskeligheder. Det er bl.a. af denne grund, at

Financiel bistand

de Forenede Stater i de seneste år har lagt større vægt på den generelle bistand end på projektlåne.⁹

Generelt må det kunne siges, at uanset de fordele, der er forbundet med projektlån især for långiveren, men også som nævnt på lang sigt for låntageren, vil et generelt udviklingslån – programlån – rumme betydelige fordele for udviklingslandene. Programlåne giver mulighed for at tilfredsstille det eksisterende behov for fremmed kapital, som ikke dækkes af projektlåne. De giver mulighed for at opstille en prioritetsliste alene på basis af sagligt bestemte kriterier uden hensyn til i denne henseende uvedkommende faktorer. De forøger muligheden for at opnå udenlandske lån i et hurtigere tempo og giver grundlag for, at modtagerlandets administrationsapparat, som ofte er af beskednen art, kan koncentrere sig om de højest prioriterede mål fremfor at beskæftige sig med opgaver, der i det væsentligste er bestemt af långivers forhold.¹⁰

B. DANSK PRAKSIS

Den danske hjemmel til at yde financier hjælp til udviklingslandene findes i Loven om teknisk samarbejde med udviklingslandene (nu lovbekendtgørelse nr.374 af 6. september 1967 med senere ændringer). I sin oprindelige form som vedtaget i lov nr.94 af 19.marts 1962 bemyndiger den udenrigsministeriet til:

9. Jfr. om forholdet mellem projektlån og programlån i amerikansk praksis: *The Foreign Assistance Program, Annual Report to the Congress, Fiscal Year 1968*, p. 3.

10. Jfr. *Intern. Financial Aid*, p. 407.

Bundethed i funktion

§ 1, nr.2: At tilrettelægge og gennemføre sådanne danske projekter, der finansieres af danske statsmidler.

nr.3: At yde statstilskud til egnede projekter, der udføres af andre organer, samt at koordinere og føre tilsyn med sådanne statsstøttede projekter,

nr.4: At forelægge for de kompetente myndigheder spørgsmålet om ydelse af statslån . . . der måtte være en forudsætning for at gennemføre et bistandsprojekt eller videreføre dette.

§ 7: Der stilles indtil 100.000.000 kroner til rådighed for udenrigsministeriet til ydelse af statslån i henhold til aftaler indgået mellem den danske stat og andre stater eller internationale organisationer i forbindelse med gennemførelsen af bistandsprojekter med dansk indsats. Låneaftalerne skal i de enkelte tilfælde godkendes af finansudvalget.

Det synes rimeligt at forstå udtrykket »bistandsprojekt« i §§ 1 og 7 i den foran omtalte konkrete betydning, nemlig som en opgave af mere eller mindre begrænset omfang, hvor metoden for løsningen af opgaven og det tilsigtede resultat er klart defineret. Både henvisningen til, at projekterne er danske (§ 1, nr. 2) og forudsætningen om identificerbarheden af opgaven (§ 7) peger på en stærk konkretisering af de opgaver, hvortil statslån kan ydes. I denne formulering er der imidlertid ved lov nr. 161 af 11. maj 1966 sket en ændring.

Medens formuleringen af § 1, nr.2 og 3 er opretholdt, har bestemmelsen vedrørende statslånene ved loven af 1966 fået følgende formulering:

Financiel bistand

§ 1, nr.4: At forelægge for de kompetente myndigheder spørgsmål om långivning m.v. i henhold til § 7 . . .

§ 7: Der stilles indtil 300 mill. kr. (ved lov nr.212 af 31.maj 1968, senest ændret til 800 mill. kr.) til rådighed for udenrigsministeriet, således at der af beløbet

1) efter aftale med andre stater eller internationale organisationer kan ydes statslån til gennemførelse af bistandsprojekter eller andre udviklingsprojekter med dansk indsats.

2) . . .

3) i tilfælde, hvor ekstraordinær knaphed på fødevarer truer den økonomiske fremgang i et udviklingsland, kan ydes lån til finansiering af import af fødevarer og af driftsforholdigheder for landbrug og fiskeri.

Stk.2: Aftaler i henhold til stk.1 skal godkendes af folketingets finansudvalg.

Det fremgår af lovteksten, at der forudsættes at være en forskel mellem bistandsprojekter og udviklingsprojekter, og at sidstnævnte er et mere omfattende begreb. Skal sprogbugen give mening, må man antage, at udviklingsprojekter betyder mindre konkretiserede udviklingsprogrammer, og det er da også – som det straks skal påvises – denne betydning folketingets finansudvalg har lagt til grund ved godkendelse af statslån. Ordet udviklingsprojekter er ikke heldigt, og burde måske erstattes med »udviklingsprogrammer«.

Meningen med tilføjelsen »med dansk indsats« er ikke ganske klar. I praksis ydes der lån til udviklingsprogrammer hvor først selve lånet konstituerer den danske indsats.

Bundethed i funktion

Hensigten er åbenbart den, at der kan ydes statslån til konkrete »bistandsprojekter med dansk indsats eller andre udviklingsprojekter«. Akcepteres denne forståelse – og den støttes som nævnt af den af udenrigsministeriet med finansudvalgets godkendelse gennemførte praksis – kan den kvalificerende betingelse »med dansk indsats« ligeså godt undværes, medmindre man ved loven agter at opstille en prioriteringsordning, hvorefter lån til konkrete tekniske bistandsprojekter med dansk indsats bør have prioritet fremfor statslån til andre udviklingsprojekter. Der er imidlertid ingen holdepunkter for, at en sådan prioritering er tilsigtet.

Den danske regering har med hjemmel i lovgivningen om teknisk samarbejde med udviklingslandene indtil udgangen af 1968 indgået ialt 26 bilaterale statslån.

Lånene fordeler sig således:

Indien I	30/5	1963	15 mill.
Tyrkiet	13/3	1964	14 mill.
Tunesien I	4/9	1964	10 mill.
Indien II	7/11	1964	20 mill.
Pakistan	31/3	1966	15 mill.
Indien (fødevarelån)	12/5	1966	30 mill.
Jordan	28/6	1966	12 mill.
Brasilien	8/7	1966	21 mill.
Malavi I	1/8	1966	20 mill.
Peru	20/6	1967	25 mill.
Ghana	9/8	1967	20 mill.
Zambia	18/10	1967	20 mill.
Tanzania	1/11	1967	40 mill.

Financiel bistand

Iran	2/11	1967	21 mill.
Malaysia	29/2	1968	30 mill.
Indien (fødevarelån)	25/3	1968	30 mill.
Uganda	1/4	1968	20 mill.
Senegal	3/4	1968	10 mill.
Indien III	29/4	1968	40 mill.
Colombia	10/5	1968	14 mill.
Tunesien II	7/6	1968	14 mill.
Kenya	26/6	1968	20 mill.
Marokko	5/11	1968	25 mill.
Malavi II	16/12	1968	15 mill.
Elfenbenskysten	23/12	1968	15 mill.
Ceylon	28/12	1968	20 mill.

Det samlede lånebeløb i den skildrede periode udgør 536 mill. kr. Men det samlede træk fra låntagernes side har kun været ca. 135 mill. kr. Dette er en i vidt omfang naturlig konsekvens af de faktiske vanskeligheder, udnyttelsen indebærer, og hænger kun i nogen grad sammen med lånebetingelserne.

Det er en standardformulering i traktaternes præambel, at lånene – bortset fra fødevarelånet til Indien af 12.maj 1966 – er ydet som et bidrag til modtagerstatens udviklingsplaner.

Kun for så vidt angår aftalen med Indien af 30.maj 1963 og Marokko af 5.november 1968 er der mindre sproglige – og ganske betydningsløse – afvigelser fra denne formulering. Af større betydning for bestemmelse af traktaternes funktion er præambelen dog ikke. Imidlertid er der da også i traktaternes materielle bestemmelser en betydelig ensartethed, idet de alle i hvert fald omfatter lån til indkøb af

Bundethed i funktion

uspecificerede maskiner og udstyr til brug for nærmere bestemte områder indenfor industri og landbrugsvirksomhed. Med hensyn til valget af de maskiner og det udstyr, der kan købes for de lånte midler, synes traktaterne kun i ringe grad at begrænse låntagerens valg. Der kan dog måske påvises en tendens til, at begrænsningen – hvor beskeden den end måtte være – er blevet løsere i de allerseneste traktater.

For så vidt angår den første aftale med Indien af 30.maj 1963 omfatter lånet finansiering og udstyr til cementfabrikation og mælkepulver-fremstilling, mejerier, olieekstraktion og proteinudvinding af jordnødder. Det bestemmes udtrykkeligt, at lånemidlerne så vidt muligt skal fordeles over alle de nævnte poster, og nogen ændring i listens sammensætning er ikke forudset. En sammenligning med låneaftalen med Marokko af 5.november 1968 viser en klar udvidelse af lånemidlernes anvendelsesområde, idet der på den traktaten ledsagende liste over udstyr og tilbehør, der kan indkøbes for lånemidler, nævnes udstyr og tilbehør indenfor 10 industrigrene samt udstyr og tilbehør til medicinsk og kirurgisk brug og til hoteludvikling, hvortil kommer, at der som et særlig punkt efter denne omfattende opremsning er nævnt: »andet udstyr og apparater, instrumenter, lejer og løse dele«. Det bestemmes endvidere i traktaten om den nævnte liste, at »ændringer eller tilføjelser vil kunne foretages efter indbyrdes aftale mellem de kontraherende parter«.

En endnu mere løs formulering kendetegner aftalen med Malaysia af 29.februar 1968, hvor listen over udstyr omfatter 9 punkter opremsede i en noteveksling i tilslutning til

Financiel bistand

traktaten. Den danske befuldmægtigede slutter notevekslingen med ordene: »jeg vil endvidere være taknemlig for, om De vil bekræfte, at ovenstående liste ikke er udtømmende og ej heller er bindende (!) for nogen af parterne, samt at den kan ændres fra tid til anden«.

Mellem de tidligste og de seneste traktater findes forskellige former for begrænsning. I nogle traktater er der som enkelte poster på den ledsagende liste nævnt nogle projekter i den ovenfor omtalte snævrere forstand, jfr. aftalen med Jordan af 28.juni 1966, hvor der blandt listens 6 punkter nævnes »et slagteri« og »et kompostanlæg«, og aftalen med Tanzania af 1.november 1967, og med Iran af 2.november 1967. Andre traktater indeholder omvendt blot bestemmelser om, at lånet skal dække kapitaludstyr »efter aftale mellem långiveren og låntageren«, uden at nogen aftale synes at være indgået i forbindelse med traktatafslutningen, jfr. traktaten med Malavi af 1.august 1966 og i nogen grad traktaten med Ghana af 9.august 1967, medens de fleste dog indeholder mere eller mindre specificerede opregninger med henvisning til, at listen kan ændres efter aftale.

Det bør dog bemærkes, at den omstændighed, at der med hensyn til graden af bundetheden tilsyneladende er en forskel mellem de ældste og yngste traktater, ikke nødvendigvis i sig selv behøver at betyde, at der i årenes løb er sket en ændring i opfattelsen i Danmark eller i udviklingslandene. Helt konkrete forhold kan tænkes at spille ind, omend den internationale opfattelse, således som den er kommet til udtryk på visse konferencer, i nogen grad taler for, at en udvikling i opfattelse og indstilling på dette punkt har fundet sted.

Bundethed i funktion

Det andet indiske statslån i henhold til traktaten af 7. november 1964 giver endvidere mulighed for finansiering af tjenesteydelser, »der er nødvendige til gennemførelse af Indiens udviklingsplaner«, og tilsvarende formulering findes i alle senere traktater. I de nyeste traktater fremhæves især, at tjenesteydelser udgør:

Forundersøgelser i forbindelse med investeringer, udarbejdelse af projekter, udgifter til montering, rådgivende ingeniører, teknisk og administrativ bistand, f.eks. under igangsætningsperioden for virksomheder oprettet ved hjælp af lånet.

Samtlige aftaler bortset fra de allertidligste statslån til Indien giver mulighed for også at financiere transporten af de omhandlede varer fra Danmark til modtagerlandet. En enkelt traktat – med Colombia af 10. maj 1968 – nævner udtrykkeligt, at lånet tillige kan anvendes til finansiering af forsikring af transporten. I betragtning af den nøje sammenhæng, der består mellem fragten og forsikringen, kan man næppe af den omstændighed, at de øvrige traktater er tavse med hensyn til forsikring, drage den konklusion, at det ikke skulle være muligt at financiere forsikringsudgifter i alle tilfælde. Spørgsmålet har ikke stor betydning i relation til modtagerstaten, men kan spille en rolle i relationen mellem udenrigsministeriet og finansudvalget.

Uanset de mindre forskelle, der måtte være i traktaternes formulering, må det kunne hævdes, at det vil være rimeligt at karakterisere de danske statslån som *programlån* og ikke som projektlån. Der er – selv i de enkelte traktater, der opregner nogle få projekter blandt de på listen angivne produkter, der kan finansieres ved statslånene – en betyde-

Financiel bistand

lig valgfrihed for modtagerstaten. Selvom det må antages, at listerne er udarbejdet under forhandling, hvor man vel i nogle tilfælde har haft konkrete opgaver for øje, giver langt størstedelen af traktaterne mulighed for ændringer. Ingen af traktaterne synes i en sådan grad at understrege Danmarks interesse i enkelte industrigrene, at ønsket om en ændring i listen fra modtagerstatens side ikke skulle kunne efterkommes. De danske statslånstraktater synes i det hele med hensyn til deres funktion at være motiveret af de hensyn, der præger programlånene og er derved godt i overensstemmelse med udviklingslandenes ønsker, således som det kom til udtryk ved den første UNCTAD-konference i 1964, jfr. Final act, Annex A IV, 4. afsnit, II, 5: »as far as possible, development loans should not be tied to particular projects . . .«¹¹

Jfr. også den generelle udtalelse på den 2. UNCTAD-konference i 1968, afgørelse 28: »The conference recognizes that the primary responsibility for their development rests with the developing countries themselves . . .«

11. Vedtaget med 81 stemmer mod 9, 25 undlod at stemme, heriblandt Danmark og de øvrige nordiske lande.

4. Bundethed i anvendelsen

A. PROBLEMSTILLING

Der har blandt långiverstaterne været en stærk tendens til at binde låntageren i valget af anvendelsesmuligheder for de ydede lån. Bindingen giver sig normalt udslag i, at låntageren ved statslånsmidlerne alene kan financiere produkter og tjenesteydelser, der hidrører fra långiverlandet. Særlig kraftig er bindingen i de tilfælde, hvor lånet er bundet i dobbelt forstand, det vil sige såvel med hensyn til funktion (f.eks. et bestemt projekt) som med hensyn til anvendelsen. På samme måde som modtagerstaterne har kritiseret bundetheden i funktionen (jfr. ovenfor) har man på UNCTAD-konferencerne kritiseret bundetheden i anvendelsen. Udviklingslandenes synspunkter er klart kommet til udtryk i den ovenfor citerede resolution fra 1964, hvor det hedder:

»... no.6. Loans for purchase of capital equipment or non-project assistance should not ordinarily be tied to purchases in donor countries and, keeping in view the desirability of flexibility to developing countries in the procurement policies, should be available for use in the best markets and, particularly, in the markets of recipient and other developing countries. In any case, they should be available for purchases in countries with convertible currencies. Moreover, in all cases of tied loans where the recipient country can show that the required equipment in goods are available at cheaper rates or better terms elsewhere, the Governments should intervene either to

Financiel bistand

bring down prices and regulate conditions of supply or, where this is not feasible, to transfer the funds for other purchases in donor countries at competitive rates or, failing that, to release them for free purchase in the best market of the point of view of the recipient country . . .«

Som nævnt blev denne rekommandation vedtaget med 81 stemmer mod 9, medens 25, heriblandt Danmark og de nordiske lande, undlod at stemme.

Ved den 2. UNCTAD-konference i 1968 tiltrådte man, at bundetheden i anvendelsen kunne medføre uheldige resultater: »while recognizing that the causes and effects of tied aid need to be further studied . . .«, og man fortsætter i rekommandation 29:

»tying restricts the developing countries' opportunities of benefiting from the price and quality advantages which normally accrue from a free choice of suppliers. This is particularly the case, when restrictions are imposed not only as to the source of procurement of the goods, but also as to the nature of the goods. Further, tying tends to reduce the real value of aid in as much as the definition and the choice of projects and of technology best suited to the requirements of the developing countries is limited . . .

The conference therefore considers that in principle, financial assistance should be untied. Many donors, however, find it necessary to tie their aid, mainly in order to protect their balance of payments or to secure public support for their aid programmes. The tying of aids is therefore directly related to the level of aid«.

Bundethed i anvendelsen

Denne rekommandation blev vedtaget med 63 stemmer for, ingen mod, og 7 stater undlod at stemme.

Det er interessant at konstatere, hvor langt mere nuanceret holdningen til problemerne er blevet i årene mellem 1964 og 1968.

Debatten om bundethed i anvendelsen af lånene fortsætter imidlertid stadig overalt i litteraturen om udviklingsbistand. Det hævdes således blandt andet, at bundetheden til visse landes produkter kan betyde vanskeligheder med hensyn til nye og særlige specifikationer for maskiner, værktøjer og lignende, ligesom lånets udnyttelse kan forsinkes derved, at importvejene er ukendte og besværlige for modtagerlandets importører. Disse synspunkters vægt kan dog let overvurderes.

I slutningen af den ovenfor citerede rekommandation fra UNCTAD peges der med rette på nogle af de økonomiske argumenter, der taler for en bundethed i anvendelsen. Man kunne hertil føje, at bundetheden også kan have udenrigspolitiske eller handelsmæssige motiver, hvilket må antages at være tilfældet ved forhenværende kolonimagters lån til deres tidligere koloniområder (f.eks. relationen Frankrig – det fransktalende Afrika) og Sovjetblokkens lån, der tilsigter positive virkninger på de politiske relationer med modtagerstaterne.¹² Disse hensyn – i forbindelse med giverlandenes naturlige interesse for deres betalingsbalance, hvilken interesse rækker langt videre end til opnåelsen af handelsmæssige fordele – gør det vanskeligt selv på internationalt plan at afskaffe al bundethed. De store giverlande USA,

12. Jfr. *Intern. Financial Aid*, p. 422.

Financiel bistand

Japan og Vesttyskland, opretholder for langt størstedelen af lånenes vedkommende kravet om bundethed i anvendelsen, hvilket naturligvis gør det økonomisk meget vanskeligt for de mindre giverlande at yde ubundne lån. Ingen giverlande vil jo være interesseret i at yde lån på favorable vilkår, hvis provenuet benyttes til at indfri forpligtelser af tungere karakter bundet til indkøb i andre lande.

Det er vel også et spørgsmål, om bundethed i anvendelsen er så uheldig, som det synes at fremgå af nogle af de citerede udtalelser fra UNCTAD. I hvert fald i de tilfælde, hvor bundethed i anvendelsen ikke tillige er kombineret med en bundethed i funktion til f.eks. et bestemt projekt, synes det svært at se, at denne delvise bundethed virker hæmmende for udviklingsbistanden som sådan. For det første er der næppe tvivl om – som også påpeget i UNCTAD-rekommandationen af 1968 – at den samlede finansielle bistand til udviklingslandene vil formindskes, såfremt bistand skal ydes uden hensyn til handelspolitiske interesser og overvejelser vedrørende betalingsbalancen hos långiverstaten. For det andet er det et åbent spørgsmål, i hvilket omfang bundetheden til långiverstatens produkter rent faktisk betyder en unaturlig forvrængning af normale handelskanaler med en fordyrelse af de pågældende produkter til følge. Det må antages, at både modtagerstaten og långiverstaten er opmærksom på problemerne, og i mange tilfælde vil lånet netop være knyttet til produkter, hvor långiverstaten har en særlig sagkundskab med hensyn til fremstillingen, og hvor långiverstaten derfor må siges at være konkurrencedygtig. Indenfor långiverstatens virksomheder står låntager normalt frit med hensyn til, hvilke firmaer

Bundethed i anvendelsen

man vil handle med, hvilken jo i nogen grad sikrer konkurrencedygtige priser. Det må på den anden side erkendes, at disse synspunkter ikke gælder i alle tilfælde.

Den væsentligste ulempe ved bundne lån synes at være, at de frister modtagerstaten til at købe varer og tjenesteydelser i fremmed valuta, uanset at varer og især tjenesteydelser findes i modtagerstaten eller i andre udviklingslande. Bestræbelserne bør følgelig i første række koncentrere sig om at undgå en sådan virkning ved i hvert fald delvis at lempe bundetheden.

B. DANSK PRAKSIS

De danske statslån er i princippet alle bundet til indkøb af varer og tjenesteydelser i Danmark. For så vidt angår kapitaludstyr skal dette være fremstillet i Danmark, medens tjenesteydelser skal præsteres af personer, som udøver forretningsvirksomhed i Danmark.

I nogle af de nyeste traktater har man dog i et vist omfang søgt at introducere en lempelse i bundetheden. I aftalen med Malavi af 1. august 1966, der som nævnt foran heller ikke indeholder en specifikation af bundethed i funktionen, er således indsat følgende bestemmelse:

»En del af lånet, dog ikke over 25 %, kan trækkes til finansiering af kapitaludstyr, der ikke hidrører fra Danmark, men vedrører de projekter, hvori der indgår dansk kapitaludstyr i henhold til denne overenskomst, under forudsætning af, at (a) kontrakterne om leverancer af dansk kapitaludstyr er godkendt af långiveren, og at (b)

Financiel bistand

det således udnyttede beløb ikke overstiger 33 $\frac{1}{3}$ % af værdien af dansk kapitaludstyr, der er indkøbt til samtlige projekter«.

En tilsvarende bestemmelse findes i aftalen med Tanzania af 1.november 1967 og i aftalen af 16.december 1968 om statslån nr.2 til Malavi. Også disse traktater giver kun mulighed for indkøb af fremmed kapitaludstyr, men ikke for finansiering af fremmede tjenesteydelser. Denne begrænsning i lempelserne synes ikke ganske velbegrunder.

Bortset fra de nævnte traktater er alle de øvrige statslån bundet til finansiering af danske maskiner eller udstyr eller tjenesteydelser.

Det er interessant, at man ikke i nogen af traktaterne har knyttet ydelsernes danske karakter til nationalitetskriteriet i traditionel forstand. Udenlandske firmaer, der driver virksomhed i Danmark, eventuelt gennem en dansk filial eller et i Danmark registreret aktieselskab, vil således kunne tilbyde leverancer, der vil kunne finansieres af statslånene. Det forekommer velbegrunder i disse økonomiske traktater – og på basis af de ovenfor nævnte hensyn, der motiverer bundetheden i anvendelsen, nemlig bl.a. hensynet til långiverstatens betalingsbalance– at man har forladt det i mange henseender utilfredsstillende nationalitetskriterium og i stedet for har lagt vægt på, hvor de pågældende udøver deres forretningsvirksomhed. Det er jo dette kriterium, der er afgørende for eksportens indflydelse på betalingsbalancen og indirekte på beskatningen af eventuelt overskud.

5. Gave eller lån, lånevilkår

A. PROBLEMSTILLING

Som nævnt ovenfor er sondringen mellem gave og visse former for statslån ikke under alle omstændigheder skarp. Dette gælder især i de tilfælde, hvor lånevilkårene er lempelige.

For så vidt angår lånevilkårene er der utvivlsomt sket en udvikling indenfor den korte periode, hvor financier bistand til udviklingsprogrammerne er blevet et naturligt led i staternes praksis. Denne udvikling er gået mod lempeligere vilkår for så vidt angår både renter og afdrag. Derimod synes der ikke at kunne påvises nogen lempelse for så vidt angår den tredje faktor, der er af betydning for vurderingen af et låns karakter af hårdt eller blødt lån: kravet om tilbagebetaling i fremmed eller konvertibel valuta.

