

UNDERLAGSRAPPORT APRIL 2018

**RÄTTSSTATENS PRINCIPER OCH
SVENSKT UTVECKLINGSSAMARBETE**

Anna Jonsson Cornell



Rättsstatens principer och svenskt utvecklingssamarbete

Anna Jonsson Cornell

Underlagsrapport april 2018
till
Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA)

Expertgruppen för biståndsanalys – EBA – är en statlig kommitté som analyserar och utvärderar det svenska biståndet. Samtliga av EBA:s rapporter kan nedladdas utan kostnad på www.eba.se.

Vänligen hänvisa till föreliggande rapport enligt:

Anna Jonsson Cornell (2018), *Rättsstatens principer och svenskt utvecklingssamarbete*, EBA
Underlagsrapport, april 2018, Expertgruppen för biståndsanalys: Stockholm.

Tryckt av Elanders Sverige AB

Stockholm 2018

Framsida av Julia Demchenko

Innehåll

1. Inledning	3
2. Relevanta styrdokument	4
2.1 Introduktion till styrdokumentet	4
2.2 Närmare om rättsstatens principer i 2016/17: 62	4
2.3 Strategi för hållbar fred 2017–2022	8
2.4 Övriga strategier och riktlinjer för strategier inom svenskt	8
3. Rättsstatens principer och svenskt bistånd – en översikt	10
3.1 Inledning	10
3.2 Sidas verksamhet och utvärderingar	10
3.3 Folke Bernadotte Akademiens verksamhet	12
3.4 Genomförande aktörer	13
4. Problematisering – begreppsdefinition och arbetssätt	17
4.1 Rättsstatens principer som operativt begrepp	17
4.2 UD:s landrapporter	19
5. Framåtblick	20
5.1 Lärdomar och resursbas	20
5.2 Önskemål från berörda intressenter	20
5.3 Förhållandet mellan policy, strategi och resurser	20
6. Slutsatser och rekommendationer	21
6.1 Slutsatser	21
6.2 Rekommendationer	22
7. Källor	24

1. Inledning

Syftet med föreliggande rapport är att presentera gällande policyramverk, samt ge en introduktion till hur svenska aktörer arbetar och har arbetat med rättsstatens principer inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet. Frågan har aktualiserats bland annat mot bakgrund av regeringens skrivelse om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i svensk utrikespolitik¹ och strategin för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatlighet i svensk utvecklingspolitik.² Genom att göra en första kartläggning av det arbete som redan bedrivs kan den svenska resursbasen synliggöras för att på så sätt kunna utnyttjas mer effektivt. Rapporten lyfter även fram de viktigaste slutsatserna i ett urval av utvärderingar av svenskt utvecklingssamarbete med bäring på rättsstatens principer. Vidare har ett antal aktörer intervjuats för att kunna lyfta in experternas syn på arbetet med rättsstatens principer i det svenska utvecklingssamarbetet. Rapporten avslutas med ett antal rekommendationer om hur svenskt utvecklingssamarbete med fokus på rättsstatens principer kan förstärkas och effektiviseras, samt en sammanfattande analys som pekar ut de viktigaste kunskapsluckorna inom detta område.

Det finns idag ingen översikt över svenskt bistånd med fokus på rättsstatens principer. Därutöver saknas en samsyn kring begreppets innebörd, dess koppling till mänskliga rättigheter och demokrati, samt på vilket sätt dessa tre grundpelare i det svenska utvecklingssamarbetet bör, och kan, prioriteras i förhållande till varandra. Det kan anses ligga i sakens natur att en samsyn vad gäller begreppets innebörd och ett helhetsgrepp vad gäller insatserna är svårt att åstadkomma i ljuset av att verksamheten ska vara kontextanpassad. Därutöver ska den nya strategins genomförande präglas av ett "anpassningsinriktat och prövande arbetssätt."³ Med anledning av att rättsstatens principer under mer än ett decennium har haft en betydande plats i styrdokumentet för det svenska biståndet finns det behov av att närmare utreda hur svenskt bistånd tidigare sett ut och vilka erfarenheter som finns i den svenska resursbasen inom området. Ytterligare en fråga som bör besvaras är om prioriteringen av rättsstatens principer i svenskt utvecklingssamarbete har inneburit en förändrad strategistyrning?

Utgångspunkten har tagits i offentliga dokument, särskilt de styrdokument som presenteras nedan i kapitel 2. Som komplement har möten ägt rum med ett antal nyckelpersoner på relevanta myndigheter och organisationer inom det civila samhället. Se bilaga för förteckning över möten. Det insamlade materialet ligger till grund för slutsatser och rekommendationer men dessa är enbart författarens.

¹ Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i svensk utrikespolitik, regeringens skrivelse 2016/17:62.

² Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete avseende arbetet med de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer 2018–2022.

³ Ibid., s. 11.

2. Relevanta styrdokument

2.1 Introduktion till styrdokumenten

Regeringens skrivelse 2016/17:60 utvecklar regeringens policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.⁴ Skrivelsen ersätter den biståndspolitiska plattform som antogs 2014.⁵ Det nya policyramverket förhåller sig till nya utvecklingspolitiska omständigheter, så som Agenda 2030, åtaganden inom utvecklingsfinansiering och Parisavtalet.⁶ Vad gäller synen på rättsstatens betydelse och vilka insatser som bör göras för att stärka rättsstatens principer finns inga större skillnader mellan dessa två dokument. I policydokumentet från 2016 uttrycks bland annat "Sveriges främjande av rättsstatens principer sker bl.a. genom stöd till uppbyggnaden av institutioner och genomförandet av reformer inom rätts- och säkerhetssektorerna samt den statliga förvaltningen."⁷ Liknande formuleringar fanns även i 2014 års plattform.

I skrivelsen 2016/17:62 redogörs mer detaljerat för ambitioner och prioriteringar vad gäller arbetet för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i svensk utrikespolitik. Skrivelsen ska vägleda Sveriges arbete för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer även vad gäller utvecklingssamarbetet. Den dominerande och återkommande problembeskrivningen i båda skrivelserna från 2016 fokuserar på den auktoritära och illiberala politiska utvecklingen, repressiv lagstiftning, minskat utrymme för civila samhällets aktörer, begränsad yttrandefrihet, och problem med korruption, samt vikten av välfungerande offentliga institutioner. Slutligen, strategin för särskilda insatser för mänskliga rättigheter och demokratisering löpte ut 2017 och en ny strategi för 2018–2022 har antagits i vilken även rättsstatens principer ingår.⁸ Strategin behandlas mer ingående nedan.

2.2 Närmare om rättsstatens principer i 2016/17: 62

I skrivelsen 2016/17: 62 preciserar regeringen vad som avses med rättsstatens principer och de syften som dessa anses tjäna. Rättsstatens principer ses som helt avgörande; både som ett mål i sig självt och som medel för att uppnå andra mål så som fred och demokrati.⁹ Principernas innebörd och innehåll beskrivs som "[...] att alla personer, institutioner och andra sammanslutningar, både offentliga och privata, är ansvariga under lagar som skapats på demokratisk grund, samt att dessa lagar ska vara tydliga, tillämpas effektivt och rättvist

⁴ Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, regeringens skrivelse 2016/17:60.

⁵ Biståndspolitisk plattform, regeringens skrivelse 2013/14:131.

⁶ 2016/17:62, s. 3.

⁷ 2016/17:60 s. 19. Jfr. 2013/14:131 s. 20.

⁸ Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete avseende arbetet med de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer 2018–2022.

