

Frihet från förtryck

Skrivelse om Sveriges demokratibistånd



REGERINGSKANSLIET

Artikelnummer: 08.031
ISBN: 978-91-7496-390-8
Digitaltryck: Sentenza Media
Form: Fidelity Stockholm AB

SAMMANFATTNING

DET DEMOKRATISKA SAMHÄLLET med individuell frihet och mänskliga rättigheter som grund måste ständigt hävdas. Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter utgör därför en central tematisk prioritering i regeringens utvecklingssamarbete. Regeringens arbete för frihet och mot förtryck återspeglas i utvecklingssamarbetets alla delar.

Med denna skrivelse stärker regeringen det svenska demokrati-biståndets inriktning. Utgångspunkten är att allt svenskt bistånd är rättighetsbaserat. I praktiken innebär det att statens kapacitet och skyldighet att garantera individers rättigheter liksom individens möjligheter att själv hävda sina rättigheter ska stärkas. Det samlade rättighetsbaserade biståndet ska vara ett viktigt medel för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna och demokrati. Inom det totala svenska biståndet avgränsas och fokuseras demokratibiståndet. Därmed ökar möjligheterna att tydligare identifiera och prioritera strategiska insatser för att hävda demokratins värden i Sveriges bi- och multilaterala utvecklingssamarbete. De politiska och medborgerliga rättigheternas betydelse för demokratin lyfts särskilt fram. Dessa förtydliganden görs utifrån en bedömning av vilka effekter som utvecklingssamarbetet har uppnått och har potential att uppnå framöver.

Demokratisering och konsolidering av demokratins institutioner drivs av inhemska krafter och förutsätter rättsliga, ekonomiska och politiska ramverk som främjar demokratisering. Betydelsen av aktörsanalyser och stöd till demokratiska förändringsaktörer lyfts fram. En inventering görs även av de verktyg, metoder och aktörer som står till förfogande i arbetet.

Preciseringen av demokratibiståndet görs vidare genom att angreppssätten för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter belyses i ett antal situationer, vilka motsvarar olika typer av utmaningar för en demokratisk utveckling.

INNEHÅLL

En global frihetsagenda: Demokrati och mänskliga rättigheter	
i Sveriges utvecklingssamarbete	6
Demokrati och mänskliga rättigheter som mål och medel för utveckling.....	7
Regeringens syn på demokrati och mänskliga rättigheter.....	7
Sambandet mellan demokrati och välstånd.....	9
Vad är demokratifrämjande bistånd?.....	10
Demokrati som bedömningsgrund i Sveriges utvecklingssamarbete.....	11
Politiska och juridiska åtaganden.....	12
Hur har förutsättningarna för demokratibistånd förändrats?	16
Så har världen demokratiserats.....	17
Resultat och lärdomar.....	18
Ett tydligare och förstärkt demokratibistånd	22
De medborgerliga och politiska rättigheterna.....	23
Demokratis och rättstatens institutioner och procedurer.....	27
Demokratiseringens aktörer.....	37
Det nya demokratibiståndet i praktiken	44
Demokratisering som process.....	45
Auktoritära stater.....	47
Länder i konflikt- och postkonfliktsituationer.....	52
Sköra demokratier i början av en demokratisering.....	59
Stagnerade demokratiseringsprocesser.....	60
Nya demokratier på väg att konsolideras.....	62
EU som aktör och arena för demokrati och mänskliga rättigheter	
inom utvecklingssamarbetet.....	64
Multilaterala arenor och organisationer.....	67
Slutsatser och konsekvenser för politikens genomförande	74
Sammanfattning och slutsatser.....	75
Konsekvenser för politikens genomförande.....	77
Arenor och resurser för demokrati och mänskliga rättigheter	
i utvecklingssamarbetet	80
Förekommande förkortningar	85

En global frihetsagenda:
Demokrati och mänskliga
rättigheter i Sveriges
utvecklingssamarbete

MÄNNISKORS LIKA VÄRDE och rätten att leva ett liv i frihet gäller hela mänskligheten. Kampen för människors frihet är därför alltid aktuell. Syftet med denna skrivelse är att stärka det svenska demokratibiståndet.

Demokrati och mänskliga rättigheter som mål och medel för utveckling

Det politiska system som bäst tillvaratar och tillförsäkrar människor denna frihet är det demokratiska styrelseskicket. Därav följer att främjandet av demokrati, respekten för de mänskliga rättigheterna och av rättsstatens principer är viktiga förutsättningar för att uppnå det svenska utvecklingssamarbetets övergripande mål. Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter har ett egenvärde och är en del av själva utvecklingsbegreppet. Att bidra till fattigdomsminskning och utveckling innebär att bidra till att skapa samhällssystem utan förtryck och att främja fattiga människors förutsättningar att med egna resurser förbättra sina livsvillkor. På så sätt är demokrati och respekt för mänskliga rättigheter även medel för andra utvecklingsmål.

Regeringens syn på demokrati och mänskliga rättigheter

I denna skrivelse utgår regeringen från en enkel definition av demokrati som en form för kollektivt beslutsfattande och maktutövning av jämlika medborgare. Den demokratiska processen bygger på att varje individ oavsett kön, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt, tillerkänns sina grundläggande fri- och rättigheter och ges möjlighet att delta i valet av styrande representanter.

Den demokratiska processen förutsätter valda makthavare, fria och rättvisa val, allmän och lika rösträtt, rätten att kandidera till förtroendeuppdrag, yttrandefrihet, informationsfrihet och organisationsfrihet. Dessa sju förutsättningar kan konkretiseras i olika valsysteem, beslutsregler och konstitutionella arrangemang. Endast då dessa kriterier är uppfyllda kan en rättvis tävlan mellan idéerna komma till stånd.

Mot denna bakgrund understryker regeringen det nära och ömse-

sidiga sambandet mellan demokrati och mänskliga rättigheter. Demokratin är rotad i värderingar som grundas i respekten för alla människors lika värde, samtidigt som efterlevnad av mänskliga rättigheter förutsätter ett demokratiskt samhälle. I grunden är alla de rättigheter som utgör stommen i ett demokratiskt styrelseskick stadgade i folkrättsligt bindande konventioner och normer om de mänskliga rättigheterna. Rätten att delta i sitt lands styre, att rösta i fria, rättvisa och återkommande val, till yttrande-, församlings- och föreningsfrihet och till likabehandling inför lagen är alla föreskrivna i bl.a. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Regeringen har i skrivelsen Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 2007/08:109) redogjort för övergripande principer och prioriteringar i arbetet med de mänskliga rättigheterna.

De mänskliga rättigheterna är universella, odelbara och ömsesidigt förstärkande. Ingen människa accepterar frivilligt ett liv i ofrihet och förtryck. Regeringen konstaterar att respekten för de olika opinions-

friheterna (tanke-, samvets-, religions-, yttrande-, åsikts-, förenings- och mötesfrihet) utgör en stomme i det demokratifrämjande arbetet. Regeringen kommer att arbeta mot förtryck av dem som verkar för respekt för de mänskliga rättigheterna och för

demokrati, inklusive de individer och grupper som utsätts för förföljelse, kränkningar och övergrepp för att de utövar de olika opinionsfriheterna.

Av grundläggande betydelse för att bygga en fungerande demokrati är att människor kan utöva rätten att uttrycka och sprida sin åsikt, att bilda eller gå med i en organisation och att ordna och delta i möten. Fri och oberoende information är avgörande för möjligheten att bilda sig en informerad uppfattning i olika frågor och delta aktivt i det politiska livet. De politiska och medborgerliga rättigheterna inkluderar även skydd mot övergrepp och till personlig säkerhet. Detta är centralt för att människor ska våga delta i den politiska processen och kunna åtnjuta sina andra fri- och rättigheter.

Ingen regering kan hävda särskilda förhållanden som tradition, kultur eller religion som skäl för att kränka de mänskliga rättigheterna. Stater kan inte heller sålla bland sina folkrättsliga åtaganden. Det är till exempel oacceptabelt att försvara frånvaro av tryckfrihet eller rätt till en opartisk rättegång med hänvisning till en prioritering av andra rättigheter,.

»Använd er frihet för att främja vår.«

*Aung San Suu Kyi – medborgarrättskämpe
Burma*

De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna har ett tydligt genomslag i det svenska utvecklingsarbetet. Ett uttryck för detta är Sveriges ansträngningar tillsammans med världssamfundet i övrigt att bidra till att FN:s millenniemål uppnås. Dessa mål kan ses som konkretiseringar av vissa centrala ekonomiska och sociala rättigheter. Regeringen ser ett behov av att stärka fokus på de medborgerliga och politiska rättigheterna i utvecklingsarbetet då efterlevnaden av dessa rättigheter är nödvändiga förutsättningar för att bygga fungerande demokratier och klara kampen mot fattigdomen. Därför ges dessa rättigheter en framskjuten roll i demokratibiståndet.

Sambandet mellan demokrati och välstånd

Fattigdom går ofta hand i hand med brist på demokrati. Utveckling sker däremot då människor har välståndets verktyg i sina egna händer. I ett land som präglas av politisk frihet frigörs kraft för sociala förändringar och för ekonomisk utveckling. Demokratin ger också en reell möjlighet att lösa konflikter med fredliga medel. Demokratiska regeringar som är ansvariga inför väljarna tenderar vidare att korrigera misstag som begåtts och agera snabbare för att finna lösningar på samhällsproblem än auktoritära regimer. Det finns även goda belägg för att demokrati bidrar till att förhindra uppkomsten av massvält.

En annan viktig aspekt är att demokratiska system tillåter öppen kritik och nya förslag till lösningar på viktiga utvecklingsproblem. Demokratin är en nödvändig förutsättning för att de globala miljö- och resursproblemen ska kunna analyseras och debatteras fritt i alla länder och för att människor ska kunna ställa krav på förbättringar. Sammantaget är demokratin det enda styrelseskick som ger utrymme för den mänskliga initiativförmåga och skaparkraft som är nödvändig för att bekämpa fattigdomen i alla dess dimensioner.

Det finns inga direkta, empiriskt belagda, kausalsamband mellan införandet av demokrati och ekonomisk tillväxt. Däremot skapar värdandet om rättsstaten och likheten inför lagen, marknadsekonomiska spelregler inklusive skydd av äganderätt och kontraktsfrihet, fria medier och yttrandefrihet, liksom en relativt jämn fördelning av produktiva resurser förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Dessa samhällsförhållanden är mycket nära förknippade med demokrati. Samma faktorer påverkar alltså både individens ekonomiska och politiska frihet.

Det är dock inte givet att den demokratiska processen som sådan på kort sikt alltid är mest effektiv för att lösa centrala ekonomiska problem. Regeringen vill därför fördjupa analysen av hur demokratisering

kan främjas på ett sätt som också är välståndsskapande. Ett led i detta är att identifiera de faror som gör att en demokratiseringsprocess ibland blir till en dragkamp om resurser, som riskerar att undergräva de demokratiska framstegen.

Vad är demokratifrämjande bistånd?

För att bedriva ett effektivt demokratifrämjande bistånd krävs en definition av vad detta bistånd kan innehålla och vad det innebär i praktiken.

Utgångspunkten är att allt bistånd ska vara rättighetsbaserat, dvs. att ett rättighetsperspektiv ska tillämpas, samt vägledas av fattiga människors perspektiv på utveckling. Rättighetsperspektivet sätter den enskilda individens frihet och rättigheter i centrum. Perspektivet utgår från FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter och andra bindande folkrättsliga normer. Det är samtidigt en ansats som ska stärka individens egenmakt, dvs. hennes rätt att påverka sin egen livssituation och utveckling. I praktiken innebär rättighetsperspektivet att utvecklingsarbetet ska präglas av fyra principer: i) deltagande; ii) icke-diskriminering; iii) öppenhet och insyn; iv) ansvarstagande och ansvarutkrävande. När rättighetsperspektivet genomsyrar biståndet så är detta i sig ett viktigt medel för att främja såväl mänskliga rättigheter som demokrati. I praktiken handlar det såväl om att förmå staten att garantera individers rättigheter som att stärka människors möjligheter att själva hävda sina rättigheter.

Tillämpningen av rättighetsperspektivet gör att delar av biståndet inom sektorer som jordbruk, utbildning och hälsa, vilka vid ett första påseende inte verkar höra samman med demokrati ändå har demokratifrämjande effekter. Det kan t.ex. gälla att stärka rättighetsperspektivet i ett visst sammanhang, som deltagande i olika organisationer, utveckling av ett demokratiskt arbetssätt etc.

Det direkta demokratibiståndet, vars primära mål är att stärka demokratins ramverk och centrala aktörer som partier och aktiva opinionsbildande organisationer, sker genom stöd till uppbyggnaden av demokratins formella strukturer, ramverk, centrala institutioner och aktörer. Ofta handlar det om insatser inom den offentliga förvaltningen i samarbetsländerna och att förstärka de politiska aktörernas förmåga att ta och utkräva ansvar. Syftet är att skapa fungerande, öppna och effektiva myndigheter och politiska institutioner på områden som skatteuppbörd, statistik, ekonomisk styrning och redovisning, lagstiftning och folkbokföring, samt en oberoende valövervakning.

Viktiga samarbetsparter är även det civila samhällets organisationer i samarbetsländerna, liksom svenska och internationella organisationer, vilka på ett eller annat sätt bidrar till demokratisering och förverkligande av de mänskliga rättigheterna.

Samtidigt som det rättighetsbaserade angreppssättet fortsatt värnas i allt bistånd, anser regeringen att tyngdpunkten i de demokratifrämjande insatserna bör förskjutas till att i högre grad inkludera ett mer aktivt stöd till demokratiseringsprocesser och demokratiska förändringsaktörer. Inom demokratibiståndet höjs därför ambitionen i fråga om insatser till stöd för demokratins aktörer, som politiska partier, människorättsförfvarare, det civila samhället, aktiva opinionsbildande organisationer samt aktörer inom kulturlivet. Förverkligandet av de mänskliga rättigheterna, i synnerhet de medborgerliga och politiska rättigheterna, är en integrerad del av målet att främja demokratisering.

Demokrati som bedömningsgrund i Sveriges utvecklingssamarbete

En ständigt återkommande fråga är om utvecklingssamarbetet ska villkoras av ett lands politiska utveckling eller en regerings respekt för demokratins spelregler. Ska Sverige ge bistånd till länder som leds av auktoritära regimer? Ska Sverige avbryta sitt samarbete med en regim som gör sig skyldig till flagranta kränkningar av de mänskliga rättigheterna?

Dessa frågeställningar måste ses mot bakgrund av Sveriges avsikt att aktivt bidra till utveckling och fattigdomsminskning i samarbetsländerna. Beslut om att inleda, fortsätta eller avbryta utvecklingssamarbete måste i första hand fattas med hänsyn till förhållandena i det enskilda landet och till hur Sverige som utomstående givare bäst kan främja en positiv utveckling. Det förutsätter att det går att göra en helhetsbedömning och långsiktiga överväganden.

En central bedömningsgrund i valet av samarbetsländer är graden av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Graderna av demokrati och politisk frihet, i vilken utsträckning konventioner om mänskliga rättigheter efterlevs, graderna av samarbete med FN:s och andra konventionsorgan, liksom det civila samhällets roll i utvecklingen hör till det som analyseras inför val av samarbetsländer. På motsvarande sätt återfinns demokratifrågorna som en central bedömningsgrund i strategin för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete.