Det stigende antal lån til udviklingslandene enten på bilateral eller multilateral basis har medført stadigt tungere forpligtelser for udviklingslandene med hensyn til forrentning og afdrag på udenlandsk gæld. Dette er en naturlig følge af, at lånene ofte blev ydet til investeringer, hvis positive virkninger på modtagerstatens betalingsbalance først kunne forventes efter en årrække. Selvom man allerede i begyndelsen af 1960'erne var opmærksom på problematikken – hvilket bl.a. førte til oprettelsen af IDA (International Development Association), der i forbindelse med Verdensbanken specielt skulle tage sig af bløde lån – er udviklingslandenes stigende forpligtelser fortsat et af de centrale problemer i bistandspolitikken.

Financiel bistand

I en rapport fra den amerikanske bistandsadministration AID er det således angivet, at medens 8 % af den samlede udenlandske bistand i 1955 blev benyttet af udviklingslandene til afdrag og forrentning af fremmede lån, var procenten i 1964 30; og set i forhold til den samlede indgang af fremmed kapital må det forventes, at afdrag og renter vil stige til 13,6 % i 1975 mod 3,7 % i 1955.¹³ Selv med den usikkerhed, der er forbundet med de citerede beregninger og prognoser, er der god basis for den alvor, hvormed internationale organisationer har drøftet dette spørgsmål, således som det er kommet til udtryk i en række resolutioner vedtaget i juli 1965 af DAC, OECD, UN's generalforsamlingsresolution 2170 (XXI) af 6. december 1966 og UNCTAD's rekommandation af 1968. I sidstnævnte foreslås to metoder til afhjælpning af det her omtalte problem: enten bør de udviklede lande yde 80 % af deres officielle bistand i form af gaver, eller bistanden bør for 90 %'s vedkommende ydes i gaver eller lån til en rente af 2,5 % eller mindre med en tilbagebetalingsperiode på 30 år eller mere og med en afdragsfri periode på minimum 8 år. UNCTAD-konferencen erkendte dog, at de enkelte landes muligheder for at forrente og indfri udenlandske gældsforpligtelser varierer. Man fremhævede samtidig, at nogle donorlande kun har begrænsede midler til rådighed for financieret bistand, og sådanne midler må i visse tilfælde rejses i donorlandets private kapitalmarked, hvorfor omfanget af de midler, der kan udlånes til udviklingslandene ofte står i direkte forhold til de vilkår, på hvilke lånene kan ydes.

13. Citeret efter *Intern. Financial Aid*, p. 425-427.

Gave eller lån, lånevilkår

Uanset de argumenter, der taler for de bløde lån, er der imidlertid i USA en tendens til at stramme lånebetingelserne, dels fordi man fra lovgivningsmagts side har haft den opfattelse, at hårde lån er mere »sunde« for verdensøkonomien – et synspunkt der iøvrigt deles af Japan – og dels fordi man nærer frygt for, at man ved at yde bløde lån kan komme ud for at financiere andre landes mere hårde bistandsprogrammer. For 1968 har betingelserne for de amerikanske udviklingslån været en afdragsfri periode på 10 år, i hvilken lånet skal forrentes med 2 % fulgt af en 30 års tilbagebetalingsperiode, hvor renten udgør 2,5 % p.a.¹⁴ Storbritannien og Frankrig har som tidligere kolonimagter en relativt stor procent bløde lån, medens Sovjetunionens bistandslån alle er 12-årige til 2,5 % i rente. På den anden side er de russiske lån bløde i den forstand, at de forudsætter tilbagebetaling med produkter fra de industriprojekter, der oprettes eller bistås i kraft af de pågældende lån.

Som det fremgår af den varierende praksis er spørgsmålet ganske kompliceret, og UNCTAD har da også i 1968 opfordret Verdensbanken (IBRD) til at foretage et nøjere studium af hele låneproblematikken.

B. DANSK PRAKSIS

De tidligste danske lån må karakteriseres som hårde lån. Aftalen med Indien af 30.maj 1963 forudsætter en forrent-

14. Jfr. *The Foreign Assistance Program, Annual Report to the Congress, Fiscal Year 1968*, p. 4.

Financiel bistand

ning på 5 % p.a. og afdrag over 10 år efter en afdragsfri periode på 2 år. Statslånet til Tunesien af 4. september 1964 skal forrentes med 4 % p.a. og afdrages over 12½ år efter en afdragsfri periode på knapt 6 år, medens det andet statslån til Indien af 7. november 1964 stipulerer en rente på 4 % p.a. og afdrag i 14½ år og en afdragsfri periode på 5 år.

Fra 1966 – antagelig under indflydelse af OECD – DAC-resolutionen – er samtlige danske lån bløde i den forstand, at de i hvert fald er rentefri. Afdragsperioden varierer fra 12 år (Brasilien) til ca. 18 år (Iran og Malaysia), og således at flertallet af lånene afdrages over 18 år, medens den afdragsfri periode varierer fra 5 år for de tidligste traktaters vedkommende til 7–8 år for de seneste statslån med aftalen med Brasilien af 8. juli 1966 som en særegen undtagelse (3 år).

Der er således en klar tendens hen mod blødere lån, nemlig rentefri lån, der afdrages over 18 år og har en afdragsfri periode på ca. 7 år.

Derimod skal alle danske statslån tilbagebetales i konvertible danske kroner, alene med undtagelse af lånet ifølge overenskomsten med Indien af 30. maj 1963, hvor den danske regering har forpligtet sig til at anvende renter og afdrag til dækning af bistandsprogrammer i Indien.

En vurdering af lånevilkårene skal i almindelighed ses i sammenhæng med lånets størrelse.¹⁵ Låntagerlandets råden over fremmed valuta er normalt beskeden, og vurderingen

15. Jfr. R. K. Hazari & S. D. Mekta, *Public International Financing in India*, Asian Studies Press, Bombay 1968, p. 24.

Gave eller lån, lånevilkår

af lånet vil derfor oftest være afhængig af størrelsen af de beløb i fremmed valuta, der er nødvendige for indfrielsen af de forfaldne ydelser. Hvorvidt ydelserne er renter eller afdrag er for så vidt ligegyldigt. Denne generelle vurdering har imidlertid ikke så stor betydning ved vurderingen af de danske lån. De fleste af disse er rentefri, hvorfor det årlige forbrug af fremmed valuta alene er afhængigt af lånets løbetid, det vil sige de årlige afdrags størrelse. Foretages imidlertid en beregning på basis af de lånevilkår, der kendes ved de danske statslån, og forudsætter man, at den årlige renteydelse ved de lån, der skal forrentes, er konstant i kroner, vil den beregnede årlige ydelse for lån af kroner 10 millioner for det tidligste rentebærende lån være mellem kroner 1,483 mill. og 1,065 mill., medens den årlige ydelse for de seneste 18-årige lån for samme beløb er ca. kroner 550.000. Prisen for danske statslån er altså i det relativt korte tidsrum faldet med fra 66 til 50 procent.¹⁶ Hertil kommer imidlertid, at den afdragsfri periode er forøget til 7 år.

16. Mogens Boserup har i *Væksthæmmende faktorer i Danmarks U-landsbistand* (1969), p. 50, opstillet en formel for beregningen af »gaveelementet« i de danske statslån. Han kommer til det resultat, at selv ved en meget streng vurdering af de skønsmæssige faktorer, der indgår i beregningerne, udgør »gaveelementet« lidt over 40 %.

6. Lånets effektivitet

Det er et naturligt forhold, at også långiver er interesseret i at sikre, at den finansielle bistand, der ydes i form af statslån, udnyttes så effektivt som muligt. For dette øjemed indeholder bistandstraktaterne tre sæt bestemmelser, der alle synes at tjene dette formål:

- A. Afgiftsfritagelsesklausuler
- B. Kontantklausuler
- C. Kontrolforanstaltninger.

A. AFGIFTSFRITAGELSESKLAUSUL

Bortset fra aftalen om det første statslån med Indien af 30. maj 1963 indeholder samtlige bistandstraktater en ensartet formuleret bestemmelse om, at

»Lånets hovedstol skal tilbagebetales uden fradrag og er fritaget for alle skatter og afgifter samt alle restriktioner, som pålægges i medfør af låntagerens lovgivning. Denne overenskomst skal være fritaget for alle nuværende og fremtidige afgifter, som pålægges i medfør af låntagerens lovgivning eller i medfør af gældende lov indenfor låntagerens område, ved eller i forbindelse med dens udfærdigelse, udstedelse, overlevering eller registrering«. ¹⁷

17. I aftalen med Indien af 7. november 1964 findes formuleringen ved bestemmelsens første sætning »lånets hovedstol samt renter deraf skal . . .« Denne tilføjelse vedrørende renter, der ikke synes at give mening, er senere forladt.

Lånets effektivitet

Formuleringen af bestemmelsens 2.punktum udelukker afgifter af selve overenskomsten, hvilke afgifter i karakter svarer til principperne i den danske stempelafgiftslov eller lignende. Da låneaftalen er en traktat, der udover lokal offentliggørelse alene kan registreres i de Forenede Nationers traktatsamling, for hvilket i hvert fald långiverstaten ikke kan opkræve afgifter, synes denne del af bestemmelsen overflødig. Den forekommer skrevet af efter et privat lånedokument, ved at stipulere fritagelse for afgifter, der er ganske ukendte i staternes praksis.

Hvad angår første led i bestemmelsen, må denne – da hovedstolen »indføres« i modtagerlandet i form af varer og tjenesteydelser – antageligt betyde, at de pågældende varer og tjenesteydelser ikke kan belægges med told eller andre afgifter. Kun på denne måde kan man sikre sig, at hele lånet tjener til finansiering af det aftalte formål og ikke via told eller skatter benyttes til generel støtte af modtagerstatens finanser iøvrigt. Denne forståelse synes også rimelig og svarende til de traktatmæssige bestemmelser for så vidt angår de traktater, ifølge hvilke der ydes gaver i form af kapitaludstyr i forbindelse med tekniske bistandsprojekter.

Uanset det naturlige i, at modtagerstaten ikke belægger de for lånet indkøbte varer og tjenesteydelser med afgifter, bør det fremhæves, at de fleste udviklingslande ikke indtager en lignende position overfor udviklingsbistand fra private, ikke-statslige organisationer. Dette skyldes selvsagt ikke uvilje overfor disse organisationer, men antagelig komplicerede administrationsforhold, såfremt afgiftsfritagelse skal indrømmes. Når statslån er fritaget for afgifter må det

Financiel bistand

være, fordi afgiftsfritagelsen tillige er motiveret af traditionelle folkeretlige immunitetshensyn, der sammen med långiverens ønske er mere tungtvejende end de interne administrative og kompetencemæssige problemer i modtagerstaten.

Det er iøvrigt bemærkelsesværdigt, at denne afgiftsfritagelse alene gælder for långiverstaten. Endnu stærkere hensyn taler for, at långiverstaten ikke belægger de produkter, der skal eksporteres med nogen form for eksportafgifter eller lignende for dermed at undgå, at låntagerstaten ved at modtage et bistanDSLån tvinges til at bidrage til långiverstatens særlige fiskale arrangementer. Sådanne bestemmelser kendes imidlertid ikke. Der forekommer således her en ulighed mellem parterne, der ikke synes rimelig begrundet.

B. KONTANTKL AUSUL

Det er et gennemgående træk i samtlige lånetraktater, at de varer og tjenesteydelser, der indkøbes for lånemidler, skal betales kontant. Det hedder herom i traktaterne:

»De betalingsbetingelser, der fastsættes i kontrakter eller dokumentation af at en ordre afgivet til en dansk eksportør eller kontrahent vedrørende leverancer eller tjenesteydelser . . . skal kunne betragtes som sædvanlige og rimelige, når der ikke i sådanne kontrakter indgår bestemmelser om særlige kreditydelser fra danske eksportører eller kontrahenter«.

Hensigten er utvivlsomt at sikre billigst mulig pris for de indkøbte goder. Formuleringen forekommer lidt komplice-

ret. I betragtning af, at der ikke i traktaterne stilles krav om, at goder skal indkøbes på vilkår, der er »sædvanlige og rimelige« og i betragtning af, at ingen af traktatparterne har påtaget sig kontrol med kontraheringsvilkårene i almindelighed, synes en formulering, der simpelthen stadfæster, at der skal kontraheres på kontantvilkår, mere naturlig. Bestemmelsen synes imidlertid ikke at kunne give anledning til tvivl i praksis.

C. KONTROLFORANSTALTNINGER

Ifølge de indgåede traktater med ledsagende notevekslinger udøves kontrollen med lånebeløbets rette anvendelse af udenrigsministeriet (Sekretariatet for teknisk samarbejde med udviklingslandene) og Danmarks Nationalbank på følgende måde:

Når kontrakt er sluttet mellem private parter i långiver- og låntagerstaten, fremsender låntagerstatens regering genpart af kontrakterne til det danske udenrigsministerium. Dette skal da påse, om de kontraherede varer eller tjenesteydelser falder indenfor låneoverenskomstens rammer, det vil sige er i overensstemmelse med den aftalte liste over varekategorier og opfylder de betingelser, der indeholdes i traktaten, herunder at der er kontraheret kontant og efter traktatens ikrafttræden.

Ministeriet skal tillige påse, at kapitaludstyr er fremstillet i Danmark, og at eventuelle tjenesteydelser vil blive udført af personer, som udøver forretningsvirksomhed i Danmark.

Derimod kan ministeriet – i overensstemmelse med den

Financiel bistand

frihed i modtagerstatens valg, som programlånene er udtryk for – ikke tage stilling til, om de konkrete indkøb er hensigtsmæssige for modtagerstatens udviklingsprogram. Dette spørgsmål er endeligt opgjort parterne imellem ved traktatindgåelsen.

Enkelte traktater, således statslån nr.2 til Indien af 7. november 1964, indeholder dog bestemmelse om, at »den indiske regering er indforstået med, at den indiske import fra Danmark, der er finansieret under denne aftale såvidt muligt skal fordeles over alle de ovenfor anførte (8) poster«. Den vage formulering synes at forudsætte, at udenrigsministeriet i det højeste kan udbede sig en forklaring, hvis denne bestemmelse helt åbenbart overtrædes.

Danmarks Nationalbank har ifølge aftalerne en rent bankmæssig funktion, idet banken i forbindelse med udbetalinger skal påse, at betingelserne for at udbetale til den danske eksportør ifølge dokumenterne »iøvrigt« er opfyldt.

7. Bestemmelser om ikke-diskrimination

A. SKIBSFART

Traktaten indeholder uden undtagelse bestemmelser om ikke-diskrimination med hensyn til afskibninger af det for statslånene indkøbte udstyr. Det bestemmes således i statslånsoverenskomsterne, at alle afskibninger skal ske i overensstemmelse med princippet om skibes frie deltagelse i den internationale handel i fri og lige konkurrence.

Indholdet af dette princip, der ikke er noget retsprincip, men snarere har karakter af en international kutyme, går nærmere ud på, at afskibning finder sted efter afskiberens valg. Importøren vil med andre ord være fri til at træffe arrangementer om forsendelser af varer købt i Danmark gennem en hvilken som helst skibsforbindelse efter hans valg på grundlag af normal handelsmæssig praksis, jfr. aftalen med Indien af 30.maj 1963.

Denne bestemmelse er for så vidt interessant. Den fraviger det i alle traktater gennemgående princip om, at de tjenesteydelser (og så godt som alt udstyr) der finansieres af statslånet skal præsteres af personer eller firmaer, der driver forretningsvirksomhed i Danmark. I forbindelse med varetransporten – der som nævnt foran finansieres af statslånet – har den generelle nationale interesse i opretholdelse af princippet om skibsfartens frihed imidlertid fået tillagt prioritet.

B. KREDITORER

Traktaterne indeholder ligeledes bestemmelser om ikke-diskrimination i forhold til andre udenlandske kreditorer. Standardbestemmelsen lyder således:

»Med hensyn til tilbagebetalingen af lånet forpligter låntageren sig til ikke at give långiveren en mindre gunstig behandling, end den der gives andre udenlandske kreditorer«.

Betydningen af denne bestemmelse og dens eventuelle anvendelse i praksis er ikke klar. Det er givet, at denne klausul ikke kan betyde, at ældre eller nyere lån optaget hos udenlandske private eller statslige kreditorer ikke kan have hurtigere tilbagebetalingsvilkår end de danske lån. Det kan heller ikke være meningen, at nyere låns hurtigere tilbagebetalingsvilkår skal få indflydelse på lånevilkårene for de danske statslån i den forstand, at de danske vilkår automatisk ændres således, at den danske långiver ikke får en mindre gunstig behandling, end den der ifølge aftale gives andre udenlandske kreditorer.

Indsættelse i statslånstraktaten af bestemmelsen om ikke-diskrimination i relation til andre udenlandske kreditorer synes at være motiveret af de samme hensyn, som har ført til den i næsten alle i det private marked optagne internationale lån stipulerede »*negative-pledge*« eller »*pari pasu*«-klausul. Denne klausul går ud på, at låntageren er afskåret fra at give andre kreditorer forrettigheder såsom transport af indtægter eller pant i låntagerens aktiver. Hvis sådanne forrettigheder faktisk gives, skal disse tillige tjene

Bestemmelser om ikke-diskrimination

som sikkerhed for det lån, der indeholder den omhandlede klausul.¹⁸

Hensigten med en »*negative pledge*«-klausul er den naturlige, at långiveren i et forretningsmæssigt mellemværende ønsker at sikre sig, at debitors betalingsevne ikke forringes. I denne relation er klausulen imidlertid ikke tilstrækkelig, da den ikke forhindrer debitor i at ophøre med en indtægts-givende virksomhed eller ved salg overdrage visse værdifulde aktiver. Klausulen må nærmest betragtes som en sanktion af et underforstået forbud mod i det hele at give andre kreditorer særlige sikkerhedsrettigheder. Giver låntagerstaten alligevel andre kreditorer sådanne sikkerhedsrettigheder, vil en blot konstatering af den derved foreliggende misligholdelse og en gennemførelse af aftalte misligholdelsesbeføjelser ikke altid kunne tilfredsstillende kreditor. Det er derfor nødvendigt at bestemme, at kreditor kan søge sig fyldestgjort også i de forrettigheder, der – i strid med klausulen – er ydet tredjemand. Hvorledes en »*negative pledge*«-klausul praktiseres mellem stater i relation til en godtroende senere udenlandsk kreditor, der har sikret sit tilgodehavende ved pant, står imidlertid ikke ganske klart.

18. Jfr. det danske 15-årige statslån (5,5 %) optaget i USA 1963, hvor det i prospektet hedder: »The kingdom will agree that if it shall, in the future secure any loan, debt, guarantee or other obligation, now or hereafter existing, by any lien, pledge or other charges upon any of its present or future assets or revenues, the Bonds shall ipso facto share in and be secured by such lien, pledge, or other charge equally and ratably with such other loan, debt, guarantee or other obligation.«

Financiel bistand

Skal den i de danske traktater eksisterende ikke-diskriminationsklausul i relation til kreditorerne have nogen mening udover den selvfølgelige – og i den almindelige folkeret anerkendte – bestemmelse om, at låntagerstaten ikke vilkårligt må diskriminere overfor långiverstaten ved lovgivningsforanstaltninger eller lignende, der forhindrer opfyldelsen af de aftalte vilkår, må klausulen opfattes som et ikke-sanktioneret forbud mod at give andre udenlandske kreditorer forrettigheder. Effektiviteten af en sådan klausul forudsætter imidlertid en nøje kontrol med låntagerstatens fremtidige dispositioner. En procedure for en sådan kontrol er dog ikke etableret ved de eksisterende statslån, og det er vel til syvende og sidst et spørgsmål, om en sådan kontrol føles naturlig indenfor bistandsområdet.

8. Traktatregimet

Siden lov nr.94 af 19.marts 1962 om teknisk samarbejde med udviklingslandene har det været bestemt, (jfr. § 7) at låneaftalerne i de enkelte tilfælde skal godkendes af finansudvalget. At sådan godkendelse kan foreligge før underskrivelsen er utvivlsomt, og i så fald træder låneoverenskomsten i kraft allerede fra underskriftens dato, medmindre låntageren skal opfylde visse forfatningsmæssige krav, jfr. f.eks. aftalen med Peru af 20.juni 1967, der trådte i kraft den 14.januar 1969 efter godkendelse fra Peru's kongres, aftalen med Iran af 2.november 1967, der trådte i kraft den 8.februar 1968 og med Colombia af 10. maj 1968 med ikrafttræden den 4.december 1968 efter nødvendig godkendelse fra Colombia's parlament.

Såfremt finansudvalgets godkendelse ikke har foreligget, må ikrafttræden udskydes, indtil denne betingelse er blevet opfyldt, jfr. aftalen med Indien om statslån nr.2 af 7.november 1964, ikrafttrådt 23.februar 1965, og med Zambia af 18.oktober 1967, ikrafttrådt 23.december 1967.

Låneaftalernes karakter af kontraktstraktater viser sig derved, at de ophører ved opfyldelsen, det vil sige, når lånets hele hovedstol er tilbagebetalt.

Til aftalen med Malavi af 1.august 1966 er imidlertid knyttet en noteveksling indeholdende detaljerede bestemmelser om beskyttelse for private danske investeringer, som er garanteret af den danske regering i forbindelse med projekter, der finansieres i henhold til lånet. Ved disse bestemmelser, der bl.a. fastslår erstatningspligt i tilfælde af ekspropriation, nationalisering og lignende, forpligtes Ma-

Financiel bistand

lavi bl.a. til at anerkende den danske regerings ret til subrogation med hensyn til private krav. De synes efter deres indhold og formål at have gyldighed for alle krav, der lovligt er stiftet, medens låneaftalen var i kraft, uanset om kravene gøres gældende efter dette tidsrum og uanset traktatens bestemmelse om, at denne ved hovedstolens indfrielse straks træder ud af kraft.

9. Låneaftalens misligholdelse

Bortset fra bestemmelsen om, at låntageren – uden begrundelse og blot ved en meddelelse – kan annullere ethvert lånebeløb, som denne stat ikke måtte have trukket, indeholder traktaterne udelukkende bestemmelser om låntagers misligholdelse.

Misligholdelse kan foreligge med hensyn til ikke-betaling eller forsinket betaling af hovedstolen i henhold til overenskomsten eller ved enhver ikke-opfyldelse af andre finansielle forpligtelser, som låntageren måtte have påtaget sig i forhold til långiveren, ligesom der kan foreligge misligholdelse fra låntagerens side med hensyn til opfyldelsen af enhver anden (ikke-financiell) forpligtelse eller aftale i medfør af traktaten.

Konstateres sådan misligholdelse, kan långiveren helt eller delvis suspendere låntagerens ret til at trække på lånekontoen. Låntageren kan dog, når de forhold, der foranlediger suspensionen, er ophørt, generhverve retten til at trække på lånekontoen, dog kun i det omfang og på de vilkår, der er angivet i meddelelsen fra långiveren om, at trækkeretten er genoprettet. Det bestemmes endvidere, at långiver kan ophæve retten for låntager til at trække restbeløbet eller nogen del deraf, såfremt suspensionen har varet i en uafbrudt periode på 60 dage (i aftalen med Ghana af 9. august 1967 dog 90 dage). Långiveren kan dog når som helst efter en periode på 60 dage (også her fastslår aftalen med Ghana 90 dage) og efter eget valg erklære den ikke-tilbagebetalte del af lånets hovedstol for

Financiel bistand

forfalden til betaling straks, uanset eventuelle modsatte bestemmelser i overenskomsten.

I betragtning af, at långivers forpligtelser ikke er udtømt med en engangsbetaling af et pengebeløb, men tværtimod forudsætter en række handlinger fordelt over en længere tidsperiode såsom oprettelsen og opretholdelsen af en lånekonto i Danmarks Nationalbank, og medvirken ved de enkelte købeaftalers eller kontrakters godkendelse, kan det naturligt ikke udelukkes, at der kan forekomme tilfælde, hvor långiver misligholder aftalen. Det er imidlertid vanskeligt på forhånd at fastslå, hvad virkningerne af sådan misligholdelse fra långiverens side skal være. Det synes derfor naturligt at antage, at ovennævnte traktatbestemmelser alene fastlægger, under hvilke betingelser annullering og suspension af lånet kan finde sted, og under hvilke forhold restbeløbet er forfaldent til betaling straks. For så vidt angår långivers retsmidler, må traktatens regler – således som de er formuleret – være udtømmende. Derimod må låntageren i tilfælde af långivers misligholdelse kunne benytte sig af de retsmidler (f.eks. erstatning) som er hjemlet i de retsregler, der iøvrigt regulerer retsforholdet mellem parterne, jfr. herom i det følgende afsnit.