⁹ 2016/17: 62 s. 35.

och ligga i linje med de mänskliga rättigheterna.”¹⁰ Därutöver konstateras ”Det är resurskrävande och tar lång tid att bygga respekt för rättsstatens principer. Förhållningssätten och metoderna måste också anpassas till unika förutsättningar och behov. Det handlar ofta om att skapa politisk medvetenhet om principernas betydelse, hjälpa till att formulera nya lagar och regler, hantera kunskaps- och kapacitetsproblem inom polis, domstolar och förvaltningsmyndigheter, inpränta vikten av självständighet, objektivitet och likabehandling samt att säkerställa tillgång till rättvisa för alla.”¹¹

Den svenska politiken på området ska präglas av ett integrerat perspektiv, vilket enligt skrivelsen innebär att ”De mänskliga rättigheterna utgör en grundläggande del i definitionen som sådan av rättsstatens principer, samtidigt som åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna förutsätter rättsstatliga institutioner. På liknande sätt återfinns garantier för ett demokratiskt styrelseskick i såväl de individuella, mänskliga rättigheterna som rättsstatens principer.”¹² Formuleringen illustrerar väl hur treenigheten demokrati, mänskliga fri- och rättigheter, samt rättsstatlighet är uppbyggd. Ett konkret exempel som kan illustrera detta är yttrandefrihet, som också lyfts fram som ett särskilt prioriterad för svenskt utvecklingssamarbete.¹³ En fungerande rättsstat är grundläggande för att yttrandefriheten, inklusive informationsfrihet, ska kunna värnas. Utan en tydlig rättslig reglering, antagen av en demokratiskt vald lagstiftande församling, och som kan åberopas inför domstol framstår möjligheten att ta del av allmänna handlingar samt att motverka otillåtna inskränkningar av yttrandefriheten, inklusive hot och våld mot journalister, som orealistisk. Yttrandefrihet och informationsfrihet är grundläggande för byggande och upprätthållande av ett demokratiskt system. Så är cirkeln sluten. Relevanta byggstenar och aktörer måste identifieras i operationaliseringen av skrivelsen och dess tillhörande strategi. Vägledning och strategisk styrning saknas dock i denna fråga.

Vad gäller demokratiska politiska institutioner och processer kan skrivelsen i denna del sammanfattas i termer av en strävan mot legitimitet för den demokratiska processen och för de politiska partierna.¹⁴ I denna kontext lyfts korruption fram som en särskilt allvarlig utmaning mot det demokratiska systemet och rättsstaten. ”Rättsstatliga myndighetsstrukturer är viktiga för att människor ska känna tilltro till demokrati.”¹⁵ Sveriges erfarenhet av att bygga en självständig och god statsförvaltning lyfts särskilt fram.

¹⁰ Ibid. Se även, FN:s definition om rättsstaten från 2004, Report of the Secretary-General, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, S/2004/616 (2004) s. 4. Legalitet (all offentlig makt utövas under lagarna, RF 1:1), offentlighet (alla lagar måste vara offentliga), förutsebarhet, opartiskhet och likabehandling (RF 1:9) utgör de svenska rättsstatsprincipernas kärna.

¹¹ 2016/17: 62 s. 36.

¹² Ibid., s. 42.

¹³ Ibid., s. 19.

¹⁴ Ibid., s. 22.

¹⁵ Ibid., s. 23.

Frågor kopplade till rättsstatlighet återkommer sedan i flera av skrivelsens mer tematiska sektioner. Här följer en kort redogörelse och några korta kommentarer om innehållet. Först, vad gäller konfliktprevention, samt post-konflikt och statsbyggnad kan konstateras att avsnittet är förvånande kort och med fokus på politiska processer snarare än institutionella frågor. Detta är anmärkningsvärt i ljuset av betydelsen av oberoende utredningar, ansvarsutkrävande och återupprättelse¹⁶ i just post-konfliktsamhällen. Vidare konstateras att rättsstatlighet är en avgörande förutsättning för att förverkliga frihet från våld, dödsstraff, tortyr, och olagliga frihetsberövanden. Här lyfts särskilt fram skydd genom att lagar, institutioner, och processer som upprätthåller rättsstatens principer tillsammans med kvinnors, flickors, mäns och pojkars behov av personlig säkerhet, rättstrygghet och tillgång till rättvisa på lika villkor, liksom insikter i utsatta individers särskilda utmaningar.¹⁷ Vad gäller tillgång till rättvisa och frihet från korruption ska svensk utvecklingspolitik verka för att rättsstatens principer förstås som en princip för samhällsstyrning och något som gäller överallt där det allmänna möter den enskilda människan. Detta ska bland annat ske genom att stödja kapacitetsuppbyggnad när det gäller regeltillsyn, revision och ansvarsutkrävande, samt genom att främja transparens, fria medier och ett granskande civilt samhälle i enlighet med demokratiska och rättsstatliga principer. Strukturer för regeltillsyn, revision och effektivt ansvarsutkrävande inom förvaltningen och rättsskipningen uppmärksammas, samt att det civila samhället och enskilda visselblåsare har en viktig roll i att granska hur den offentliga makten används och påpeka när den missbrukas.¹⁸ Rättsstatens betydelse inom migrationsområdet lyfts fram, samt dess betydelse för att motverka terrorism och våldsbejakande extremism.¹⁹

Sammanfattningsvis kan konstateras att skrivelsen är präglad av en sammanblandning av processuella och institutionella frågor och problem kopplat till den demokratiska processen å ena sidan, och förutsättningarna för en fungerande rättsstat, å andra sidan. Den konceptuella oklarheten bidrar till en vagt utformad strategi (mer om det nedan), vilket i sin tur riskerar leda till en ineffektiv styrning.

Vi återvänder så till strategin²⁰ som antogs i slutet på 2017 för att se hur regeringen vill styra sina myndigheter (Sida och FBA) i utvecklingssamarbetet. Den tydligaste kopplingen till rättsstatens principer finns i följande punkter vad gäller Sidas verksamhet:

- stärka demokratiska principer, processer och samhällsstyrning för oberoende, rättssäkra och transparenta samhällen,

¹⁶ Ibid., s. 37.

¹⁷ Ibid., s. 38.

¹⁸ Ibid., s. 39–40.

¹⁹ Ibid. s. 45–46, 52.

²⁰ Antagen den 20 december 2017, Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete avseende arbetet med de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer 2018–2022.

- stärkta förutsättningar för yttrandefrihet,
- stärkta regionala och globala processer och system för åtnjutande av mänskliga rättigheter,
- ökad respekt för mänskliga rättigheter med särskild fokus på diskriminering,
- stärkta förutsättningar för kvinnor och flickors fulla åtnjutande av mänskliga rättigheter, egenmakt och jämställdhet,
- minskad korruption samt ökad transparens och ansvarstagande,
- stärkt rättssäkerhet och tillgång till rättvisa, och
- ökad trygghet och säkerhet för aktörer och organisationer som verkar för ett upprätthållande av mänskliga rättigheter.

Folke Bernadotte Akademiens (FBA) uppdrag är kort och gott att verka för ”ökat demokratiskt deltagande och inflytande.”, vilket konkret innebär valobservation. Den strategiska styrningen måste uppfattas som mycket snäv i förhållande till FBA:s uppdrag så som det beskrivs i regeringens instruktion för FBA från 2013, och i vilken stöd till rättsstatsuppbyggnad nämns explicit.²¹ En förklaring till detta kan vara FBA:s relativt nya uppdrag att rekrytera, utbilda och sända ut svensk personal på valobservation. Myndigheten tog över detta uppdrag från Sida 2016 och har med anledning av detta påtalat behov av en författningsändring så att det framgår av instruktionen att myndighetens uppdrag omfattar valobservation.²² Det framgår nämligen inte av nuvarande lydelse.