Vägledande för Sverige i fall där den politiska utvecklingen i ett samarbetsland förändras i negativ riktning är vilket agerande som bedöms gynna enskilda fattiga människor i samarbetslandet. Det kan

röra sig om att fasa ut biståndet eller frysa det, att dra ner på biståndet eller öka det, att gå från budgetstöd till andra biståndsformer eller kanske enbart ge humanitärt bistånd genom olika FN-organ och stöd till det civila samhället via svenska enskilda organisationer. Sverige bör medverka till att givarsamfundet så långt möjligt agerar gemensamt, samtidigt som Sverige i alla lägen ska upprätthålla ett starkt och tydligt engagemang för demokrati och mänskliga rättigheter.

Bistånd bedrivs ofta i en svår miljö som präglas av kränkningar, korruption och bristande demokrati. Det är just där stödet bäst behövs. Det ligger i sakens natur att de länder som behöver bistånd sällan är konsoliderade demokratier. Sveriges ansträngningar att främja de mänskliga rättigheterna gör att regeringen inte kan utesluta stöd till människor i just de länder där rättigheterna kränks. Sverige måste dock finna de rätta vägarna för stödet. I grund och botten handlar det om att mycket noga pröva hur stödet utformas och vem i landet som får del av det.

Regeringen understryker sin utgångspunkt att svenskt bistånd inte ska utgå till regimer som grovt och systematiskt kränker de mänskliga rättigheterna och förtrycker sin befolkning. Där regeringen ändå vill bidra till en långsiktig samhällsförändring måste alternativa kanaler till de statliga användas, i syfte att uppmuntra och stödja demokratiska krafter utanför det officiella systemet. Svenskt bistånd ska främja demokratiska aktörer, värderingar och initiativ även i odemokratiska länder. I vissa fall kan en bredare ansats vara motiverad, till exempel i form av samarbete med tjänstemän i den statliga förvaltningen för att skapa kontaktytor som bedöms kunna främja demokratisering.

Det måste göras klart för samarbetsländerna att det svenska biståndets omfattning och inriktning kan påverkas av hur demokrati-frågan hanteras. Detta motiveras av våra lojaliteter med vissa grundläggande värderingsprinciper och enskilda människor, inte med nödvändighet samarbetslandets regering.

För att budgetstöd ska kunna utgå till samarbetsländerna ska bland annat följande förutsättningar vara uppfyllda: grundläggande respekt samt tydliga åtaganden och vidtagna åtgärder för att stärka mänskliga rättigheter och demokrati, en demokratiskt förankrad nationell strategi för fattigdomsminskning liksom transparenta officiella styrsystem och åtaganden för att bekämpa korruption.

Politiska och juridiska åtaganden

Det finns en rad politiska och juridiska åtaganden som påverkar utform-

ningen av det svenska utvecklingssamarbetet och demokratibiståndet. En redogörelse för dessa följer nedan.

Sveriges politik för global utveckling

Utvecklingssamarbetet är en central komponent i Sveriges politik för global utveckling, PGU, där alla politikområden ska sträva mot det gemensamma målet om en rättvis och hållbar global utveckling. Två perspektiv ska genomsyra politiken: rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling. Det senare innebär att fattiga kvinnors, mäns och barns situation, behov, intressen och förutsättningar ska vara utgångspunkten för genomförandet av politiken för global utveckling. Båda perspektiven sätter individens frihet, rättigheter och möjligheter i centrum. Politiken lades fast i regeringens proposition Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:112) och i riksdagens betänkande (2003/04:UU3) och genomförs nu med en förnyad ansats genom den skrivelse till riksdagen som presenterades i mars 2008 (skr. 2007/08:89). I den nya skrivelserna läggs fokus på sex globala utmaningar som har central betydelse för en rättvis och hållbar global utveckling.

En av de utmaningar som formuleras i PGU-skrivelsen 2008 handlar om att motverka förtryck och främja frihet för att nå målet om en rättvis och hållbar global utveckling.

Det internationella ramverket till skydd för de mänskliga rättigheterna och demokrati

I år firar FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna 60 år. Förklaringen, som i grundläggande delar i dag är sedvanerättsligt bindande, är en hörnsten i Sveriges arbete för demokrati och mänskliga rättigheter. Tillsammans med dess efterföljande konventioner, främst konventionerna om de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR) och om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ICESCR), utgör den ett internationellt rättsligt ramverk för alla människors lika värde och rättigheter. Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna slår i artikel 21 fast att alla har rätt att delta i sitt lands styrelse, direkt eller genom val och att ett lands politik ska grundas på folkets vilja. Till det bindande ramverket hör bland annat också konventioner som förbjuder alla former av diskriminering och som reglerar barnets rättigheter eller stipulerar förbud mot tortyr, förnedrande bestraffning och annan grym, omänsklig behandling.

I tillägg till detta juridiska ramverk finns också en rad överenskom-

melser som binder FN:s medlemsländer politiskt, exempelvis deklara- tionen och handlingsplanen från världskonferensen i Peking 1995 om kvinnor och jämställdhet. Världens stats- och regeringschefer erkände dessutom så sent som 2005 i World Summit Outcome Document att det finns en tydlig koppling mellan mänsklig utveckling och mänsk- liga rättigheter och att de senare därför ska integreras i hela FN:s verksamhet.

Inom Europarådet liksom i andra regionala organisationer finns också centrala konventioner rörande de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer som kompletterar och i vissa avseenden går längre än det globala ramverket.

Detta internationella ramverk är en utgångspunkt och ett stöd för Sveriges arbete för demokrati och för respekt för mänskliga rättighe- ter. Det finns i dag en större samsyn om att de mänskliga rättigheterna ska genomsyra FN:s agerande inom alla politikområden. FN:s topp- möte år 2005 underströk sambandet mellan säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter samt de mänskliga rättigheternas betydelse som grund för FN:s agerande.

Rättigheterna finns, men allvarliga brister sker i tillämpningen. Den stora utmaningen ligger i att gå från retorik till handling. FN:s hög- kommissarie för de mänskliga rättigheterna bidrar inom sitt mandat, med stöd av bland annat Sverige, till att stärka genomslaget för de mänskliga rättigheterna i FN:s arbete, inte minst i fält. Det finns dock en del tecken på motstånd inifrån FN-systemet kring ett ökat fokus på mänskliga rättigheter. Inom ramen för FN-reformansträngningarna på landnivå har det rapporterats fall där såväl enskilda regeringar som FN-representanter motarbetar att mänskliga rättigheter integreras i det gemensamma FN-landprogrammet. Sverige verkar därför kontinu- erligt för att demokrati- och rättighetsfrågor ska prioriteras i FN:s arbete.

Millenniedeklarationen och millenniemålen

Millenniemålen syftar på att halvera fattigdomen i världen. Målen är i sig inte formulerade som rättigheter, men syftar implicit och i prakti- ken till att främja uppfyllandet av vissa ekonomiska, sociala och kultu- rella rättigheter. Några av artiklarna i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har även en motsvarighet i millenniedeklara- tionen. Även om millenniemålen inte uttryckligen omfattar demo- krati och respekt för de mänskliga rättigheterna har dessa enligt reger- ingens tolkning en grundläggande betydelse för att målen ska uppfyl-

las. För att vara hållbara krävs att de processer som leder till minskad fattigdom vilar på människornas egen kraft, förmåga och delaktighet i samhällets prioriteringar. När fattiga människor själva kan ta del av och påverka utvecklingen genom demokratiskt valda beslutsfattare skapas förutsättningar för att millenniemålen på sikt uppnås.

Samarbetsländers ansvar för utveckling

Ett effektivt bistånd förutsätter att samarbetsländerna själva driver på utvecklingen. Det har slagits fast i åtaganden från utvecklingsfinansieringskonferensen i Monterrey 2002, i Parisdeklarationen (Paris Declaration on Aid Effectiveness) och i World Summit Outcome Document 2005. Samarbetsländernas delaktighet baseras på att deras egna nationella strategier och planer för fattigdomsbekämpning (främst Poverty Reduction Strategies) utgör grunden för dialogen med givarna. Sverige betraktar demokratisering, förutom som ett mål i sig, också som ett sätt att öka måluppfyllelsen och effektivisera biståndet. För att samarbetsländerna ska kunna anses äga utvecklingsprocessen måste ländernas befolkningar göras delaktiga i denna. Att människor får makt att själva påverka sin egen utveckling bidrar till en effektivare bekämpning av fattigdomen.

Hur har förutsättningarna för
demokratibistånd förändrats?

Så har världen demokratiserats

De senaste tre decennierna har dussintals korrupta, auktoritära, enparti- och militärregimer fallit, samtidigt som nya demokratier har vuxit fram. För första gången i historien dominerar den konstitutionella representativa demokratiska styrelseformen i världen. Samtidigt bör det konstateras att denna utveckling inte är oåterkallelig – stater som i dag är formella demokratier kan falla tillbaka i auktoritärt styre och militärkupper har inte varit ovanliga i utvecklingsländer.

Fortfarande lever 40 procent av världens befolkning under auktoritärt styre, medan endast 13 procent lever i fullt utvecklade demokratier. De senaste decennierna har antalet stater som respekterar politiska och medborgerliga rättigheter samt rättstatens principer ökat från 43 till 88, medan antalet stater som präglas av utbrett förtryck minskat från 69 till 49. Bedömningen, som bland annat baserar sig på Freedom House årliga genomgång, är dock att friheten trots de senaste decenniernas framsteg generellt har gått tillbaka i världen under 2007.

Övergången till demokrati sker ofta genom en kombination av inhemskt medborgerligt tryck och reformsträvanden inom den sittande makteliten. De mest dramatiska förändringarna tenderar att komma snabbt, under omvandlingens första år och i samband med en ny regims tillträde, även om förändringarna har byggts upp gradvis under en längre period. Detta understryker vikten av att analysera förändringskrafternas roll redan före omvandlingen. Det långsiktiga stödet, särskilt det stöd som ges före en övergång till demokrati, har visat sig ha stor betydelse för utfallet av demokratiseringsprocessen, särskilt vid en snabb övergång.

En slutsats av tidigare framgångsrika demokratiseringsprocesser är att fredliga medborgarrörelser i det civila samhället har utgjort en central källa till förändringen. Slutsatsen har emellertid hittills inte fått genomslag i utformningen av det internationella demokratibiståndet. Relativt lite stöd har kanaliserats till medborgerliga demokratirörelser inriktade på politiska reformer. En annan brist har varit att stöd till det civila samhället i hög grad har frikopplats från stöd till uppbyggnaden av

fungerande partier, trots att de flesta framgångsrika demokratiseringsprocesser varit ett resultat av gemensamma ansträngningar av det civila samhället och politiska grupper. Sammantaget påkallar detta ett behov av djupare analyser av förutsättningarna för demokratisk omvandling och möjligheterna att stödja demokratiseringsprocessen så effektivt som möjligt.

Aktörsorienterade analyser bör göras inför framtagandet av samarbetsstrategier för varje enskilt land. Dessa analyser bör dock även beakta underliggande strukturella faktorer som kan påverka förutsättningarna för en framgångsrik demokratisering, såsom nivån på den ekonomiska utvecklingen, identitetsbaserade skiljelinjer inom landet, historiska erfarenheter av politisk mångfald samt villkoren för ett fritt kulturliv.

Resultat och lärdomar

Resultat

Att mäta resultat av insatser ämnade att påverka sociala processer innebär betydande metodproblem. Utfallen påverkas av ett antal olika, samtidigt variabler och det är ofta omöjligt att skilja ut en specifik insats som avgörande. Detta blir än svårare då ett stort antal aktörer och alltför ofta utan större samordning, genomför insatser inom likartade eller näraliggande områden.

Tidigare internationella utvärderingar av demokratibiståndets effekter har kommit till skiftande slutsatser. Granskningar av konkreta insatser visar ofta på positiva resultat, medan mer övergripande studier varit mera oklara. Omfattande studier som har gjorts på senare tid har däremot kunnat klarlägga ett positivt samband mellan demokratibistånd och demokratisering. Dessa resultat, i form av främjad demokrati, följer inte nödvändigtvis av allmänna biståndsinsatser, utan kan hänföras just till demokratibistånd. Det är stöd till val och främjande av respekt för medborgerliga rättigheter och till det civila samhället och media samt till rättsstatens utveckling som har gett påvisbara resultat.

Resultaten av det svenska demokratifrämjande biståndet har nyligen sammanställts i en konsultrapport beställd av Sida. En relativt hög nivå av resultatuppfyllelse och långsiktig påverkan gällande demokratisering konstateras trots betydande mätsvårigheter. Exempel på områden där biståndet har nått långsiktiga resultat är stöd till rättsstatens uppbyggnad, förvaltningsbistånd och sammanhållna program för utveckla demokrati och mänskliga rättigheter samt stöd till organisationer i civila samhället.

Lärdomar

Faktorer som bidrar till resultat är bland andra starkt lokalt ägarskap och god anpassning till lokala politiska, ekonomiska och sociala förhållanden. Insatser där sambanden mellan insatser och resultat beskrivits logiskt tydligt leder oftare till resultat.

Utifrån de omfattande studier, utvärderingar och inte minst resultatbedömningar gjorda på insatsnivå kan några generella lärdomar dras. En sådan är att demokratibiståndet måste ta sin utgångspunkt i politiska och sociala realiteter. Demokratistöd är till sin natur politiskt genom att det identifierar och stöder potentiella förändringsaktörer och bidrar till att omfördela makt och inflytande mellan olika grupper i samhället. Demokratistöd blir mer effektivt om det uppmuntrar breda politiska processer, snarare än att enbart inrikta sig på uppbyggnaden av strukturer och organisatoriska lösningar. Ett brett, folkligt deltagande, jämlikhet och jämställdhet, konfliktkänslighet, öppenhet och ansvarstagande är nödvändiga komponenter.

En andra lärdom är att stödet till samhällliga institutioner måste utformas sammanhållet. De inbördes sambanden mellan olika myndigheter och institutioner och med det civila samhället måste uppmärksammas och stödjas. Demokratibistånd kan integreras i stöd till olika samhällssektorer. Breda demokratifrämjande insatser inom exempelvis hälsosektorn kan ge samma eller bättre resultat för demokrati och mänskliga rättigheter än isolerade insatser inom avgränsade områden.

En tredje lärdom är att drivkraften och impulsen till demokratisering måste komma inifrån och att det väsentliga uppdraget för utomstående aktörer är att identifiera och stödja pågående demokratiseringssträvanden. Av detta följer också att de demokratiska institutioner som får stöd måste vara anpassade för samhället i fråga. Ytterligare en lärdom är att utvecklingssamarbetet måste omfatta en rad olika aktörer. Det är viktigt att inte begränsa samarbetet till organisationer och sammanslutningar som det är lätt att samarbeta med, vilket kräver kapacitet såväl på huvudstadsnivå som i fält, för dialog och uppföljning i syfte att nå hållbara kvalitativa resultat.

Tidsfaktorn är också viktig. Avgörande transitionsprocesser från auktoritärt styre till demokratiskt sker påfallande ofta under kort tid. I sådana skeden är flexibilitet och snabbhet centralt och stödet måste vara inriktat på en potentiell förändring i närtid. Kraven på resultat måste anpassas till denna verklighet.