10. Lovvalg

Ved internationale transaktioner spiller spørgsmålet om lovvalg – det vil sige bestemmelsen af det retssystem, der regulerer parternes retsforhold – en betydelig rolle. Problemet er i første række relevant, hvor en eller alle af transaktionens parter er private personer eller ikke-statslige organer. Her opstår helt naturligt problemet om, hvilket nationalt retssystem der skal være basis for retsforholdet.

Ved låneaftaler vil retsgrundlaget – ifølge den internationale privatrets almindelige regler – når andet ikke er aftalt, normalt være kreditors retssystem, men det kan ikke udelukkes, at konkrete omstændigheder f.eks. stedet hvor lånet udbydes, placeringen af investeringen, etc. kan berettige til et andet lovvalg. Når lovvalgs klausuler tillægges så stor betydning, skyldes dette naturligvis, at der ikke for internationale transaktioner mellem private findes bindende fælles regler, der kan bidrage til at undgå eller til at løse eventuelle konflikter. Hertil kommer, at ingen af parterne i et internationalt forhold vil være ivrige efter at acceptere modpartens nationale retssystem som grundlag for en konfliktløsning.

Er der derimod tale om retsforhold mellem stater eller mellem disse og internationale organisationer, er problemstillingen en ganske anden. Der findes for disse parter et fælles retssystem, folkeretten, som uanset dette retssystems ufuldstændige karakter i hvert fald danner den fornødne basis for retsforholdet parterne imellem, og som iøvrigt på mange punkter kan give vejledning om en indgået aftales praktisering.

Financiel bistand

Især Verdensbanken (IBRD) har stået overfor dette problem, idet denne institution har indgået låneaftaler såvel med private (f.eks. udstedelse af obligationer i det frie marked eller lån til private garanteret af en medlemsstat) som med medlemsstater. Medens henvisninger til det nationale retssystem er sædvanlige i første tilfælde, bestemmer bankens låneregulativ nr.3, afsnit 7.01 følgende om lån til medlemsstater:

»The right and obligation of the Bank and the Borrower under the loan agreement and the Bonds shall be valid and inforceable in accordance with their terms notwithstanding the law of any state, or political subdivision thereof to the contrary . . .«

Som anført af Delaume¹⁹ kan hensigten med denne bestemmelse selvsagt ikke være, at låneaftalen skal eksistere i et juridisk tomrum, hvorfor det utvivlsomt må antages, at den negative formulering ikke kun har til hensigt at fjerne lånet fra enhver forbindelse med et nationalt retssystem, men tillige og især har til formål at henhøre lånets retlige regulering til folkeretten.

Denne akcept af folkerettens regler som basis for internationale økonomiske transaktioner er ingen formalitet. Problemet har i de sidste årtier været parternes frygt for at medkontrahenten ved at ændre sin lovgivning eller eventuelt sin forfatning kan tilintetgøre de rettigheder, parterne har i henhold til en international traktat. De folkeretlige

19. *Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing*, (1968), p. 82.

regler vil i højere grad end et nationalt retssystem kunne beskytte herimod.

De danske statslånstraktater indeholder (med undtagelse af aftalen med Indien af 30.maj 1963) bestemmelse om lovvalget formuleret stort set overalt således:

»Medmindre nogen anden bestemmelse er fastsat i overenskomsten, skal denne samt alle rettigheder og alle forpligtelser, som hidrører fra den, være undergivet dansk ret«.

I betragtning af, at alle låneoverenskomster er internationale traktater, er henvisningen til dansk ret i hvert fald uden større mening i alle tilfælde, hvor der kan blive spørgsmål om traktatens gyldighed eller ophør. Herom findes reglerne i folkeretten, og dansk ret indeholder ingen regler om disse spørgsmål. For så vidt angår fortolkningen af låneoverenskomsten føles det umiddelbart unaturligt, at ikke-folkeretlige fortolkningsprincipper skal finde anvendelse, da disses indhold i de tilfælde, hvor de måtte afvige fra danske fortolkningsprincipper, netop er fastsat på baggrund af, at folkeretlige traktater indgås mellem suveræne og lige stater under særlige former.

Som nævnt ovenfor kan der teoretisk opstå tilfælde af långivers misligholdelse, hvor problemet kan være spørgsmålet om såvel misligholdelsens art som misligholdelsens virkning. Der kan ligeledes opstå spørgsmål om forældelse, bristede forudsætninger etc. Det er ikke umiddelbart indlysende, hvorfor man til afgørelsen af disse spørgsmål har valgt dansk ret. Også her ville den folkeretlige praksis af de grunde, der tidligere er nævnt være af større relevans.

Financiel bistand

Særlig vanskelig bliver situationen, hvis parterne, hvad der ikke er udelukket i f.eks. aftalen med Jordan af 28. juni 1966, henskyder afgørelsen af eventuelle tvister til Den internationale Domstol. Denne domstol anvender som retsgrundlag udelukkende folkeret, og henvisningen til dansk ret er her meningsløs.

Lovvalgsbestemmelsen synes i de danske traktater ikke at stå i naturlig sammenhæng med lånenes karakter af statslån. Bestemmelserne giver ingen mening, hvortil kommer, at de ved kun at henvise til dansk ret er udtryk for en ensidighed, der heller ikke er velbegrundet. Selvom det er ønskeligt, at låntageren ikke ved sin lovgivning skal kunne fratage långiveren nogen rettigheder, burde ud fra princippet om staternes lighed en tilsvarende ret for låntager være hjemlet. En formulering ad modum den citerede bestemmelse fra IBDR's låneregulativ synes i det hele mere hensigtsmæssig. Lovvalgsklausuler, der ensidigt henviser til långivers nationale retssystem, er da også efterhånden forladt i svensk praksis.

11. Afgørelsen af tvistigheder

Aftalen med Jordan af 28.juni 1966 indeholder bestemmelser om, at enhver tvistighed, »der måtte opstå de to regeringer imellem ved fortolkningen af denne overenskomst, betingelser vedrørende udbetaling og tilbagebetalingen af det danske statslån . . . skal afgøres på en måde, som de to regeringer kan tilslutte sig.« Lignende bestemmelser findes i de tidligste aftaler med Indien, hvor valg af fremgangsmåden for bilæggelsen af eventuelle tvister henskydes til nærmere aftale.

Disse bestemmelser er sædvanlige i staternes praksis også for så vidt angår låneforhold. De forudsætter dog for deres rimelige anvendelse, at parterne ved en konflikts opståen kan betragtes som lige i den forstand, at de har lige interesser i aftalens gennemførelse. Denne lighed vil som nævnt i indledningsafsnittet ikke altid være til stede.

Det må følgelig betragtes som en væsentlig forbedring af traktatforholdet, når samtlige andre danske økonomiske bistandstraktater indeholder bestemmelse om obligatorisk voldgift i de tilfælde, hvor tvistigheder angående fortolkningen eller gennemførelsen af overenskomsten ikke har kunnet bilægges ad diplomatisk vej i løbet af 6 måneder.

Denne anerkendelse af voldgift som et egnet middel til afgørelse af tvistigheder findes, som påvist af Delaume, i nogle lånetraktater, men langt fra i de fleste. Dette skyldes ikke en principiel afstandtagen fra voldgift *per se*, men snarere traditionelle overvejelser med hensyn til gensidig tillid og prestige samt overbevisningen om, at alle vanskeligheder vil kunne løses på det diplomatiske plan. Den danske akcept

Financiel bistand

af voldgift – der ikke udelukker, men tværtimod forudsætter diplomatisk forhandling, før voldgift etableres – synes på den anden side at være helt i overensstemmelse med de tendenser, der på andre områder har vist sig i det internationale samfund.

Voldgiften er obligatorisk i den forstand, at ingen af parterne kan forhindre, at den anden part forelægger problemet for en voldgiftsret bestående af tre medlemmer. Formanden – der udpeges efter indbyrdes aftale mellem parterne, eventuelt af præsidenten for den Internationale Domstol – skal være statsborger i et tredieland. Såfremt en af parterne undlader at udpege sin voldgiftsdommer, kan denne udpeges af voldgiftsrettens formand. Voldgiftsretten kan således altid fungere, og dens afgørelser er bindende.

III. TEKNISK BISTAND

12. Bistandsprojektet og traktaten

I henhold til den danske bistandslovgivning indtager den tekniske bistand i form af konkret formulerede danske projekter i udviklingslandene en central rolle. At bistanden er teknisk – eller faglig – betyder, at der fra dansk side umiddelbart ydes andre goder end penge, men det udelukker ikke, – tværtimod er dette ofte en forudsætning – at disse goder finansieres af den danske stat uden krav om tilbagebetaling. Som følge af, at der ikke stilles krav om tilbagebetaling, adskiller de her omhandlede projekter sig klart fra de foran omtalte projektlån. Imidlertid er den juridiske og praktiske problematik ved de to typer for projektbistand ikke så forskellige. I begge tilfælde har donorstaten – af nærliggende grunde – en direkte interesse i, at de planlagte og aftalte projekter udføres på tilfredsstillende måde. Dette forudsætter en nøje beskrivelse af projekterne, etablering af de fornødne administrative og juridiske muligheder for projekternes gennemførelse, aftaler om beslutningsprocessen og kontrolmuligheder samt eventuelt en mekanisme til ændring af aftalen og/eller bilæggelse af tvister parterne imellem. Mellem projektcentrerede statslån og tekniske projekter er der imidlertid den principielle forskel, at de ydelser, der er omfattet af de sidstnævnte, på et eller andet tidspunkt i aftaleforløbet overgår fra donorstaten til at blive modtagerstatens egen-

Teknisk bistand

dom. Dette rejser en særlig problematik, som vil blive behandlet nedenfor.

Mellem ubundne statslån – således f.eks. de danske statslån – og projektbistand er der yderligere den forskel, at interessen for de juridiske regler nedfældet i bistands-traktaterne er af forskellig art ved de to former for bistandsprojekter. I begge tilfælde er det ganske vist nødvendigt for den optimale udnyttelse af den ydede bistand, at de fornødne forundersøgelser er foretaget, og at der i modtagerlandet etableres et effektivt apparat, der kan modtage de pågældende ydelser. Er dette på den anden side etableret, vil interessen ved et ubundet statslån især knytte sig til vilkårene for lånets udbetaling og eventuelle tilbagebetaling. Disse vilkår bør selvsagt være således bestemt, at modtagerlandets forøgede gældsbyrder ikke modvirker den effekt, som selve bistanden forsøger at fremme. Har man imidlertid truffet beslutningen om lånets vilkår, vil formuleringen af disse være en rent juridisk opgave. Statslånets effektivitet vil – såfremt de rigtige beslutninger er truffet på det økonomisk-politiske plan – i mange tilfælde afhænge af den effektivitet og klarhed, hvormed man har realiseret disse beslutninger i det juridiske dokument, bistandstraktaten.

Ved de projektbestemte bistandsydelser er situationen i virkeligheden en ganske anden. Selvom man på basis af forundersøgelser beslutter sig til at etablere et bistandsprojekt, og selvom man etablerer det fornødne apparat, og disse beslutninger er præcist nedfældet i en bistandstraktat, kan det meget vel tænkes, at det påtænkte projekt kun i ringe grad realiserer de intentioner, parterne har haft ved traktatafslutningen. Dette skyldes først og fremmest, at

Bistandsprojektet og traktaten

den juridiske aftale kun i ringe grad kan tage stilling til de problemer, hvis rette løsning i praksis er en forudsætning for projektets effektive gennemførelse. En bestemmelse om, at der til hver udsendt ekspert skal være en counterpart med visse sproglige kvalifikationer, løser f.eks. intet problem, hvis eksperten og counterparten ikke menneskeligt kan kommunikere, ligeså lidt som en eksperts ansættelse for en bestemt minimumsperiode sikrer, at den pågældende ekspert er i stand til indenfor dette åremål at tilegne sig så megen forståelse for sin opgave, at han i det hele taget er til nogen nytte.

Et teknisk projekt er en i tidsmæssig henseende udstrakt operation, som i langt højere grad end et i funktionen ubundet statslån er afhængig af de personer, der er aktive i projektets gennemførelse. Bistandstraktaten er her kun en ramme, som nok skaber forudsætningerne, men som på ingen måde er afgørende for, om et projekt gennemføres således som tilsigtet. Yderligere giver gennemførelsen af et projekt anledning til langt mere intensiv kontakt mellem traktatparterne – med de både positive og negative momenter, dette kan indebære.²⁰ Et teknisk bistandsprojekts gennemførelse er i sit grundlag en konstant teknisk, social og kulturel konfrontation mellem donorlandet og modtagerlandet. Denne konfrontation kan skabe nye og uforudsete problemer, og forudsætter tilstedeværelsen af mange evner hos dem, der er parter i den daglige proces. Traktatens formål er at sætte rammerne for denne konfrontation og at skabe en procedureform, hvorved tidligere beslutninger kan

20. Jfr. Nairn, *International Aid to Thailand* (1966), p. 135.

Teknisk bistand

ændres, konflikter i videst muligt omfang undgås, og hvis de alligevel opstår, anvise veje til deres løsning.

Også for så vidt angår den tekniske bistand ydes denne i praksis dels som multilateral og dels som bilateral bistand. Økonomiske grunde til at foretrække den ene form for bistand frem for den anden kan naturligvis spille ind, hvor der er tale om gaver, og Danmark har da også bidraget til gennem de internationale organisationer at gennemføre tekniske bistandsprojekter som både finansielt og teknisk må antages at gå ud over de midler, den danske stat har til rådighed, jfr. traktaten af 29. august 1966 om oprettelsen af Nam Ngum-udviklingsfonden til opførelse af et større hydroelektrisk projekt i Laos.

På den anden side synes fællesskabet om gaveydelse knapt så tillokkende, medmindre donorstaterne udgør et kulturelt og regionalt fællesskab, som f.eks. de nordiske lande. Administrationen af et teknisk projekt indebærer som nævnt mange vanskeligheder, og disse bliver næppe nødvendigvis mindre, når administrationen skal udøves i fællesskab af flere landes administrationsapparater. Det skal senere omtales, hvordan man i Norden har søgt at løse disse problemer. Det kan endelig anføres, at værdien af et teknisk projekt ikke altid er ligefrem proportional med dettes størrelse. Ved teknisk bistand tilstræber donorstaten at videregive sine erfaringer på visse områder (sundhedsvæsen, Kooperation, uddannelse, industri etc.) til modtagerstaten. Dette kræver først og fremmest sagkundskab og evner til at samarbejde. Der er i den hidtidige praksis ikke antydning af bevis for, at en international organisation eller en flerhed af stater besidder disse kvalifikationer i

Bistandsprojektet og traktaten

højere grad end en enkelt stat, ligesom der ikke er nogen indikation for, at en stor stat med store projekter har større chancer for at lykkes i sine bestræbelser end en lille stat med små projekter. Der er naturligvis heller ikke bevis for det modsatte.

13. Danske bistandstraktater

Siden loven om teknisk samarbejde med udviklingslandene, der som nævnt foran blev vedtaget 19.marts 1962, har Danmark indgået ca.50 bistandsaftaler med udviklingslandene. Ikke alle disse aftaler omfatter konkrete bistandsprojekter, idet 6 må betragtes som generelle, idet disse traktater alene fastsætter rammerne for senere bistandsoverenskomster af mere konkret indhold. Det drejer sig om aftalerne med

Senegal af 11.april 1962 om økonomisk, teknisk og industrielt samarbejde,

Cameroun af 11.november 1963 om økonomisk og teknisk samarbejde.

Peru af 30.december 1964 om økonomisk og teknisk samarbejde,

Chile af 30.juni 1965 om videnskabeligt og teknisk samarbejde,

Brasilien af 25.februar 1966 om teknisk samarbejde.

Tanzania af 5.april 1967 om teknisk og økonomisk samarbejde.

Hvad angår aftalernes indhold kan det nævnes, at traktaten med Tanzania både i omfang og indhold er væsensforskellig fra de øvrige generelle bistandsaftaler derved at den først og fremmest indeholder definitioner af bistandstekniske termer, såsom »langtidseksperter«, »korttidseksperter« i tilslutning til generelle bestemmelser om rettigheder og pligter for de pågældende under deres ophold. Traktaterne omhandler endvidere retten til hjemkal-

delse og visse andre generelle retningslinier for de pågældende personers retlige status. Fælles for de øvrige fem aftaler er, at de fastslår – måske juridisk, men næppe politisk overflødigt – at de kontraherende stater vil samarbejde som partnere med lige rettigheder, og at de to regeringer kan indgå sær aftaler med hinanden vedrørende alle områder indenfor den økonomiske udvikling.

Aftalerne med Senegal og Cameroun indeholder tillige bestemmelser om, at de kontraherende parter forpligter sig til at garantere investeringer i henhold til i hvert land gældende love og bestemmelser. Denne regel er ikke egnet til at give danske investeringer særlig god beskyttelse, tværtimod synes den ved sin manglende henvisning til folkeretten at formindske den retsbeskyttelse, der måtte eksistere. Den findes da heller ikke i de senere traktater.

Fra og med aftalen med Peru af 30. december 1964 indeholder de generelle bistandsaftaler regler om, hvilke afgifts fritagelser der måtte komme projekterne til gode, og hvorledes regeringerne i fællesskab skal arrangere forberedelse og kontrol med projekterne.

De generelle aftaler har rent faktisk dannet rammen for nogle konkrete projektaftaler, idet det må erkendes, at det for visse spørgsmåls vedkommende kan være praktisk at have generelle regler. Dette gælder således først og fremmest for spørgsmålet om personalets retsstilling, hvor ensartethed i behandlingen af personale indenfor samme land er af vigtighed. Imidlertid forekommer ideen om generelle aftaler således som den er praktiseret, iøvrigt næppe at være videre hensigtsmæssig. Det synes at være unødigt vanskeligt – og næppe praktisk påkrævet – at opstille generelle regler

Teknisk bistand

for et samarbejde, før man kender det projekt, der skal realiseres. Projekterne varierer jo såvel med hensyn til arten og omfanget af parternes ydelser som med hensyn til formålet. Hertil kommer at en generel aftale på forhånd kan gøre det vanskeligt at udnytte erfaringer fra et projekt på fremtidige projekter.

Forklaringen på de generelle projekttraktaters anvendelse må søges i det politiske plan, idet der i relationerne mellem Danmark og de pågældende stater kan være forekommet situationer, hvor det har været ønskeligt, at parternes vilje til teknisk samarbejde er blevet manifesteret i en højtidelig international overenskomst på et tidspunkt, hvor konkrete projekter endnu ikke var udarbejdet, eller hvor en af parterne ikke fandt tidspunktet for påbegyndelsen heldigt. Aftalen med Tanzania synes eksempelvis motiveret af, at der samme dag er indgået aftale om frivillige, og det er da en nærliggende idé samtidig at fastlægge retsstillingen for andet udsendt personale, omend der ikke har været tilsvarende trang til præcisering i de andre tilfælde, hvor Danmark har afsluttet traktater om udsendelse af frivillige.

Det kan endelig tilføjes, at af de nævnte 6 traktater har kun tre, nemlig med Peru, Chile og Tanzania, indtil nu ført til konkrete aftaler om teknisk bistand.

For så vidt angår de resterende 44 bistandstraktater, dækker de en variation af opgaver. Traktaterne kan efter deres indhold med rimelighed inddeles i

projektaftaler i snæver forstand,
ekspertaftaler,

Danske bistandstraktater

aftaler om frivillige,
aftaler om uddannelse her i landet,
aftaler om multilateral bistand.

Ofte indeholder projektaftaler i snæver forstand tillige aftaler om udsendelse af eksperter, om uddannelse her i landet af personer fra udviklingslandene. Alligevel er den juridiske problematik forskellig for de fem former for bistand, og det kan derfor være rimeligt, hvor det synes påkrævet, i det følgende at gennemføre den nævnte sontring.

14. Bistandsbeskrivelse: Sammenhængen mellem formål - beslutningsproces - projektets videreførelse

Som nævnt ovenfor forudsætter en gnidningsfri gennemførelse af et bistandsprojekt, at der som grundlag for samarbejdet eksisterer en enighed om *formålet* og de midler, der skal tilvejebringes for at nå dette formål.

Formuleringsproblemet er ikke uden vanskeligheder. På den ene side bør der tilstræbes så præcis en formulering som muligt og på den anden side bør formuleringen være så fleksibel, at den ikke virker som en hæmsko for udnyttelsen af de erfaringer, der opnås efterhånden som man arbejder med opgaven. Beskrivelsen af projektets mål må derfor nødvendigvis ses i sammenhæng med den *procedureform*, der i traktaten vælges for den principielle beslutningsproces.

Generelt må målsætningen være at viderebringe visse erfaringer og en speciel sagkundskab til modtagerstaten. Men selvom dette lykkes, er der ikke herved skabt noget afgørende for modtagerstatens udviklingsniveau. Erfaringerne også fra udenlandske projekter viser klart, at det må være et naturligt led i et udviklingsprojekt, at dette integreres i de lokale forhold, således at der den dag, bistandsydelse ophører, eksisterer et administrativt apparat, der er i stand til at videreføre projektet. Målsætningen må således tillige være at skabe rødder i samfundet for den aktivitet, som bistandsprojektet søger at stimulere eller ligefrem skabe.

Bistandsbeskrivelse: Sammenhængen mellem formål – beslutningsproces – projektets videreførelse

Fastlæggelsen af forudsætningerne for *projektets fortsættelse* efter bistandens ophør er følgelig et vigtigt led i bistandsbeskrivelsen.

Denne sammenhæng mellem *formål, beslutningsproces* og *projektets skæbne* efter bistandens ophør synes da også at have fundet udtryk i de danske bistandstraktater, omend det er karakteristisk, at der lægges betydelig vægt på de to førstnævnte led i bistandsbeskrivelsen, medens der kun i begrænset omfang tages stilling til projektets videreførelse efter bistandens ophør. Tankegangen er øjensynlig den, at et rigtigt og effektivt gennemført projekt i sig selv er en opfordring til vedkommende lokale myndigheder og organisationer til at fortsætte projektet, ligesom det må formodes, at projektet alene eller i hvert fald væsentligst er sat i gang, fordi modtagerstaten ønsker et initiativ netop på det område, som projektet dækker. Denne argumentation er dog ikke i alle tilfælde dækkende, da lokale administrative forhold, kompetencestridigheder mellem forskellige dele af administrationsapparatet etc. kan forhindre, at de grundlæggende intentioner realiseres, medmindre en ganske klar fortsættelse af projektet er aftalt. Det må dog erkendes, at modtagerstatens berettigede ønske om selv at regulere sine interne forhold – i hvert fald efter at den direkte bistand er ophørt – medfører såvel politiske som juridiske vanskeligheder ved formuleringen af donorstatens ligeså berettigede ønske om, at det udførte projekt ikke har været iværksat forgæves.

Formuleringen af den bistand der tænkes ydet vil naturligvis både i omfang og karakter afhænge af projektets

Teknisk bistand

art. I denne henseende omfatter de danske bistandstraktater vedrørende projekter i snæver forstand følgende områder:

Landbrug (herunder uddannelsesaktiviteter)

- 20/10 1961 Thailand: kvæglandbrug med træningscenter
- 2/6 1963 Syrien: udsendelse af landbrugseksperter
- 30/12 1964 Peru: mejerianlæg ved landbrugsskole
- 25/1 1965 Thailand: ekspert samt udstyr til forædling af teaktræ
- 25/9 1965 Peru: undersøgelse af dansk malkekvæg
- 12/12 1965 Zambia: oprettelse af landsbysamfund med fastboende jordbrugere
- 28/12 1965 Syrien: center for opformering og fremavl af læggekartofler
- 7/3 1966 Chile: udsendelse af forstekspert
- 14/6 1966 Iran: landbrugsfagligt demonstrationscenter
- 22/4 1968 Marokko: udsendelse af forstekspert

Kraftværker

- 29/8 1966 Multilateralt: financier støtte til opførelse af hydroelektrisk kraftværk.