Det är värt att notera att inget konkret sägs om rättsstatens principer och hur dessa ska stärkas i strategin. Det institutionella perspektivet saknas och rättsstatlighet samt starka institutioner nämns inte som mål i sig själva. Huruvida detta ska förstås som en nedprioritering av rättsstatens principer och det institutionella perspektivet i svenskt utvecklingssamarbete är möjligen för tidigt att säga. Förväntningarna bland aktörer med fokus på rättsstatens principer är dock höga, särskilt i ljuset av Agenda 2030s mål 16 som lyfter fram institutionernas betydelse. Även Sida har lyft fram hur Agenda 2030 generellt, och mål 16 särskilt, ger ett tydligt mandat att jobba med såväl rättighetsbärare som ansvarstagare för att på så sätt skapa bättre synergier mellan ansvarsutkrävande och ansvarstagande.²³ Som konkret exempel kan nämnas Sidas preliminära slutsats och rekommendation att svenskt utvecklingssamarbete kan stärkas vad gäller god

²¹ Förordning med instruktion till FBA 2013:727, se ssk. paragraf 4 p. 4.

²² Se FBAs budgetunderlag 2019-2021,

https://fba.se/contentassets/5d9430e1b9a646e2a0e1cbfd2efbf2a4/budgetunderlag-2019-2021_fba.pdf, s. 9.

²³ Sidas skrivelse som svar på RB-uppdraget om Krympande demokratiskt utrymme, 2017-03-15, ärendenr. 17/000431, s. 19.

förvaltningskultur och offentliga institutioner i samarbetsländerna för att motverka det krympande demokratiska utrymmet, bland annat genom att i högre grad än idag skapa utrymme för en säker och meningsfull dialog mellan rättighetsbärare och ansvarstagare på landnivå inom ramen för det bilaterala samarbetet.²⁴ Detta utgör i sig självt en utmärkt plattform för en utvecklingspolitik inriktad mot rättsstatlighet. Denna rekommendation har dock inte fått genomslag i regeringens strategi för utvecklingssamarbetet.

2.3 Strategi för hållbar fred 2017–2022

Den övergripande målsättningen med strategin för hållbar fred är att skapa bättre förutsättningar för att förebygga väpnad konflikt, effektiv konfliktlösning, hållbar freds- och statsbyggnad, ökad mänsklig säkerhet i sviktande och konfliktdrabbade stater, samt stärkt inflytande för kvinnor, barn och andra exkluderade gruppen i denna kontext.²⁵ Strategin är adresserad till Sida och FBA. Huvuddelen av FBA:s verksamhet som kan kopplas till rättsstatens principer bedrivs med denna strategi som utgångspunkt, vilket också kan anses vara en förklaring till varför mandatet till FBA i strategin om demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer enbart nämner valobservation. Svaga institutionella strukturer och demokratiskt underskott lyfts fram som några av de främsta orsakerna till konflikt. Av de åtta namngivna målsättningarna framstår följande som mest relevanta utifrån ett rättsstatlighetsperspektiv:

- stärkt kapacitet att förebygga väpnad konflikt och stödja inkluderande fred- och statsbyggnadsprocesser,
- stärkt kapacitet att främja mänsklig säkerhet i sviktande och konfliktdrabbade stater, särskilt kvinnor och barns säkerhet, samt
- stärkt kapacitet att motverka korruption och straffrihet i sviktande och konfliktdrabbade stater.

2.4 Övriga strategier och riktlinjer för strategier inom svenskt

Sammanlagt 12 övergripande strategier, landstrategier undantagna, styr Sidas arbete.²⁶ Folke Bernadotte Akademin styrs av två övergripande strategier. Av riktlinjerna för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd framgår att verksamheten ska lära av erfarenheter och tillämpa evidensbaserade arbetsmetoder.²⁷

²⁴ Ibid., s. 21, 27.

²⁵ Strategi hållbar fred 2017-2022. Beslutad den 24 aug. 2017, tillgänglig här <http://www.regeringen.se/490052/contentassets/567f99efb71f42fc856411d877199044/strategi-hallbar-fred-sv-slutlig.pdf>.

²⁶ See <https://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>.

²⁷ Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, bilaga till regeringsbeslut, 2017-12-21 (UD2017/21053/IU), s. 2.

Strategierna ska ange målsättningar. Målen ska operationaliseras av ansvarig myndighet och verksamheten följs upp i förhållande till de mål som lagts ner i strategierna.²⁸ Enligt riktlinjerna ska synergier och samordning mellan de olika strategierna eftersträvas. Detta ska bland annat uppnås genom en samlad syn på det svenska biståndet inom ett land eller region, vilket innebär att bilaterala och tematiska strategier ska samordnas, samt genom ett parallellt iakttagande av regionala och globala strategier och multi-bi stödet.²⁹

²⁸ Ibid., s. 3.

²⁹ Ibid., s. 4.

3. Rättsstatens principer och svenskt bistånd – en översikt

3.1 Inledning

Texten som följer har inte som ambition att vara heltäckande eller uttömmande.³⁰ Den tar snarare sin utgångspunkt i en nulägesbeskrivning och ska betraktas som illustrerande. En större och mer djuplodande kartläggning och utvärdering av genomförda insatser och den tillgängliga resursbasen är önskvärd. Utrikesdepartementets myndigheter Sida och FBA kommer först att behandlas. Därefter följer en kort beskrivning av olika typer av svenska aktörer som är relevanta i genomförandet av svensk utvecklingspolitik med särskild fokus på rättsstatens principer. I den mån det finns granskningsrapporter från Riksrevisionen hänförs till dessa. Avsaknaden av begreppet rättsstatens principer, rättsstaten, rättsstatlighet och så vidare i beskrivning och konceptualisering av insatser inom ramen för utvecklingssamarbetet försvårar urvalsprocessen.

3.2 Sidas verksamhet och utvärderingar

En viktig informationskälla för denna studie är openaid.se. Det finns dock ingen sökbar kategori som heter just rättsstatens principer. Sida följer OECD-DAC:s kategoriseringssystem när de kodar insatserna. Om man är intresserad av att visa har Sidas medel används utifrån svenska prioriteringar, i den mån de avviker, verkar det inte finnas något hinder för att lägga till ytterligare kategorier. Inte heller Sida har rättsstatlighet som en särskild underrubrik när de beskriver sina insatser och arbetssätt på hemsidan. Om man går vidare och tittar på de specifika verksamhetsområdena på Sidas hemsida nämns dock rättsväsendet explicit, och även korruptionsarbetet.³¹ Båda är viktiga byggstenar i byggandet av rättsstater. I övrigt nämns inte rättsstatens principer.

I en rapport från 2016 utvärderas Sidas insatser på området offentlig förvaltning och institutionsbyggande under åren 2003–2015 inom ramen för demokrati- och MR-portfolio, insatser för *Fragile and Conflict-Affected States*, samt det sektorspecifika stödet.³² Fler av de insatser som utvärderades kan anses falla inom rättsstatens principer som utvecklingsområde, till exempel anti-korruptionsarbetet. En fungerande offentlig förvaltning är som bekant en förutsättning för rättsstaten, och vice versa. En viktig slutsats i rapporten är att Sidas insatser och samarbete på dessa områden har minskat under den

³⁰ En sökning på rule of law, legal sector, legal security på Sidas hemsida under publikationer ger ett stort antal träffar. En snabb överblick visar dock att det är få som explicit nämner eller behandlar rättsstatlighet i utvecklingssamarbetet. Se dock Strengthening the Rule of Law in Lao PDR, 1992–2000, Sida Evaluation 03/08, <https://www.sida.se/contentassets/36e56187025a4ec3914fa1dd2dae7224/13184.pdf>, och The Legal Sector från 2004, <https://www.sida.se/contentassets/fd24976bf7bb498abe58edc6989228d0/14202.pdf>.