»Frihet kräver politisk vilja och personlig övertygelse för att slå rot. Och när den väl slår rot måste den vårdas.«

Gunilla Carlsson – svensk biståndsminister från 2006

Samtidigt krävs långsiktighet och uthållighet i demokratibiståndet. Stöd till demokratisk samhällsstyrning har en kumulativ effekt, som förstärks ytterligare av återkommande demokratistöd. Ett osäkert och ombytligt demokratistöd är däremot negativt för den demokratiska processen i landet. Beredskap måste alltså finnas såväl för kort- som långsiktiga insatser.

Viktiga faktorer för lyckat demokratibistånd är de normer och värderingar som råder. En hög grad av tillit mellan medborgarna, ett folkligt politiskt engagemang och öppenhet för förändring samt intryck från omvärlden underlättar för demokratibiståndet att få genomslag. Insatser för att främja demokratiska attityder kan därför vara fruktbara.

Ett tydligare och förstärkt
demokratibistånd

SOM ETT LED i policyutvecklingen bekräftar regeringen nu demokrati- och medborgarståndets inriktning på 1) de medborgerliga och politiska rättigheterna, 2) demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer, samt 3) demokratiseringens aktörer.

I följande avsnitt redogörs för vilka insatsområden regeringen prioriterar i demokrati- och medborgarståndet.

De medborgerliga och politiska rättigheterna

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 innehåller liksom flera centrala konventioner om de mänskliga rättigheterna innehåller ett antal bestämmelser om de medborgerliga och politiska fri- och rättigheterna som är särskilt relevanta i ett förstärkt demokrati- och medborgarstånd. Flera relevanta konventioner ger oberoende organ rätt att granska statsparters efterlevnad av sina åtaganden. Denna granskning är av stor betydelse för möjligheterna att bygga demokratier baserade på verklig respekt för de mänskliga rättigheterna.

Stärk yttrandefriheten och framväxten av fria, oberoende medier
Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 19: Var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser.

För att medborgarna ska kunna ta ställning till olika politiska alternativ krävs bland annat tillgång till oberoende information och fakta utan myndigheters inblandning. Yttrandefrihet är en förutsättning för inflytande och ett sätt att uppmärksamma utvecklingshinder.

Yttrandefriheten är av grundläggande betydelse för andra mänskliga rättigheter och handlar om att ge människor makt och frihet att kunna kräva exempelvis rent vatten, tak över huvudet, god hälsa och anständiga arbetsvillkor samt utöva sin religion. Yttrandefrihet är även centralt för bekämpningen av korruption och för medborgarnas förtroende för myndigheterna. Med tillgång till fri information ökar kraven på effektivitet och öppenhet i myndighetsutövning och offentlig för-

valtning. Ökad insyn i förvaltningen kan därigenom förbättra myndigheters prestation och effektivitet. Medierna kan också bidra till att minska korruption och på så vis skapa ett bättre investeringsklimat och nya arbetstillfällen.

Demokratibiståndet är viktigt för att främja yttrande- och pressfrihet. När det gäller att skapa förutsättningar för att söka och sprida information är stöd till journalistisk verksamhet, publiceringsmöjligheter, fria medier samt tillgång till Internet och mobiltelefoni, betydelsefulla verktyg. Sökning, spridning och mottagande av information ska kunna ske utan hänsyn till gränser.

Oberoende och granskande medier är centralt för yttrandefriheten och utgör en viktig del av de kontrollfunktioner som kännetecknar ett demokratiskt samhälle. Fria medier bidrar till ökat utbud av korrekt information, ökade möjligheter till offentlig debatt och utbyte av politiska åsikter och idéer. Detta kan i sin tur leda till minskad risk för konflikter och korruption. Dessutom har fria medier en långsiktig påverkan på normer, värderingar och attityder samt framväxten av en demokratisk kultur. Journalister är bland de mest betydande aktörerna för demokratisering.

Mediernas roll skiftar dock beroende på den politiska situationen:

I *auktoritära stater* är fria medier i exil en viktig förändringskraft. Exempel på detta är exilradio och annan media som sprider oppositionella åsikter och rapporterar om frågor som är politiskt känsliga. Även författare och bloggare spelar en viktig roll för att bryta informationsmonopolet och öka mångfalden i det offentliga samtalet i länder med bristande demokrati.

I *post-konfliktländer* och i *nya demokratier* är det särskilt betydelsefullt att inkludera olika intressen. Medier som lyssnar och förmedlar intressen kan i dessa länder verka konfliktförebyggande. Spänningar mellan olika intressegrupper minskar om alla får komma till tals, granskande medier utgör en viss garanti mot övergrepp mot enskilda och minoriteter. Lokala medier kan även bryta isoleringen på landsbygden.

Medierna kan även missbrukas. I ett flertal länder har radio och tv använts för att stödja auktoritära regimer eller bedriva hetspropaganda. Ett välkänt exempel på det senare är radiokanalen »Milles Collines« i Rwanda som uppmanade hutus att döda tutsi under folkmordet 1994.

Informations- och kommunikationsteknologin (ICT) underlättar människors rätt att ta emot, skapa och sprida information. Den snabba spridningen av ICT innebär stora möjligheter för ökat inflytande i

beslutsprocesser, varför ICT kan vara ett avgörande verktyg i demokratiutvecklingen. Tillgången till ICT, speciellt Internet, har stor betydelse för exempelvis små nätverk och sammanslutningar av minoriteter och ungdomar. En stor andel av världens fattiga har emellertid ännu inte tillgång till den nya tekniken. Vissa stater inskränker dessutom spridningen av ICT eller censurerar användandet.

De senaste åren har debatten om yttrandefriheten och religionsfriheten intensifierats internationellt, med omfattande politiska och ekonomiska konsekvenser och ibland våld och trakasserier mot enskilda

som följd. Sverige och EU verkar aktivt för att främja religionsfriheten, som är en central mänsklig rättighet, och driver årligen en resolution i FN:s generalförsamling mot religiös intolerans. Resolutionen bygger på individens rätt att bekänna sig till och utöva sin religion eller tro, vilket också inbegriper rätten att byta trosåskådning eller att inte ha någon trosåskådning alls. En viktig utgångspunkt i texten är värnandet av dialog om dessa frågor över region- och religionsgränser, för att främja ömsesidig förståelse och respekt. Denna dialog är även relevant för utvecklingssamarbetet.

I regeringens skrivelse till riksdagen i mars 2008 (skr. 2007/08:89) återfinns yttrandefrihet som en särskild prioritering under den globala utmaningen »Förtryck«. För att bidra till att uppnå målet om ökad yttrandefrihet i länder där denna begränsas slås fast att regeringen bland annat avser att:

- prioritera insatser för att främja fria medier (radio, tv, tidningar och Internet)
- verka för en intensifierad mellanstatlig dialog, inkl. genom EU:s, Europarådets och FN:s mekanismer, för främjande av yttrandefriheten
- intensifiera arbetet med informationsspridning om rättsligt skydd för medieutövare och stödja kunskapspridning om betydelsen av offentlighetsprincipen som en viktig beståndsdel i ett demokratiskt samhälle
- ge stöd till journalistutbildningar och sammanslutningar
- ge stöd till projekt som syftar till förbättrad press- och yttrandefrihetslagstiftning samt efterlevnad av existerande lagstiftning.

Sverige kommer att såväl enskilt som inom ramen för EU, fortsatt att aktivt motverka kränkningar av och begränsningar i yttrandefriheten och andra opinionsfriheter som religionsfriheten. Vidare kommer

»I Bibeln står det att »i begynnelsen fanns ordet« och i vår tid kan vi bekräfta att yttrandefriheten är det första, avgörande steget mot demokrati. Utan yttrandefrihet finns ingen dialog, utan dialog kan man inte finna sanningen och utan sanning är inga framsteg möjliga.«

Adem Demaci – kosovoalbansk författare och medborgarrättskämpe

Sverige inom utvecklingssamarbetet särskilt uppmärksamma skyddet av yttrandefriheten, inklusive sambandet mellan bristande utbildning och förmågan att åtnjuta yttrandefriheten.

Säkra rösträtten och deltagandet

Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 21: 1. Var och en har rätt att delta i sitt lands styre, direkt eller genom fritt valda ombud. 2. Var och en har rätt till lika tillträde till offentlig tjänst i sitt land. 3. Folkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Folkviljan skall uttryckas i periodiska och verkliga val, som skall genomföras med tillämpning av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning eller ett likvärdigt fritt röstförfarande.

På rösträttens område har mycket hänt de senaste 30 åren. President- och parlamentsval hålls i dag i de flesta länder. Lokal demokrati har också gjort framsteg. Lokalt valda kommunledningar har på många håll ersatt borgmästare som tidigare utsågs från huvudstaden.

Verklig demokrati uppnås dock först när alla människor har faktisk möjlighet och frihet att påverka sina levnadsvillkor. Ett demokratiskt civilt samhälle ökar möjligheten för människor att utöva inflytande i politiska processer och beslut. Samtidigt är det inte ovanligt att organisationer i det civila samhället, som uttrycker samhällskritik och försvarar mänskliga rättigheter, tystas. Det civila samhället har en central roll under auktoritära regimer eller i sviktande situationer att främja demokratisering och ökat valdeltagande. Det civila samhället kan sprida kunskap om demokratiska processer, fungera som kanal och arena för människors politiska intresse och engagemang och bidra till ansvarsutkrävande och förankring av den förda politiken.

Stöd till valprocesser och stöd till valobservation är två centrala instrument för regeringen (se sidan 29).

Försvara mötes- och föreningsfriheten

Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 20: 1. Var och en har rätt till frihet i fråga om fredliga möten och sammanslutningar. 2. Ingen får tvingas att tillhöra en sammanslutning.

Rätten att organisera sig kring frågor som rör den omedelbara vardagen eller kring övergripande samhällsfrågor utgör ofta en förutsättning för en människas möjlighet att påverka sin livssituation och bryta sig ur fattigdom.

Mötes- och föreningsfrihet är tillsammans med bland annat yttrandefriheten en förutsättning för demokratisering. De har ett nära sam-

band med varandra och utgör grunder för ett demokratiskt beslutsfattande. Mötesfriheten innefattar rätten att delta i och anordna fredliga sammankomster, till exempel demonstrationer och opinionsmöten. Staten har skyldighet att vidta åtgärder för att motverka att enskilda hindras av andra att utöva denna rättighet. Möjligheten att skapa mötesplatser och arenor för demokratiska aktörer är ett viktigt inslag i demokratibiståndet.

Föreningsfriheten innefattar bland annat rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen, samt rätten att bilda och ansluta sig till politiska partier. Det är också viktigt att stater respekterar den negativa föreningsfriheten att ingen är tvingad att tillhöra en sammanslutning.

Främjandet av dessa rättigheter är centralt i svenskt demokratibistånd och i såväl utrikes- som utvecklingspolitiken. Sverige kommer fortsatt bilateralt och inom ramen för EU och ILO att påtala och uppmärksamma bristande respekt för mötes- och föreningsfriheten.

Demokratins och rättstatens institutioner och procedurer

En central utmaning i demokratibiståndet är att definiera de demokratiska institutioner som är mest väsentliga för demokratiutvecklingen i just den fas samarbetslandet befinner sig i, stärka dem och hjälpa dem att fungera väl. Sida framhåller i sin studie »Changing Rules – Developing Institutions« (2007) två villkor för att institutionell förändring ska kunna ske: 1) en lokal partner måste ha verklig vilja att åstadkomma förändring; 2) lösningarna måste baseras på existerande lokala förhållanden och legitima system. Institutionell förändring växer fram inifrån, genom förändringar av normer, standarder, värderingar och idéer. Valet av partner för utvecklingssamarbetet blir därför avgörande för framgång. Kvalitén i relationerna mellan partners kan vara mer avgörande än vilka precisa målsättningar som sätts upp. Trots att förändringen kommer inifrån kan externa aktörer spela avgörande roller om det finns en fungerande dialog och ömsesidig förståelse. Viktiga initiativ kan komma som impulser utifrån. Analys kring dessa frågor bör drivas vidare.

Stärk statens försvar av de mänskliga rättigheterna

Alla stater är skyldiga att efterleva de mänskliga rättigheterna inom sin jurisdiktion, liksom att främja de mänskliga rättigheterna internationellt. Stater ansvarar för att de folkrättsliga åtagandena, att skydda befolkningen och respektera de mänskliga rättigheterna, omsätts i

praktisk handling på nationell och lokal nivå. Såväl FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna som regionala instrument har olika organ som övervakar efterlevnaden av att så sker, inklusive möjligheter för individer att klaga mot övergrepp. Att stödja staters efterlevnad av konventioner kan handla om att stödja arbetet med att, efter konsultationer med det civila samhället, rapportera till övervakningsorganen och följa upp dessa rekommendationer. Det är också viktigt att främja ett systematiskt arbete med mänskliga rättigheter nationellt, t.ex. genom antagandet av en nationell handlingsplan, så att dessa frågor genomsyrar statsförvaltningen.

Ett brett spektrum av verktyg kan användas för att stärka staters respekt för de mänskliga rättigheterna. Förutom en politisk dialog kan bistånd utgå till initiativ som stärker staternas egna ansträngningar, eller till andra organisationer som verkar för staternas efterlevnad av sina åtaganden. I Sveriges långsiktiga utvecklingssamarbete används kapacitetsutveckling av institutioner som verktyg för exempelvis lagstiftningsarbete och annan utveckling av förvaltningen. Insatser kan ske som del i det ordinarie utvecklingssamarbetet, men också som del av fredsfrämjande insatser i säkerhetspolitiken. FN, EU och andra mellanstatliga organisationer har i sina fredsfrämjande insatser utvecklat sitt arbete för exempelvis informationsinhämtning om mänskliga rättigheter och kapacitetsutveckling för statsförvaltningar. Regeringen bejakar denna utveckling.

För att ett land på lång sikt ska kunna etablera och bibehålla en fungerande rättstat är det viktigt att förändringsprocesserna drivs nationellt och lokalt. Kapacitetsutveckling av organisationer som ska ha en kontrollfunktion över anpassningen och efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna, är ofta nödvändig för att stärka statens respekt för dessa rättigheter. Det kan exempelvis röra sig om stöd till parlamentets granskande funktion, statliga kommissioner för mänskliga rättigheter och ombudsmannafunktioner.

Det är även viktigt att demokratibiståndet bidrar till att stärka samspillet mellan de verkställande organen och de ansvarsutkrävande institutionerna, särskilt med parlamentet. Dessutom är ett livskraftigt civilt samhälle och oberoende media nödvändiga förutsättningar för ansvarsutkrävande och för bekämpandet av maktmissbruk och korruption.

Att arbeta utifrån dessa principer, vilket också innebär att medverka till förverkligandet av fattiga människors rättigheter, kräver kunskap och insikter om formella och informella maktstrukturer i samhället samt om hur man effektivt utmanar orättfärdiga maktförhållanden och -struk-

turer. Maktlöshet är en del av fattigdomens uttryck. Maktrelationer bestämmer vem som är inkluderad i och vem som är exkluderad från möjligheten att kräva sina rättigheter liksom möjligheten för en enskild eller en grupp att påverka och bestämma sin egen utveckling. Det är också viktigt att ha en förståelse för olika arenor och nivåer för medborgarnas engagemang. Redan i erkännandet av att fattiga människor har samma rättigheter som andra utmanas rådande maktförhållanden.