Sundhedsvæsen

- 21/4 1963 Congo: oprettelse af undervisningshospital
- 12/1 1965 Forenede arabiske republik: oprettelse af høreklubnik
- 23/2 1966 Marokko: oprettelse af odontologisk center

*Bistandsbeskrivelse: Sammenhængen mellem
formål – beslutningsproces – projektets videreførelse*

- 15/5 1963 Indien: spedalskhedsbekæmpelse
25/5 1968 Congo: udvidelse af samarbejde på sundheds-
væsenets område

*Undervisning (skoleuddannelse og
teknisk-faglig uddannelse)*

- 15/12 1962 Tanganyika: nordisk undervisnings- og sund-
hedscenter
6/6 1963 Tunesien: uddannelsescenter for træ- og
møbelindustri
26/6 1964 Kenya: uddannelsescenter for kvinder
9/12 1965 Peru: uddannelsesværksted for smede
28/12 1965 Chile: træningscenter for erhvervsuddannelse
af arbejdere
17/10 1967 Zambia: uddannelsesprojekt for entreprenører
15/12 1967 Chile: udvidelse af projekt af 28/12-65
26/6 1968 Kenya: forlængelse af projekt af 26/6-54
3/7 1968 Uganda: oprettelse af mejeriskole
3/9 1968 Malawi: oprettelse af uddannelsescenter for
metal-, bygge- og anlægsgag m.v.

Forskning

- 30/4 1964 Colombia: etablering af laboratorium for den
keramiske industri.
29/12 1967 Peru: etablering af organisk-kemiske labora-
torier
10/6 1968 Indien: projekt til forebyggelse af mundhule-
cancer

Teknisk bistand

18/7 1968 Chile: projekt om højnelse af det akademiske niveau ved eksisterende universitets tekniske afdeling.

Andelsbevægelse

- 20/4 1966 Peru: etablering af et andelscenter
25/3 1967 Pakistan: oprettelse af andelsinstitut i Lahore
16/8 1967 Kenya: nordisk projekt til fremme af
kooperationen
21/10 1967 Pakistan: oprettelse af brugsforening i Vest-
pakistan
18/7 1968 Tanzania: nordisk projekt til fremme af
kooperation
5/9 1968 Pakistan: udbygning af andelsvirksomhed i
Østpakistan.

Som eksempler på, hvorledes bistandsbeskrivelsen – der som nævnt i omfang og karakter varierer – er foretaget, kan nævnes følgende:

I henhold til aftalen med Zambia af 12. december 1965 om teknisk samarbejde om et landbrugsprojekt, skal projektet tjene følgende *formål*:

- a) tilvejebringelse af et landsbysamfund af fastboende jordbrugere i samarbejde med Zambia Youth Service,
- b) forøgelse af jordens frugtbarhed ved anvendelse af naturgødning, kunstgødning og sædskifte,

*Bistandsbeskrivelse: Sammenhængen mellem
formål – beslutningsproces – projektets videreførelse*

- c) udredning og eventuelt udbygning af et husdyrbrug i forbindelse med intensivt og alsidigt agerbrug,
- d) forøgelse af Zambias forsyning med indenlandske animalske proteinstoffer, samt
- e) fremme af andelsvæsenet indenfor landbruget.

Udover denne meget detaljerede formålsbestemmelse bestemmes det yderligere, at der i Zambia nedsættes et *rådgivende udvalg* bestående af repræsentanter for den danske regering og vedkommende zambiske myndigheder. Udvalget skal virke som rådgivende organ for den danske og zambiske regering i spørgsmål vedrørende projektets gennemførelse. Med hensyn til *projektets skæbne* efter den treårsperiode, der er fastsat for projektets gennemførelse, bestemmes blot, at den danske andel i projektet omfattende kvæg, maskiner, redskaber og værktøj vederlagsfrit og i normal brugbar stand overdrages til den zambiske regering. Hvad denne regering skal gøre med projektet er ikke på forhånd bestemt.

Ifølge aftalen med Kenya af 26.juni 1964 med ændringer af 26.juni 1968 oprettede den danske regering et uddannelsescenter Karen College på Karen House i Nairobi, der tidligere havde tilhørt den danske forfatterinde Karen Blixen. *Formålet* hermed skal (ifølge ændringer af 1968) være at give »regeringens ansatte funktionærer og elever undervisning i ernæringslære, sygepleje, husholdning og samfunds- samt andre beslægtede fag, som kan hjælpe kvinderne til at spille den rolle, der tilkommer dem i den

Teknisk bistand

sociale og økonomiske udvikling«. Uanset at den danske regering er fuldt ud ansvarlig for ledelsen af Karen College indtil 31.december 1970 nedsættes en *bestyrelse* bestående af repræsentanter for de respektive kenyanske myndigheder og andre interesserede organer og personer. Bestyrelsen skal tjene som rådgivende organ for skolens forstander og for den danske regering i alle sager vedrørende projektets fuldførelse. Aftalen indeholder en klar bestemmelse om *projektets videreførelse*, idet det fastslås, at:

»Den 31.december 1970 vil Karen College med tilliggende på 36 acres, bygninger, værktøj, redskaber inventar m.v. blive vederlagsfrit overdraget i normal brugbar stand til Kenyas regering, som da vil blive eneansvarlig for, at projektet fortsætter som et uddannelsescenter for kvinder . . .«

Blandt de traktater, der udover vedtagelsen af bestemmelser om projektets videreførelse tillige fastslår, hvilke organer der efter projektets gennemførelse er ansvarlige for dettes fortsatte eksistens, kan nævnes aftalen med Pakistan af 5.september 1968 om etablering af et samarbejde over to år for at udbygge andelsvirksomheder i et begrænset område i Østpakistan. *Formålet* er ifølge traktaten, at indtage en større del af befolkningen i andelssamarbejdet og at udbygge indsatsen på produktions- og afsætningsiden. Formålet tilvejebringes derved, at den danske regering skænker maskiner og udstyr til en trustfond, som oprettes af the Kotwali Thana Central Co-operative Association, og hvis formål vil være at financiere og administrere uddan-

*Bistandsbeskrivelse: Sammenhængen mellem
formål – beslutningsproces – projektets videreførelse*

nelsen af en gruppe pakistanske direktører, der skal lede virksomheder under andelsbevægelsen samt iværksætte andre uddannelsesaktiviteter for andelsbevægelsen. Den nærmere realisering af denne meget vide formålsbestemmelse er overladt til en *bestyrelse* på 4 medlemmer, hvor den danske konsul er det ene medlem, så længe bistandstraktaten er i kraft. Efter *traktatens udløb* vil bestyrelsen som administrator af trustfonden kunne fungere uden dansk deltagelse. En tilsyneladende stærkere garanti for et iværksat projekts videreførelse findes i aftalen med Uganda af 3. juli 1968 om oprettelse af en mejeriskole i Entebbe. Ansvar for realiseringen af projektets *formål* – nemlig oprettelse af en mejeriskole i tilslutning til Veterinary Training Institute, for at fremme udviklingen af mejeriindustrien og udbygge mejeriuddannelsen – påhviler Ugandas regering gennem ministeriet for animalsk industri, vildt og fiskeri. Bistandstraktaten forpligter Ugandas regering til at indgå en overenskomst med de Forenede Nationers organisation for ernæring og landbrug (FAO) om *videreførelse* af mejeriuddannelsen for Uganda og andre engelsktalende lande i Afrika under benyttelse af de faciliteter, som den danske regering har stillet til rådighed. Det bestemmes endvidere, at Ugandas regering ved tilbagetrækning af de udenlandske eksperter påtager sig at oprette undervisningsstillinger for lokalt rekrutteret passende uddannet personale og sørge for den endelige overtagelse af ansvaret for driften af mejeriet og mejerigården samt for uddannelsesprogrammerne.

Mest detaljeret er overenskomsten af 17. januar 1968 med

Teknisk bistand

Tanzania angående det nordiske Tanganyika-center omfattende toårs perioden 1968/69. Dette center blev oprettet ved traktat af 15.december 1962. Den oprindelige traktat indeholder bestemmelser om, at det er parternes hensigt, at ansvaret for centrets administration og virke i løbet af en årrække gradvis skal *overgå* til modtagerlandets regering. Traktaten bestemmer, at vilkårene herfor skal fastsættes af de kontraherende parter inden traktatens udløb. Aftalen af 17.januar 1968 er da den meget detaljerede aftale for projektets afrikanisering, dets fremtidige administration og drift. Her har donorstaterne på realistisk måde sikret sig – blandt andet ved at bidrage økonomisk i overgangsperioden – at projektets oprindelige formål realiseres. Metoden, der er anvendt, synes afgjort hensigtsmæssig og i virkeligheden nøje i tråd med bistandsprojekternes egentlige formål.

For så vidt angår de projekter, der vedrører forskning, er problemet noget anderledes, idet en fortsættelse af projektet sjældent udtrykkeligt er foreskrevet. Som eksempel kan nævnes aftalen af 10.juni 1968 med Indien om et projekt til forebyggelse af mundhulecancer. Traktatparterne vil inden for en femårig periode som et fælles projekt gennemføre en undersøgelse af forstadierne til mundhulecancer med henblik på at klarlægge de cancerfremkaldende faktorer for at forbedre mulighederne for en tidligere diagnostisering og tilvejebringe materiale vedrørende sygdomme til brug i det oplysende arbejde. Man vil undersøge og følge ca.500 patienter med forstadiet til mundhulecancer

*Bistandsbeskrivelse: Sammenhængen mellem
formål – beslutningsproces – projektets videreførelse*

for at fastslå, hvor mange af disse patienter der har sandsynlighed for at udvikle mundhulecancer. Projektet vil i Indien blive ledet af professoren i patologisk anatomi ved det pågældende medicinske fakultet, og i Danmark af professoren i odontologisk histopatologi ved Københavns Tandlægehøjskole.

En nærmere fastslåen af, hvorledes undersøgelsens resultat skal udnyttes, når femårs perioden er udløbet findes ikke i traktaten og er vel heller ikke ganske påkrævet. På samme måde som ved undervisningsprojekter går den danske bistand ud på, udover den materielle hjælp, at videregive en speciel forskningsteknik og opnå et forskningsresultat. Risikoen for, at dette ikke vil blive videreført, er i virkeligheden næppe større end ved tilsvarende støtteforanstaltninger til forskning indenfor Danmarks grænser. På den anden side ville det vel ikke være ganske u hensigtsmæssigt, såfremt det i traktaten var foreskrevet, at den indiske regering afgav en rapport over, hvorledes de opnåede resultater var udnyttet efter femårs periodens udløb.

Det kan i denne forbindelse nævnes, at traktaten af 29. december 1967 med Peru om etablering af et organisk-kemisk laboratorium udtrykkelig har foreskrevet, at den peruvianske regering påtager sig at udnævne og aflønne en peruviansk kemiker med henblik på overtagelsen af den danske laboratorieleders funktioner efter dennes afrejse. Det bestemmes yderligere, at såfremt denne peruvianske kemiker fratræder sin stilling, efter at den danske bistand er ophørt, påhviler det ham »med henblik på laboratoriets

Teknisk bistand

videre forsvarlige drift i mindst 3 måneder at have oplært sin efterfølger«. Dette projekt går dog i enhver henseende videre end den blotte støtte til forskningen, idet den danske regering tillige har påtaget sig at levere det fornødne laboratorieudstyr. Det er på den anden side påfaldende, at der i aftalen med Peru er så detaljerede bestemmelser om at sikre resultaterne af projektet og projektets fortsættelse, medens tilsvarende bestemmelser totalt mangler i aftalen med Indien om samarbejdet mellem de to professorer.

De ovenfor gennemgåede eksempler fra de danske bistands-traktater viser, hvilke forskellige veje man i praksis er gået med hensyn til bistandsbeskrivelsen, og hvorledes man har lagt varierende vægt på de elementer, der nødvendigvis må indgå i en korrekt og adækvat beskrivelse af projektet.

Man kan naturligvis ikke på basis af traktatens bestemmelser foretage nogen vurdering af om én form for bistandsbeskrivelse vil medføre bedre resultater med hensyn til projektets effektivitet end en anden form. Det er imidlertid en afgørende forudsætning for ethvert bistandsprojekt, at man allerede ved projektets begyndelse erkender den sammenhæng der eksisterer mellem formål, beslutningsproces for ændringer og mulighederne for projektets praktiske videreførelse.

Har man på den anden side gjort sig dette klart, er den juridiske formulering selvfølgelig af underordnet betydning.

15. Projekternes administration

A. PROBLEMSTILLING

Et centralt spørgsmål med hensyn til forudsætningerne for et bistandsprojekts gennemførelse er problemet om administrationen af projektet i modtagerstaten. I virkeligheden står man ved bistandsprojekterne overfor en nydannelse i samvirket mellem suveræne stater. Et bilateralt bistandsprojekt er en opgave, som to stater er blevet enige om at løse indenfor den ene stats territorium, men således at også den anden stat af helt naturlige grunde har en væsentlig interesse i at gennemføre projektet rent praktisk på en måde, der svarer til begge staters intentioner. Et yderligere særligt moment må søges i den omstændighed, at donorstaten ofte er den eneste af de to stater, der har den fornødne sagkundskab til projektets gennemførelse, samtidig med, at et væsentligt formål med projektet – som nævnt ovenfor – er modtagerstatens videreførelse af dette, når projektet ophører. Det er endvidere karakteristisk, at begge parter ved projektets start stiller visse midler til rådighed for projektet, men at disse midler overgår til territorialstaten senest ved projektets gennemførelse. Endelig forudsætter et projekt, at borgerne fra den ene stat opholder sig fysisk i den anden stat for at arbejde i begge staters interesse.

Denne problematik rejser forskellige problemer af juridisk karakter:

1. Hvorledes er samarbejdet mellem donorstat og mod-

Teknisk bistand

- tagerstat organiseret, og herunder spørgsmålet om, hvem af parterne der udøver den dominerende indflydelse på de afgørende beslutninger for projektets gennemførelse?
2. Kan parterne afbryde samarbejdet inden den stipulerede projektperiode er udløbet?
 3. Hvornår overgår projektets materiale og udstyr fra donorstat til modtagerstat?
 4. Hvorledes er retsstillingen for donorstatens personel med hensyn til
 - a) ansættelsesmyndighed,
 - b) ordremyndighed og
 - c) skatter og afgifter?
 5. Hvem er juridisk ansvarlig for de skader, der forvoldes af personalet som led i projektets gennemførelse?
 6. Hvorledes løses opståede tvistigheder parterne imellem?

Ovennævnte spørgsmål trænger sig ikke på med lige stor styrke ved alle former for bistandsprojekter.

For så vidt angår de projekter, der går ud på individuel uddannelse i donorstaten af modtagerstatens borgere, er spørgsmålet om organisationsform, bestemmelsesret, ændringsbestemmelser etc. uden større betydning. Det samme gælder i nogen grad for forskningsprojekter, hvor der etableres samarbejde mellem videnskabsmænd eller forskningsinstitutioner i to lande.

Ekspertudsendelse og udsendelse af frivillige rejser i det væsentligste alene problemet om den retlige stilling for det udsendte personel, og spørgsmålet om det juridiske ansvar for skadegørende handlinger.

Derimod er alle de nævnte problemer til stede ved pro-

Projekternes administration

jekter i snæver forstand, hvor donorstaten i samarbejde med modtagerstaten etablerer et samvirke mellem personel og materiel, derved at der oprettes et center eller anden form for institution med et særlig defineret formål. Undersøgelsen vil derfor i første række koncentrere sig om sådanne projekter.

De danske projekter viser et stærkt varieret billede af de former for organisation, der er valgt til gennemførelsen af projektets formål. Denne variation er ikke nødvendigvis en følge af manglende konsekvens, men *kan* være et udtryk for problemernes forskelligartethed og et relevant forsøg på til hvert enkelt projekt at finde den løsning, der er mest hensigtsmæssig. Problemerne er jo ikke blot forskellige med henblik på projektets art, størrelsen af parternes bidrag og nationaliteten af det deltagende personel etc. men også politiske betragtninger kan tænkes at få indflydelse. Nogle af modtagerstaterne er utvivlsomt meget følsomme overfor donorstatens eventuelle indflydelse på projektet, og det må antages, at denne følsomhed i nogen grad kan have påvirket valget af organisationsform.

Det problem, traktatkoncipisterne står overfor ved formuleringen af et bistandsprojekt, er i en svensk afhandling sammenlignet med oprettelsen af et aktieselskab. Aktionærerne eller stifterne indskyder hver for sig aktiver i selskabet. Det være sig penge, udstyr eller personel. De udøver deres bestemmelsesret gennem en valgt bestyrelse, medens den daglige drift varetages af en direktion eller en forretningsfører.

Analogien med et aktieselskab er interessant, og måske også pædagogisk værdifuld, idet den henleder opmærksom-

Teknisk bistand

heden på de problemer, man står overfor. Men her hører analogien da også i virkeligheden op. Parternes bestemmelsesret ved bistandsprojektet er ikke proportional med parternes indskud og som det også er fremhævet i den svenske analyse, er regeringens relation til projektet som regel en ganske anden end den, man finder mellem aktionærer og deres aktieselskab.

Det er umiddelbart forståeligt, at et projekt altid må have en stærkere tilknytning til modtagerstaten. Projektet gennemføres i det væsentligste i modtagerstatens interesse, det udøves på dennes territorium, og det er som regel til sigtet, at projektet overgår til modtagerstaten. At modtagerstaten derfor må være interesseret i den stærkeste mulige tilknytning og indflydelse på et projekt er rimeligt og naturligt. Det interessante i den her diskuterede problemstilling er de tilfælde, hvor modtagerstatens indflydelse fortrænges enten derved

- 1) at donorstaten må tages med på råd, eller
- 2) at donorstaten er i stand til uafhængigt eller – efter høring af modtagerstaten – at træffe de afgørende beslutninger, eller
- 3) at ingen af de implicerede regeringer har direkte indflydelse på beslutningsprocessen.

Organisationsformen hænger således nøje sammen med spørgsmålet om, hvorledes bestemmelsesretten udøves med hensyn til projektets gennemførelse. Det er her et gennemgående træk i de danske bistandsprojekter, at den daglige tekniske ledelse er overladt til den udsendte ekspert. Han er fagmanden, og det er netop denne faglige viden, der

Projekternes administration

gennem projektet ønskes tilført modtagerstaten. Men dermed er det juridiske problem med hensyn til bestemmelsesretten ikke løst. Det reelle spørgsmål er, på hvis vegne og efter hvis retningslinier og ordrer gennemfører den udsendte ekspert ledelsen af projektet. Kan hans instruktioner ændres og hvem er i givet fald kompetent hertil?

Afgørende for nærværende analyse er følgelig spørgsmålet om, hvem der kontrollerer den daglige ledelse eller med andre ord, hvilken af de to regeringer der har beslutningsmyndighed over den daglige ledelse og hvorledes denne beslutningsproces er institutionaliseret.

B. PROJEKTER I TILKNYTNING TIL BESTÅENDE INSTITUTIONER

Modtagerstatens indflydelse træder klarest frem i de tilfælde, hvor det danske bistandsprojekt indgår som et udvidende eller specielt led i en bestående institution i modtagerstaten. Dette er tilfældet ved følgende bistandsprojekter:

Aftalen af 30. december 1964 med Peru om oprettelsen af mejerianlæg ved landbrugsuniversitetet Lamolina. Ledelsen af projektet forestås af en dansk mejeriingeniør i samråd med landbrugsuniversitetet.

Aftalen af 25. september 1965 med Peru om Danmarks deltagelse i en undersøgelse af forskellige kvægracers ydeevne under peruvianske forhold. Undersøgelsen ledes af veterinærfakultetet ved Sankt Marcas' universitet, der har den endelige bestemmelsesret over projektets gennemførelse.

Teknisk bistand

Aftalen af 28. december 1965 med tillægsaftale af 15. december 1967 med Chile om dansk-chilensk træningscenter for erhvervsuddannelse af arbejdere i tilslutning til lokal institution (INACAP). Det udøvende organ for projektet er den nævnte institution, dog skal en af de danske eksperter varetage de danske interesser i gennemførelsen af projektet.

Aftalen af 29. december 1967 med Peru om etablering af et organisk-kemisk laboratorium ved lokalt universitet. Driften forestås af en dansk universitetsuddannet kemiker i samråd med ledelsen for nævnte universitet.

Aftalen af 3. juli 1968 med Uganda om oprettelse af en mejeriskole i Entebbe ved Veterinary Training Institute, der drives af regeringen i Uganda. Bestemmelsesretten tilkommer alene Ugandas regering.

Ved ingen af disse projekter forekommer det naturligt, at oprette særlige organisationsformer. I alle tilfælde bygger projekterne på den tillid, man måtte have til den pågældende institution, og særlige regler om bestemmelsesret synes ikke at have været påkrævet. I et enkelt tilfælde – nemlig ved aftalen af 3. juli 1968 med Uganda – påhviler det modtagerinstitutionen udtrykkeligt at give den danske regering rapport om projektets gennemførelse. Men herudover øves ingen kontrol eller indflydelse på projektet fra donorstatens side, bortset fra den indflydelse, der kan udøves i de tilfælde, hvor aftalen kan bringes til ophør i utide, eller hvor spørgsmålet om forlængelse af aftalen bliver aktuelt.

Samarbejder donorstaten med en faglig kompetent insti-

tution, der med rette nyder donorstatens tillid, er samarbejdet som regel juridisk problemløst.

C. PROJEKTER, HVOR BESTEMMELSESRETTEN ER UDTRYK FOR PARITET

I de tilfælde, hvor projektet hviler i sig selv, det vil sige ikke har en bestående institution som basis for projektets gennemførelse, har man været tvunget til at tage stilling til organisationsform og bestemmelsesret. Det vil være naturligt at antage, at regeringerne ved formuleringen af de administrative bestemmelser for et projekt og i overensstemmelse med traktaternes erklæringer om, at parterne »samarbejder« og træffer bestemmelse under »gensidig respekt« organiserede projekterne således, at bestemmelsesretten er udtryk for paritet, det vil sige, at enighed mellem traktatparterne skal foreligge, for at en beslutning kan træffes. Dette vil være overensstemmende også med den almindelige folkerets regel, hvorefter enhver stat i virkeligheden har vetoret overfor alle beslutninger, der vedrører statens forhold. Kravet om enighed er tillige i de fleste tilfælde et egnet middel til at fremtvinge afgørelser, der ikke tilsidesætter en af parternes interesser.

De projekter, hvor parternes lighed – paritet – er akcepteret som grundlag for de konkrete beslutninger, der vedrører projekterne og deres drift er følgende:

Aftalen af 6.juni 1963 med Tunesien om samarbejde for at skabe et center for videreuddannelse indenfor træ- og

Teknisk bistand

møbelindustrien. For gennemførelsen af centrets formål udpeges en komité bestående af en repræsentant for hver af de to regeringer. Komiteens beslutninger træffes af de to repræsentanter i fællesskab. I tilfælde af uoverensstemmelser mellem repræsentanterne skal de to regeringer rådføre sig med hinanden. Medens centrets danske direktør er ansvarlig overfor komiteen, skal denne tilstille de to regeringer de kvartalsvise og årlige rapporter, som direktøren skal udarbejde.

Aftalen af 9.december 1965 med Peru om etablering af et smedeværksted til teknisk uddannelse beliggende i nationalt træningscenter for lærlinge og industriarbejdere (SENATI), men administrativt uafhængigt af dette center. Til undersøgelse og løsning af alle de problemer, som måtte affødes af driften af værkstedsskolen nedsættes en rådgivende komité sammensat af to medlemmer fra den danske ambassade, eller udnævnt af denne og to medlemmer fra SENATI. Dette udvalg træder sammen hveranden måned for at undersøge programmets afvikling og »for at anbefale de bedste forholdsregler til fremme af forståelsen mellem peruanske og danske industrifolk«.

Aftalen af 12.december 1965 med Zambia om oprettelse og drift af et landbrugsprojekt. Den daglige leder er dansk, men herudover nedsættes i Zambia et rådgivende udvalg bestående af repræsentanter for den danske regering og vedkommende zambiske myndigheder. Udvalget skal virke som rådgivende organ for den danske og den zambiske regering i spørgsmål vedrørende projektets gennemførelse.