³¹ <http://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/vara-verksamhetsomraden/demokrati-manskliga-rattigheter-och-yttrandefrihet/Demokrati-och-Manskliga-rattigheter/>.

³² Sida's Support to Public Administration & Institutional Capacity Development 2003–2015: Perspectives, Evidence and Lessons Learned, Copenhagen 2016. Finns hos författaren.

aktuella perioden; och detta utan att det har vägts upp eller kompensrats för inom andra samarbetsområden. Rapporten visar också att den största delen av det minskade stödet har gått till statliga organ som utövar makt, och i betydligt mindre utsträckning till organ eller institution som möjliggör kontroll av och deltagande i maktutövning. Detta trots att den svenska biståndspolitiken lägger stor vikt vid anti-korruptionsfrågor och demokratisering.

En viktig rekommendation i rapporten är att Sida fortbildar sin personal om hur man bygger en offentlig förvaltning och statliga organisationer, samt att myndigheten stärker sin förmåga att samarbeta med andra myndigheter och organisationer inom just detta område. Därutöver rekommenderar rapportens författare att biståndet inom detta område kan bli bättre om följande beaktas:

- en tydligare analys görs inledningsvis med fokus på de faktiska (lokala intressen och politisk dynamik) förutsättningarna att genomföra en viss reform,
- ett holistiskt perspektiv antas,
- standardiserade arbetssätt som sällan ger resultat på marken undviks,
- en kategori med fokus på kontroll av maktutövning (watchdog) inkluderas,
- framgångsfaktorer i enskilda insatser utgör utgångspunkten för best-practice-rekommendationer (istället för ett formaliserat top-down perspektiv),
- mer fokus på anti-korruption,
- arbetet med saksakexpertis vid andra svenska myndigheter förstärks, samt
- Sidas kompetens att administrera och leda program som fokuserar på att stärka offentliga institutioner och förvaltning förstärks.³³

Rapporten konstaterar vidare att "Working with the grain" approachen är den idag dominerande inom utvecklingssamarbetet. Denna metod går ut på att anpassa program och insatser till de lokala förutsättningarna kombinerat med ett fokus på den *funktion* man önskar stärka i motsats till formella kriterier som måste eller bör uppfyllas. Arbetssättet förutsätter god lokalkännedom, flexibilitet och pragmatism. Best-practice fastställs genom empirisk observation i den politiska lokala kontexten, inte genom ett normativt eller formellt förhållningssätt.³⁴ Till detta bör läggas att denna metod förutsätter att den som styr vet vilka värden och funktioner som eftersträvas genom rättsstatsreformer, dvs. vad det normativa syftet med rättsstatens principer är. När man landat i en slutsats kring detta

³³ Ibid., s. 66-69.

³⁴ Ibid., s. 14. "There is a tendency to take every project as a unique entity and focus on the quantifiable and measurable dimensions at the expense of understanding how a particular organisation functions in its wider social and political setting." Ibid., s. 5.

kan ett evidensbaserat och lokalanpassat förhållningssätt styra det konkreta utvecklingssamarbetet.

Enligt en annan studie som Sida genomförde 2015–2016 har Sidas stöd till offentlig förvaltning och stärkandet av statens kapacitet att leverera utveckling och rättigheter minskat stadigt i relativa termer de senaste 10 åren. Förklaringen till detta är flera, bland annat att antalet stater som erhåller budgetstöd har minskat, Milleniemålsagendan prioriterade inte byggandet av offentliga institutioner, och en politisk styrning mot att prioritera civila samhället på bekostnad av offentliga institutioner. Två tredjedelar av dagens stöd går till aktörer inom det civila samhället och en tredjedel till statliga institutioner och aktörer. Samtidigt har stödet till svenska organisationer minskat och stödet till internationella organisationer ökat.³⁵ Den bakomliggande politiken är att Sverige ska prioritera internationella organisationer som jobbar normativt. Genom att öka bidraget till dessa menar man att Sverige kan stärka sin politiska påverkan. Om detta därutöver leder till ökat genomslag på marken är inte visat.

I en utvärdering av Sidas stöd till partners inom rättssektorn under perioden 2010 till 2013 konstateras att det finns ett betydande utrymme för att utvidga stöd till rättssektorn inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet.³⁶ Studien är begränsad till fokusområdet institutioner, demokratiska processer och rättsstaten. Studien visar att Sidas stöd under denna period i huvudsak kanaliserades via olika FN-organ (33 %), andra multilaterala aktörer som till exempel EU (14 %), och aktörer inom det civila samhället (36 %). Motsvarande siffra för svenska myndigheter var 5 %. De mest betydande svenska myndigheterna i denna kontext var Polismyndigheten, Domstolsverket och FBA.³⁷ I denna kontext bör lyftas fram att FBA verkar ha nedprioriterat rättsstatens principer som särskilt fokusområde. Även i denna rapport lyfts fram att Sida behöver bygga upp sin kompetens vad gäller rättsstaten i utvecklingssamarbetet. I dagsläget saknas en kritisk massa som kan vägleda och beställa rätt insatser, program och projekt med fokus på institutioner som är avgörande för byggandet av rättsstaten, och jurister som gruppens betydelse i detta sammanhang.³⁸

3.3 Folke Bernadotte Akademiens verksamhet

Som framkommer ovan är FBA:s uppdrag i strategin för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer begränsad till valobservation. Ledningen för FBA tackade nej till att delta i framtagandet av anvisningar och strategier för svenskt utvecklingssamarbete vad gäller demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatlighet. Detta betyder inte i sig självt att

³⁵ Sidas skrivelse som svar på RB-uppdraget om Krympande demokratiskt utrymme, 2017-03-15, s. 19.

³⁶ Study of Sida's Support to the Justice Sector, Sept. 30 2014, Sthlm Policy Group, s. 3.

³⁷ Ibid., s. 15.

³⁸ Ibid., s. 23–24.

FBA inte bedriver arbete utifrån rättsstatens principer. I FBA:s verksamhetsplan för 2018 identifieras tre långsiktiga mål, varav det tredje är att stärka demokratiska institutioner och processer, inklusive ökad respekt för rättsstatens principer i konflikt- och postkonfliktländer.³⁹ Fyra prioriteringar lyfts fram inom denna punkt, uppbyggnad av rättsstater, försvar av de mänskliga rättigheterna, stöd till rättvisa och fri val, samt stöd till ansvarsutkrävande inom säkerhetssektorn. Myndigheten har idag strategier i ett flertal länder, bland annat Mali, Colombia, Demokratiska Republiken Kongo, Irak, Afrika söder om Sahara och Liberia. Fler strategiuppdrag är under utveckling. Rättsstatens principer nämns enbart i ett landsammanhang, Liberia.

Folke Bernadotte Akademin har arbetat upp en intern kompetens vad gäller rättsstatens principer och dess betydelse i statsbyggnadsprocesser och fredsfrämjande insatser. FBA bedriver egen forskning, samt policy- och metodutveckling på området. Till sin hjälp har anställda på FBA en forskargrupp med särskild fokus på rättsstaten.⁴⁰ Fokus har under en period legat på rättsstatens principer och offentlig förvaltning. Man har tagit fram en handbok för rättegångsobservation i förvaltningsdomstolar och ett verktyg för att utvärdera rättssäkerhet i offentlig förvaltning. Projekt har bedrivits i bland annat Ukraina. Inom kort kommer dessutom ett stort projekt om rättsstatliga reformer inom FN:s fredsbevarande operationer att presenteras. FBA:s verksamhet har inte varit föremål för utvärdering och det finns således inga utvärderande rapporter att förhålla sig till, liknande dem som Sida tagit fram. Utvärderingar av detta slag skulle kunna bistå FBA i det framtida arbetet med rättsstatens principer i fredsfrämjande insatser och annan relevant verksamhet.