Stöd valprocesser

Synen på valstöd håller på att förändras. Tidigare sågs val som en separat händelse, avgränsad i tid. Nu ses valet mer som en ständigt pågående cykel – men också som ett av flera led i en pågående demokratiseringsprocess. Det är varken effektivt, hållbart eller politiskt försvarbart att enbart ge stöd under en begränsad tid inför och under ett val. Valstöd måste handla om så vitt skilda saker som medborgarutbildning, kapacitetsutveckling av oberoende valmyndigheter och valövervakning, samverkan med partier och kandidater, registrering av väljare och valobservation.

Sverige har en viktig roll att spela genom sin spetskompetens inom området valstöd tack vare satsning på kvalitet i valobservation, tydliga samarbetsstrategier, starka berednings- och uppföljningsmekanismer, en allt tydligare fältnärvaro och givarsamordning.

Hållbarhet, relevans, effektivitet och samarbete ska genomsyra internationellt valstöd. Dessa begrepp tar sig uttryck i strävandena efter att i) stödja ekonomiskt och tekniskt hållbara lösningar av valgenomförandet; ii) låta kapacitetsutvecklingen botten i ett uttryckt behov från valmyndighetens och andra nationella aktörers sida; iii) betrakta valen i dess politiska kontext som en begränsad del av en demokratisering; och iv) främja långsiktig kapacitetsutveckling i den mottagande organisationen. Sverige bör även överväga att ge stöd till lokala, nationella och regionala valobservationsinsatser som komplement till internationella insatser.

Tydliga mål och resultatorientering är viktiga komponenter för att nå resultat inom valstödet. Stöd till genomförandet av lokala och regionala val är, enligt Sidas utvärderingar, mer effektivt än stöd till nationella val. Möjligheterna till att öka det politiska deltagandet, och inkludera kvinnor, ungdomar och andra grupper som ofta är underrepresenterade, är som störst på den lokala nivån. Decentralisering av beslut och politisk makt är viktiga komponenter för att stärka det politiska deltagande på lokal nivå.

När det gäller valobservation är det också mycket viktigt att även fortsättningsvis skilja mellan valobservation och valstöd. Det får aldrig råda några tvivel om att svenska valobservatörer verkligen kommer att påtala alla eventuella missförhållanden även om svenskt stöd utgått till valprocessen.

Stimulera framväxten av demokratiska partisystem

Sedan 1990-talet har stöd till demokratiska politiska partier ökat som en del av både svenskt och internationellt demokratibistånd. I Sverige har särskilt de svenska partianknutna organisationernas engagemang för utveckling av partier och demokratiska partisystem vuxit. Detta har främst skett i Central- och Östeuropa till följd av den politiska utvecklingen under 1990-talet. Denna form av demokratistöd står inför en rad utmaningar.

Enligt globala opinionsundersökningar misstror medborgare runtom i världen politiska partier. De anses styrda av elitors intressen snarare än av ideologier och program. Samtidigt finns det knappast något annat alternativ. Politiska partier har en unik funktion i att representera väljarnas åsikter, ge medborgare möjlighet att delta politiskt, stå för olika alternativ vid val, bilda regering och styra landet eller bilda opposition och i den rollen utkräva ansvar av den sittande regeringen. Regeringen ser därför fortsatt främjandet av partiväsendet som en viktig del av demokratistödet. Det behöver dock i högre grad än tidigare integreras med övrigt demokratistöd.

Oberoende av politisk och kulturell kontext har partistödet dominerats av kapacitetsutveckling inom partier och utbyten mellan systerpartier i Sverige och samarbetslandet. Framtida stöd till utveckling av mer pluralistiska och representativa partisystem måste ta hänsyn till förändringsfaktorer som påverkar partiernas bredd och mångfald. Ett viktigt inslag är att skapa möjligheter för unga och kvinnor att delta i det politiska livet. Givare bör även stödja aktörer i det civila samhället som utvecklas och tar ett bredare politiskt ansvar. Detta kräver god kunskap om den lokala situationen så att en grupp inte omedvetet mobiliseras mot en annan till förfång för demokratiseringen. Stöd till sociala rörelser och intresseorganisationer, som har potential att utvecklas till partier, kan vara ett alternativ till direkt partibistånd i länder där de existerande partierna inte är representativa eller lyhörda inför väljarnas preferenser.

Förutom systerpartisamarbetet ska Sverige inom ramen för det bi- och multilaterala utvecklingssamarbetet ge allmänt stöd till demokra-

tiska partisystem och deras funktion. Exempel på detta kan vara lösningar för att skapa öppenhet, insyn, redovisning, liksom samarbete parlament emellan. Det kan också handla om att stödja utvecklingen av en konstruktiv och fungerande politisk kultur och att samarbeta med ett brett spektrum av partier i syfte att utveckla partiernas och politikernas roll i ett demokratiskt system. Effektiviteten i stödet skulle öka om det tydligare kopplades till annat stöd till centrala politiska processer och reformer, särskilt parlamentsstöd, stöd till yttrandefrihet och en mer pluralistisk lagstiftning.

Stärk parlamenten

För att stärka människors politiska deltagande och det lokala ägarskapet av nationella strategier för att minska fattigdomen krävs stöd till de strukturer i samhället som kan utkräva ansvar – framför allt parlament och valda folkförsamlingar på regional och lokal nivå.

Stöd till utveckling av parlament är ett snabbt växande, men samtidigt mycket utmanande område inom demokratistöd. Dels är det politiskt känsligt, dels är det ett komplicerat område med många potentiella fallgropar. Faktorer som kan stjälpa program är bristande kunskap om politisk dynamik och maktstrukturer, utbudsstyrning i stället för efterfrågestyrning, färdiga modeller i stället för flexibla, en övertro på tekniska lösningar för politiska problem och på idén om att exponering för nya idéer leder till bestående förändring, hög omsättning på parlamentariker, samt ointresse för reformer bland nyckelaktörer.

Erfarenheter har visat att program som innehåller aktiviteter kring sakfrågor, exempelvis granskning av statsbudgeten utifrån ett fattigdomsperspektiv eller hur ett barnrättsperspektiv integreras i lagstiftningen eller i budgetprocessen, har fått större genomslag och mer långsiktiga effekter än generellt parlamentsstöd. Utvecklingen av legitima, stabila och representativa politiska partier och valprocesser är en viktig del för att öka ansvarsutkrävandet hos parlamentet.

En effektiv form av stöd kan också vara att involvera parlamentet i processerna kring program- och budgetstöd för genomförande av strategier för minskning av fattigdom och rättvis fördelning av resurser. Detta bör göras inte minst i de samarbetsländer där biståndet utgör en betydande del av statsinkomsterna och därmed riskerar bidra till att undergräva nationella politiska processer.

Ett effektivt parlamentsstöd leder till att hela den politiska processen stärks, det vill säga till ett tydligare ansvarsutkrävande, bättre representativitet och större öppenhet och insyn. Stöd till ökat politiskt

deltagande bland kvinnor måste gå bortom målet att öka andelen kvinnor, till att också stärka kvinnors inflytande.

Alla former av programstöd till offentlig verksamhet bör vara kända av samarbetslandets parlament. Här har Sverige och andra givarländer ett speciellt ansvar för att inte utarma nationella parlament genom att kringgå dem i diskussioner om budgetstöd och andra programstöd.

Främja en väl fungerande förvaltning

En hållbar demokratisk utveckling kan inte åstadkommas utan en väl fungerande offentlig förvaltning. En effektiv offentlig förvaltning bygger på respekt för mänskliga rättigheter och gör demokratin meningsfull, därför att valda regeringar kan genomföra politiken. Den möjliggör för staten att ansvara för respekten för de mänskliga rättigheterna. Den befrämjar en effektiv användning av offentliga resurser och indirekt även av privata resurser. Väl fungerande ministerier och statliga myndigheter i ett konstruktivt samspel med det civila samhället och privata sektorn är en nödvändig förutsättning för en effektiv nationell utvecklingspolitik.

Förvaltningsreformer måste vara förankrade i landets politiska verklighet, dimensioneras utifrån nationella behov och kapacitet samt bygga på ett nationellt ägarskap. Långsiktighet, uppföljning och tillräckliga resurser är andra nödvändiga element.

Välutvecklade mekanismer för översyn och granskning av statsmakterna är en central komponent i en fungerande demokrati. Exempelvis har en oberoende riksrevision en avgörande roll i att granska och hjälpa den verkställande makten att effektivisera sin verksamhet, samt att upptäcka och motverka korrupcion. För att finansiera offentlig verksamhet är en fungerande skatteuppbörd en förutsättning. Skatteuppbörd kan även bidra till ett ökat folkligt ägandeskap över statens verksamhet.

Skatteadministration, statens planerings-, ekonomiska och administrativa system, statlig upphandling och offentlig statistik är centrala områden som kräver kontinuerlig kapacitetsutveckling och ofta fortlöpande institutionella reformer. Både övergripande och sektorspecifika förvaltningsreformer kan bidra till att effektivisera den offentliga sektorn.

Statlig kapacitet handlar inte enbart om en fungerande och rättvis förvaltning. Att stater har ett väl fungerande hälso- och utbildningssystem, är också centralt för demokratins framväxt. Ett fungerande och icke-korrupt hälso- och utbildningssystem bidrar till att öka män-

niskors möjligheter att faktiskt utöva och utnyttja sina politiska och medborgerliga rättigheter. I länder som lider av utbredd fattigdom är den rättighetsbaserade ansatsen inom utvecklingssamarbetets alla områden särskilt relevant. En central uppgift i postkonfliktsituationer är att upprätta en fungerande och trovärdig stat. Icke-diskriminering är viktigt för stabiliteten. I övrigt gäller många av de allmänna slutsatserna om kapacitetsutveckling i den offentliga förvaltningen även för konfliktländer nämligen i) samarbetsländerna och givarna måste fokusera på kapacitetsutveckling, ii) lösningar måste vara kontextspecifika, iii) Parisdeklarationens principer ska tillämpas och iv) givarna ska ha ett realistiskt och lyhört förhållningssätt till regeringens kapacitetsutvecklingsbehov.

Motverka korruption

Korruption utgör ett allvarligt utvecklingshinder och påverkar både direkt och indirekt fattiga människors möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor. Demokratibiståndet spelar en stor roll i att stödja arbetet med att förebygga och motverka korruption i samarbetsländerna.

Korruption är ett symptom på svag demokratisk samhällsstyrning och informella maktförhållanden som underminerar formellt överenskomna demokratiska och ekonomiska spelregler.

Centrala insatser mot korruption bör innefatta stöd till en effektiv och transparent finansiell styrning och fungerande kontrollmekanismer för ansvarutkrävande såsom parlament, nationella revisionsorgan och ombudsmannaämbeten, liksom frågan om olovlig finansiering av politiska partier. Fria medier som tar upp korruptionsmisstankar samt organisationer i det civila samhället som granskar användningen av offentliga medel är viktiga aktörer. Stöd till lagstiftning och system för offentlig upphandling liksom till en fungerande rättsstat och en meritbaserad statsförvaltning är därmed av stor betydelse.

Stöd till särskilda anti-korruptionsmyndigheter, nationella handlingsplaner för bekämpande av korruption och informationskampanjer har betydelse för att höja medvetenheten om korruptionens följder, vilket i sin tur leder till debatt och ökat engagemang. För att nå resultat i kamp mot korruption måste dock angreppssätten vara breda och omfatta hela förvaltningen. Bristen på sanktioner mot korruptionsbrott leder till att förtroendet för demokratin sviktar i många länder.

Sverige har ratificerat FN-konventionen mot korruption och regeringen ska aktivt verka för att samarbetsländerna ratificerar och tillämpar konventionen och bidra till att en effektiv uppföljningsmekanism

av konventionens efterlevnad upprättas. Konventionen ställer krav på skydd för dem som uppmärksammar korruptionsfall, vittnen, experter och offer i korruptionsfall. Sveriges stöd till skydd för försvarare av mänskliga rättigheter ska också beakta stöd till anti-korruptionsaktivister som också utsätts för mord, hot och förföljelser. Målet är att få till stånd ett gemensamt förhållningssätt mellan givare och agerande i sådana fall där korruptionen i ett samarbetsland förvärras.

Dialog kring anti-korruption ska åtfölja allt utvecklingssamarbete i analys, utarbetande av samarbetsstrategier och genomförande och uppföljning av svenska insatser. Svenska insatser bör aldrig leda till att demokratin eller respekten för mänskliga rättigheter försvagas eller till ökad korruption. Tvärtom ska Sverige främja positiva anti-korruptionsstrategier. Om svenska företag misstänks eller visas vara inblandade i mutor och bestickning försvagas Sveriges möjligheter att på ett trovärdigt sätt framföra kritik eller ställa krav på samarbetsländerna att bekämpa korruption.

Utveckla ett fungerande rättsväsende

Ett oberoende rättsväsende är en grundläggande förutsättning i ett demokratiskt politiskt system. Ett samhälle med omfattande strafffrihet och ett otillgängligt, kostsamt, orättvist eller korrupt rättsväsende undergräver rätts säkerheten. Ett fungerande rättsväsende förutsätter att de mänskliga rättigheterna respekteras.

Inte sällan ligger traditionella, ofta informella, normer till grund för hur rättsväsendet utformas och fungerar i praktiken. Både formella och informella maktstrukturer måste därför analyseras och vägas in i biståndet till rättsväsenden. Möjligheten att bygga vidare på och utnyttja legitimiteten i traditionella rättssystem och uppfattningar om rättvisa bör så långt som möjligt användas i reformsamarbetet, dock aldrig på bekostnad av grundläggande fri- och rättigheter.

En viktig del av analysen är att se rättskedjan, särskilt i brottmål, som en helhet så att sammanhängande reformer inom den rättsliga sektorn blir möjliga och planeras på bästa sätt. Sektorprogramstöd som möjliggör breda reformer är eftersträvansvärt, men komplicerat. Det finns förhållandevis få dokumenterade erfarenheter som visar att programstöd inom den rättsliga sektorn fungerat väl. En av komplikationerna är att det sällan finns en enda sakägare utan ett flertal oftast dåligt harmoniserade myndigheter och ministerier. Inte minst i länder som befinner sig i en postkonfliktsituation tar det ofta många år innan landets eget helhetsperspektiv inom den rättsliga sektorn etablerats. Det

är därför viktigt att säkra ett givarharmoniserat stöd till hela sektorn, där varje givares komparativa fördelar i stödet till enskilda delar i rättskedjan utnyttjas. Även ad-hoc-initiativ kan vara av strategisk betydelse. Inom ramen för ett sektorprogramstöd bör stöd till staten kombineras med stöd till det civila samhället som stärker och bevakar rättssystemet, med beaktande av de krav som de mänskliga rättigheterna ställer.

I ett fungerande rättsväsende behandlas alla lika. Skyddet mot diskriminering är en av hörnstenarna i det svenska demokratibiståndet.

Diskrimineringsförbudet och värnandet om alla människors lika värde finns i alla centrala FN-konventioner om mänskliga rättigheter. Några av de mest utsatta grupperna (inklusive kvinnor, barn, funktionshindrade, HBT-personer samt dem som tillhör urfolk, nationella eller etniska, språkliga eller religiösa minoriteter eller drabbats av hiv/aids epidemin) står i fokus för Sveriges arbete mot diskriminering inom utvecklingssamarbetet. Utgångspunkt för detta arbete är skyddet för de mänskliga rättigheterna. För en mer utförlig genomgång av Sveriges arbete mot diskriminering, se regeringens skrivelse 2007/08: 109 om mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik.