Projekternes administration

Aftalen af 20.april 1966 med Peru om etablering af et andelscenter i forbindelse med et lokalt irrigations- og kolonisationsprojekt. I denne aftale findes ingen bestemmelse om rådgivende udvalg og lignende, men det fastslås, at direktionen for kolonisationsprojektet skal forestå ledelsen af andelscentret sammen med den danske senior-ekspert.

Aftalen af 14.juni 1966 med Iran om oprettelse og drift af et landbrugsfagligt demonstrations- og forsøgscenter ved Det kaspiske Hav. Det bestemmes i aftalen, at den danske projektleder og en af den iranske regering udpeget kvalificeret medleder i fællesskab skal være ansvarlige for projektets drift. Principielle spørgsmål skal dog forelægges for et i Iran nedsat udvalg på 6 medlemmer med ligelig repræsentation for de to regeringer, således at den iranske landbrugsminister skal være formand og Danmarks ambassadør næstformand. Udvalget skal virke som rådgivende organ for regeringerne og tillige godkende det årlige driftsbudget, som udarbejdes af projektlederne.

Aftalen af 16.august 1967 mellem de nordiske lande og Kenya om oprettelse af Kenyas andelsskole for kooperativ uddannelse og oplæring. Ansvar for andelsskolens administration påhviler en bestyrelse, der udpeges af de pågældende nordiske og kenyanske myndigheder. Herudover oprettes et permanent fællesudvalg som det påhviler at fremlægge forslag overfor de to parter med hensyn til årlig virksomhedsplan og budget. Det skal endvidere fungere som rådgivende organ med hensyn

Teknisk bistand

til den virksomhed, der omfattes af aftalen og regelmæssigt aflægge rapport til regeringerne om denne virksomhed.

Aftalen af 18.juli 1968 mellem de nordiske lande og Tanzania om det kooperative uddannelsescenter indeholdende stort set samme administrationsapparat, som det der kendes i ovennævnte aftale med Kenya, bortset fra, at Tanzania dominerer styrelsen, der har det daglige ansvar bl.a. for administration, organisation og almindeligt tilsyn.

Som hørende ind under denne kategori af projekter, kan vel også nævnes aftalen af 17.oktober 1967 med Zambia om uddannelsesprogram for mindre entreprenører og af 21. oktober 1967 med Pakistan om oprettelse af en andelsforening. Ingen af disse traktater indeholder bestemmelser om, hvorledes projektet skal organiseres, og hvem der træffer de afgørende beslutninger. Det må følgelig forudsættes, at bestemmelsesretten udøves i overensstemmelse med den traditionelle opfattelse om staternes lighed.

Selvom de ovenfor nævnte ordninger på forskellig måde varierer, er de dog alle udtryk for, at parterne betragtes som lige i de organer, der skal kontrollere den daglige ledelse. At de nævnte organer i visse tilfælde er »rådgivende« er ikke afgørende. De er regeringernes direkte repræsentation i projektet, og det har formodningen for sig, at regeringerne kun yderst sjældent – om nogensinde – vil afvise de anbefalinger og råd, som disse organer, der beskæftiger sig konkret med de pågældende projekter, vil fremføre.

D. PROJEKTER, HVOR
BESTEMMELSESRETTE
SAGLIGT ELLER FUNKTIONELT
FORDELT MELLEMPARTERNE

Når den i det foregående afsnit skildrede praksis – hvorefter det traditionelle princip om staternes lighed, hvilket i praksis betyder enighed, er afgørende for organisationsformen – ikke er gennemført overalt, hvor der foreligger et projekt, der ikke har tilknytning til en bestående institution, skyldes det utvivlsomt overvejelser af praktisk art, nemlig hensynet til projektets mest effektive gennemførelse. Der foreligger enkelte projekter, hvor vurderinger og beslutninger kræver helt utvivlsom sagkundskab, som kun den ene af projektets parter har, eller hvor projekterne faktisk opererer i begge lande, således at det vil være naturligt at bestemmelsesretten placeres enten efter funktionelle kriterier eller efter praktiske territoriale overvejelser.

Systematisk er det vel et spørgsmål, om de her omhandlede projekter er et udtryk for parternes lighed, derved at begge parter har selvstændig bestemmelsesret over en del af projektet, eller om der her snarere er tale om den ene parts dominans for en del af et projekt. Spørgsmålets besvarelse er ikke særlig vigtig, men det må være berettiget at udtage de pågældende projekter til særlig drøftelse, som en illustration af, hvorledes man i praksis har opnået enighed om en ansvarsfordeling, som naturligvis i sidste instans forudsætter et nøje samarbejde mellem parterne.

De projekter, hvor bestemmelsesretten er sagligt eller funktionelt fordelt mellem parterne er:

Teknisk bistand

Aftalen af 21.april 1963 med tillægsaftale af 25.maj 1968 med Congo om oprettelse og drift af et nationalt undervisningshospital i Kinshasa. Det bestemmes i denne udførlige overenskomst, at ansvaret for den lægelige behandling og for undervisningen på hospitalet påhviler chefen for den danske lægemission, medens de congole-siske myndigheder varetager hospitalets almindelige administration og drift. Ved ændringsaftalen af 25.maj 1968 blev der oprettet et blandet udvalg, hvis opgave skal være at aflægge rapport til regeringerne om gennemførelsen af projektet og at afgive indstilling om de spørgsmål, som måtte opstå i anledning af eller på grund af projektets gennemførelse. Det blandede udvalg skal træde sammen senest 8 dage efter, at en af regeringerne har fremsat anmodning herom.

Aftalen af 22.april 1968 med Marokko om udsendelse af eksperter med det fornødne udstyr med henblik på at udarbejde eller revidere planlægnings- og driftsplaner på det forstmæssige område. Det marokkanske ministerium for landbrug og jordreform træffer beslutning om, hvilke arbejdsopgaver de danske eksperter skal løse. De danske eksperter udgør imidlertid en enhed som selv bestemmer, hvorledes arbejdet skal fordeles mellem arbejdsgruppens eller enhedens medlemmer.

Aftalen af 10.juni 1968 med Indien om et videnskabeligt undersøgelsesprojekt til forebyggelse af mundhulecancer. Undersøgelsen vil foregå på indisk universitetshospital, medens præparater og undervisningsmateriale til uddan-

Projekternes administration

nelse af sundhedspersonale vil blive fremstillet på afdelingen for odontologisk histopatologi ved Københavns Tandlægehøjskole. Projektet vil i Indien blive ledet af professoren i patologisk anatomi ved det medicinske fakultet på stedet og i Danmark af professoren i odontologisk histopatologi ved Københavns Tandlægehøjskole.

Aftalen af 12.januar 1965 med den Forenede Arabiske Republik om oprettelse og drift af en høreklinik og oprettelse af taleinstitut i Cairo. De ægyptiske myndigheder påtager sig ansvaret for centrets almindelige administration og drift. Ansvaret for den lægelige behandling ved centret påhviler centrets ægyptiske læger, der dog skal udføre det arbejde og anvende de metoder og fremgangsmåder, som anbefales af de danske instruktører på grundlag af deres erfaringer fra Statens hørecentraler i Danmark. Ansvaret for undervisningen ved centret påhviler de danske instruktører. Det er dog i traktaten stipuleret, at samråd vedrørende overenskomstens anvendelse og hensigtsmæssige gennemførelse finder sted ad diplomatisk vej.

Antallet af administrationsordninger, der indeholder en ansvarsfordeling ved projekter er beskedent. Ordningen synes heller ikke ganske hensigtsmæssig udover de helt specielle tilfælde indenfor sundhedsvæsenet og forskningens område, der er nævnt ovenfor. Den daglige ledelse af et projekt kan medføre så mange friktioner, at en enstrenget ordning udfra et administrativt synspunkt synes at måtte fore-

Teknisk bistand

trækkes. Det er således karakteristisk, at der ved tillægs- og ændringsaftalen af 25.maj 1968 vedrørende undervisningshospitalet i Congo (Kinshasa), er oprettet et blandet udvalg til drøftelse af meningsforskelle. Dette synes ikke på nogen måde at ændre ansvarsfordelingen i det daglige arbejde, men vil – bl.a. på grund af reglerne om den hurtige sammentrædning af dette udvalg – være velegnet til løsningen af de kompetenceproblemer m.v. der helt naturligt kan tænkes at opstå ved en todelt daglig ledelse.

E. PROJEKTER, HVOR MODTAGER- STATEN HAR DEN AFGØRENDE INDFLYDELSE I DET CENTRALE ORGAN

Som nævnt ovenfor vil en funktionel fordeling af kompetencen til at lede projekterne mellem donorstatens og modtagerstatens repræsentanter let kunne afføde konflikter. Konsekvensen af denne erkendelse måtte være, at der bortset fra de tilfælde, hvor kompetencen udøves i fællesskab og i enighed på basis af lighed – tillægges en af parterne den dominerende indflydelse på beslutningsprocessen. Mange synspunkter – politiske, praktiske, administrative, hensynet til projektets videreførelse efter bistandens ophør etc. – synes som anført ovenfor at tale for, at der i samarbejdet sikres modtagerstaten den overvejende indflydelse, selv i de tilfælde, hvor donorstaten i praksis leverer alt udstyr og personel. Alligevel er eksemplerne herpå relativt fåtallige. Blandt projekter i egentlig forstand kan følgende nævnes:

Projekternes administration

Aftalen af 2.juni 1963 med Syrien om udsendelse af tre landbrugseksperter. Den danske regering stiller det fornødne udstyr til rådighed for eksperternes undersøgelser. Det fastslås, at eksperterne skal arbejde for det syriske landbrugsministerium som tekniske rådgivere, og de skal følgelig holde sig til de af det nævnte ministerium i samarbejde med eksperterne udarbejdede programmer. Eksperternes eneste forbindelse med danske myndigheder er deres pligt til at afgive periodiske rapporter om arbejdets forløb såvel til deres regering som til det syriske landbrugsministerium.

Aftalen af 25.januar 1965 med Thailand vedrørende samarbejde om forædling af teaktræ. Den daglige ledelse forestås af den danske ekspert, og det fremhæves, at ledelsen vil blive præget af gensidig vilje til samarbejde. Til at støtte og fremme projektet nedsættes en kommission bestående af 5 medlemmer, nemlig to repræsentanter for Thailand, to for Danmark og en formand, der udpeges af den thailandske regering. Kommissionen skal behandle generelle spørgsmål i tilknytning til projektet.

Aftalen af 25.marts 1967 med Pakistan om andelsinstituttet i Lahore i tilslutning til overenskomsten af 12.december 1964. Andelsinstituttet etablerer sig som selv-ejende institution med en bestyrelse på 7 medlemmer. Bestyrelsen, herunder dens formand udpeges af Pakistans regering, dog således at den danske chargé d'affaire er født medlem af bestyrelsen, sålænge Danmark bidrager til projektet. Bestyrelsen har ansvaret for instituttets

Teknisk bistand

ledelse og planlægning og træffer beslutninger ved flertal med formandens stemme som udslagsgivende i tilfælde af stemmelighed. Der udnævnes dog en projektdirektør, der bl.a. skal virke som forbindelsesled mellem de danske og pakistanske myndigheder i sager vedrørende instituttet.

Aftalen af 3.september 1968 med Malavi om oprettelse af »the Denmark-Malavi Technical Training Center« med henblik på at give en grundlæggende oplæring i fag af særlig betydning for Malavi's udvikling koncentreret om metal-, bygge- og anlægsgfag. Den danske projektleder skal være ansvarlig for uddannelsesmæssige anliggender; samtidig nedsættes en komité, der skal drøfte den årlige rapport om centrets virksomhed og som kan fremsætte forslag om centrets mål og virke. Kommissionen består af 12 medlemmer, hvoraf fire repræsenterer den danske regering. Formanden udnævnes af Malavi's regering.

Aftalen af 5.september 1968 med Pakistan om udvikling af andelsvirksomheder på producentsiden i Østpakistan. Det af den danske regering skænkede udstyr indgår i en fond, der etableres som en selvejende institution med en bestyrelse på fire medlemmer der udpeges af Pakistans regering. Den danske konsul på stedet er dog født medlem af bestyrelsen, sålænge bistandsoverenskomsten er i kraft. Bestyrelsen har ansvaret for fondens planlægning og ledelse.

Projekternes administration

Aftalen af 16.oktober 1968 med Thailand om oprettelse af et marinbiologisk center til fremme af uddannelsen af studenter og videnskabsmænd og til at gennemføre forskning og undersøgelser i marinbiologi. Til støtte og fremme af projektet nedsættes en kommission af to thailandske og to danske repræsentanter, samt en formand udpeget af Thailands regering. Kommissionen behandler generelle spørgsmål i forbindelse med projektet.

F. PROJEKTER, HVOR DONORSTATEN HAR DEN AFGØRENDE INDFLYDELSE I DET CENTRALE ORGAN

De tilfælde, hvor donorstaten forbeholder sig den afgørende indflydelse, synes yderst sparsomme. Som eksempler kan nævnes:

Aftalen af 20.oktober 1961 med Thailand om oprettelse af center for kvæglandbrug, omfattende driften af en gård og et uddannelsesprojekt. Gården og projektet som helhed ledes af danske eksperter. Der er nedsat et rådgivende udvalg af repræsentanter for vedkommende thailandske myndigheder og andre i projektets gennemførelse interesserede organer. Praktiske, tekniske og administrative spørgsmål af hastende karakter afgøres imidlertid af en kommission bestående af to thailandske og to danske repræsentanter samt en formand, der udpeges af den danske regering.

Aftalen af 26.juni 1964 med ændringsaftale af 26.juni 1968 med Kenya om oprettelse og driften af Karen-

Teknisk bistand

college. Det bestemmes i aftalerne, at den danske regering vil være fuldt ud ansvarlig for ledelsen af Karen-college indtil skolen overdrages til den kenyanske regering. Karen-college vil blive ledet i samråd med de interesserede kenyanske myndigheder organiseret i en bestyrelse, der skal tjene som rådgivende organ for skolens forstander og den danske regering i alle sager vedrørende projektets fuldførelse. Formuleringen af bestyrelsens kompetence understreger, at alene den danske regering er den besluttende myndighed.

De nævnte aftaler viser, at selv i de tilfælde, hvor den danske regering har bevaret den overvejende indflydelse på projektets gennemførelse, har man søgt at etablere en form for balance mellem de besluttende myndigheder og de lokalt interesserede grupper. I intet tilfælde kan projekterne i deres helhed betragtes som rent danske institutioner med henblik på organisationsform eller bestemmelsesret.

G. VURDERING

Forklaringen på, at der kun kan påvises få tilfælde, hvor man ved projekter i snæver forstand har givet en af aftalparterne en dominerende indflydelse synes bl.a. at kunne ligge i hele forhandlingssituationen i forbindelse med traktatindgåelsen.

Selvom udviklingsprojekterne vel nok har større interesse for modtagerstaten end for donorstaten, etableres projekterne ved forhandling mellem parterne enten på diploma-

Projekternes administration

tisk eller på regeringsplan. Uligheden i den økonomiske situation fortrænges af parternes politiske og folkeretlige lighed. Den faktiske ulighed, der ligger i donorstatens specielle sagkundskab, søger man at drage nytte af og bevare ved at give de udsendte eksperter væsentlig indflydelse på den daglige drift og ledelse af projekterne. Men de afgørende beslutninger og anbefalinger til regeringerne foregår kun sjældent i organer, der er udtryk for uligheden, og det er da – vurderet i sammenhængen – noget tilfældigt, om uligheden markerer sig til fordel for modtagerstaten eller donorstaten.

Undersøgelsen af de indgåede bistandstraktater har afsløret en interessant organisationsform, som er praktiseret i nogle bistandstraktater, nemlig af 12.december 1964 med ændringer af 25.marts 1967 og aftalen af 5.september 1968 alle med Pakistan. For begge aftalekomplekser vedkommende er projekterne organiseret og benævnt som selv-ejende institutioner. Denne organisationsform synes at rumme mange fordele. For det første kan bestemmelsesretten organiseres som man finder det politisk mest hensigtsmæssigt enten på basis af paritet eller med mervægt til en af parterne. For det andet er institutionen som sådan en selvstændig juridisk enhed uafhængig af begge regeringer, hvilket giver betydelig klarhed i budgetmæssig og administrativ henseende. For det tredje kan man nævne, at institutionen netop fordi det er en selvstændig juridisk person alene bærer ansvaret for eventuelle skadegørende handlinger, uden at komplicerede problemer om folkeretlig eller statsretlig immunitet opstår. Endelig kan der for det fjerde peges på, hvor meget lettere fortsættelsen af projektet kan

Teknisk bistand

gennemføres efter at donorstatens bistand er ophørt. Overgangsproblemer både med hensyn til materiel og personel er ved den selvejende institution praktisk taget elimineret.

Det er interessant at kunne konstatere, hvorledes de mange kalejdoskopiske forsøg på at finde en passende og praktisk organisationsform har udkrystalliseret en model – den selvejende institution – som teoretisk og juridisk synes ideel for det samvirke og samarbejde mellem to regeringer om et konkret projekt, som de her skildrede bistandsprogrammer er udtryk for.

16. Ændringer i traktatforholdene

Det fremgår af den foran givne beskrivelse af de tekniske bistandsprojekter, at samarbejdet rummer muligheder for komplikationer, og at forudsætningerne eller de praktiske vilkår meget let kan ændre sig under projektperioden, der som regel strækker sig over en årrække. Disse forhold synes at nødvendiggøre, at samarbejdet må kunne *afbrydes* eller i hvert fald *gennemgå ændringer* i traktatperioden.

Udgangspunktet må selvsagt være, at et tilsagn om projektbistand givet i form af en traktat må være bindende for donorstaten, og at ændringer i tilsagnets indhold eller afbrydelse af samarbejdet kun kan finde sted efter aftale mellem de traktatafsluttende parter. På den anden side må det også være klart, at misligholdelse fra en af parternes side må berettige den anden part til at afbryde samarbejdet. I betragtning af, at begge parter har væsentlige forpligtelser ved de fleste projekter er det for så vidt ejendommeligt, at der ikke i de tekniske bistandstraktater er detaljerede regler om misligholdelse og retsmidler, især når man sammenligner disse traktater med aftalerne om statslån, hvor parternes forpligtelser er enkle og præcise, og hvor alle låneaftaler ikke desto mindre indeholder uhyre specificerede bestemmelser om misligholdelsessituationer.

Mellem de to yderpunkter – forpligtelsen til normalt at efterleve traktaten og dennes ophør som følge af misligholdelse – kan der opstå en række tilfælde, hvor en af parterne på grund af ændrede forudsætninger eller af andre årsager ønsker en forandring i traktatforholdene.

Skønt en aftale mellem to stater altid kan ændres ved

Teknisk bistand

aftale imellem dem, indeholder de fleste danske bistands-traktater særlige bestemmelser om, at traktaterne netop kan ændres ved sådan aftale. Disse bestemmelser er imidlertid ikke helt uden betydning. Ganske vist er den formulering, der anvendes i visse traktater om, at disse kan ændres »ad diplomatisk vej« ikke udtryk for, at der herved tilsigtes en anden ændringsprocedure end i de tilfælde, hvor det alene anføres, at traktaten kan ændres »efter aftale«. I alle situationer må den sædvanlige traktatafsluttende procedure anvendes. Betydningen af en ændringsklausul må være at tilkendegive, at et ønske om ændringer fra en af parternes side ikke er udtryk for et uvenligt skridt, men et ikke helt uberegneligt led i et kompliceret samarbejde.

Allerede den tidligere aftale af 20.oktober 1961 med Thailand indeholdt i en tilsluttende protokol bestemmelser om, hvorledes retsstillingen skulle være, såfremt samarbejdet ophørte inden udløbet af den planlagte 8-års periode. Afbrydelsen af samarbejdet forudsætter imidlertid, at der foreligger »uforudsete omstændigheder« og at en enig beslutning kræves af såvel den thailandske som den danske regering.

Ensidig opsigelse af bistandsaftaler er første gang nævnt i aftalen af 30.april 1964 med Colombia. Det bestemmes her, at aftalen vil kunne ophæves før udløbet af den aftalte 2-års periode, såfremt en af de to regeringer skriftligt udtrykker ønske derom med mindst 60 dages varsel. Tilsvarende bestemmelser findes i en række senere traktater, dog kan opsigelsesperioden variere fra 30 dage til 1 år, og i et enkelt tilfælde uden noget på forhånd stipuleret varsel, jfr. aftalen af 17.oktober 1967 med Zambia.

Ændringer i traktatforholdene

En opsigelse af samarbejdet kan naturligvis rejse komplicerede opgørelsesproblemer, navnlig i de tilfælde, hvor donorstaten har indført kostbart udstyr i projektet, hvilket udstyr straks ved indførelsen måtte blive modtagerregeringens ejendom. Den nævnte aftale med Thailand bestemmer herom, at ophør i utide efter opsigelse berettiger den danske stat til at sælge løsøre, såsom besætning, maskiner, redskaber og værktøj og at overføre provenuet heraf til Danmark. Den thailandske part har dog i givet fald forkøbsret.

Men også administrative og budgetmæssige problemer vil kunne præge opgørelsen parterne imellem. Ved aftalen af 18. juli 1967 mellem de nordiske lande og Tanzania har man i en enkelt relation taget hensyn til disse vanskeligheder, idet man ifølge traktaten tilstræber, at et eventuelt ophør af samarbejdet i hvert fald ikke finder sted på et upraktisk tidspunkt. Det hedder herom, at overenskomsten:

» . . . kan opsiges af hver af parterne ved skriftligt varsel til den anden part senest 3 måneder før udløbet af projektets budgetperiode (kalenderåret), og overenskomstens gyldighed ophører med udløbet af den budgetperiode, hvori sådant varsel er afgivet. Såfremt varsel gives mindre end 3 måneder før udløbet af projektets budgetperiode, skal overenskomsten fortsat være gyldig indtil den følgende budgetperiode udløber«.

Mere detaljerede regler om opgørelse i tilfælde af opsigelse synes hverken hensigtsmæssige eller påkrævede. Begge parter har det rent fysisk i deres magt at bringe samarbejdet til ophør, og en skriftlig opsigelse i de tilfælde, hvor den er hjemlet, vil fremtvinge en situation, der simpelthen gør en

Teknisk bistand

forhandling om udestående problemer og afslutning af en aftale herom påkrævet.

Det kan endelig nævnes, at traktaten af 28.juni 1968 med Kenya om udsendelse af danske frivillige kan ophøre uden opsigelse i tilfælde af force majeure.

Force majeure skal ifølge traktaten:

» . . . forstås som opståelse af uforudsete omstændigheder, som parterne ingen forbindelse har med og er uden kontrol over, og som gør det fysisk umuligt for dem at opfylde deres forpligtelser under denne overenskomst. Sådanne omstændigheder kan være en uafvendelig katastrofe, blokade, krig el. lign. hændelser«.

Selv hvor en sådan force majeure-klausul ikke indeholdes i traktaten, må en regel om traktatens ophør når de i klausulen nævnte omstændigheder foreligger, antages at gælde allerede ud fra den almindelige folkeret. En formulering af en force majeure-klausul bringer imidlertid klarhed over situationen, og dette kan være af betydning for relationerne mellem traktatparterne.

Interessen ud fra bistandsmæssige overvejelser synes imidlertid i første række at knytte sig til mulighederne for projektets *forlængelse*. Flere af de danske bistandstraktater indeholder udtrykkelige bestemmelser herom. At en traktat er tavs på dette punkt, er naturligvis ikke udtryk for, at regeringerne ikke kan blive enige om en forlængelse eller at en forlængelse ikke er forudset. Der findes tilfælde, hvor danske projekter er blevet fortsat udover den oprindelig stipulerede projektperiode, uden at der var udtrykkelig hjemmel herfor i den første traktat, jfr. f.eks. overenskom-

Ændringer i traktatforholdene

sten af 12.december 1964 med Pakistan om andelsinstituttet i Lahore, der blev forlænget ved aftalen af 25.marts 1967.