3.4 Genomförande aktörer

Icke-statliga aktörer⁴¹

Svenskt utvecklingssamarbete präglas av arbetet med så kallade genomförandeorganisationer, det vill säga organisationer inom det civila samhället som kanaliserar svenskt bistånd till organisationer i mottagarlandet. Flera organisationer är verksamma inom områden som kan sägas tillhöra rättsstatens principer, till exempel Diakonia, International Legal Assistance Consortium (ILAC), Kvinna till Kvinna och Civil Rights Defenders. Inte sällan har dessa organisationer ramavtal med Sida. Därutöver stödjer Sida direkt organisationer i prioriterade länder, och internationella icke-statliga organisationer som International Law and Development Organization (IDLO).

³⁹ FBA:s verksamhetsplan 2018, https://fba.se/contentassets/5d9430e1b9a646e2a0e1cbfd2efbf2a4/fba_vp_2018_webb.pdf, s. 11.

⁴⁰ <https://fba.se/sa-arbetar-vi/rattsstatsuppbyggnad/>, senast besökt 2018-03-08.

⁴¹ Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna rapport redovisa för samt kontakta samtliga relevanta icke-statliga aktörer.

International Legal Assistance Consortium bedriver sedan lång tid ett aktivt utvecklingssamarbete med fokus på rättsstatlighet. ILAC får kärnstöd från Sida och är i stort sett ensam aktör inom det civila samhället i Sverige som explicit och direkt jobbar med rättsstatlighet och rättssektorn. ILAC är en paraplyorganisation med flera juristorganisationer som medlemmar, i huvudsak advokatsamfund. Senast har organisationen bedrivit verksamhet i Syrien och Tunisien som är finansierad av Sida. Organisationen jobbar nästan uteslutande med institutioner som är nödvändiga för rättsstaten, så som domstolar och advokatsamfund, men även medlingsinstitut. Civil Rights Defenders har under lång tid haft en omfattande verksamhet på Balkan och i Ryssland inriktad mot legal aid och access to justice, finansierad av Sida. Organisationen jobbar primärt med aktörer inom det civila samhället i mottagarländerna för att stärka deras organisatoriska kapacitet. Tillgång till rättvisa och icke-diskriminering har varit prioriterade områden.

Myndigheter

Svenska sakmyndigheter spelar en viktig roll för genomförandet av svenskt utvecklingssamarbete,⁴² genom att bidra till att stärka den institutionella kapaciteten i samarbetsländernas statliga förvaltning. 2015 var 27 svenska myndigheter verksamma inom detta område och 3 % av det bistånd som Sida förmedlade det året finansierade verksamheten.⁴³ Som exempel kan nämnas Riksrevisionen (RiR) som har ett eget biståndsanslag på ca 50 miljoner SEK. Verksamheten är inriktad på tekniskt stöd till systerorganisationer i andra länder. Kopplingen till Agenda 2030 kommer närmast god förvaltning. Mål 16 skulle kunna påverka RiRs verksamhet än mer men det är inget som diskuteras i organisationen. Styrning av RiR är komplicerat eftersom RiR ligger under riksdagen. Detta innebär dock inte ett hinder mot att RiR:s biståndsverksamhet närmare integreras och samordnas med övriga svenska insatser. Konceptualiseringen av rättsstatsbiståndet kan tydliggöras för att underlätta en sådan process, och för att klargöra den viktiga roll som RiR kan spela för att öka samverkan mellan rättighetsbärare och ansvarstagare.

Polisen har under lång tid bedrivit ett relativt omfattande utvecklingssamarbete. Verksamheten har finansierats genom bistånd från Sida, men även från EU i form av bland annat twinning-projekt. Under 2008 antogs en strategi för polisens utvecklingssamarbete. Då låg fokus på polisens bidrag till säkerhetssektorreformer och mänsklig säkerhet. I skrivande stund deltar svensk polis i projekt i Albanien, Colombia, Moldavien, Liberia, Serbien och Ukraina. Ett av målen för polisens utvecklingssamarbete är att skapa

⁴² Se <https://www.sida.se/Svenska/Samarbetsparter/aktorsgrupper/Offentlig-sektor/myndigheter-i-utvecklingssamarbetet/>.

⁴³ Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet?, RiR 2017:36, s. 8.

förutsättningar för säkerhetssektorn i samarbetsländerna att i större utsträckning verka i enlighet med demokratiska och rättsstatliga principer.⁴⁴

Även Domstolsverket, Riksdagsförvaltningen, Justitieombudsmannen, åklagarmyndigheten, kronofogdemyndigheten och SCB bedriver visst utvecklingssamarbete, särskilt SCB har under en längre tid varit aktivt. Deras verksamhet borde vara relevant och intressant för implementeringen av Agenda 2030 mål 16.

I denna kontext bör även den verksamhet som bedrivs vid svenska universitet nämnas. Juridiska fakulteten vid Lund har under många år varit involverade i ett samarbetsprojekt med Vietnam. Raoul Wallenberg Institutet har bedrivit en verksamhet inriktad mot utbildning i mänskliga rättigheter i Kina. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har ett Sida-finansierat samarbete med Rwanda genom vilket bland annat tre doktorander från Rwanda erhåller forskarutbildning i Uppsala.

Riksrevisionen granskade 2017 svenska myndigheters roll i Sida-finansierat utvecklingssamarbete. Granskningen var föranledd av tidigare kritik vad gäller effektiviteten i myndighetssamverkan och de ändringar i regelverket som kritiken medfört. Granskningen avser tre länder; Kenya, Georgien och Serbien under tidsperioden 2013–2015. Den övergripande slutsatsen är att av Sida och berörda myndigheter genomförda reformer har bidragit till ökad biståndseffektivitet och god regelefterlevnad. Rapporten visar också att förutsättningarna för lokalt ägarskap har förbättrats, samt att långvariga samarbeten skapar bäst förutsättningar för lokalt ägarskap och biståndseffektivitet. Samordningen mellan sakmyndigheterna har också förbättrats, bland annat genom Sidas insatser i form av samordning och tillhandahållandet av forum och plattformar för möten.⁴⁵

Multilaterala organisationer

Sveriges strategi för samarbete med multilaterala organisationer⁴⁶ sätter ramarna för den metodik som ska gälla vid genomförandet av Strategin för Sveriges samarbete med FN:s utvecklingsprogram (UNDP) 2017–2021.⁴⁷ I strategin lyfts särskilt fram UNDP:s relevans för mål 16 i Agenda 2030, tillsammans med UNDP:s stora erfarenhet av att arbeta med offentliga förvaltningar.⁴⁸

UNDP har en central roll i att samordna FN:s institutionsbyggande insatser så att nationella förvaltningar kan få bästa möjliga stöd att möta dagens globala utmaningar.

⁴⁴ Polisens internationella utvecklingssamarbete, https://polisen.se/siteassets/dokument/internationellt_arbete/int_utvecklingssamarb.pdf.

⁴⁵ RiR 2017:36.

⁴⁶ Dnr 2017/7290/MU.

⁴⁷ Strategin för Sveriges samarbete med FN:s utvecklingsprogram (UNDP) 2017–2021, bilaga till regeringsbeslut, 2017-06-29.

⁴⁸ Ibid., s. 6.

Sverige ska under strategiperioden arbeta för att UNDP stärker sin kapacitet att värna rättsstaten genom att bidra till effektiva och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer. Verktygen för att ge stöd ska diversifieras för att kunna land- och behovsanpassas. Vad gäller institutioner och rättsstaten ska fokus ligga på bland annat korruption och systematisering av UNDP:s arbetssätt för att stärka institutioner och förvaltningar. 2016 var Sverige den näst största bidragsgivaren till UNDP efter USA.