Rättsväsendet ska skydda mot alla former av våld och övergrepp samt vara tillgängligt genom begripliga lagar, möjlighet till rättshjälp, rimliga kostnader och handläggningstider.

Regeringen ska i sitt utvecklingssamarbete på rättsområdet arbeta för att rättsväsendet är förutsägbart, oberoende och behandlar alla lika oavsett religion, kön, inkomstnivå, etnisk tillhörighet och sexuell läggning. Regeringen betonar i detta sammanhang särskilt vikten av att också tillämpa barnrättsperspektivet och betona barns och ungdomars roll som rättssubjekt och stärka deras möjligheter till deltagande och inflytande. Staternas övergripande ansvar för barnkonventionens genomförande kan inte nog betonas.

Prioritera dialogen som biståndspolitiskt instrument

För att främja utveckling räcker det inte med pengar. Den politiska dialogen är också viktig. Biståndet är en del av utrikespolitiken, och utrikespolitiken en del av biståndspolitiken. Utvecklingssamarbete och politisk dialog ska därför vara en integrerad helhet som är ömsesidigt förstärkande och beroende av varandra.

Syftet med dialogen kan variera och kan bedrivas på olika nivåer och mellan olika aktörer. Dialogens betydelse varierar beroende på samarbetslandets karaktär och de specifika förutsättningarna. I länder där det finns möjlighet att ge programstöd, framförallt budgetstöd,

föreligger unika förutsättningar att föra dialog om landets övergripande utvecklingsagenda. I demokratier där mekanismer för ansvarstagande och ansvarsutkrävande brister kan Sverige bidra till att skapa fora för dialog.

Sverige tar regelbundet upp frågor om demokrati och mänskliga rättigheter i bilaterala kontakter. Som bas för Sveriges biståndsinsatser förs regelbundna samtal med varje samarbetsland om varför och hur Sverige vill stödja deras politik för fattigdomsbekämpning och utveckling. Partnerskapet ger tillfälle att föra dialog om demokrati och mänskliga rättigheter, att reagera mot kränkningar och brister och att följa upp med olika stödinsatser. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken för EU dialog om mänskliga rättigheter med stater utanför unionen. Sverige kommer tillsammans med övriga EU-länder att fortsätta att uppmana våra samarbetsländer att ratificera centrala konventioner om mänskliga rättigheter och Internationella brottmålsdomstolens stadga.

I anslutning till förhandlingsprocesser i konflikt- och postkonfliktländer finns förutsättningar och möjligheter för Sverige att diskutera samarbetslandets viktigaste utvecklingsfrågor. Bistånd och dialog kan skapa en förtroendefull relation med landets regering och andra aktörer. Dialogen måste utformas såväl med tanke på det resultat som önskas uppnå som utifrån samarbetslandets specifika förhållanden.

Dialog kan bedrivas på politisk nivå, enskilt av givare för att tydliggöra en givarprofil i en policyfråga eller i samarbete med andra likasinnade aktörer. Inom utvecklingsarbetet bör dialogfrågorna koncentreras till ett begränsat antal områden. Likasinnade aktörer kan också driva policyfrågor som utgör en svensk prioritering.

I takt med att programstödet betydelse ökar, i linje med Parisdeklarationens principer, ökar också dialogens betydelse som biståndspolitiskt instrument. Sverige ska använda sig av de utökade dialogmöjligheter program- och budgetstöd medför. Samarbetslandets regerings dialog med parlament och medborgare kan självfallet inte ersättas av dialogen med givarländerna. Förhandlings- och medlingskompetens är egenskaper som är viktiga hos genomföraren av dialogen, men även annan expertkompetens i enskilda frågor kan krävas. Det är angeläget att säkerställa att denna kompetens inkluderas inom ramen för svenskt utvecklingsarbete.

Maktanalys och situationsanpassning är därför viktiga också för dialogen som biståndsinstrument. Kompetensutveckling hos genomförare av dialogen är av central betydelse.

Demokratiseringens aktörer

Det blir ingen demokrati utan demokrater. Demokratisering är bara möjlig om de som tror på demokratin kämpar för den. En central utgångspunkt i arbetet med att stödja demokratiseringsprocesser är därför strävan att identifiera potentiella förändringsaktörer i form av organiserade eller enskilda demokratiska oppositionella krafter eller försvarare av mänskliga rättigheter.

Som konstaterats sker övergången till demokrati ofta genom en kombination av inhemskt medborgerligt tryck och reformsträvanden inom den sittande makteliten. De mest dramatiska förbättringarna av frihetsgraden tenderar att komma snabbt, under transitionens första år, snarare än långsamt och gradvis under en längre period. Detta understryker vikten av att analysera de medborgerliga och politiska förändringsaktörernas roll redan innan den demokratiska omvandlingen äger rum. Det stöd som ges före en övergång till demokrati har visat sig ha stor betydelse för samhällsförändringens utfall i termer av frihet och demokrati. Det handlar i första hand om att identifiera de inhemska förändringsaktörerna. Aktörer för demokratisk förändring kan finnas på starkt skiftande ställen i samhället. De kan bli ännu starkare med rätt form av stöd. Denna process handlar inte om att avgöra om demokratiska alternativ har tillräcklig potential att bryta med en auktoritär tradition utan i stället om att identifiera de krafter som finns. Syftet är att stärka dessa krafter och förbereda dem för möjligheten att vara delaktiga i en övergång till demokrati och kanalisera människors önskan om en förändring.

Stärk ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle

Det finns inte någon entydig definition av det civila samhället men de flesta givare, forskare och större globala civilsamhällesorganisationer är överens om att det civila samhället är en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, i vilken människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen. Det civila samhället är en nödvändig del av demokratin. Som alla sektorer omfattar det dock både formella och informella grupperingar, avspeglar motstridiga intressen, värderingar och konflikter. I auktoritära samhällen finns vidare ofta starka band mellan det civila samhällets organisationer och den styrande regimen. Initierade aktörsanalyser, som är land- och kontextanpassade, är därför avgörande för att nå hållbara resultat för demokratisering.

Det civila samhället är föränderligt och har god potential att bidra

till demokratisk utveckling i sin roll som röstbärare och som genomförare av utvecklingsinsatser. Som röstbärare kan det civila samhället påverka och granska makten, skapa utrymme för deltagande i offentliga samtal och fungera som en skola i demokrati.

Under en auktoritär regim kan civila samhället effektivt bidra genom att föra fram ett nytt politiskt ledarskap och vara en källa till nya politiska alternativ. Bistånd till och genom folkliga organisationer och mer specialiserade organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter kan vara en central kraft att främja rättsområdet. Dessa organisationer kan lyfta fram frågor som en auktoritär regim undviker, exempelvis civila-militära relationer, kränkningar av de mänskliga rättigheterna, straffrihet och valreformer.

»Av egen erfarenhet vet jag hur enormt viktigt det är för dem som på ett eller annat sätt kämpar för mänskliga rättigheter eller mot auktoritära regimer att få uppmärksamhet eller hjälp från den demokratiska världen. Det handlar inte bara om materiellt stöd, även om det visserligen också är viktigt, utan om intellektuellt stöd och utbyte av erfarenheter i kombination med politiskt stöd och stöd i media.«

Václav Havel – dramatiker och f.d. president i Tjeckoslovakien/Tjeckien

Intressekonflikter uppkommer ständigt i alla samhällen, vilket även återspeglas i det civila samhället. I sviktande situationer löper intressekonflikter störst risk att få en våldsam utveckling, inte minst då motstridiga åsikter sammanfaller med kollektiva identiteter såsom etnisk och religiös tillhörighet. Organisationer och nätverk som upprätthåller normer och attityder för fredlig samexistens kan tidigt uppfatta signaler om negativa utvecklingstrender. De kan även bidra till att insatser sätts in i tid

för att förebygga våld och väpnade konflikter. Organisationer och nätverk kan dessutom bidra till försoning genom medling och dialog samt i återuppbyggnadsarbetet och humanitära insatser efter konflikter.

I nyare, formellt demokratiska stater kan demokratiskt inriktade organisationer i det civila samhället sprida kunskap, tjänstgöra som en kanal för människors politiska intresse, samt erbjuda en arena för deltagande och påverkan. Civila samhället kan verka för att stärka demokratin exempelvis genom att bidra till att en demokratisk kultur slår rot.

Människor och organisationer söker samarbete över gränser. Det finns tydliga tecken på att ett globalt civilt samhälle har börjat utvecklas. Allt fler organisationer arbetar i internationella nätverk, förenade av gemensamma intressen och en vilja att påverka makten. Internationella nätverk bidrar i allt större utsträckning till att föra upp globala frågor på agendan. För många organisationer är kopplingar till det globala civila samhället en förutsättning för att kunna påverka utvecklingen även på den nationella nivån.

En slutsats av tidigare framgångsrika demokratiseringsprocesser är att fredliga medborgarrörelser i det civila samhället utgjort en central källa till avgörande förändring i de flesta övergångsskedan. Denna slutsats har hittills inte fått genomslag i utformningen av det internationella demokratibiståndet. Givare har generellt varit restriktiva med att ge stöd till organisationer och rörelser i det civila samhället med uttalade politiska mål och ambitioner. Relativt lite stöd har kanaliserats till medborgerliga demokratirörelser inriktade på politiska reformer. En annan brist har varit att stöd till det civila samhället i hög grad har frikopplats från stöd till uppbyggnaden av fungerande partier, trots att de flesta framgångsrika demokratiseringsprocesser har varit ett resultat av gemensamma ansträngningar av det civila samhället och politiska grupper. Ett bättre samspel mellan det civila samhället och parlamentet och partiväsendet är önskvärt. Det kan bidra till nya och bättre folkligt förankrade partier. Sammantaget påkallar detta ett behov av djupare analyser av förutsättningarna för demokratiska övergångar och möjligheterna att stödja dessa så effektivt som möjligt.

Religiösa sammanslutningar har, i likhet med andra delar av det civila samhället, ofta en viktig roll att spela i demokratiseringsprocesser. Detta gäller inte minst i auktoritära stater och andra svåra situationer. Kyrkor och samfund fungerar ofta som samlingsplats för människors engagemang och kan även utgöra en bas för rörelser som verkar för demokrati och respekten för mänskliga rättigheter. Mot denna bakgrund uppmärksammar regeringen värdet av att försvara religionsfriheten.

Regeringen kommer att fortsätta att bidra till att ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle utvecklas i samarbetsländerna genom att bidra till att stärka demokratiska aktörers roll som *röstbärare* och som *genomförare* inom ramen för gällande strategier.

Inom demokratibiståndet har regeringen en särskilt hög ambition vad gäller demokratiska förändringsaktörers bidrag till demokratisering och yttrandefrihet. Regeringen genomför därför en flerårig aktörsorienterad satsning på demokratisering och yttrandefrihet. Syftet med satsningen är att, som ett alternativ eller komplement till andra insatser, bidra till att stärka demokratiska förändringsaktörer, som exempelvis försvarare av mänskliga rättigheter, framtida ledare och organisationer i det civila samhället samt andra relevanta initiativ. Stödformen ska gå till insatser i länder utanför de strategistyrda landprogrammen och vara relevant för insatser även i känsliga och föränderliga politiska processer. Aktörerna är främst svenska och utländska organisationer i det civila samhället samt partinära organisationer.

Skydda försvarare av mänskliga rättigheter

Envar har rätt att såväl ensam som i förening med andra främja och sträva efter skydd och förverkligande av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna på nationell och internationell nivå.

Det huvudsakliga ansvaret för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna åligger stater. Trots det anser den svenska regeringen liksom EU att även individer, grupper och organisationer är betydelsefulla i främjandet av de mänskliga rättigheterna. I försvararnas arbete ingår att I) dokumentera kränkningar II) söka upprättelse för offer för sådana kränkningar genom att ge rättsligt, psykologiskt, medicinskt eller annat stöd och III) bekämpa straffrihet som döljer systematiska och upprepade kränkningar av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

Försvarare av mänskliga rättigheter är ofta särskilt utsatta, då deras arbete medför kritik mot regeringars politik och åtgärder. Exempen är många på de svårigheter, övergrepp eller illdåd som dessa aktivister utsätts för. Det gäller exempelvis mord, dödshot, kidnappningar, fysiska övergrepp inklusive sexuellt våld, tortyr, godtyckliga frihetsberövanden samt kontroll- och övervakningsåtgärder.

Till stöd för försvarare av mänskliga rättigheter antog FN:s generalförsamling år 1998 enhälligt deklarationen om individers, gruppers och samhällsorgans rättigheter och ansvar när det gäller att främja och försvara universellt erkända mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Denna deklaration anger att mänskliga rättighetsförsvarare ska vara särskilt skyddade och ha rätt att utföra sin verksamhet fritt utan hot från myndigheter eller andra aktörer.

EU antog år 2004 operativa riktlinjer om försvarare av mänskliga rättigheter, vilka uttryckligen utgår ifrån FN-deklarationen, inklusive stöd till FN:s särskilda förfaranden gällande försvarare av mänskliga rättigheter liksom till regionala mellanstatliga mekanismer. Sveriges ambassader ska, liksom EU-ländernas, fortsatt ha nära kontakt med försvarare av de mänskliga rättigheterna. Europarådet antog i februari 2008 en deklaration för att öka skyddet av försvarare av mänskliga rättigheter och främja deras aktiviteter.

Praktiskt stöd kan innebära finansiellt stöd till organisationer för ökat kunnande och kapacitet vad gäller utbildning, opinionsbildning, undersökningar och dokumentation, rådgivning, rättsligt och annat

»Öppna tidningen vilken dag som helst och du hittar en rapport från någonstans i världen om någon som hålls fängslad, blir torterad eller har avrättats på grund av att hans åsikter eller religion inte accepteras av regeringen.«

Peter Benenson – grundare av Amnesty International

stöd samt rättsliga aktioner kring försvaret av mänskliga rättigheter. Sverige ska, där möjlighet finns, bidra till att stärka mänskliga rättighetsorganisationer verksamma i auktoritära stater.

Stödinsatser kan också utgöras av bidrag till att upprätta eller stödja nationella organ med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Stödet till ombudsmän eller oberoende nationella kommissioner för de mänskliga rättigheterna är fortsatt viktiga delar i Sveriges demokratibistånd.

Ett annat för regeringen angeläget stöd är det som kan utvecklas för att förbättra journalisters kunskaper om, och medias täckning av, olika förhållanden gällande de mänskliga rättigheterna och försvarare av mänskliga rättigheter. En integrerad del av det svenska utvecklings-samarbetet är upprätthållandet av en konstruktiv och tydlig dialog med ett lands myndigheter och regering. Vikten av dialog är särskilt framträdande när problem och svårigheter föreligger för försvarare av mänskliga rättigheter.

Regeringen ser även värdet i att stödja människorättsförsvarare med att upprätta nätverk på internationell nivå och genom att underlätta möten dem emellan.

Sverige ska aktivt stödja genomförandet av EU:s riktlinjer till skydd för försvarare av de mänskliga rättigheterna liksom Europadeklarationen jämte FN:s deklaration om skydd för försvarare av mänskliga rättigheter. Regeringen kommer att såväl enskilt som inom ramen för EU, fortsatt agera mot fängslanden och annan förföljelse av journalister och försvarare av de mänskliga rättigheterna.