Bestemmelser om forlængelser er altså hverken den nødvendige eller den tilstrækkelige betingelse for, at et projekt kan blive fortsat ud over den oprindelige periode. Bestemmelserne kan have politisk betydning, men i det omfang, de kun giver mulighed for en forlængelse, er den juridiske interesse i bestemmelsernes formulering yderst sparsom.

17. Overdragelser

Det er et centralt træk i projektbistanden, at projektet på et eller andet tidspunkt skal overdrages til modtagerstaten. Dette har to aspekter. For det første skal den *know-how* og sagkundskab, der investeres i projektet i projektperioden overføres til lokale counterparts. For det andet skal ejendomsretten til materiel og udstyr overgå fra donorstaten til modtagerstaten.

For begge typer af overgangsproblemer indeholder de danske bistandsprojekter særlige regler.

Hvad angår counterparts anvendes en af to principielt forskellige måder, der tilsikrer, at lokale eksperter er i stand til at videreføre projektet. Enten kan videreuddannelsen finde sted på stedet i forbindelse med projektet eller også kan videreuddannelsen delvis finde sted i Danmark på tilsvarende virksomheder.

Et typisk eksempel på den førstnævnte ordning findes bl.a. i aftalen af 29.december 1967 med Peru om etablering af et organisk-kemisk laboratorium. Medens den danske regering påtager sig for en 2-årig periode at stille en dansk universitetsuddannet kemiker til rådighed som bl.a. skal forestå driften af laboratoriet, påtager den peruvianske regering på sin side sig bl.a. at stille en counterpart til rådighed. Han skal assistere den danske kemiker i ledelsen af laboratoriet og undervisningen med henblik på overtagelse af disse funktioner efter den danske kemikers afrejse. Der er i traktaten udtrykkelig bestemmelse om, at den danske kemiker har pligt til at sætte sin peruvianske counterpart ind i laboratoriets drift, således at hele ansvaret for dette

Overdragelser

ved afslutning af den danske kemikers tilknytning til laboratoriet vil kunne overgå til den peruvianske kemiker.

Som et karakteristisk eksempel på et projekt, hvor den fornødne sagkundskab tilsigtes erhvervet i Danmark, kan nævnes aftalen af 23. februar 1966 om oprettelsen af et odontologisk center i Marokko. Projektet – der bl. a. indebærer udsendelsen af en dansk tandlæge med erfaring i indretning af offentlige tandklinikker – forudsætter, at der knyttes en marokkansk tandlæge fast til centret. Traktaten indeholder bestemmelse om, at denne snarest efter traktatens ikrafttræden sendes på studieophold i Danmark for at sætte sig ind i praktisk odontologisk virksomhed i Danmark.

Hvilken fremgangsmåde man vælger, afhænger af den grad og art af sagkundskab, der er nødvendig for projektets videreførelse, og en fast praksis har ikke – og kan vel heller ikke forventes at have – manifesteret sig i de danske projekter.

Der er næppe tvivl om, at de heromhandlede bestemmelser hører til de vigtigste i bistandstraktaterne. Uden veluddannede counterparts vil projektet ikke kunne fortsætte efter bistandens ophør. Og det er til syvende og sidst fortsættelsen af et projekt, der er afgørende for, hvorvidt initiativet og starten af et projekt i virkeligheden skal bidrage til modtagerstatens udvikling, eller om projektet blot skal være en demonstration af god vilje uden synderlige resultater.

På den anden side må det erkendes, at den juridiske formulering ikke i sig selv er afgørende for den effektivitet, hvormed donorstatens viden overføres til de pågældende counterparts. På dette område er de menneskelige egenska-

Teknisk bistand

ber hos de udsendte eksperter i forbindelse med modtagerstatens muligheder langt mere afgørende end juridiske regler. Det er imidlertid betydningsfuldt, at netop disse bestemmelser gøres til genstand for grundige overvejelser, ligesom detaljerede bestemmelser vil kunne begrænse de kompetencekonflikter, der synes indbygget i de omtalte ordninger.

For så vidt angår de materielle goder, som donorstaten stiller til rådighed for et bistandsprojekt, indeholder de fleste danske traktater bestemmelser om, hvorledes der skal forholdes med disse goder efter projektperiodens udløb.

I ingen af traktaterne er det et problem om, hvad der skal ske med materiellet. Det skal under alle omstændigheder overgå til modtagerstaten. Problemet er alene at bestemme tidspunktet for, hvornår dette skal ske. Bestemmelserne herom er imidlertid i de danske traktater stærkt varierende.

Følgende traktater bestemmer, at ejendomsretten overgår *straks* ved det omhandlede udstyrs indførsel i modtagerstaten:

Tunesien af 6/6 63: center for videreuddannelse indenfor træ- og møbelindustrien

Pakistan af 12/12 64: andelscentret i Lahore

Peru af 30/12 64: mejerianlæg ved landbrugsuniversiteter

Ægypten af 12/1 65: høreklub i Cairo

Peru af 25/9 65: undersøgelsesprojekt om kvægs tilpasningsevne

Peru af 9/12 65: smedeværksted

Marokko af 23/2 66: odontologisk center

Overdragelser

Chile af 15/12 67: træningscenter for erhvervsuddannelse
Peru af 29/12 67: organisk-kemisk laboratorium
Marokko af 22/4 68: Landbrugseksperter med udstyr
Chile af 18/7 68: universitetseksperter
Malavi af 3/9 68: uddannelsescenter
Pakistan af 5/9 68: andelsvirksomhed.

Følgende traktater fastslår, at ejendomsretten til materiel og udstyr overgår ved *projektperiodens udløb*:

Thailand 20/10 61: center for kvæglandbrug
Kenya 26/6 64 med senere ændringer: Karen College
Thailand 25/1 65: eksperter til træforædling
Zambia 12/12 65: landbrugsprojekt
Iran 14/6 66: landbrugscenter
Indien 2/8 66: spedalskhedsbekæmpelse.

Følgende traktater bestemmer, at ejendomsretten til udstyr og materiel overgår »*efter nærmere aftale*«, hvilket må antages at betyde, at ejendomsretten går over i forbindelse med projektperiodens udløb eller i hvert fald senest på dette tidspunkt.

Tanganyika 15/12 62 (med ændringer af 18/7 68):
nordisk center
Congo 21/4 63 (med ændringer af 25/5 68): undervisningshospital
Colombia 30/4 64: udvidelse af lokalt teknisk institut.
Kenya 16/8 67: nordisk andelsinstitut

Teknisk bistand

Følgende traktater indeholder *ingen bestemmelser* om ejendomsovergangen:

Syrien 28/12 65: center for kartoffelavl

Pakistan 21/12 67: ekspertudsendelse og udstyr

Indien 10/6 68: undersøgelsesprojekt vedr. mundhulecancer

Uganda 3/7 68: Mejeriskole

Bortset fra aftalen med Indien af 10.juni 1968 indeholder de øvrige traktater bestemmelser, der synes at indicere, at ejendomsovergangen finder sted straks. Hvorvidt aftalen med Indien i det hele taget forudsætter, at Indiens regering eller universitetet skal overtage den af den danske regering »importerede« stationcar er uklart.

En enkelt aftale adskiller sig fra samtlige andre derved, at den forudsætter, at den danske regering bevarer ejendomsretten til udstyr og materiel også efter projektets afslutning. I aftalen af 2.juni 1963 med Syrien om udsendelse af 3 eksperter hedder det herom:

»Det nødvendige udstyr, som ikke vil kunne fremskaffes i den Arabiske Republik Syrien, og som stilles til rådighed for de 3 danske eksperter af Kongeriget Danmarks regering med henblik på at lette deres arbejde, forbliver den danske regerings ejendom, og den danske regering er berettiget til at hjemføre sådant udstyr til Danmark efter endt brug«.

Denne regel er antagelig motiveret af, at det påhviler Sy-

rien at fremskaffe udstyr, og kun hvor dette ikke er muligt, vil den danske regering udsende det fornødne materiel.

Ovennævnte opregning af de danske aftalers forskelligartede regler viser, at intet klart sagligt kriterium kan angives for anvendelsen af reglen om, at ejendomsretten straks overgår til modtagerstaten. Selvom de fleste af de projekter, der gennemføres i forbindelse med en eksisterende lokal institution, hjemler en omgående ejendomsretsovergang, gælder dette dog ikke undtagelsesfrit, ligesom andre projekter er omfattet af samme regel. Reglerne retter sig heller ikke efter projektets art eller karakter af undervisningsprojekter, sundhedsprojekter etc. Karakteristisk er det imidlertid, at traktatordninger med samme modtagerland altid indebærer samme ordning for ejendomsrettens overgang, hvilket synes at indebære, at reglens formulering er bestemt af modtagerstatens interesser frem for af overvejelser hos donorstaten.

Dette er vel i grunden overraskende. Spørgsmålet om tidspunktet for ejendomsrettens overgang kan nemlig tænkes at have væsentlig administrativ og især regnskabsmæssig betydning: Skal aktiverne figurere på modtagerstatens eller på donorstatens budget? Hvem bærer risikoen for tingenes undergang, hvad enten dette sker hændeligt eller ved tredieparts skadegørende handlinger? Er ejendommen som eventuelt tilhørende donorstaten beskyttet af de folkeretlige regler om immunitet for statsejendom? Hvem har dispositionsretten, idet det må erkendes, at den reelle ejendomsret giver en faktisk dispositionsadgang som næppe vil være uden betydning, såfremt der mellem parterne opstår konflikt om de organisatoriske regler for projektet? Er der en politisk eller pædagogisk interesse i, at ejendoms-

Teknisk bistand

retten bevares hos donorstaten under projektperioden? For afgørelsen af alle de nævnte spørgsmål er problemet om ejendomsretten af betydning. I praksis har der imidlertid ikke hidtil været problemer, der har gjort en generel stillingtagen aktuell, og det er derfor vanskeligt med sikkerhed at gøre gældende om den ene eller anden ordning er at foretrække.

Det synes dog nærliggende at antage, at den løsning, hvorefter ejendomsretten straks overgår til modtagerstaten ikke blot er den, der fra et dansk administrativt synspunkt er den enkleste løsning, men også hensynet til projektets formål, nemlig oprettelsen af en institution i modtagerstaten, gør det naturligt, at donorstaten straks giver afkald på sin ejendomsret.

Omkring tidspunktet for de første bistandstraktaters fremkomst har der antagelig eksisteret den tankegang, at der i selve det forhold, at donorstaten bevarer ejendomsretten, ligger en pression overfor modtagerstaten, og at denne pression kan udnyttes til at sikre, at projektet gennemføres i overensstemmelse med forudsætningerne herfor. Aftalen med Thailand af 20. oktober 1961 bestemmer således på den ene side, at materiel og udstyr skal overdrages efter projektperiodens udløb. På den anden side fastslås det i traktaten, at den danske regering kan hjemføre det omhandlede materiel og udstyr, såfremt projektet afbrydes forinden udløbet af den aftalte 8-års periode. Tilsvarende regel findes i aftalen med Iran af 14. juni 1966, men man har i denne traktat dog gjort den tilføjelse, at den iranske regering har forkøbsret til det omhandlede udstyr. Disse bestemmelser synes ikke særlig hensigtsmæssige og er vel

Overdragelser

politisk udtryk for en indstilling som synes forladt i de seneste år.

Man har iøvrigt næppe andre muligheder for at beskytte denne ejendom end de, der ligger i den valgte organisationsform og bestemmelsesret. Man kunne også anføre at problemet økonomisk ikke har nogen større interesse for donorstaten, idet man ved projektets igangsættelse jo har besluttet at stille det pågældende materiel og udstyr til rådighed, og der må kunne findes andre veje for gennemførelsen af projektet end dette, at man bliver siddende på ejendomsretten. Det skal dog indrømmes, at det nævnte argument næppe er tvingende, og undersøger man forholdene i forskellige donorlande vil man se, at meget få lande entydigt har taget stilling til det heromhandlede problem. Det kan dog bemærkes, at Sverige konsekvent gennemfører en omgående overgang af ejendomsrettighederne for materiel og udstyr til modtagerstaten.

Det kan endeligt bemærkes, at selvom ejendommen i de fleste tilfælde overdrages til modtagerlandets regering, bestemmes det praktisk taget altid, at ejendommen overdrages til brug udelukkende for projektet.

18. Retsstillingen for det udsendte personale

A. PROBLEMSTILLING

Et centralt problem ikke blot for projektets gennemførelse, men også af betydning for det personel, der udsendes, er problemet om, hvilken retsstilling de udsendte personer har under deres virksomhedsperiode i udlandet.

Det er ikke ukendt, at borgere i et land har opgaver at løse i et andet, og alt efter opgavens art tillægges der de pågældende en retsstilling, der fraviger den, der følger af den almindelige fremmedret. Diplomater tillægges således immunitet eller eksterritorialitet ud fra forskelligartede teoretiske synspunkter. De Forenede Nationers såkaldte fredsbærende styrker eller medlemmer af NATO eller andre internationale forsvarsarrangementer er underkastet eksterritorial jurisdiktion. Selvom indholdet og begrundelsen for disse regler ikke er ensartet, er de alle vel nok motiveret af det funktionelle synspunkt, at reglerne er praktiske, måske endog nødvendige for at udsenderstaten eller forsvarsalliancen kan virke og varetage sine interesser på den mest hensigtsmæssige måde. Det er imidlertid karakteristisk for de nævnte ordninger, at disse – uanset om de er hjemlet i den almindelige folkeret eller i særlige traktater – virker på basis af gensidighed. Den interesse en stat har i at indrømme en anden stat særlige rettigheder modsvares af ønsket om at udnytte tilsvarende forrettigheder i den anden stat.

Med hensyn til det som led i bistandsordninger udsendte personale er forholdet i virkeligheden et andet. Modtager-

Retsstillingen for det udsendte personale

staten er i realiteten den, der er nærmest interesseret i at fremmede eksperter virker i forbindelse med projektet som u-landsfrivillige, og egentlig gensidighed bliver der i praksis næppe tale om. Alligevel finder man i alle bistandstraktater særordninger. Motiverne til de forskellige regler kan variere. Der er dog det fælles træk, at reglerne er udtryk for rent praktiske overvejelser til fremme af bistandens effektivitet, og for et samspil mellem donorstatens og modtagerstatens lovgivning, der har videregående interesse. Gennem dette samspil adskiller reglerne sig på afgørende måde fra de såkaldte »kapitulationstraktater«, hvorefter fremmede i begyndelsen af dette århundrede var unddraget jurisdiktion i visse asiatiske, afrikanske og mellemøstlige stater.²¹

Problemet om det udsendte personales retlige status kan betragtes i forskellige relationer, nemlig såvel i forhold til donorstaten som i forhold til modtagerstaten og i forholdet til projektet som sådant i de tilfælde, hvor der til dette er knyttet en selvstændig af regeringerne uafhængig projektstyrelse. Retsstillingen i disse henseender kan være bestemt af den interne lovgivning i henholdsvis donorstaten og modtagerstaten, den indgåede ansættelseskontrakt mellem donorstaten og den udsendte ekspert eller frivillige og af den mellem parterne indgåede bistandsoverenskomst.

Alle de nævnte relationer og de anførte retskilder er na-

21. Betegnelsen »kapitulationstraktater« giver disse jurisdiktionsarrangementer, der ofte indebar oprettelsen af særlige domstole et odiøst skær, som forekommer uberettiget. Traktaterne var bl.a. motiveret af, at den lokale jurisdiktion var religiøst orienteret og simpelthen ikke akcepterede ikke-troende som retssubjekter.

Teknisk bistand

turligvis af betydning for den retsstilling, det udsendte personale har, f.eks. vil der være en vis sammenhæng mellem den i kontrakten eller i udsenderstatens lovgivning hjemlede ret til opsigelse og traktatens eventuelle bestemmelser om hjemkaldelse, ligesom der kan være en sammenhæng – eventuelt en modsætning – mellem de i kontrakten indeholdte vilkår og modtagerstatens forpligtelser med hensyn til bolig, rejsegodtgørelse etc. i henhold til traktaten. Hvorledes harmonien mellem de forskellige retssystemer etableres, skal ikke her gøres til genstand for nærmere drøftelse. Udgangspunktet for nærværende undersøgelse vil først og fremmest være bistandstraktaten. Ansættelsesvilkårene og den interne lovgivning i de to stater vil kun blive berørt i det omfang det måtte være nødvendigt for forståelsen af traktatbestemmelserne.

Blandt det udsendte personale har der i praksis dannet sig forskellige grupper, hvis retlige eller faktiske stilling i visse relationer er forskellig. Man sonderer således i praksis mellem a) langtidseksperter og b) korttidseksperter på den ene side, og c) frivillige på den anden side.

Fælles for alle tre grupper er, at de pågældende udnævnes af udsenderstatens regering, og at de modtager løn fra udsenderregeringen. Eksperterne er ofte tilknyttet et bestemt projekt, medens de frivillige bliver sat til opgaver, som ganske vist fastsættes ved aftale mellem modtagerstaten og udsenderstaten, men som ikke er så klart definerede. En særlig gruppe af udsendt personel udgøres af d) rådgivere, det vil sige personer, der vel nok udpeges af donorstaten, men som oftest får deres løn udbetalt af modtagerstaten og for så vidt angår ordremyndighed alene er knyttet til denne

Retsstillingen for det udsendte personale

stat derved, at de virker som særlige sagkyndige indenfor modtagerstatens administrative apparat.

De momenter, der synes at have særlig interesse, er spørgsmålet om udnævnelse, hvilke retsregler det udsendte personale er underkastet, hvorvidt dette personel har særlige privilegier under deres ophold, samt om der tilsikres det udsendte personel en vis immunitet fra den lokale jurisdiktion.

B. UDNÆVNELSE

Det følger af bistandsprojekternes karakter, at det udsendte personel udnævnes af den danske regering eller af en institution, der i relation til modtagerstaten optræder på regeringens vegne. De frivillige udnævnes således i henhold til traktaterne herom af den private organisation Mellempfolkeligt Samvirke, ligesom Red Barnet i henhold til overenskomst med Indien af 15. maj 1963 (jfr. tillæg af 2. august 1966) vedrørende et spedalskhedsbekæmpelsesprojekt udnævner det danske personel, der skal udsendes til Indien.

Medens spørgsmålet om, hvem der udnævner personale, nok kan have betydning for den enkelte ekspert med hensyn til ansættelsesforhold, er spørgsmålet uden større interesse i relation til modtagerstaten.

Ingen af de indgåede traktater indeholder udtrykkelig bestemmelse om, at det udsendte personel skal *godkendes* af modtagerstaten. De udsendte personers kvalifikationer er som regel bestemt i grove træk som »eksperter« indenfor det område, som projektet angår, eller som »projektleder«, »instruktører« eller lignende uden nærmere angivelse

Teknisk bistand

af faglige kvalifikationer. I nogle tilfælde er det aftalt, at den pågældende skal have gennemgået en bestemt uddannelse, jfr. f. eks. aftalen af 29.december 1967 med Peru om udsendelse af »en universitetsuddannet« kemiker.

Det siger sig selv, at modtagerstaten ikke har mulighed for på forhånd at konstatere, om det personale der påtænkes udsendt, opfylder de nødvendige og aftalte faglige kvalifikationer. En sådan undersøgelse er vist næppe heller påkrævet i betragtning af, at udsenderstaten har en nærliggende og væsentlig interesse i at undgå, at et projekt bryder sammen på grund af manglende kvalifikationer hos det udsendte personale. Dette betyder naturligvis ikke, at personalet altid er kvalificeret, men alene at de manglende kvalifikationer kun sjældent kan konstateres i forbindelse med udnævnelsen og før den pågældende person er sendt ud under de særlige forhold i modtagerstaten. Imidlertid kan der være andre spørgsmål ved det udsendte personale, som modtagerstaten lægger vægt på, og hvor en ret til forhåndsgodkendelse ville være praktisk. Man kan tænke sig, at modtagerstaten søger at undgå at modtage personer af en bestemt nationalitet – idet traktaterne ved udtrykkene »danske« eksperter næppe udelukker Danmark fra at udpege andre end danske statsborgere – ligesom et politisk eller religiøst tilhørsforhold kan fremkalde komplikationer. Disse momenter kan af nærliggende årsager næppe nedfældes i traktaterne og her ville en formel godkendelse før ansættelseskontrakt blev indgået med den pågældende være på sin plads.

Af traktaten af 20.oktober 1961 med Thailand om oprettelse af et landbrugscenter synes det forudsætningsvis at

Retsstillingen for det udsendte personale

fremgå, at Thailand skal godkende den danske leder og det danske personale. Det hedder i traktaten, at personalet indgår i den diplomatiske mission, hvilket i denne henseende betyder, at den sædvanlige diplomatiske godkendelsesprocedure følges. Men også i de tilfælde, hvor spørgsmålet slet ikke er berørt, må det antages, at modtagerstaten har bevaret den sædvanlige ret til at nægte at godkende modtagelsen af borgere fra et andet land, der skal virke i modtagerstaten. Man kan måske endda hævde, at der er langt stærkere grunde for modtagerstaten til at tage stilling til det udsendte bistandspersonale end til på forhånd at godkende udsendte diplomater som jo i det væsentligste virker i udsenderstatens interesse.

Godkendelsesrettens betydning indskrænkes dog noget gennem reglerne om modtagerstatens ret til at kræve udsendt personale tilbagekaldt, omend det må erkendes, at det politisk set er et kraftigere skridt at kræve en person hjemkaldt end at nægte godkendelsen af hans udsendelse.

C. PRIVILEGIER OG IMMUNITET

I den internationale praksis har den regel udviklet sig, at visse kategorier af udlændinge, f.eks. diplomater og internationale tjenestemænd, der opholder sig og virker i en anden stat end deres egen, nyder privilegier og immunitet i opholdsstaten. Sondringen mellem disse former for rettigheder – privilegier og immunitet – er hverken logisk eller sprogligt berettiget. Ethvert personligt privilegium er tillige udtryk for immunitet fra gældende lovgivning, ligesom indrømmede undtagelser fra denne lovgivning er mo-

Teknisk bistand

tiveret af de privilegier, der herved ydes den fremmede. Ikke desto mindre har der i praksis udviklet sig den terminologi, at udtrykket privilegier anvendes som betegnelse for de forrettigheder, der indrømmes med hensyn til opholdsstatens fiskale lovgivning såsom skattelovgivning, toldlovgivning, love og regler om valutariske restriktioner og lignende, medens udtrykket immunitet anvendes i forbindelse med fritagelse for lokal jurisdiktion herunder specielt søgsmål med hensyn til strafferetlige eller erstatningsretlige spørgsmål eller andre krav mod den pågældende udlænding.²² Det må antages, at denne hævdvundne praksis har været bestemmende for formuleringen af de indgåede bistandstraktater.

a. Forholdet til opholdsstatens lovgivning

Indledningsvis må det fastslås, at de udsendte eksperter, frivillige og rådgivere, er underkastet opholdsstatens lovgivning, medmindre der i traktaten eller i den folkeretlige sædvane er gjort særlige undtagelser. Sådanne undtagelser er uhyre sjældne og gælder end ikke for diplomater. Også disse er underkastet opholdsstatens lovgivning, hvilket blandt andet giver sig det udslag, at diplomater kan sagsøges ved hjemlandets domstole, f.eks. for erstatningskrav som deres handlinger og undladelser i opholdsstaten måtte have givet anledning til. Der findes ingen rimelig begrundelse for at udsendt bistandspersonale som led i u-landsarbejdet skulle have en anden retsstilling som ville fritage

22. Jfr. Clifton E. Wilson: *Diplomatic Privileges and Immunities*, (Arizona 1967).

Retsstillingen for det udsendte personale

dem fra det naturlige, at de skal følge opholdsstatens lovgivning. Dette resultat fremgår bl.a. af aftalen med Thailand af 20.oktober 1961, hvor det som nævnt foran bestemmes, at projektpersonalet indgår i den diplomatiske mission. En række af de seneste bistandstraktater udtaler sig udtrykkeligt om spørgsmålet, således aftalerne med Marokko af 23.februar 1966 og 22.april 1968, med Congo (Kinshasa) af 25.maj 1968, med Uganda af 3.juli 1968 og med Tanzania af 18.juli 1968. Tilsvarende bestemmelser er indeholdt i aftalen om frivillige med Kenya af 28.juni 1968 og med Uganda af 3. juli 1968.