EU kommissionen är en viktig aktör i den multilaterala kontexten och flera av dess insatser har haft byggandet av rättsstater i sina mandat. Som konkret exempel kan nämnas EU:s prioriteringar vad gäller det Östliga partnerskapet. Rättsstatlighet, uttryckt i termer av *Strengthening Institutions and good governance* är prioriterat.⁴⁹ Därutöver kan nämnas att rättsstatlighet utgör en av EU:s grundläggande värderingar så som de kommer till uttryck i art. 2 EUF. EU-kommissionen har ett ramverk för rättsstatlighet som syftar till att säkra efterlevnaden av rättsstatlighet inom EU.⁵⁰

2014 granskade Riksrevisionen UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet under perioden 2010–2013. En av de viktigaste slutsatserna var att det då inte gick att fastställa om bidraget gick till de mest relevanta och effektiva organisationerna. Det framkom vidare att riksdagen och allmänhetens insyn i vad pengarna används till är begränsad. Detta förklaras delvis av att biståndet betalas ut i form av kärnstöd, och inte till öronmärkta projekt, som beslutas av den politiska ledningen på UD i en informell process. Beslut motiveras inte i tillräcklig utsträckning vilket även påverkade möjligheten till uppföljning. Vid denna tid saknades även uppföljningsbara resultatkrav vilket innebar att en resultatmätning ej kunde genomföras inför nya beslut om finansiering. Riksrevisionen underströk att det därmed är svårt att se hur UD:s arbete med de olika organisationerna utvecklas samt vilka konkreta resultat som Sveriges styrelse- och påverkansarbete har medfört.⁵¹

⁴⁹ Eastern Partnership – focusing on key priorities and deliverables, SWD(2016) 467 final https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2016_467_f1_joint_staff_working_paper_en_v3_p1_8733051.pdf, p. 18 ff.

⁵⁰ För en genomgång av EU:s politik på området se, Erik O. Wennerström, "Förmår EU skydda sin värdegrund?", i Europaperspektiv, 2018, s. 279.

⁵¹ Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet, RiR 2014:24.

4. Problematisering – begreppsdefinition och arbetssätt

4.1 Rättsstatens principer som operativt begrepp

Det finns en berättigad kritik mot begreppet rättsstatens principer i utvecklingssamarbetet. En viktig övergripande förklaring till detta är en uppfattad oklarhet vad gäller begreppets innebörd och faktiska betydelse i den konkreta verksamheten. Detta är i sin tur kopplat till att flera av de stora rättsstatsprojekten som genomfördes i början på 1990-talet på bland annat Balkan och i de forna sovjetstaterna definierade rättsstatsprojekt utifrån ett snävt straffrättsligt perspektiv. Fokus låg på habeas corpus och domstolars självständighet, det vill säga straffrätt och rättssektorn i snäv bemärkelse. Därutöver har det under lång tid saknats en gemensam begreppsapparat inom biståndsvärlden vad gäller rättsstatens principer, vilket har medfört att begreppet kan fyllas med vad som för tillfället anses relevant. Det är därför viktigt att man i det svenska utvecklingssamarbetet inom ramen för nuvarande policyramverk och strategier tar fram en arbetsdefinition som syftar till att åskådliggöra och säkerställa målsättningen med det svenska förhållningssättet. För att det svenska biståndet inom detta område ska vara effektivt och mätbart bör det finnas en samsyn kring begreppet med särskild fokus på dess *funktion och normativa värden*.

Vad gäller de olika mål och medel som anges i regeringens skrivelser, riksdagens beslut, och i anvisningar till myndigheter kan följande uppdelning eventuellt vara behjälplig. En skillnad bör göras mellan övergripande målsättningar som är kvalitativa, eller materiella om man så vill, så som minskad fattigdom, ökad jämställdhet, bättre miljö osv. å ena sidan, och målsättningar som finns i sin egen rätt men som samtidigt är nödvändiga för att uppnå de materiella målen, dvs. rättsstatlighet, demokrati, MR, transparens, ansvarstagande- och utkrävande. Avsaknad av rättsstatlighet leder till korruption, opartiskhet, diskriminering och godtycklig maktutövning. Förekomsten av dessa brister leder separat och tillsammans till ökad fattigdom, bristande jämställdhet, och utarmning av miljön. Man kan säga att rättsstatens principer utgör ett operativt begrepp som kan omsättas i konkreta åtgärder som bidrar till att uppnå de materiella målen. Fokus bör ligga här. Ett sådant synsätt öppnar upp för en tydligare styrning vad gäller rättsstatlighet som mål i utvecklingssamarbeten och riktade insatser som har ett annat övergripande, alternativt mer tydligt, definierat mål.

Forskning visar att ett allt för snävt, tekniskt och formellt synsätt på institutioner och dess betydelse riskerar att styra utvecklingssamarbetet i fel riktning. Istället bör fokus vara på institutionernas funktion och förmåga att leverera vad gäller just denna.⁵² Vilka är då rättsstatens primära funktioner? Skapa förutsebarhet, transparens och likabehandling, dvs. motsatsen till diskriminering, korruption, och godtycklighet. Hur kan dessa funktioner uppnås? Genom en lagstiftning som tjänar detta syfte, självständiga myndigheter och domstolar som implementerar lagstiftningen, och en ämbetsmannakultur som utgår från

⁵² Ibid., s. 14.

och bygger på respekten för rättsstatlighet tillsammans med ett fungerande civilt samhälle som förmår att bevaka och konstruktivt bidra till en positiv utveckling på området.

Det är viktigt att man förmår se bortom sektorsindelningen (det vill säga inse att rättsstaten inte enbart är en fråga för rättssektorn) för att istället fokusera på processer och aktörer, kluster om man så vill, som skapar förutsättningar för byggandet av en rättsstat. Viktiga frågor att ställa sig i denna kontext är: I vilken kontext kan relevant lagstiftning tas fram och med vilka aktörer? Vilken roll kan politiska partier, icke-statliga organisationer och statliga institutioner tillsammans och separat spela i denna kontext? Hur kan svenskt bistånd bidra till att skapa processer och mötesplattformar för dessa syften? Kan ett sådant angreppssätt fostra en demokratisk anda och skapa förutsättningar för en legitim demokratisk process? Hur bygger vi lagstiftningskompetens? Hur kan vi säkerställa att myndigheter har de institutionell och materiella resurserna som är en förutsättning för självständighet? Hur fostras framtidens ämbetsmannakår? Vilka aktörer måste vara drivande i denna process? Hur kan granskande statliga och icke-statliga aktörer och funktioner stärkas? Vilka kommunikationskanaler och mötesplattformar behövs för att dessa olika aktörer ska kunna samverka? På så sätt kan rättsstatens principer fungera som ett sammanhållande kluster inom vilket relevanta utvecklingsinsatser designas osv.

De utvärderingar som berörts ovan visar att det absolut största problemet för att åstadkomma hållbara lösningar är kopplat till svårigheter med att ändra normer och värderingar. Frågan är hur gör man detta inom rättsstatens område? Svenskt utvecklingssamarbete med relevans för rättstatlighet tycks präglas av ett förenklat sätt att se på hur man bygger och stärker institutioner. Svårigheterna med att samarbeta med, och framför allt finansiera, icke-demokratiska regimer är påtagliga och reella. Stöd och resurser inriktas därmed på det civila samhällets aktörer. Detta bör dock inte vara ett nollsummespel. Civila samhällets aktörer spelar en mycket viktig roll i byggandet av starka statliga rättsstatsinstitutioner genom att bevaka, kommenterar och tillsammans med statliga institutioner skapa långsiktiga och hållbara lösningar, till exempel genom att tillsammans utforma morgondagens lagstiftning. Denna del av utvecklingssamarbetet behöver både konceptualiseras och vidareutvecklas för att svenskt utvecklingssamarbete på sikt ska kunna bidra till byggandet av rättsstatliga institutioner och till en förändring av normer och värderingar, för att åstadkomma till exempel god förvaltningskultur. Det är också ett sådant förhållningssätt som kan bidra till att krympningen av utrymmet för demokratiska reformer minskar.