Stärk kvinnors rättigheter och främja deras politiska deltagande

Demokratiska processer ska omfatta alla. Regeringen lyfter särskilt fram jämställdhet och lika möjligheter för kvinnor och män, flickor och pojkar, som en central del av svensk politik för mänskliga rättigheter och som en av tre tematiska prioriteringar i utvecklings-samarbetet. Detta gäller såväl arbetet i EU och i multilaterala fora som det bilaterala utvecklings-samarbetet.

I syfte att stödja kvinnors politiska deltagande, på samma villkor och med samma rättigheter som män, ska stöd till kvinnors ledarskap förstärkas i såväl det bilaterala som det multilaterala utvecklings-samarbetet. De politiska arenorna är många, innebär beslutsfattande och omfattar bland annat offentlig administration och utformning av lokal, kommunal och nationell politik, politiska partier, fackföreningar, samt valprocesser inklusive åtnjutande av rätten att rösta i

allmänna val såväl som att ställa upp som valbara kandidater och att inneha offentliga ämbeten. FN:s kvinnokonvention understryker att könsdiskriminering är ett hinder för kvinnors politiska deltagande och därmed för kvinnors möjligheter att utöva ett aktivt medborgarskap och bidra till sitt lands utveckling. Könsdiskriminering och förlegade, fördomsfulla föreställningar om kvinnor och flickor leder till att de på alltför många håll i världen förnekas rätten att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion och att de utsätts för hot och övergrepp. Våldet, inklusive sexuellt våld, utgör i sig ett mycket allvarligt hinder för kvinnors deltagande i offentliga och politiska processer och sammanhang. Stöd ska utgå till kvinnors egna nätverk, organisationer och allianser på lokal, nationell, regional och internationell nivå.

Det nya demokratibiståndet i praktiken

Demokratisering som process

Den demokratiseringsvåg som inleddes på 1970-talet när diktaturerna föll i Europa och därefter i Latinamerika och som kulminerade i samband med Berlinmurens fall 1989, har bidragit till att skapa en illusion av att demokratiseringsprocesser följer en linjär utveckling. Efter diktatur kommer, enligt detta synsätt, en öppningsfas med påföljande demokratiseringsprocess, därefter konsolidering och stabilisering av den formella demokratin och slutligen en successiv fördjupning av den substantiella demokratin.

I själva verket är detta mer en tankemodell än konstaterad verklighet. Latinamerika har haft en demokratiutveckling, med både framsteg och bakslag. I Afrika har demokratin fått ökad spridning under det senaste årtiondet. I flera länder där enpartivälde och totalitärt styre tidigare rådde sker en rörelse mot ökad demokratisk styrning. Fortfarande är dock parlamenten i Afrika överlag svaga och inslag av ett tidigare enpartitänkande lever ibland kvar. Även om den demokratiska utvecklingen har stärkts i flera änder, har våldsamma konflikter samtidigt lagt demokratibygget i ruiner i andra.

I Asien har länder som tidigare bedömts vara stabila demokratier fallit tillbaka i auktoritära mönster, ofta genom militärledda statskupper. I Mellanöstern har flera länder på senare tid pendlat mellan demokratisk utveckling och tillbakagång. I Centralasien har de flesta av de nyligen självständiga länderna återfallit i auktoritära mönster, och länder i Östeuropa har i olika grad mött samma svårigheter.

Olika typer av auktoritära regimer förändras på olika sätt. De mest seglivade formerna – auktoritära monarkier och rena enpartistater – övergår, i den mån de alls omvandlas, i stort sett alltid i andra typer av auktoritära regimer. Militärdiktaturer omvandlas oftast till auktoritära flerpartisystem där ett enda parti dominerar kraftigt. De auktoritära regimer som i störst utsträckning visat sig övergå i demokrati är i stället sådana auktoritära regimer där flera partier existerar, men där inget enskilt parti helt dominerar de (ickedemokratiska) valen. Ju mer av pluralism och politisk mångfald som kan ingjutas i ett auktoritärt

system, desto större blir således möjligheterna för en övergång till demokrati. Den stora utmaningen i arbetet med auktoritära regimer är att främja det politiska deltagandet och pluralismen – ett arbete som bör inledas redan innan övergången till demokrati har ägt rum. Demokratisering är alltså inte ett linjärt förlopp. Framsteg och motgångar avlöser varandra. Långsiktighet är nödvändigt och demokratiseringens olika faser kräver olika sorters stöd från omvärlden. Själva övergången till demokrati kan ofta ske mycket snabbt efter att en auktoritär regim bestämmer sig för att släppa fram fria val. Denna fas kräver stor flexibilitet från omvärlden, samtidigt som beslut om hur stöd ska utformas måste vara väl övervägda. De faser som följer bör däremot ges ordentligt med tid. Utformning av en konstitution, arbetet med att få odemokratiska krafter under demokratisk kontroll, liksom uppbyggandet av en rättsstat och av en fungerande ekonomi kan behöva omfattande stöd från omvärlden, men samtidigt måste inhemska krafter få utrymme att forma sin specifika väg.

Regeringen uppmärksammar att förändringarna i frihetsgrad är beroende av tre nyckelfaktorer i övergången från ett icke-demokratiskt till ett demokratiskt system: Källan till våld före förändringarna, graden av inflytande som medborgarna respektive de lokala makthavarna har över förändringsprocessen, samt styrkan och sammanhållningen i en fredligt arbetande koalition av organisationer i det civila samhället.

Det långsiktiga arbetet med att stärka staters kapacitet att forma och stärka det demokratiska systemet måste ske utifrån landets egna förutsättningar. Omvärldens stöd måste bygga på en god förståelse och goda analyser av de specifika utmaningarna och resultat bör sökas i relation till vad som är möjligt i det specifika landet.

Regeringens utgångspunkt är att demokratisering måste baseras på och växa ur inhemska ansträngningar. Det innebär även att Sverige inte minst i multilaterala sammanhang prioriterar satsningar på konkreta förändringsprocesser i fält.

I det följande beskrivs hur demokratibiståndet ska ges en konkret utformning i olika situationer. Dessa situationer har valts ut därför att de motsvarar olika led i en demokratiseringsprocess. Dessa demokratiseringsfaser ska inte med nödvändighet likställas med de landkategorier som är utgångspunkter för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete, utan i varje enskild fas kan olika typer av landkategorier finnas.

Detta innebär att en separat analys av demokratisituationen, liksom en aktörs- och maktanalys, måste göras för varje samarbetsland. En

grundtanke med indelningen i olika faser av en demokratiseringsprocess är att alla länder kan röra sig riktning mot ökad demokrati. Men vad krävs för en övergång från auktoritärt styre till demokrati och vad krävs för att öka graden av och konsolidera demokratin? Hur utformas på lämpligast sätt ett rättighetsbaserat svenskt demokratibistånd i dessa olika skeden?

Den uppdelning som följer börjar med de svåraste fallen, det vill säga länder där det råder stort demokratiunderskott, och rör sig i riktning mot länder där demokratin slagit rot. Mot bakgrund av varierande utmaningar i olika faser av demokratiseringsprocessen ska det svenska demokratistödet vila på tre olika angreppssätt: arbete utifrån (genom internationella och regionala organisationer, samt det civila samhällets organisationer med plattformar utanför landet), underifrån (med det inhemska baserade civila samhället, opposition och liknande) och inifrån (med statliga aktörer). Dessa utgångspunkter behöver komplettera varandra för att nå största effekt. Vilket angreppssätt som dominerar är beroende av den landspecifika situationen. Regeringen lägger därför stor vikt vid kontext- och maktanalys. Vad som särskilt framhålls med detta angreppssätt är behovet av att göra en aktörsanalys, vilken avgör hur det svenska stödet lämpligast kanaliseras. Det svenska biståndets angreppssätt kan också komma att påverkas av den politiska utvecklingen i ett land och därmed förändras över tiden.

Regeringen tar vidare fasta på det värde som främjandet av de mänskliga rättigheterna har i demokratiutveckling. Alla de rättigheter som utgör stommen i ett demokratiskt styrelseskick inklusive att rösta i fria, rättvisa och återkommande val och yttrandefrihet är fastslagna i internationella folkrättsliga instrument (se sidorna 18–21). Främjandet av yttrandefrihet stärker människors möjligheter att delta i offentliga angelägenheter. Främjandet av församlings- och föreningsfriheterna stärker människors möjligheter till ansvarsutkrävande av statsmakter. Främjandet av likabehandling inför lagen möjliggör för människor att delta fullt ut i valprocesser.

Auktoritära stater

Att stödja demokratisk förändring i auktoritära stater är komplicerat av flera skäl. Många auktoritära regimer har visat sig vara stabila över tid. När sådana regimer har fallit har de sällan direkt följts av en demokrati. Möjligheterna till demokratisering har i stället visat sig öka i de fall samhällen först gått i riktning mot ökad pluralism.

Potentiella förändringsaktörer i auktoritära stater kan finnas inom

demokratiska politiska rörelser – i den mån sådana är tillåtna – men även bland akademiker och studenter, näringsidkare, tjänstemän, personer verksamma inom kultur, media och bland det civila samhällets organisationer. Förutsättningarna för demokratisk förändring stärks om kontaktytorna med demokratiska länder blir fler, eftersom människors medvetande om de mänskliga rättigheterna då stärks. Regeringen ska därför stödja tänkbara förändringsaktörer och försvarare av mänskliga rättigheter. Dessa demokratiska förändringsaktörer verkar under svåra omständigheter och har ofta ett begränsat manöverutrymme.

Försök att hitta reformister i sittande auktoritära regimer är en viktig del av analysen av förutsättningarna för en demokratisk förändring. Det finns dock ett problem med att inta en alltför recenserande hållning till oppositionella grupper i auktoritära och totalitära stater. Antaganden om att en demokratisk förändring kommer att initieras inifrån regimen snarare än utifrån får inte tjäna som argument för att inte stödja demokratiska krafter utanför systemet. Medvetenhet bör på motsvarande sätt finnas om att demokratistöd till auktoritärt styrda länder ibland hämmas av antaganden om avsaknad av opposition, eller av en rädsla att biståndet politiseras genom stöd till aktörer med en viss ideologisk agenda. Det är av naturliga skäl svårt att utifrån bedöma en inhemsk oppositions organisation, agenda och potentiella styrka och handlingskapacitet i länder där all opposition är förbjuden. Brister i organiseringsgrad eller svårigheten att bedöma denna får aldrig utgöra huvudargument för att avstå från insatser i situationer där demokratiska initiativ behöver omvärldens stöd. I sådana fall där en befintlig opposition befinner sig splittrad bör gemensamma demokratifrämjande initiativ uppmuntras.

Auktoritära stater där stat-till-stat-samarbete inte är möjligt eller önskvärt

I ett fåtal länder är förutsättningarna för demokratisering särskilt svåra därför att regimerna är starkt auktoritära eller till och med totalitära, kränkningarna av de mänskliga rättigheterna systematiska, de flesta former av opposition olaglig och det civila samhället hårt kontrollerat eller obefintligt. Sverige engagerar sig i en handfull länder av denna typ. Angreppssättet är i första hand utifrån, medan arbete underifrån tillämpas i möjligaste mån – det vill säga när det inte föreligger någon risk för aktörernas säkerhet eller att regimerna i fråga omöjliggör det. Utgångspunkten är att svenskt bistånd inte ska utgå till sådana regimer. I vissa fall kan dock arbete inifrån med statliga

aktörer komma ifråga till exempel genom utbyten för kunskapsöverföring med syfte att långsiktigt främja demokratisering. Det måste dock utformas så att ett svenskt stöd inte uppfattas som en politiskt stöd till eller legitimering av en odemokratisk auktoritär regim.

Auktoritärt styrda länder skiljer sig åt både när det gäller typ av samhällssystem som statsmaktens funktion. Samtidigt kan man urskilja några gemensamma drag. Ett sådant är att auktoritära länder ofta styrs enväldigt. Ledarna kan ofta vara skickliga politiska entreprenörer och använda sig av dominerade kulturella eller nationalistiska drag för att legitimera sin maktposition. Dessutom kontrollerar de, och använder sig av, statens våldsmonopol för att befästa sin makt. Demokratiförespråkare och försvarare av de mänskliga rättigheterna som vågar protestera mot regimerna blir de första och främsta måltavlorna för förtrycket.

Ett gemensamt drag hos dessa länder är en relativt hög grad av isolering från omvärlden och från ett internationellt utbyte på områden såsom handel och ekonomi, kultur och forskning. I de mer extrema fallen leder den ekonomiska isoleringen till katastrofala följder för människors levnadsstandard. Isoleringen motiveras ofta med hänvisning till yttre fiender och omvärldens illvilja.

Bilateralt stat-till-stat-bistånd till dessa stater ska undvikas, då det innebär ett faktiskt resurstillskott och en slags legitimering av odemokratiska institutioner. Ett undantag från denna princip är humanitärt stöd som syftar till att rädda liv och lindra nöd.

Eftersom ideologisk indoktrinering är en central grund för auktoritära regimers maktinnehav, blir frågan om att påverka attityder och främja mer öppna synsätt central. I många fall får detta ske som indirekta effekter av utbildningsprogram kring sakfrågor, kultursamarbete, idrottsligt utbyte eller annan typ av verksamhet som är internationellt kontaktskapande. Erfarenheter visar på viktiga spridningseffekter av sådana utbildningsprogram och regeringen avser därför att fortsätta stödja denna form av verksamhet.

En lärdom som dragits av arbetet med att påverka attityder, normer och institutioner är att valet av samarbetspartner är avgörande. Ett möjligt arbetssätt för att främja demokratiska normer, värderingar och institutioner är att arbeta genom multilaterala organisationer, eller organisationer i det civila samhället i stället för med staten. Men i auktoritära stater kan detta alternativ saknas ifall det civila samhäl-

»Frihet från rädsla kan sägas sammanfatta hela tanken om mänskliga rättigheter.«

*Dag Hammarskjöld – FN:s generalsekreterare
1953–1961*

lets organisationer är totalt kontrollerade av regimen eller om de till sin karaktär och funktion inte skiljer sig från det sätt som statsapparaten fungerar på. Det är därför avgörande med en god förståelse av hur samhället i fråga fungerar.

I vissa fall kan det vara till stor hjälp för demokratiska aktörer i en auktoritär stat att kunna organisera en del av sin organisatoriska infrastruktur utanför landets gränser. Sverige ska kunna bidra till att utveckla en sådan infrastruktur. Fokus ska dock i första hand ligga på att stärka och stödja det arbete som bedrivs av förändringsaktörer inom landets gränser.

En annan lärdom är att flyktiga tillfällen till förändringar bör tillvaratas när de dyker upp. Internationella trender kan ha stor påverkanspotential, särskilt om de rör områden där landet i fråga är beroende av omvärlden: import av nyckelresurser, ekonomiska brister och liknande. Där det finns en exponering mot omvärlden, finns också större möjligheter till påverkan. Mot bakgrund av detta kan visst samarbete med statliga företrädare ibland vara rimligt, och i vissa lägen det enda möjliga. Den insikten bör dock balanseras mot risken att legitimera odemokratiska regimer.