De udtrykkelige bestemmelser om den lokale lovgivnings gyldighed må antages at være indsat i traktaterne først og fremmest af pædagogiske grunde. De ændrer ikke retsstillingen, idet den tilsvarende retsstilling måtte gælde selv uden bestemmelser herom.

I visse tilfælde og antageligt som en direkte følge af projektet og dermed samarbejdets karakter – er der i traktaten indsat bestemmelse om, at ikke alene den lokale lovgivning, men også lokale tjenesteforskrifter skal respekteres af det udsendte personale. Dette gælder således for alle de frivillige og de særlige rådgivere, der i tjenstlig henseende er underlagt regerings- eller andre institutioner, ligesom generalaftalen med Brasilien af 25.februar 1966 om teknisk samarbejde og aftalerne med Marokko af 23.februar 1966 og 22.april 1968, med Tanzania af 5.april 1967 og med Congo (Kinshasa) af 25.maj 1968 fastslår tilsvarende forpligtelser. Sidstnævnte aftale nævner udtrykkeligt, at det danske personale er »underkastet Den demokratiske Republik Congo's love og regulativer, såvel som den hierarkiske myndighed

Teknisk bistand

udøvet af den administrative congolesiske instans, hvorunder det er placeret«. Samtidig vil de to regeringer dog afstå fra at pålægge det nævnte personale »enhver virksomhed eller ydelse, som er de funktioner, til hvilke de antaget, uvedkommende«.

At det udsendte personale er undergivet den lokale lovgivning, er naturligvis ikke nødvendigvis en ulempe, idet også lovgivningens beskyttelsesregler for liv og ejendom finder anvendelse på det pågældende personel. Dette er specielt fremhævet i visse traktater, hvor regeringen i modtagerstaten forpligter sig til at sikre, at de udsendte eksperter og deres familier kan nyde lovens fulde beskyttelse, jfr. f.eks. aftalen med Uganda af 3.juli 1968.

b. Privilegier

For så vidt angår privilegier indeholder samtlige bistands-traktater bestemmelser om, at det udsendte personel er fritaget for skatter af lønudbetalinger m.v. fra udsenderstaten. Endvidere fastslås retten til fri indførsel af de goder, der er nødvendige for hvervets udførelse, for etableringen i den nye daglige tilværelse samt fri indførsel af et motor-køretøj.

Disse privilegier er velbegrundede. Det synes ikke at være rimeligt, såfremt modtagerstaten gennem skatter og told etc. skulle kunne benytte sig af bistandsprojekter til at skaffe sig indtægter til dækning af helt andre og projektet uvedkommende poster på statsbudgettet. På den anden side er der næppe basis for at indrømme større fiskale privilegier end formålet med udsendelsen af projektpersonale kræver.

Retsstillingen for det udsendte personale

De formulermæssige yderpunkter med hensyn til toldprivilegier repræsenteres af den ovennævnte aftale med Thailand af 20.oktober 1961 og aftalen med Tanganyika af 15.december 1962. Den førstnævnte fastslår, at det danske personale »nyder sædvanlige diplomatiske privilegier, herunder fritagelse for betaling af skatter og afgifter på varer, der indføres til deres private brug«. Dette betyder bl.a., at en under opholdet foretaget import af varer kan finde sted uden erlæggelse af afgifter. Aftalen med Tanganyika indeholder på den anden side gennem henvisning til lokal toldlov en detaljeret opregning af arter og mængder af effekter, der kan indføres toldfrit. Det afgørende kriterium synes at være, at de omhandlede effekter skal have været i den udsendte eksperts eje før bosættelsen i modtagerstaten. Dette sidste princip har siden været det dominerende i bistandstraktaterne, jfr. f.eks. overenskomsten med Uganda af 3.juli 1968, hvor det om de frivillige hedder, at Uganda skal undlade at beskatte eller belægge med afgifter: »personlige ejendele og bohave af enhver art, som var i de frivilliges besiddelse på deres tidligere bopæl . . .«. Jfr. også den af de Forenede Nationer i 1963 udarbejdede modeltraktat, hvor det bestemmes, at udsendte eksperter skal: »have the right to import free of duty their furniture and effects at the time of first taking up their post in the country in question«.

Det bør endelig nævnes, at der i nogle af traktaterne er givet direkte udtryk for, at der skal ydes bistandspersonalet lettelser også ved udrejsen, således at indbo og opsparat kapital kan udføres uden restriktioner eller afgifter.

Bestemmelserne om skatte- og toldprivilegier er ofte

Teknisk bistand

ledsaget af bestemmelser om, at dansk personale ikke skal behandles ringere end andre udenlandske eksperter i området.

c. Immunitet

Medens reglerne om privilegier er ret så ensartede, viser de tilsvarende regler om immunitet fra retsforfølgning et betydeligt mere varieret billede.

Mange traktater indeholder overhovedet ingen regler om denne centrale side af den daglige tilværelse for det udsendte personale.²³ Andre indeholder blot henvisning til »sædvanlige regler«, »standardregler« og lignende, medens andre igen indeholder detaljerede bestemmelser om det udsendte personels retlige status eller – hvad der i praksis ofte er det samme – en henvisning til de regler, der gælder for de Forenede Nationers eksperter.

Det fremgår imidlertid af traktaterne, at bortset fra den ovennævnte aftale med Thailand af 20. oktober 1961, hvor eksperterne får status som diplomater – adskiller retsstillingen for det udsendte personale sig fra den traditionelle diplomatiske immunitet på den måde, at immuniteten i væsentlige henseender er mindre omfattende for bistandspersonale, medens immuniteten på et enkelt punkt rækker videre end for diplomater.

Ifølge de nyeste aftaler er udsendte eksperter fritaget

23. USA's traktat med Guayana af 7. juni 1967 indeholder – ligesom andre amerikanske traktater – bestemmelse om, at modtagerstaten skal »... accord them full aid and protection, including treatment no less favorable than that accorded to nationals of the U.S. residing in Guyana . . .«

Retstiltingen for det udsendte personale

for søgsmål (legal process) for så vidt angår visse handlinger, der står i forbindelse med deres hverv. I aftalen med Malavi af 3. september 1968 om oprettelse af et teknisk uddannelsescenter er den herhenhørende bestemmelse formuleret således, at Malavis regering vil »tilstå det danske personale retlig immunitet i forbindelse med personalets mundtlige eller skriftlige udtalelser og handlinger under udførelsen af deres tjenesteplichter«. Denne formulering, der er i nøje overensstemmelse med den af FN i 1963 udarbejdede modeltraktat art. IV, stk. 5 a²⁴ findes også i aftalen med Uganda af 3. juli 1968 og i aftalen om frivillige af samme dato.

I enkelte andre traktater benyttes andre formuleringer, jfr. f.eks. med Congo (Kinshasa) af 25. maj 1968, men det er et gennemgående træk, at immuniteten for bistandspersonalet i modsætning til, hvad der gælder for diplomater ikke rækker videre end til at omfatte søgsmål, der står i forbindelse med personalets tjenstlige funktioner. Søgsmålsimmuniteten er således i omfang af begrænset karakter.

Medens diplomater, skønt søgsmålsimmune, kan sagsøges for hjemlandets domstol eller efter funktionsperiodens ophør og således i princippet er ansvarlige for deres handlinger i henhold til opholdsstatens lovgivning, er immuniteten for bistandspersonale af et videre omfang. Aftalen med Tanzania af 5. april 1967 indeholder således følgende bestemmelse:

»Tanzanias regering (forpligter) sig til . . . at bære enhver risiko og dække ethvert krav, som måtte hidrøre

24. Jfr. *UN Juridical Yearbook* 1963, p. 37.

Teknisk bistand

fra, opstå under eller på anden måde have forbindelse med enhver virksomhed, som omfattes af denne overenskomst. Uden indskrænkning i, hvad bestemmelserne i foranstående i al almindelighed indebærer, vil Tanzanias regering holde den danske regering og eksperter skadesløse mod enhver form for ansvar, sagsanlæg, søgsmål, krav, skader, udgifter eller gebyrer i forbindelse med dødsfald, skade på person eller ejendom eller noget andet tab, der hidrører fra eller sker i forbindelse med en handling eller undladelse under virksomhed, der omfattes af denne overenskomst«.

Tilsvarende bestemmelser findes i de fleste af de i 1968 indgåede aftaler og i enkelte af de tidligere traktater, ligesom bestemmelser om skadesløsholdelse findes i aftalerne om frivillige med Zambia, Uganda, Kenya og Tanzania. I nogle af sidstnævnte traktater gøres der dog specielle undtagelser for de tilfælde, hvor den frivillige har handlet med grov forsømmelse eller med forsæt, altså hvor ansvaret ikke er et bona-fide ansvar.

Disse immunitetsregler skal næppe forstås som hjemlende fritagelse for søgsmål. De synes snarere at give udtryk for materiel immunitet, derved at hverken personalet eller den danske regering hæfter for erstatningskrav, som man måtte blive idømt. Modtagerregeringen vil i alle tilfælde skadesløsholde den danske regering eller det udsendte personale.

Disse ordninger – der som nævnt indholdsmæssigt går videre, end hvad der gælder for diplomater – synes at være velbegrundede. Den danske regering og det danske personel

Retsstillingen for det udsendte personale

virker i modtagerstaten først og fremmest i dennes interesse, og de udfører projekter, der udelukkende eller i det væsentligste kommer denne til gode. Såfremt et projekt medfører ansvarsbegrundende skader, synes der i modtagerstatens umiddelbare interesse at være en naturlig begrundelse for, at denne stat bærer erstatningsansvaret. Dette er da også udtrykkeligt anført i aftalen af 5. april 1967 med Tanzania om frivillige fra Danmark.

I tilslutning til disse regler indeholder enkelte traktater bestemmelser om, at modtagerstaten for krav mod den danske regering indtræder i regeringens retsposition. Således hedder det i aftalen af 3. september 1968 med Malavi:

»For det tilfælde, at Malavis regering måtte foretage nogen betaling . . . (for at holde Danmarks regering skadesløs) . . . er nævnte regering berettiget til at udøve alle sådanne rettigheder, krav og immuniteter, som Danmark kunne gøre gældende overfor trediemand«.

Det må imidlertid tilføjes, at for så vidt angår skader, der forårsages af frivillige, og som skyldes »overlagt hensigt eller grov forsømmelse« har f.eks. Kenyas regering i henhold til traktat af 28. juni 1968 forbeholdt sig ret til at udøve modregning i ydelser, der tilkommer den frivillige.

Et enkelt traktatarrangement indeholder dog ingen regler om, at der tilsikres det udsendte personale nogen form for immunitet. I traktaten af 22. april 1968 med Marokko om samarbejde på det forstmæssige område findes der således en bestemmelse, der i virkeligheden giver udtryk for, at ingen immunitet anerkendes. Det hedder således i traktaten:

Teknisk bistand

»De regler, der gælder for den marokkanske stats personale med hensyn til ansvar, vil ligeledes gælde for de danske eksperter. I tilfælde af, at de personligt bliver draget til ansvar for skader opstået i forbindelse med tjeneste eller på grund af denne, vil de kunne få bistand og råd hos kongeriget Marokkos regering«.

Denne ordning synes af de straks nedenfor anførte grunde ikke ganske rimelig.

Det fremgår af ovenstående skildring af principperne i de danske bistandstraktater, at den retsstilling udsendte danske eksperter, rådgivere og frivillige nyder som et led i udførelsen af deres hverv, er særdeles varierende alt efter stedet for deres virke og udførligheden af de bestemmelser, der er indeholdt i de traktater, der danner grundlaget for deres udsendelse.

I det omfang, traktaterne ikke indeholder regler om privilegier og immunitet, vil sådanne forrettigheder ikke tilkomme det udsendte personale, idet det er en fundamental regel i staternes samvirke, at personer, der opholder sig i en stat, er underkastet såvel denne stats lovgivning som dens jurisdiktion. En omhyggelig formulering af immunitetsreglerne er derfor en forudsætning for fritagelse for jurisdiktion og for fritagelse for erstatningsansvar.

Sådan fritagelse for så vidt angår det udsendte bistandspersonale adskiller sig imidlertid også i sin begrundelse fra de regler, der bør gælde, og som faktisk gælder for diplomater. Det udsendte personale har ingen opgaver, der i repræsentativ og prestigemæssig henseende svarer til de opgaver, der pålægges det traditionelle diplomati. Men på den

Retstiltingen for det udsendte personale

anden side virker bistandspersonalet oftest for en begrænset tid under særdeles fremmedartede omgivelser, hvor lovgivningen kan have et indhold, der på afgørende punkter adskiller sig fra den traditionelle juridiske forestillingsverden, som præger donorstaten og dermed dennes udsendinge. Det forekommer ikke urimeligt, at der, også under hensyn til modtagerstatens interesse i projekternes gennemførelse, indrømmes de pågældende en vidtgående søgsmålimmunitet, ligesom det ikke vil være urimeligt, om u-landsfrivillige fik helt den samme retsstilling som andre eksperter. Sondringen mellem forskellige klasser af udsendte eksperter – ad modum sondringen mellem forskellige klasser af diplomater – synes der ikke at være nogen rimelig begrundelse for.

At visse traktater indeholder bestemmelser om, at den lokale ambassade – og for de frivilliges vedkommende Mellempfolkeligt Samvirkes regionalleder – øjeblikkelig skal underrettes, såfremt en udsendt person, hans ægtefælle eller andre, for hvem han er ansvarlig, arresteres eller tilbageholdes eller bliver genstand for kriminel sigtelse er naturligvis betydningsfuldt, men næppe tilstrækkeligt.

19. Tavshedspligt

Et lidet påagt spørgsmål er problemet om, hvorvidt den udsendte ekspert, rådgiver eller frivillige har tavshedspligt overfor bl. a. sin egen regering med hensyn til oplysninger, han måtte få kendskab til under sit samarbejde med modtagerstaten ved projektets realisering.

Spørgsmålet er vel heller ikke af større betydning i de tilfælde, hvor der er tale om et projekt i snævrere forstand under en ledelse, hvor også modtagerstaten er repræsenteret. I de tilfælde, hvor der alene er tale om rådgivere eller eksperter, der kun skal samarbejde med lokale myndigheder, kan man dog tænke sig, at problemet opstår. Der foreligger her en interessekonflikt mellem på den ene side udsenderstaten, der har en legitim interesse i at følge projektet for at konstatere, om bistanden er effektiv og udnyttes i overensstemmelse med de forudsætninger, hvorunder den er ydet, og på den anden side modtagerstaten, der ønsker at udnytte det udsendte personale til opgaver, der berører områder, hvor måske en tavshedspligt for det fremmede personale vil være særdeles velbegrunderet og måske ovenikøbet en forudsætning.

De fleste bistandstraktater indeholder hjemmel til – eller ligefrem påbyder – at der til modtagerstaten fremsendes rapporter om bistandens udnyttelse. Kun generalaftalen af 5. april 1967 med Tanzania tager imidlertid direkte stilling til den nævnte interessekonflikt, idet den indeholder følgende bestemmelser herom:

»Hver ekspert har ret til at underrette den danske regering om resultatet af undersøgelser, hvorom han i for-

Tavshedspligt

vejen har aflagt beretning til Tanzanias regering, medmindre dette ville være til skade for Tanzanias sikkerhed eller Tanzanias regering klassificerer disse undersøgelsesresultater som fortrolige eller hemmelige«.

Hvor ingen regler findes, må det antages, at udsenderstatens interesse i at følge med i projektet må have en mervægt overfor modtagerstatens interesse i at hemmeligholde oplysninger, der på en eller anden måde kommer til bistandspersonalets kundskab. Såfremt modtagerstaten ønsker en hemmeligholdelse, må en sådan udtrykkelig aftales. En sådan regel synes ikke at være byrdefuld, da der kun vil være uhyre få projekter, hvor udlændinge får berøring med klassificerede oplysninger.

20. Hjemsendelse og tilbagekaldelse

I samtlige aftaler om udsendelse af frivillige findes særlige bestemmelser, der hjemler ret til at afbryde samarbejdet mellem den pågældende og projektet med den virkning, at den frivillige hjemkaldes. Denne ret tilkommer *modtagerstaten*, såfremt en frivilligs arbejde eller adfærd er utilfredsstillende efter modtagerstatens skøn. Modtagerstaten har dog pligt til at rådføre sig med regionallederen på stedet med henblik på foranstaltninger til den frivilliges hjemsendelse.

Tilsvarende adgang til tilbagekaldelse tilkommer *Mellempfolkeligt Samvirke*, der med hensyn til udsendelse af frivillige i forhold til modtagerstaten optræder på den danske regerings vegne. Såfremt Mellempfolkeligt Samvirke udnytter denne ret, skal denne organisation dog i henhold til generalaftalerne af 3.juli 1968 med Tanzania og Uganda bestræbe sig på at erstatte den pågældende.

Det bestemmes yderligere i bistandstraktaterne, at *den frivillige* i overensstemmelse med kontrakten mellem denne og Mellempfolkeligt Samvirke har ret til at fratræde sin stilling efter at have rådført sig med regionallederen og givet den institution, hvortil han er udsendt, rimeligt varsel.

De pågældende bestemmelser synes praktiske og rimelige. De virker antagelig som pønbestemmelser og som sikkerhedsventiler, der gør det muligt for alle parter at afbryde samarbejdet for så vidt angår enkelte personer, hvis dette samarbejde er blevet belastende.

For så vidt angår andet udsendt personale end frivillige

Hjemsendelse og tilbagekaldelse

findes hjemsendelses- og tilbagekaldelsesklausuler kun i yderst begrænset omfang.

I de nordiske konventioner om bistand til kooperationen i Kenya (16. august 1967) og Tanzania (18. juli 1968) findes således bestemmelser om, at hver af parterne (staterne) under forbehold af gensidig konsultation har ret til at kræve enhver ekspert hjemkaldt, hvis dennes arbejde eller opførelse er utilfredsstillende. Herudover findes sådanne klausuler kun i de generelle overenskomster om teknisk samarbejde af 5. april 1967 og 3. juli 1968 med henholdsvis Tanzania og Uganda. Bestemmelserne er enslydende og er i den seneste aftale formuleret således:

»Republikken Ugandas regering har ret til at anmode om hjemkaldelse af enhver ekspert, hvis arbejde eller adfærd er utilfredsstillende; før udøvelsen af denne ret forpligter republikken Ugandas regering sig til at rådføre sig med den danske regering herom. Den danske regering har ret til når som helst at hjemkalde en ekspert. I tilfælde af hjemkaldelse vil den danske regering gøre alt for at finde en afløser for den hjemkaldte ekspert, hvis republikken Ugandas regering anmoder herom«.

Der er i denne bestemmelse en bemærkelsesværdig formel forskel mellem modtagerstatens og udsenderstatens retsposition. Modtagerstatens anmodning om hjemkaldelse skal begrundes i utilfredsstillende arbejde eller adfærd, ligesom modtagerstaten har pligt at konsultere den danske regering. Disse begrænsninger gælder ikke for udsenderstaten, hvilket

Teknisk bistand

måske kan skyldes den stærkere personlige tilknytning, der eksisterer til udsenderstaten bl.a. gennem kontraktforholdet med den udsendte ekspert.

Det må dog formodes, at der i praksis næppe vil være stor forskel på de to parter adgang til at hjemkalde en ekspert. Sidste punktum i bestemmelsen synes at forudsætte, at konsultationer faktisk finder sted også når udsenderstaten anvender den citerede traktatbestemmelse.

I de tilfælde, og dette er som nævnt langt de fleste, hvor bistandstraktaterne ikke indeholder hjemmel for hjemsendelse eller tilbagekaldelse af det udsendte personale, må det dog vistnok antages, at såvel modtagerstaten som udsenderstaten har adgang til at kræve eksperter udskiftet. Dette vil ikke blot være en følge af staternes almindelige rettigheder til at bestemme, hvilke personer der skal opholde sig på territoriet, men en sådan adgang vil også være helt naturlig, når henses til traktaternes formål, nemlig realiseringen af et bistandsprojekt i samarbejde mellem de to staters myndigheder. En ekspert, der viser sig at savne de fornødne forudsætninger for at gennemføre det aftalte projekt – enten fordi han eller den lokale myndighed, som han skal samarbejde med, mangler de personlige egenskaber for at samarbejde – vil hverken tjene modtagerstatens eller udsenderstatens interesser.

Det forhold, at det må antages, at staterne har adgang til henholdsvis at kræve hjemkaldelse eller tilbagesendelse af en ekspert gør imidlertid ikke særlige traktatbestemmelser herom overflødige. Disse bestemmelser kan hjemle en særlig procedure eller formulere særlige hjemkaldelsesgrunde. Dette har ikke blot pædagogisk – præventiv – betydning

Hjemsendelse og tilbagekaldelse

for det udsendte personale, men det kan ligeledes medvirke til, at afbrydelsen af et samarbejde med en enkelt person betragtes som et – ganske vist usædvanligt omend ikke uforudseligt – led i en hensigtsmæssig procedure for virkeliggørelse af projektet, uden at spørgsmålet nødvendigvis bringes op i et politisk plan mellem de to landes regeringer.

21. Retsmidler

En sammenligning mellem de bistandstraktater, der hjemler financier bistand og dem, der omfatter teknisk bistand, viser en markant forskel med hensyn til omfang og arten af de retsmidler, der står til parternes rådighed i tilfælde af konflikt med hensyn til indholdet eller fortolkningen af traktatbestemmelserne.

Som skildret ovenfor indeholder traktaterne om danske statslån til bistandsprogrammer i udviklingslandene udførlige bestemmelser om obligatorisk voldgift.

Sådanne retsplejeklausuler eksisterer ikke, hvor det drejer sig om den i dette afsnit omhandlede tekniske bistand. Disse former for bistandstraktater indeholder højst bestemmelser om, at »de implicerede regeringer skal forhandle om ethvert anliggende vedrørende denne overenskomst på enhver af regeringernes anmodning«, jfr. aftalen af 3. september 1968 med Malavi, eller om at »samråd vedrørende denne overenskomsts anvendelse og hensigtsmæssige gennemførelse såvel som enhver ændring deraf finder sted ad diplomatisk vej« (jfr. aftalen af 12. januar 1965 med Den forenede Arabiske Republik). Oftest indeholder traktaterne dog slet ingen bestemmelser om retsmidler.

Denne forskel mellem de to former for bistandstraktater kan være tilfældig. Den omstændighed, at der ved tekniske bistandsprojekter ofte institueres en projektledelse, hvor begge parter er repræsenteret og følgelig kan udveksle synspunkter om alle forhold projektet vedrørende – herunder også traktatens indhold og fortolkning – gør imidlertid ikke retsplejeklausuler ganske overflødige. Der kan jo tænkes

situationer, hvor parterne kommer til uforenelige synspunkter, og hvor en autoritativ afgørelse kan være hensigtsmæssig. Imidlertid forekommer retsplejeklausuler i det hele taget meget sjældent i staternes praksis på bistandsområdet, og heller ikke de af de Forenede Nationer udarbejdede modeltraktater indeholder sådanne bestemmelser. Forklaringen herpå kan måske være den, at gennemførelsen af et projekt nødvendigvis kræver et samarbejde, og at begge parter derfor har et stærkt incitament til at forhandle sig til en løsning, eventuelt en traktatændring for at kunne videreføre projektet, medens der på den anden side næppe er væsentlige statsinteresser hos nogen af staterne forbundet med hensynet til at projektet gennemføres netop på den måde og under de former, der er aftalt i traktaten. Dette betyder selvsagt ikke, at traktatbestemmelserne ikke er af stor betydning, men hele situationen omkring et teknisk bistandsprojekt viser, at problemerne ikke egner sig til at blive løst ved juridiske afgørelsesmetoder.

For så vidt angår den finansielle bistand ved ydelse af programlån er situationen en ganske anden. Uanset at disse lån som ovenfor beskrevet ydes især i låntagerens interesse, er der her tale om et långiver/låntager forhold, der kan tænkes at medføre en modsætning mellem forskelligartede interesser hos de implicerede stater, efter at lånet er ydet. Dette vil være en traditionel konfliktsituation, der ofte vil kunne løses ved hjælp af en voldgiftsret.