Ett av de största mervärdena med rättsstatens principer är att deras efterlevnad utgör en nödvändig utgångspunkt för enskilda staters arbete med att bygga demokrati och stärka skyddet för mänskliga fri- och rättigheter. Ett framgångsrikt arbete med rättsstatens principer borgar också för att resultaten består över tid och på så sätt får vi en god hållbarhet i insatserna. Man kan beskriva det i termer av hjälp till självhjälp.

4.2 UD:s landrapporter

I de så kallade MR-rapporterna som utlandsmyndigheterna författar årligen ingår numera rättsstatens principer som ett bevakningsområde. UD:s landrapporter har en teknisk och relativt snäv fokus vad gäller rättsstatlighet, särskilt i ljuset av det breda och integrerade perspektiv som anläggs i ovan nämnda skrivelser. De instruktioner som gått ut i samband med beställningar till svenska ambassader om att bidra till landrapporterna är också snäva. De fokuserar primärt på rättsväsendet, särskilt domstolssystemet. Endast en fråga har ett bredare rättighetsperspektiv, den som syftar till att undersöka förekomst av diskriminering. Vad man kan konstatera är att frågebatteriet följer det traditionella juridiska perspektivet på rättsstatlighet som har dominerat utvecklingssamarbetet, internationellt och nationellt, under årtionden. Man kan också konstatera att vad gäller de materiella/kvalitativa aspekterna av rättsstatlighet (se ovan) är det enbart anti-korruption och anti-diskriminering som får genomslag i frågebatteriet. Om vi kopplar tillbaka till diskussionen ovan så kan vi konstatera att frågebatteriet primärt är inriktat mot *control of power*, och *access to justice*, vilket är ett mycket snävare perspektiv än det som framkommer i styrdokumentet. Det glapp som så uppstår mellan den ambition och de riktlinjer som regeringen har antagit och den rapportering som sker i landrapporterna är därför anmärkningsvärd. Om landrapporterna ska kunna bidra till att utveckla och utvärdera svensk biståndspolitik och utvecklingssamarbete så bör fokus snarare vara på funktion.

5. Framåtblick

5.1 Lärdomar och resursbas

Det är tydligt att det finns en stor resursbas i Sverige för att bedriva utvecklingssamarbete med fokus på rättsstatens principer. Den svenska resursbasen inkluderar både statliga och icke-statliga aktörer. Flera av de statliga aktörerna bedriver en internationell verksamhet, men denna verksamhet verkar i vissa fall ligga något utanför det ordinarie utvecklingssamarbetet, jämför med RiR ovan, även om deras tematiska expertis passar mycket väl in i de riktlinjer och strategier som nyligen har beslutats.

5.2 Önskemål från berörda intressenter

Flera genomförande aktörer understryker att en vag strategisk styrning innebär att mycket behöver lämnas till operationaliseringen. Sida välkomnar dock en styrning som ger handlingsutrymme vid operationaliseringen. Sida vill även se en bredare definition av rättsstatens principer som möjliggör arbete med rättsstaten som ett tvärgående begrepp, kopplat till mänskliga rättigheter och demokrati, förvaltning och så vidare, snarare än knutet till en viss sektor. Sida önskar tydligare styrning från UD som möjliggör ett bredare perspektiv på rättsstatlighet för att undvika slentrianmässiga hänvisningar till rättssektorn, det vill säga att polis, åklagare, domstolar, kriminalvård följer vissa principer i sina rättstillämpande och myndighetsutövande roller. Just nu verkar det även finnas en begreppsförvirring i olika strategier, varför en översyn och ökad samsyn efterfrågas, tillsammans med ett mer stringent uttryck vad rättsstatens principer innebär i svenskt utvecklingssamarbete. Detaljgraden och precision har svängt över tid från ett relativt snävt förhållningssätt som inkluderar rätt till domstolsprövning, tillgång till rättvisa och så vidare. (begrepp som återfinns i olika strategier) till ett mer generellt och vagt förhållningssätt. Flera icke-statliga aktörer efterfrågar en tydligare strategisk styrning från regeringen, samt att såväl UD som Sida utvecklar sin beställarkompetens inom området rättsstatens principer. Samma aktörer har satt stort hopp till Agenda 2030s Mål 16.

5.3 Förhållandet mellan policy, strategi och resurser

Som visats ovan har medelstilledningen minskat generellt sett för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatlighet. I ljuset av regerings strategi för 2018–2022 kan konstateras att rättsstatens principer inte kommer göras till en särskild satsning. Fokusområdena för svenskt utvecklingssamarbete har inte ändrats drastiskt, utöver det faktum att det vid en sammantagen läsning av relevanta skrivelser och strategier tycks finnas en märkbar skillnad mellan förra regeringens biståndsplattform och den nuvarande vad gäller fokus på institutionsbyggande. Den nuvarande utvecklingspolitiken lägger större tyngd vid demokratiska processer, inklusive val, än rättsliga institutioner, åtminstone om man ser enbart till relevanta offentliga dokument och strategier.

6. Slutsatser och rekommendationer

6.1 Slutsatser

I skrivelserna som det redogörs för ovan lyfts särskilt Sveriges erfarenhet av att bygga en självständig och god statsförvaltning fram, samt att svensk utvecklingspolitik ska verka för att rättsstatens principer förstås som en princip för samhällsstyrning. Detta ska bland annat ske genom att stödja kapacitetsuppbyggnad vad avser regeltillsyn, revision och ansvarsutkrävande, samt genom att främja transparens, fria medier och ett granskande civilt samhälle i enlighet med demokratiska och rättsstatliga principer. Detta ligger i linje med Sidas rekommendation om hur svenskt utvecklingssamarbete kan stärkas vad gäller god förvaltningskultur och offentliga institutioner i samarbetsländerna för att motverka det krympande demokratiska utrymmet, bland annat genom att i högre grad än idag skapa utrymme för en säker och meningsfull dialog mellan rättighetsbärare och ansvarstagare på landnivå inom ramen för det bilaterala samarbetet. Detta utgör i sig självt en utmärkt plattform för en utvecklingspolitik inriktad mot rättsstatlighet. Denna rekommendation har dock inte fått genomslag i regeringens strategi för utvecklingssamarbetet.

I denna kontext är det också viktigt att lyfta fram att Sidas insatser och samarbete på dessa områden har minskat mellan 2003 och 2015. Sidas stöd till offentlig förvaltning och stärkandet av statens kapacitet att leverera utveckling och rättigheter minskat stadigt i relativa termer de senaste 10 åren.

I den utvärdering som redogörs för ovan rekommenderas att Sida fortbildar sin personal om hur man bygger en offentlig förvaltning och statliga organisationer, samt att myndigheten stärker sin förmåga att samarbeta med andra myndigheter och organisationer inom just detta område. En annan viktig slutsats är att när insatser och program planeras så bör fokus ligga på de lokala omständigheterna och den *funktion* man önskar stärka, i motsats till formella kriterier som måste eller bör uppfyllas. Det framhålls vidare att best-practice bör fastställas genom empirisk observation i den politiska lokala kontexten, inte genom ett normativt eller formellt förhållningssätt. För att detta förhållningssätt ska få genomslag vad gäller rättsstatens principer i svenskt utvecklingssamarbete krävs således att de som styr vet, och är överens om, vilka funktioner som eftersträvas genom rättsstatsreformer.