Exempel på insatser

Utbildning och utbyten kan ske i olika former. På regional nivå kan företrädare för en isolerad regim delta i utbildningar där även representanter för mer öppna grannländer eller demokratiska organisationer deltar. Ämnesområdet kan skifta, exempelvis har utbildningar genomförts om ekonomiska reformer, näringslivsfrågor, skogsbruk och hälsovård. Utbildning av journalister i redigering, bildbehandling, media och ledarskap men också i undersökande journalistik och politisk rapportering har visat sig möjlig. Kulturutbyte är en annan väg att främja kontakter med omvärlden och därmed stärka individer och grupper.

Diskussioner om barns rättigheter blir ofta en ingång till vidare diskussioner om rättighetsfrågor mer generellt. Likaså har auktoritära regimer upplevt stöd till arbete för kvinnors åtnjutande av rättigheter som mindre hotande. Internationell rätt och andra konventioner till skydd för mänskliga rättigheter är andra infallsvinklar. De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna kan tjäna som ingång till arbete med politiska och medborgerliga rättigheter.

En viktig uppgift är direkt stöd till de aktivister som tar stora risker i sin kamp för demokrati. Politiska fångar och demokratiska förändringsaktörer är alltså viktiga målgrupper. Stödet kan handla om att

genom information och påtryckningar bidra till att samvetsfångar friges, att moraliskt stötta fångar och deras anhöriga, samt ge ekonomiskt stöd till de fängslades familjer. Vidare kommer fortsatt stöd att ges till tortyroffer i form av rehabilitering och juridisk hjälp.

Människors tillgång till fri och oberoende nyhetsrapportering är central, särskilt i en auktoritär stat där sakligt grundade argument har en starkt demokratimobiliserande effekt. Radio, tv och Internetsidor för inhemsk konsumtion och producerade och sända utifrån är viktiga att stödja. Via den senare kanalen är information på lokala språk om mänskliga rättigheter särskilt viktigt att tillhandahålla. Stöd till demokratiförespråkare i landet såväl som i exil gör dubbel nytta genom att både påskynda en process och förbereda landet inför ett regimskifte. Också i en auktoritär stat kan demokratiprojekt bedrivas med framgång med statligt anställda inom förvaltning, utbildningsväsende och lokal administration. Även rättsväsendet kan vara mottagligt för kurser i mänskliga rättigheter.

Stöd bör också ges till regionala organisationer som arbetar för ett demokratiskt styrelseskick och ökad respekt för mänskliga rättigheterna. Regionala organisationer och internationella nätverk av olika slag är ofta viktiga instrument för att skydda förespråkare för mänskliga rättigheter och demokratiförespråkare när de utsätts för hot, påtryckningar, och fara för sitt eget liv. Dessutom kan regionala organisationer även ge andra avgörande bidrag.

Det kan ibland vara svårt att finna motparter eller att effektivt genomföra kvalitativa insatser på plats i länderna i fråga, t.ex. på grund av begränsad svensk närvaro eller svårigheter som följer av den auktoritära regimens kontrollapparat. Hela eller delar av det svenska stödet kan i dessa fall kanaliseras till aktörer som befinner sig utanför landet, i form av exilgrupper eller andra aktörer med en tydlig demokratiseringsagenda. Där sådana mottagare finns i t.ex. Sverige ska stöd till dessa – efter sedvanlig bedömning av genomförarkapacitet – övervägas i positiv anda.

Auktoritära stater där utrymme finns att bidra till förändring genom långsiktigt utvecklingssamarbete

I flera av världens mest auktoritära stater återfinns också de allra fattigaste människorna. I några fall är Sverige engagerat i långsiktigt utvecklingssamarbete trots att länderna i fråga har auktoritära politiska system präglade av kapacitetsbrist, svaga institutioner och korrupcion. Sveriges engagemang motiveras av att stödet på sikt kan förväntas gynna en

demokratisk utveckling. Vårt utvecklingsamarbete kopplas tydligt till samarbetsländernas demokratiseringsprocesser samtidigt som krav på att de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna måste främjas.

Angreppssättet är även i dessa länder i första hand utifrån, medan arbete underifrån tillämpas i möjligaste mån – dvs. när det inte föreligger någon risk för aktörernas säkerhet eller att regimerna i fråga omöjliggör det.

Exempel på insatser

De exempel på insatser som beskrivits för de starkt auktoritära länderna är samtliga tillämpliga också i denna typ av länder. Där så är möjligt bör demokratistödet även inriktas mot frågor kring informationsspridning, yttrandefrihet och mänskliga rättigheter, uppbyggnad av politiska partier och utvecklande av lokal demokrati. Möjligheterna för detta ökar i takt med att inslagen av pluralism ökar.

Stöd till potentiella förändringsaktörer via svenska partianknutna organisationerna, PAO, har som målsättning att bidra till utvecklingen av ett väl fungerande partiväsende, politiskt deltagande och demokratiska politiska system. Möjligheterna för sådant stöd ökar då stater uppvisar något mindre auktoritära drag. Insatser inriktas bland annat på kapacitetsstärkande av organisationer vars syfte är att utvecklas till politiska partier. Vidare är stöd till oberoende forskning av stor betydelse. Framväxten av ett forskarsamhälle har stor betydelse för att utrymmet för saklig diskussion och kritiskt tänkande ska kunna öka. Stöd till universitet och oberoende tankesmedjor samt internationellt utbyte på student- och forskarnivå bedöms därför vara av stor betydelse. Detsamma gäller även stöd till utvecklingen av ett fritt kulturliv.

Länder i konflikt- och postkonfliktsituationer

Alla steg i demokratiseringsprocessen kan kompliceras av att ett land hamnar i en konfliktsituation. Samtidigt kan också ett förhandlat fredsavtal och en överenskommelse om en transitionsperiod ge nya möjligheter till demokratisering. I länder som befinner sig i konflikt- eller postkonflikt-situationer behövs ett särskilt angreppssätt i arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter. Inom Sveriges utvecklingsamarbete utgör denna typ av länder en separat kategori. Några av dessa länder är starkt auktoritära, medan merparten av länderna styrs av auktoritära regimer med betydande inslag av politisk mångfald och pluralism. Arbetet sker främst utifrån men med större inslag både av arbete underifrån- och inifrån- än i den förra kategorin.

Det finns viktiga kopplingar mellan utveckling, konfliktlösning, fredsbyggande och demokrati. I länder utan legitima institutioner riskerar politiska konflikter att eskalera och i värsta fall utvecklas till regelrätt krig. Demokratisering och rättsskipning i postkonfliktförhållanden, liksom åtgärder för att bestraffa allvarliga brott som har begåtts under konflikten, kan bidra till långsiktig konfliktlösning. Återuppbyggnaden av ett konfliktdrabbat land kräver att de ansvariga för övergrepp ställs till svars, att reformer för att stärka de mänskliga rättigheterna genomförs och att demokratiska institutioner byggs upp. Det är viktigt att både skipa rättvisa och att bearbeta trauman för försoning och tillit till de samhälleliga institutionerna. Valet av åtgärder, och sekvensen mellan dem, måste anpassas efter den konkreta situationen. Krav på bestraffning av begångna brott kan behöva ses som ett led i en långvarig process av att skapa rättvisa, där även försoning och sanningssägande ingår.

För stärkt demokrati är det viktigt att respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer övervakas, nationellt exempelvis genom oberoende funktioner som ombudsmän, och internationellt genom att regeringen accepterar individuell klagorätt enligt konventioner om de mänskliga rättigheterna och ratificerar Internationella brottmålsdomstolens stadga.

Länder i konflikt- och postkonfliktsituationer karaktäriseras ofta av en föränderlig politisk och ekonomisk miljö, fattigdom, demokratiskt underskott, svaga institutioner och finansiella system, omfattande brottslighet och parallella säkerhetsstrukturer, avsaknad av en samstämmig regeringspolitik och en svår humanitär situation. I konflikt-drabbade länder och regioner finns i många fall grogrunder för organiserad brottslighet, våldsinriktad radikaliserings och terrorism. Det är således ett omfattande paket av insatser som oftast mycket bräckliga regeringar behöver genomföra. Inom ramen för konflikters rörliga utveckling krävs insatser för att hjälpa till att förebygga, dämpa, och lösa väpnade konflikter. Dessa typer av insatser är omfattande och krävande men centrala delar i Sveriges utvecklingssamarbete. Grundläggande för dessa länder är brist på utveckling, varför åtgärder som främjar tryggt ägarskap av, eller rätt att bruka och nyttja till exempel mark- och vattenresurser, liksom ekonomisk tillväxt har stor betydelse för att stabilisera situationer samt undvika återfall i väpnade konflikter. Särskilt viktigt är att de sektorer av förvaltningen som drar mest finansiella resurser, inte minst säkerhetssektorn, reformeras. På det viset ökar regeringens möjligheter att stödja bredare utvecklingsprocesser.

I länder där konflikter ännu pågår ligger fokus ofta på insatser som lindrar den akuta nöden samt på att stödja ansträngningar att uppnå fred. I sådana situationer är det också viktigt med stöd till efterlevnad och övervakning av de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten. Syftet med insatser i dessa konfliktsituationer är att försöka minimera övergreppen mot civilbefolkningen.

I vissa fall bedömer FN:s säkerhetsråd att konflikten är så allvarlig att den utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Om så är fallet sätts ofta en fredsmission upp för att övervaka vapenvilan och, när ett fredsavtal har slutits, för att stödja dess genomförande. Dessa missioner har som regel både militära och civila komponenter. I vissa fall bemyndigar säkerhetsrådet en grupp länder eller en regional organisation, t.ex. i form av en så kallad koalition av villiga, att ingripa militärt för att få slut på krig och väpnad konflikt.

I enlighet med säkerhetsrådets mandat att bevara internationell fred och säkerhet ges FN:s fredsmissioner i uppgift att övervaka och konsolidera, och i vissa fall framtvinga, fred och säkerhet i ett land. Missioner får också ofta i uppdrag att övervaka att mänskliga rättigheter efterlevs och bistå i att lägga grunden för ett rättssamhälle. En viktig princip är den om skyldigheten att skydda (Responsibility to Protect), vilken antogs enhälligt av FN:s medlemsstater i slutdeklarationen från världstoppmötet 2005. Där slogs fast varje stats skyldighet att skydda sin befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten och att vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga sådana brott. I de fall den berörda staten inte kan eller vill leva upp till sina skyldigheter har det internationella samfundet en kollektiv skyldighet att ingripa för att skydda en befolkning. Det internationella samfundets skyldighet är tredelat; att förebygga brotten, att svara på dem om de sker, om nödvändigt med åtgärder efter säkerhetsrådsbeslut i enlighet med FN-stadgans kapitel VII samt att bidra till att återuppbygga konfliktdrabbade samhällen.

Det mer långsiktiga institutionsuppbyggande som krävs för ett rättssamhälle och för demokrati har tidigare normalt legat utanför fredsmissionens ansvarsområde. Regeringen har dock i skrivelsen om en nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51) uttalat att Sverige bör verka för att det i mandaten för FN:s fredfrämjande insatser ska ingå att beivra och rapportera kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten, att samarbete ska ske med Internationella brottsmålsdomstolen (ICC) om nödvändigt, så att möj-

lighet ges att beivra de grövsta brotten mot folkrätten. Natos insatser har inte multifunktionella mandat. Däremot kan Nato ingå som den militära komponenten i en multifunktionell insats. EU utgör ofta ett stöd till FN:s operationer, men kan också verka inom ett eget mandat. Sverige bidrar också till att utveckla civila instrument för fredsfrämjande, inte minst i EU. EU har i dag genomfört ett stort antal krishanteringsinsatser, varav flera civila insatser med fokus på att främja uppbyggnad av en rättsstat. EU har antagit riktlinjer för hur de mänskliga rättigheterna ska genomsyra alla civila och militära insatser som genomförs.

Även om demokrati inte ingår i vad det internationella samfundet, genom säkerhetsrådet, har definierat som det mest nödvändiga för att lösa en akut väpnad konflikt byggs dagens fredsavtal ofta upp runt ett antal demokratiska institutioner. De innehåller således ofta beslut om att inrätta ett övergångsparlament och en övergångsregering i vilken de stridande parterna ges platser, eventuellt tillsammans med representanter för icke-väpnade politiska partier och det civila samhället. Dessutom skapas ofta ett antal kommissioner för exempelvis sanning och försoning, respekt för mänskliga rättigheter eller genomförande av fria och rättvisa val. Sådana kommissioner är värdefulla för att skapa förutsättningar för demokrati och regeringen har stött dessa. Samtliga större fredsfrämjande insatser sedan det kalla krigets slut har omfattat genomförande av fria och rättvisa val, från Kambodja och Sierra Leone till Östtimor och Liberia.

Den övergångsperiod som följer undertecknandet av ett fredsavtal och som leder fram till fria och demokratiska val, är en period som ofta fortsätter att präglas av väpnat våld och instabilitet. Den kan trots det ses som en möjlighet att lägga grunden för positiva förändringar. I postkonfliktsituationer är det samtidigt av yttersta vikt att inte förledas att tro att de institutioner som bildas inom ramen för fredsavtal utgör en självklar grund för demokrati. Det finns risk att de under lång tid förblir konstruktioner utan reell makt och inflytande, samtidigt som makten fortsatt ligger i händerna på ett fåtal och baseras på tidigare existerande strukturer. Det finns således en risk att internationella insatser blir så stabilitetsorienterade att odemokratiska maktstrukturer cementeras.

Det är vanligt att militära ledare efter fredsförhandlingar har mycket svårt att förändra sina roller och bli demokratiska ledare med ansvar för säkerhet och utveckling. Samtidigt finns ofta kvardröjande militära och paramilitära strukturer som antingen opererar parallellt med staten och därmed »kidnappar« den eller som omvandlas till kri-

minella organisationer. Det är därför viktigt att stödja insatser för legitimt ledarskap baserat på frihet, mänskliga rättigheter och demokrati samt att vidta åtgärder för att krigsförbrytare ställs inför rätta. Andra viktiga insatser är avväpning, demobilisering och återanpassning (s.k. DDR disarmament, demobilisation and re-integration) av före detta kombattanter.

Internationellt stöd kan vara av stor betydelse i dessa situationer, särskilt då bräckliga regeringar anstränger sig för få säkerhetssektorn under demokratisk kontroll och reformera säkerhetssystemet. För att detta ska kunna ske krävs åtgärder för bred ekonomisk och social utveckling. Människor behöver känna tilltro till det offentliga och se möjligheter till en bättre tillvaro. Ett dåligt polisväsende, svagt rättsväsende och en korrupt militär innebär att fattiga och utsatta drabbas hårt av kriminalitet, osäkerhet och rädsla. Förbättrad personlig säkerhet är en förutsättning för att utvecklingsarbete ska kunna ge resultat. Därför ger regeringen stöd till insatser som främjar såväl säkerhet som utveckling, dels genom multinationella organisationer, dels i det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Säkerhetssektorreformer (SSR) är ett samlingsbegrepp för insatser som syftar till att reformera nationella säkerhetsinstitutioner och regelverk på ett sätt som är förenligt med demokrati och rättssäkerhet. I många konflikt- och postkonfliktsituationer liksom i situationer av övergång till demokrati utgör staters säkerhetssektor en potentiell orsak till instabilitet snarare än en garanti för säkerhet. Vanligt är att rättsäkerheten åsidosätts, att militär snarare än polis ansvarar för intern säkerhet samt att poliskåren är korrupt, underfinansierad, bristfälligt utbildad och illa ledd. Detta skapar ett dåligt utgångsläge för utveckling, fattigdomsbekämpning och demokrati.