Det må dog understreges, at parterne i et teknisk bistandsprojekt, såfremt en uløselig juridisk konflikt skulle opstå, naturligvis på dette tidspunkt kan aftale voldgift, hvis dette i sjældne tilfælde måtte være påkrævet.

Teknisk bistand

Uanset de gode grunde, der kan anføres til støtte for den opfattelse, at særlige klausuler om retsmidler kan undværes i traktater om teknisk bistand, kan det være rimeligt at pege på aftalen af 27.juni 1963 mellem England og de Forenede Nationer om udsendelse af FN-personale (O.P.E.X.: Operational and Executive Personnel) til britiske territorier. Det bestemmes bl. a. i denne aftale:

»1. Any dispute between the Government of the Territory and any officer arising out of or relating to the conditions of his service may be referred to the UN by either the Government of the Territory or the officer involved, and the UN shall use its good offices to assist them in arriving at a settlement. If the dispute cannot be settled in accordance with the preceding sentence, the matter shall be submitted to arbitration at the request of either party to the dispute . . .

2. Any dispute between the UN and the Government of the UK or the Government of any of the Territory arising out of or relating to this Agreement which cannot be settled by negotiation or other agreed mode of settlement shall be submitted to arbitration at the request of either party to the dispute . . .«

IV. DET NORDISKE SAMARBEJDE

Den foregående analyse af bistandstraktaterne såvel på det fiancielle som på det tekniske område har også medtaget de traktater, hvor den ydende part er de nordiske stater i fællesskab. Det har ikke været fornødent at behandle disse traktater for sig, idet relationerne mellem den ydende part og modtagerstaten ikke forandres principielt, fordi den ydende part er et etableret fællesskab mellem tre eller fire stater. Ganske vist kan sammensætningen af de bestemmende organer for projektet være noget mere kompliceret, men for modtagerstaten er retsstillingen ikke ændret, fordi ydelserne hidrører fra flere lande.

Fra dette hovedsynspunkt – der fuldt ud dækker aftalerne af 16.august 1967 mellem Danmarks, Finlands, Norges og Sveriges regeringer og Kenyas regering om bistand til kooperationen og af 18.juli 1968 mellem Danmark, Sverige og Tanzania ligeledes om bistand til kooperationen – er der dog gjort en enkelt undtagelse i aftalen af 15.december 1962 mellem Danmarks, Finlands, Norges og Sveriges regeringer om oprettelse og drift af et nordisk-tanganyikansk center i Tanganyika. Traktaten indeholder følgende bestemmelse om forvaltning af projektets midler:

»Opfyldelsen af forpligtelser, der er indgået af Tanganyikas regering eller af de nordiske regeringer, skal ske i overensstemmelse med de respektive staters egne regler for forvaltningen af offentlige midler«.

Det nordiske samarbejde

I betragtning af, at centrets udgifter skal dækkes ved bidrag fra de kontraherende parter, synes den citerede traktatbestemmelse at indicere, at der for de respektive regeringers ydelser skal oprettes separate regnskaber, således at de beløb, der anvendes af centret skal underkastes de forskellige nationale regler om kontrol med økonomiske dispositioner alt efter, hvilket land der har stillet midlerne til rådighed.

Som påvist af P. O. Hjärne²⁵ er det ikke let at se, hvorledes traktatkoncipisterne har tænkt sig denne regel praktiseret. Den findes da heller ikke i de senere nordiske bistandsoverenskomster og har vel i dag kun kuriositetens interesse.

Det problem, der opstår ved de nordiske bistandsprojekter, er det interne problem mellem donorlandene indbyrdes. Problemet svarer i nogen grad til de problemer, der opstår ved institutionaliseret samarbejde mellem de nordiske lande i f.eks. Nordisk Råd.²⁶

Det særegne ved nærværende form for samarbejde er imidlertid, at der her er tale om et samarbejde, der forudsætter fælles administrative opgaver i en stat, der ikke selv er deltager i det nordiske samarbejde. Dette rejser en række spørgsmål, nemlig bl. a., hvorledes opgaverne og udgifterne

25. Bureauchef i SIDA i en afhandling »Bistandsprojektens organisation och status ur legal synpunkt«, utrykt (1967).

26. Jfr. i denne forbindelse Helsingfors-aftalen af 23.3.62 om samarbejde mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, der i art. 32 udtrykkelig fremhæver det ønskelige i, at de kontraherende parter når som helst, det findes muligt og formålstjenligt, skal forene deres aktiviteter med hensyn til bistand og samarbejde med udviklingslandene.

Det nordiske samarbejde

fordeles, hvorledes bestemmelsesretten udøves, og problemet om hvorvidt der i relation såvel til de nordiske lande som til udviklingslandene er skabt en ny form for international organisation.

I aftalerne med Tanzania og Kenya af henholdsvis 15. december 1962 og 16. august 1967 er det om projekternes administration bestemt: »De nordiske regeringer udpeger en nordisk styrelse, der skal etableres og virke i de nordiske lande med fuldmagt (skal antageligt være »fuld myndighed«. Det engelske udtryk er full power og ikke full powers), til at varetage de opgaver, forpligtelser og det ansvar som påhviler de nordiske regeringer i medfør af denne overenskomst«.

Udadtil repræsenterer den nordiske styrelse således de nordiske regeringer. Vedrørende styrelsens forhold til de nordiske regeringer har disse indgået en overenskomst af 15. januar 1963. Det fremgår af denne, at den nordiske styrelse skal kunne træffe beslutning om projektets gennemførelse i overensstemmelse med bistandstraktaten og indenfor rammerne af de beløb, som af de kontraherende parter er blevet anvist til styrelsen, eller som vil blive anvist til projektet. Regeringerne har således i denne ordning bibeholdt regeringskompetencen, og et institutionaliseret samarbejde på dette område er således ikke etableret. Derimod omfatter samarbejdet alle administrative beslutninger af ikke principiel art, idet principielle beslutninger – herunder de generelle ansættelsesvilkår for personalet ved projektet – træffes af regeringerne. Styrelsens opgave er da i henhold til de generelle vedtagelser at ansætte alt til projektet udsendt personale, udpege de sagkyndige, som kræves til gennemførelsen

Det nordiske samarbejde

af projektet, fremsætte forslag for de kontraherende parter om anvisningsmyndighed, regnskabsførelse og revision, samt til godkendelse af regeringerne fremlægge forslag til budget vedrørende de omkostninger, der måtte være i forbindelse med gennemførelse af projektet, og som skal afholdes af de kontraherende parter. Styrelsen skal endvidere nedsætte et sekretariat i et af de nordiske lande. Omkostningerne i forbindelse med projektbistanden fordeles mellem staterne i omtrentlig overensstemmelse med den bidragsskala, som ligger til grund for deres medlemskab af de Forenede Nationer. Repræsentationen i styrelsen er ligelig, hver stat har en stemme, og styrelsen træffer beslutning med simpelt flertal.

Det fremgår af denne traktat, at samarbejdet alene kan karakteriseres som et koordineret – i modsætning til institutionelt – samarbejde. Det går i virkeligheden ikke på noget punkt udover, hvad der er nødvendigt for, at de fire regerings bistandsapparater kan optræde med én stemme overfor modtagerstaten. Nogen principiel indskrænkning i de enkelte nordiske landes handlefrihed er der – bortset fra forpligtelsen til at betale en bestemt andel af vedtagne udgifter – ikke tale om. Hver af staterne bevarer deres vetoret i alle vigtige og generelle spørgsmål.

Ved aftalen af 18.juli 1968, der afløser den netop skildrede traktat, er samarbejdet mellem de nordiske regeringer om administration af fælles nordiske bistandsprojekter i udviklingslandene blevet institutionaliseret.

Traktaten bestemmer, at der skal oprettes tre organer for samarbejdet:

Det nordiske samarbejde

1. ministerkomiteen for samordning af hjælpen til udviklingslandene.
2. en fælles nordisk styrelse.
3. et sekretariat.

Selvom styrelsen og sekretariatet med hensyn til opgaver og kompetencer i princippet svarer til de organer, der blev nedsat i henhold til overenskomsten af 15. januar 1963, viser bestemmelserne om styrelsens sammensætning en væsentlig forskel. Det bestemmes således i traktatens art. III, at der i styrelsen bør indgå såvel repræsentanter for den almindelige opinion som for bistandsorganisationerne i de fire lande. Dette tyder på, at det etablerede samarbejde nu går ud over det blotte koordinerede samvirke mellem de fire landes administrationsapparater.

Ny er ligeledes ministerkomiteen. Denne fastsætter de årlige budgetter for allerede vedtagne projekter, og afgør vigtigere principielle og politiske spørgsmål vedrørende projekternes gennemførelse eller udvidelse. Komiteen tager desuden stilling til virksomhedsberetninger, regnskabsafslutning og revisionsberetninger om projekternes administration.

Der findes ikke i traktaten bestemmelser om, hvorledes beslutninger træffes i ministerkomiteen, og i mangel af bestemmelser om flertalsbeslutningers gyldighed må det i overensstemmelse med den almindelige folkerets regler antages, at ingen stat kan forpligtes mod sin vilje, og at regeringerne derfor også i ministerrådet bevarer deres vetoret. Uanset dette og uanset den selvfølgeligelige bestemmelse, at ministerkomiteens beslutninger skal træffes indenfor ram-

Det nordiske samarbejde

merne af de enkelte landes nationale love og administrative forskrifter samt finansielle bevillinger må det kunne hævdes, at der ved det etablerede ministerudvalg er skabt en organisation for regeringssamarbejde og for vedtagelse af beslutninger af personer med betydelig direkte indflydelse på regering og lovgivningsmagt.

Den etablerede organisationsform adskiller sig vel i nogen grad fra mange kendte internationale organisationer som er i stand til at træffe flertalsbeslutninger om alle spørgsmål, der vedrører de tildelte opgaver. Den adskiller sig også fra mange af de internationale bistandsorganisationer derved, at disse sidstnævnte optræder som selvstændige juridiske personer overfor modtagerstaten, medens de nordiske regeringer optræder »under eget navn« omend i samarbejde i disse relationer. Samarbejdet mellem de nordiske lande går altså ikke så vidt som de mest udviklede former for internationalt samarbejde. Spørgsmålet er imidlertid, om de nævnte forhold har så stor betydning i praksis mellem regeringer, der på mange områder arbejder sammen. Interessant er det i hvert fald at se, hvorledes samarbejdet har udviklet sig til en organisationsform, der muligvis vil føre til en fælles administration og fælles besluttende myndighed for visse projekter af større betydning. Indenfor bistandsorganisationerne er det nordiske samarbejde for så vidt enestående derved, at det institutionaliserede samarbejde fungerer i nøje tilknytning til de deltagende staters organer, uden at det har været fornødent at etablere en kostbar institution, således som det kendes ved de fleste multilaterale bistandsorganisationer.

Det kan endelig nævnes, at udover de eksisterende mulig-

Det nordiske samarbejde

heder for at institutionalisere samarbejdet på bistandsområdet gennem de ovenfor skildrede organisationsformer, forekommer der også nyere tilfælde af fælles-nordiske opgaver, hvor samarbejdet er løst efter særlige konkret bestemte retningslinier, og hvor dette ikke går længere end til en rent faktisk koordination af de nationale administrationsapparater. Ifølge aftalen af 18.juli 1968 mellem Danmark og Sverige på den ene side og Tanzania på den anden side om bistand til kooperationen i Tanzania er det således forudsat, at Danmark og Sverige nok samarbejder, men at de med hensyn til ansættelse af personale, administration etc. optræder som selvstændige retssubjekter.

V. KONKLUSION

I indledningen til nærværende afhandling blev det påpeget, at formålet med analysen af de danske bistandstraktater først og fremmest var at undersøge, om de traktatmæssige relationer, der regulerer udviklingsbistanden efterhånden har udkrystalliseret visse former, der i den daglige administration har vist sig praktiske for gennemførelsen af udviklingsprogrammerne. Det blev ligeledes påpeget, at det kunne være af interesse at undersøge, om der indenfor dette relativt nye område indenfor staternes internationale samvirke har dannet sig opfattelser og former, der på visse – måske endda væsentlige områder – påvirker den traditionelle opfattelse af folkeretten som et retssystem, der regulerer relationerne mellem lige og suveræne stater. Baggrunden for det sidste synspunkt var bl. a. dette, at den traditionelle folkeret bygger på princippet om staternes fuldstændige lighed, og at de fleste folkeretlige regler er motiveret af parternes gensidige interesse i at overholde disse regler. Der er ingen tvivl om, at disse forudsætninger næppe er til stede for så vidt angår bistandsområdet. Den stedfundne gennemgang af bistandstraktaterne synes at have vist, at disse er indgået først og fremmest i modtagerstatens interesse, men at ydelserne omvendt alene kommer fra donorstaten, og at denne faktiske ulighed har præget visse bestemmelser, som går igen i de pågældende traktater.

For så vidt angår statslånene har staternes ulighed påvirket bestemmelserne om misligholdelse, idet man ved

Konklusion

formuleringen af traktaterne alene synes at have taget hensyn til, at debitor er den, der kan misligholde en traktat, medens der vel nok er lige så stor sandsynlighed for, at kreditor gør sig skyldig i misligholdelse. Der eksisterer imidlertid ingen regler, hvorefter der fra debitorstatens side kan gøres misligholdelsesbeføjelser gældende.

For så vidt angår traktaterne om teknisk bistand kan det vel nok hævdes, at de særlige regler om fritagelse for erstatningsansvar for skadegørende handlinger foretaget af udsenderstaten eller af dennes personale alene skyldes, at interessen i de tekniske projekters gennemførelse i væsentlig grad ligger hos modtagerstaten.

Ovenstående eksempler på parternes ulighed i de gennemgåede bistandstraktater er ikke særlig markante og svarer vel i virkeligheden kun til, hvad der indenfor ethvert sagligt afgrænset af traktater reguleret område danner sig af praktiske regler og kutymer. Nogen principiel forskel mellem de fundamentale folkeretlige regler, der gælder for relationerne mellem stater i almindelighed og de regler, der gælder for relationerne mellem staterne for så vidt angår bistandsområdet, synes det ikke at være muligt at påvise. Forklaringen herpå er i virkeligheden også ganske naturlig. De organer, der konciperer og indgår bistandsoverenskomsterne er de traditionelle udenrigspolitiske organer. En lokal ambassadør optræder ikke anderledes overfor den regering, hvortil han er akkrediteret fordi han skal forhandle et bistandsprojekt. Den traditionelle respekt for staternes politiske lighed er simpelthen en sådan fast etableret bestanddel af det udenrigspolitiske personales retsforestillinger, at denne respekt ikke påvirkes af traktatens særlige karakter.

Konklusion

Den foretagne analyse af bistandstraktaterne synes imidlertid også at have vist, at der ikke er nogen som helst grund til at betragte det som ønskeligt, at der eksisterede særlige folkeretlige regler til at regulere bistandsområdet. Det er klart, at der ved financier og teknisk bistand kan opstå problemer af særlig karakter, men dette er ingen principiel forskel mellem dette sagområde og andre forhold, der reguleres af staterne, og der har da heller ikke været tilfælde, hvor den traditionelle opfattelse af retssystemet ikke har været tilstrækkelig til at behandle, formulere og eventuelt løse problemerne mellem staterne i forbindelse med ydet bistand.

Gennemgangen af de danske bistandstraktater har imidlertid vist, at bistandstraktater har skabt nye institutionsformer og regler, der svarer til de behov, der opstår ved bistandens ydelse. Af særlig interesse synes reglerne om organisationsformen for tekniske bistandsprojekter og det udsendte personales retlige immunitet at være. Der er næppe tvivl om, at der her er ved at udvikle sig en praksis, hvor man søger at finde frem til de former, der både fra politiske, juridiske og administrative synspunkter er de mest hensigtsmæssige. Hvorvidt de regler, man hidtil har anvendt, også er hensigtsmæssige i den forstand, at de fremmer målsætningen for bistanden til udviklingslandene, er det naturligvis ikke muligt at konstatere uden en nøje konkret undersøgelse af hvert enkelt bistandsprojekt. Sådanne undersøgelser er da også i vidt omfang foretaget i andre lande. Den foretagne analyse har imidlertid søgt at pege på de problemer, der må overvejes, når bistandstraktater skal formuleres, ligesom undersøgelsen har tilstræbt at fremhæve,

Konklusion

hvorledes udviklingen af retlige institutioner også på internationalt plan foregår som en bevægelse henimod en stadig større raffinering og institutionalisering af de juridiske organisationsformer.

TRAKTATREGISTER

Brasilien	25.2.66: 70, 125 8.7.66: 30, 44	Indien	15.5.63: 76, 121 30.5.63: 30 f, 43, 46, 51
Cameroun	11.11.63: 70 f		7.11.64: 30, 33, 44, 46, 50
Ceylon	28.12.68: 29		12.5.66: 30
Chile	30.6.65: 70 ff 28.12.65: 77, 90 7.3.66: 76 15.12.67: 77, 90, 113		2.8.66: 113, 121 25.3.68: 29 29.4.68: 29 10.6.68: 77, 82, 96, 114
Colombia	30.4.64: 77, 106, 10. 5.68: 29, 33, 55	Iran	14.6.66: 76, 93, 113, 116 2.11.67: 29, 32, 55
Congo	21.4.63: 76, 96, 113 25.5.68: 76, 96, 98, 113, 125, 129	Jordan	28.6.66: 30, 32, 62 f
Elfenbens- kysten	23.12.68: 29	Kenya	26.6.64: 77, 79 f, 101 f, 113 16.8.67: 78, 93, 113, 137, 143, 145 26.6.68: 29, 77, 79 f, 101 f, 113
Forenede arabiske republik	12.1.65: 76, 97, 112, 140		28.6.68: 108, 125, 131
Ghana	9.8.67: 30, 32, 57		

Traktatregister

Laos	29.8.66: 68, 76		20.4.66: 78, 93
			20.6.67: 30, 55
Malawi	1.8.66: 30, 32, 39, 55		29.12.67: 77, 83, 90, 110 f, 113, 122
	3.9.68: 77, 100, 113, 129, 131, 140		
	16.12.68: 29, 40	Senegal	11.4.62: 70 f 3.4.68: 29
Malaysia	29.2.68: 29, 31	Syrien	2.6.63: 76, 99, 114
Marokko	23.2.66: 76, 111 f, 125		28.12.65: 76, 114
	22.4.68: 76, 96, 113, 125, 131	Tanganyika	15.12.62: 77, 81, 113, 127, 143 ff
	15.11.68: 29 ff		
Pakistan	12.12.64: 103, 109, 112	Tanzania	5.4.67: 70 ff, 125, 129 ff, 134 f, 137
	31.3.66: 30		1.11.67: 30, 32, 40
	25.3.67: 77, 99, 103, 109		17.1.68: 81
	21.10.67: 78, 94		3.7.68: 136
	21.12.67: 114		18.7.68: 78, 94, 107, 125, 137, 143, 149
	5.9.68: 78, 80, 100, 103, 113		
Peru	30.12.64: 70 ff, 76, 89, 112	Thailand	20.10.61: 76, 101, 106, 113, 116, 122 f,
	25.9.65: 76, 89, 112		
	9.12.65: 77, 92, 112		

	125,
	127 f
	25.1.65: 76, 99,
	113
	16.10.68: 101
Tunesien	6.6.63: 77, 91,
	112
	4.9.64: 30, 44
	7.6.68: 29
Tyrkiet	13.3.64: 30
Uganda	1.4.68: 29
	3.7.68: 77, 81,
	90, 114,
	125 ff,
	136 f
Zambia	12.12.65: 76, 78 f,
	92, 113
	17.10.67: 77, 94,
	106
	18.10.67: 30, 55

SAGREGISTER

- Administration**
 multilateral 68
 bilateral 85 ff
 nordisk 143 ff
Afdrag se Lånevilkår
Afgiftsfritagelsesklausuler 46 ff,
 71, 86, 126 ff
Andelsbevægelser 78
Annulation af lånet 57 f
 konkrete –, sondring 72
 oversigt 76–78
Blødt Lån se Lånevilkår
Bundethed, modtagerstatens –
 17 ff, 30 ff, 35 ff
DAC 42 ff
Danmarks Nationalbank 49 f, 58
- Beslutningsproces** 74 f, 79 ff,
 85 ff
– ved tilknytning til bestående
 institutioner 89 ff
– ved paritet 91 ff
– ved saglig eller funktionel
 fordeling 95 ff
– når modtagerstaten har den
 afgørende indflydelse 98 ff
– når donorstaten har den
 afgørende indflydelse 101 ff
Betalingsbalance 12, 17 ff, 25,
 37
Bistandsprojekter 14
 financielle – 17 ff
 sondring 21 ff
 begreb 27
 oversigt 29 f
 tekniske – 65 ff
 generelle – 70, 137
- Ejendomsovergang**
 se Overdragelse
Eksperter se Personale
Erstatningspligt
 modtagerstatens – 55 f
 personalets – 86, 103, 128 ff,
 152
- Financiel bistand**
 se Bistandsprojekter
Finansudvalgets godkendelse
 27 ff, 55
Folkeret 11 f, 59 ff
Force majeure se Opsigelse
Forlængelse af traktaten 108 f
Formål, projektets – 74 ff
 oversigt 76–78
Forsikring 33
Forskning 77
Frivillige se Personale

Sagregister

- GATT 13
Gave se Lånevilkår
- Handlefrihed, modtagerstatens – 17, 30 ff, 35 ff
Hjemsendelse 136 ff
- IBRD, den Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling 13, 24, 41, 43, 60 ff
IDA, International Development Association 41
Ikke-diskrimination 51 ff
Ikrafttrædelse 55
Immunitet 123 ff
Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling se IBRD
International Development Association se IDA
Internationale Domstol 62, 64
- Kapitaludstyr 39 f, 49
Kapitulationstraktater 119
Koloniområder, tidligere – 24 f, 37
Kontantklausul 48 f
Kontrolforanstaltninger 49, 71
Kraftværker 76
Kreditorer, andre udenlandske – 52 ff
- Landbrug 76
Lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene 26 ff, 55
- Lovvalg 59 ff, 71
Lånevilkår 18, 41 ff
– i forhold til andre udenlandske kreditorer 52 ff
- Mellemløbet Samvirke 121, 136
Ministerkomiteen for samordning af hjælpen til udviklingslandene 147
Misligholdelse 12, 57 f, 61, 105 f, 151 f
Modeltraktat, FNs – 127, 129
Multilateral bistand 68, 76, 148
Målsætning se Formål
- Nationalitetskriteriet 35 ff, 49
Negative pledge-klausul 52 f
Nordisk samarbejde 143 ff
- OECD 20, 42 ff
Opsigelse 105 ff
Overdragelse 110 ff
oversigt 112–114
- Pari pasu-klausul 52
Personale 67, 70 ff, 86
retsstilling 118 ff
kategorier 120 f
udnævnelse 121 ff
privilegier og immunitet 123 ff
tavshedspligt 134 f
hjemsendelse og tilbageholdelse 136 ff

Sagregister

- Programlån 21 ff, 31
Projektlån 21 ff
- Rente se Lånevilkår
Retsmidler se Tvister
Retsplejeklausuler 140 f
- Selvejende institutioner 103 f
Skibstransport 51
Statslån se Bistandsprojekter
Sundhedsvæsen 76
Suspension af lånet 57 f
- Tavshedspligt 134 f
Teknisk bistand se Bistandsprojekter
Tilbagebetaling se Lånevilkår
Tilbagekaldelse af personale 136 ff
- Tjenesteydelser 39 f, 49
Traktatregimet 51
Transportfinansiering 33
Tvister, afgørelse af – 62 ff, 86, 140 ff
- Udviklingsprojekter
begreb 28
oversigt 29 f
UNCTAD 13, 20, 34 ff, 42 f
Undervisning 77
- Valuta se Lånevilkår
Verdensbanken se IBRD
Videreførelse af projektet 74 f, 79 ff, 103 f, 110 ff
Voldgift se Tvister
- Ændring af traktaten 105 ff