Överlag finns det en utmaning vad gäller strategistyrningen i arbetet kring rättsstatlighet. Sida behöver bygga upp sin kompetens vad gäller rättsstatens principer i utvecklingssamarbetet. I dagsläget saknas en kritisk massa som kan vägleda och beställa rätt insatser, program och projekt med fokus på de processer, funktioner och institutioner som är avgörande för byggandet av rättsstaten. Därutöver saknas en förståelse för jurister som grupps betydelse i detta sammanhang. Även UD tycks sakna denna kompetens. Det tycks finnas en missuppfattning om att enbart statliga aktörer kan jobba med rättsstatens

principer. För att skärpa den strategiska styrningen kunde tydligare fokus läggas på att uppnå ett temaspecifikt resultat vad gäller rättsstatens principer, för att på så sätt ge riktat stöd till de genomförare (statliga som icke-statliga) som har kunskapen och resurserna att bidra till tematiskt inriktade program.

Utöver det faktum att UD:s och Sidas beställarkompetens kan diskuteras har en intressekonflikt mellan UD och Justitiedepartementet å ena sidan identifierats, samt eventuella motstridiga intressen mellan UD:s olika enheter, till exempel UDFMR och UDKH (konflikt och humanitär) där UDKH ansvarar för styrningen av FBA. Flera myndigheter och statliga aktörer med verksamhet som är relevant för Agenda 2030 Mål 16 upplever detta som ett problem. Folke Bernadotte Akademin har under flera år byggt upp en kompetens både vad gäller forskning- och metodutveckling inom området rättsstatens principer. Denna kompetens borde kunna tillvaratas på ett mer effektivt sätt vad gäller såväl beställarkompetens som metod- och konceptutveckling. Avslutningsvis, det kan vara så att fokus på multilaterala samarbeten försvårar utnyttjandet av den svenska kunskaps- och resursbasen. Det är åtminstone en fråga som bör utredas ytterligare.

Det faktum att man explicit använder rättsstatens principer som en del av rubrik och vägledande målsättning i ovan nämnda skrivelser och strategi verkar inte innebära några påtagliga eller egentliga förändringar av den strategiska styrningen av svenska utvecklingspolitiken, och därmed heller inte (antagligen) i insatserna. Relevanta byggstenar och aktörer måste identifieras i operationaliseringen av Skrivelsen och dess tillhörande strategi. Vägledning och strategisk styrning saknas dock i denna fråga. Agenda 2030 både förpliktar Sveriges insatser i enlighet med Mål 16 men inbjuder också till en möjlighet att på ett mer samordnat och fördjupat sätt se över hur svenskt bistånd kan vidareutvecklas, särskilt vad gäller rättsstatens principer.

6.2 Rekommendationer

- UD, tillsammans med Sida och FBA, bör arbeta fram ett underlag för hur begreppet rättsstatens principer ska definieras i svensk utrikes- och utvecklingspolitik.
- Funktion snarare än formella kriterier bör vara vägledande i ett sådant arbete.
- Syftet med ett sådant underlag bör vara att åskådliggöra och säkerställa målsättningen med det svenska förhållningssättet, samt möjliggöra resultatuppföljning.
- Det bör skapas en tydligare struktur för samordningen av insatser relevanta för rättsstatens principer.

- Den svenska kunskaps- och resursbasen bör kartläggas mer noggrant för att möjliggöra ett mer effektivt utnyttjande av den kunskap som redan finns, särskilt vad gäller det flertal myndigheter som på ett eller annat sätt bedriver verksamhet som är relevant för mål 16 i Agenda 2030.
- Det svenska utvecklingssamarbetet inriktat mot rättsstatens principer bör se bortom det tekniska stödet till rättssektorn och fokusera på hållbarhet och dialog mellan ansvarstagare (statliga institutioner) och rättighetsbärare (enskilda och icke-statliga organisationer) i de kontexter i vilka det är möjligt och lämpligt.
- Det bör klargöras på vilket sätt svenska myndigheter kan spela för att öka samverkan mellan rättighetsbärare och ansvarstagare i samarbetsländer.
- Ett konceptpapper om hur man arbetar smart med rättsstatlighet i ett krympande demokratiskt utrymme bör tas fram.

7. Källor

Offentligt tryck

Biståndspolitisk plattform, regeringens skrivelse 2013/14:131.

Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, regeringens skrivelse 2016/17:60.

Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i svensk utrikespolitik, regeringens skrivelse 2016/17:62.

Övrigt

Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet, RiR 2014:24.

Eastern Partnership – focusing on key priorities and deliverables, SWD(2016) 467 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2016_467_f1_joint_staff_working_paper_en_v3_p1_8733051.pdf, senast besökt 2018-04-05.

Erik O. Wennerström, ”Förmår EU skydda sin värdegrund?”, i Europaperspektiv, 2018, s. 279.

RiR 2014:24.

FBAs budgetunderlag 2019-2021, 1 mars 2018, dnr 18-00078. Tillgänglig via https://fba.se/contentassets/5d9430e1b9a646e2a0e1cbfd2efbf2a4/budgetunderlag-2019-2021_fba.pdf, senast besökt 2018-04-03.

FBAs verksamhetsplan 2018, https://fba.se/contentassets/5d9430e1b9a646e2a0e1cbfd2efbf2a4/fba_vp_2018_webb.pdf, senast besökt 2018-04-05.

Polisens internationella utvecklingssamarbete, https://polisen.se/siteassets/dokument/internationellt_arbete/int_utvecklingssamarb.pdf, senast besökt 2018-04-05.

Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, bilaga till regeringsbeslut, 2017-12-21 (UD2017/21053/IU).

Report of the Secretary-General, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, S/2004/616 (2004).

Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet? RiR 2017:36.

Sidas skrivelse som svar på RB-uppdraget om Krympande demokratiskt utrymme, 2017-03-15, ärendenr. 17/000431.

Sida's Support to Public Administration & Institutional Capacity Development 2003-2015: Perspectives, Evidence and Lessons Learned, Copenhagen 2016.

Strategi för regeringssamarbete med FN:s utvecklingsprogram (UNDP), 2017–2021, bilaga till regeringsbeslut, 2017-06-29.

Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete avseende arbetet med de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer 2018–2022. Tillgänglig via http://www.regeringen.se/4afeb9/contentassets/c88c6c80be3642f986d081f70bdeff34/strategi-for-sveriges-utvecklingssamarbete_sv_webb.pdf, senast besökt 2018-04-03.

Strategi hållbar fred 2017–2022. Beslutad den 24 aug. 2017, tillgänglig här <http://www.regeringen.se/490052/contentassets/567f99efb71f42fc856411d877199044/strategi-hallbar-fred-sv-slutlig.pdf>, senast besökt 2018-04-03.

Strategin för Sveriges samarbete med FN:s utvecklingsprogram (UNDP) 2017–2021, bilaga till regeringsbeslut, 2017-06-29.

Strengthening the Rule of Law in Lao PDR, 1992-2000, Sida Evaluation 03/08.

Study of Sida's Support to the Justice Sector, Sept. 30 2014, Sthlm Policy Group.

The Legal Sector,
<https://www.sida.se/contentassets/fd24976bf7bb498abe58edc6989228d0/14202.pdf>.

Intervjuer

Intervjuer och samtal genomförda med representanter för följande myndigheter och organisationer under hösten 2017 av Richard Sannerholm och Anna Jonsson Cornell.

Utrikesdepartementet

International Legal Assistance Consortium (ILAC)

Riksrevisionen

Folke Bernadotte Akademin

Sida