Kränkningar av mänskliga rättigheter kan utgöra en tydlig indikation och förvarning om våldsam konfliktutveckling. Vidare kan kränkningar av de mänskliga rättigheterna och avsaknad av rättsstatliga strukturer även försvåra övergången till varaktig fred. Uppbyggnad och stärkande av rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna är därför centrala delar av målsättningen i det svenska stöd till återuppbyggnaden av stater efter konflikt. Målet för allt stöd till säkerhetssektorreformer är att säkerhetssektorn ska genomsyras av demokratiska värderingar, god samhällsstyrning, transparens och rättsäkerhet. Stödet ska i möjligaste mån kopplas samman med övriga svenska insatser för att möjliggöra högsta effektivitet.

Straffrihet är ett allvarligt hinder för upprättandet av demokrati.

Stöd till insatser för att motverka straffrihet och beivra allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna, krigsbrott eller brott mot mänskligheten inklusive sexuellt våld bör därför också ingå i utvecklingsarbetet. Insatser för att bygga upp nationella säkerhetssystem och rättsväsende liksom för att stödja staters anslutning till Internationella brottmålsdomstolens stadga och främja samarbete med denna domstol och andra internationella tribunaler är också ett led i arbetet för att bygga fungerande demokratiska rättsstater.

Regeringen kommer att bidra till att främja demokratisering, försoning och fred och till att minska stridande parters incitament att återgå till väpnad konflikt.

I den mån arbete med säkerhet och utveckling kan kopplas till demokratisk uppbyggnad, respekt för mänskliga rättigheter och stöd för ekonomisk, social och kulturell utveckling borgar detta för mer långsiktigt hållbara lösningar.

Insikten om att en lösning på konflikter och varaktig fred kräver deltagande av både män och kvinnor har ökat. Kvinnors aktiva och jämlika deltagande i formella och informella beslutsprocesser, fredsförhandlingar och andra mekanismer för att konflikthantering i vid bemärkelse är avgörande för att skapa en långsiktigt hållbar fred och utveckling med full respekt för mänskliga rättigheter. Arbetet med att implementera FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet är därför ett viktigt delmoment. Implementering av säkerhetsrådsresolution 1612 om barn i konflikter är också av stor betydelse, liksom genomförandet av säkerhetsrådets resolution 1820 (2008) om sexuellt våld i konfliktsituationer.

Sviktande situationer är ett begrepp som används för länder eller regioner med svaga eller bristande strukturer och där staten saknar legitimitet på grund av sin oförmåga eller ovilja att fullgöra sina grundläggande uppgifter och skyldigheter. I extrema fall kan stater helt bryta samman eller dra sig tillbaka från delar av sitt territorium, vilket kan leda till varaktig osäkerhet, kroniska våldsamma konflikter och humanitära kriser. I dessa situationer finns ett nära samband mellan säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. Såväl EU som OECD DAC har utvecklat och antagit principer för stöd i sviktande situationer, vilka Sverige har anslutit sig till. Regeringens arbete kring dessa frågor kommer att fortsätta.

Exempel på insatser

Ett viktigt område är reformer av säkerhetssektorn, dels för att säker-

het är en förutsättning för utveckling, dels för att sektorn ofta konsumerar omfattande finansiella resurser. Givarsamfundet står i arbetet med att integrera utvecklings- och säkerhetssystemreformer (SSR) inför flera utmaningar. Tre av dessa är: a) bristen på tillräckligt breda och integrerade ansatser för att stödja reformer av säkerhetssystem, även samstämmighet mellan givarländerns olika myndigheter måste uppnås; b) bristen på kompetens att politiskt, kontextuellt och integrerat stödja och ge råd till dessa breda reformprogram; c) svårigheter att stödja nationellt ägarskap när samarbetsparter inte är representativa nog.

De två första utmaningarna kräver förbättrad samordning, ökad samstämmighet mellan olika politikområden samt förbättrad kapacitet på givarsidan. Sveriges politik för global utveckling är en bra utgångspunkt för sådana ansträngningar, liksom det metodarbete som bedrivits kring SSR-frågor och som har resulterat i en interdepartemental inriktning om bland annat hur förbättrad samsyn och samverkan ska uppnås. Konkreta framsteg har nåtts här men utmaningar kvarstår. Samförstånd kring hur kompetenser från säkerhetssektor, diplomati och utvecklingssidan bör komplettera varandra förutsätter såväl utbildning i mer än den egna disciplinen, informationsutbyte och konkret samverkan i såväl övningar som insatser. Insatserna bör alltså utformas från en helhetssyn och kontextuellt. De kan innehålla element som effektivisering av polis, utbildning i mänskliga rättigheter och säkerställande av sektorns lagbundenhet genom uppbyggandet av effektiva kontrollmekanismer.

Den tredje utmaningen handlar bland annat om att finna vägar att stödja omvandlingen av tidigare stridande parter till politiska aktörer. Inom detta område finns exempel på insatser som förtjänar att spridas, där Sverige har haft en hög profil och arbetat genom det civila samhällets organisationer. Program för återanpassning av soldater, och barnsoldater, stopp för illegal vapenhandel, stöd till minröjning är andra inslag. Ytterligare en del av utmaningen handlar om att finna vägar att konkretisera tillämpningen om principerna kring rättigheten att skydda (responsibility to protect), där fortsatt metodutveckling kan behövas.

Sambandet mellan mänskliga rättigheter, säkerhet och utveckling bör vara en utgångspunkt. I de fall kränkningar av mänskliga rättigheter har varit konfliktorsaker bör dessa identifieras och motverkas. Samtliga rättigheter är relevanta att arbeta med, och freds- och säkerhetsprocesser ska vara rättighetsbaserade. Fokus bör dock vara på sår-

bara grupper och på stöd för mänskliga rättigheter och, där den är tillämplig, den internationella humanitära rätten. Att främja att personer som tillhör minoriteter åtnjuter respekt för de mänskliga rättigheterna är viktigt. System för tidig varning kring rättighetskränkningar förebygger att konflikter återuppstår. I detta syfte är det också viktigt att arbeta med att stärka tolerans och multietniskt samarbete, exempelvis som del av läroplaner.

I rättsskipningen i postkonfliktsituationer kan hjälp till identifiering och bestraffning av brott mot mänskliga rättigheter och humanitär rätt liksom kompensation av offer stärka fredsprocessen,.

Samtliga av de insatser som stöds av givarsamfundet måste präglas av konfliktkänslighet. Lösningar som bygger på samförstånd, respekt för mänskliga rättigheter, inklusive kvinnors och minoriteters åtnjutande av rättigheter, kan vara avgörande för att främja en övergång till demokrati. Principen om nationellt ägarskap bör ses ur perspektivet att de grupper som har gripit makten efter en konflikt inte självklart är legitima företrädare för folkflertalet.

Sköra demokratier i början av en demokratisering

Under de senaste tre decennierna har dussintals korrupta och auktoritära enpartistater och militära regimer fallit och en demokratisering har påbörjats. I länder som just har inlett en övergång till demokrati är tidsfaktorn särskilt viktig. Övergången har ofta skett genom en kombination tryck från det civila samhället och reformsträvanden inom den sittande makteliten. De största förändringarna tenderar att komma snabbt, under övergångens första år och i samband med en ny regims tillträde, även om förändringen har byggts upp gradvis under en längre period.

Stöd till demokratiska reformer därför ges så snart som möjligt efter omvandlingen för att bereda väg för en verklig demokratiseringsprocess och stärka de konstruktiva krafterna och förändringsaktörerna. Ett tidigt stöd kan också minimera den splittring inom det civila samhället som är vanlig i övergången från auktoritärt till demokratiskt styre.

För att som givare kunna agera strategiskt i början av en demokratiseringsprocess krävs god kunskap om de medborgerliga och politiska förändringskrafternas roll redan innan transitionen ägt rum. Angreppssättet i denna typ av situationer bör vara en kombination av inifrån och underifrån och möjligen även utifrån. Stöd till uppbyggnad av demokratiska processer och institutioner är centralt, men det

bör kompletteras med stöd till ickestatliga aktörer och processer som kan möjliggöra ett samhälleligt tryck till stöd för demokratiseringsprocessen. Frågan om att bygga och förstärka ett förtroende för demokrati som styrsystem är avgörande i processens början.

Exempel på insatser

Det omedelbara stödet bör inriktas mot de centrala funktionerna för demokratisk maktutövning och ansvarsutkrävande: valprocesser, beslutande organ och statliga kontrollorgan. Om dessa fås att fungera rudimentärt kan förtroendet för dem, och för demokrati som styrelseform öka, och andra utmaningar antas efter hand. Stöd till mer traditionella förvaltningsfunktioner bör prioriteras i den utsträckning de har betydelse för att stärka förtroendet för demokratin som styrelseform. En förtroendeskapande process förutsätter dock att granskande funktioner och pluralism växer sig starkare i samhället som helhet. Fria medier, aktörer i civila samhället, försvarare av mänskliga rättigheter hör alltså också till de aktörer som bör prioriteras. Aktörer som har fått stöd under perioden före en demokratisering bör komma i fråga för fortsatt stöd. Men viktiga avväganden måste göras kring formerna för stödet, beroende på vilka nya roller dessa aktörer tar sig an.

I takt med att ett demokratiskt styre stabiliseras kan stödet sedan breddas mot en bredare mängd av insatser. I demokratins bräckliga fas är kombinationen av snabbhet, flexibilitet och analytiskt välgrundande insatser vad som krävs.

Stagnerade demokratiseringsprocesser

En del länder uppfyller demokratins formella kriterier, men klarar inte av att etablera en demokratisk kultur och folkligt deltagande. I många stater, vars demokratiska utveckling stagnerat eller har gått tillbaka kan det finnas en politisk vilja hos regering, parlament och civilt samhälle att gå vidare med demokratiseringen. Problemet är att dessa aktörer saknar styrka att konfrontera de kvardröjande odemokratiska maktstrukturerna. Staten kan även ha för litet inflytande i delar av sitt nationella territorium och bristande kapacitet i andra grundläggande avseenden.

I en stor andel av de länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete har demokratiseringen stagnerat. Det svenska angreppssättet blir här en blandning av påverkan inifrån och underifrån, samtidigt som utifrånperspektivet kan behövas som komplettering.

De kvardröjande odemokratiska maktstrukturerna kan, som i en del latinamerikanska och asiatiska länder, handla om polisiära, militära

eller paramilitära strukturer som ännu inte kommit under demokratisk kontroll, om organiserade brottssyndikat eller informella maktcentra av annat slag. Det kan även, som i många afrikanska länder, röra sig om parallella traditionella maktsystem och institutioner, som exempelvis traditionella hövdingastrukturer eller informella, brett omfattade normer om hur samhället bör vara strukturerat.

I dessa fall håller informella maktstrukturer, nya och gamla, staten som gisslan och använder den som maktinstrument för personlig vinning. Staten förblir ett instrument i någon minoritets händer. Följden blir att korruption breder ut sig, parlamentet förblir svagt och splittrat och rättsväsendet och revisionsinstitutionerna klarar inte av att hävda sitt oberoende och sin integritet. De politiska partierna söker inte försvara väljarnas intressen utan blir valplattformar för kandidater med personlig, etnisk eller intressegruppsstyrd agenda. Val äger rum, men de leder inte till demokratisk kontroll. Den folkliga tilltron till staten försvagas samtidigt som möjligheterna att återskapa den nödvändiga legitimiteten hos staten försvåras för betydande tid framöver.

Att bygga en rättsstat, och främja demokratisk samhällsstyrning, är en svår och omfattande uppgift. Det finns naturliga spänningar mellan att bygga statlig kapacitet och att genomföra demokratisering, eftersom den första uppgiften i vissa stycken förutsätter maktsamling, medan den senare handlar om maktspridning. Inte desto mindre är stärkande av staters kapacitet i allmänhet och byggande av rättsstater i synnerhet, nödvändiga förutsättningar för att demokratiska system ska kunna konsolideras.

Exempel på insatser

Hur kan informella, odemokratiska maktstrukturer sättas under demokratisk kontroll? Hur kan de politiska aktörernas vilja att gå vidare med demokratiutvecklingen bäst stödjas utifrån?

Det yttersta målet med att stärka statens demokratiska kapacitet genom oberoende kontrollmekanismer och revisionsinstrument är att bygga upp institutionernas legitimitet och folkets möjlighet till ansvarsutkrävande.

Därför blir även ett förstärkt civilt samhälle, framväxten av fria och oberoende medier, stöd till ett livaktigt forskarsamhälle, samt till framväxten av politiska partier och parlament centralt. Medborgare måste få instrument för att konkret utöva sitt medborgarskap. Stöd kan även ges till yrkesorganisationer, exempelvis inom rättsväsendet och polisen, för att stärka professionella normer motverka korruption.

Men stödet måste utformas utifrån en djup förståelse av hur den staten, och ytterst samhället, fungerar. Sverige har utvecklat metoder för maktanalyser. Sådana har också genomförts i Tanzania, Burkina Faso, Etiopien, Sri Lanka samt påbörjats i ytterligare några länder. Utan djup förståelse av staters funktion riskerar insatser att bli verkningslösa, eller i värsta fall kontraproduktiva.

Stöd från det internationella samfundet, och från regionala organisationer, kan vara särskilt viktigt i länder där rättsstatens förfall har gått för långt, och där demokratiskt valda regeringar inte förmår att föra korrupta och kriminella grupper till domstol. Statens funktioner och integritet måste då stärkas och en inhemsk opinion befrämjas. Internationellt samarbete är avgörande i dessa skeden. Det krävs uthållighet och långsiktighet för att bygga upp genuina demokratiska institutioner och ett gott styrelseskick baserat på principerna om deltagande, öppenhet, ansvarsutkrävande och icke-diskriminering.

Insatser för att främja demokrati och mänskliga rättigheter utformas olika beroende på hur långt landet har kommit i sin demokratiska utveckling och hur väl samarbetet fungerar med regeringen i landet. Aktörsanalyser, kanalval och omprövande av stödets utformning är extra viktigt i länder där den demokratiska utvecklingen drabbats av upprepade bakslag. De regionala organisationerna, särskilt de som har en demokratistadga, kan spela en oerhört viktig roll.

Nya demokratier på väg att konsolideras

Några av Sveriges samarbetsländer är relativt sett nya demokratier på väg att konsolidera reformerna och bygga en demokratisk kultur. Flera östeuropeiska länder finns i denna grupp, men även länder som Sydafrika och Namibia. Angreppssätt är för denna kategori en kombination av stöd inifrån och underifrån, kompletterat med ett utifrånperspektiv.

Länderna har demokratiskt valda parlament, flerpartiväsen och någon form av lokal demokrati. De har också anslutit sig till FN:s rättighetskonventioner och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och är medlemmar av Europarådet. Överlag finns en växande respekt för demokratins grundläggande principer. Tillämpning av lagstiftning om mänskliga rättigheter, som varit krav för länders inträde i Europarådet, har dock brustit.

Ett grundproblem och den främsta utmaningen i denna kategori, är att en demokratisk kultur ännu inte har rotat sig i länderna. De politiska partierna är för det mesta uppbyggda som elitpartier utan medlemsbas och folkrörelser är sällsynta. Rollfördelningen mellan presi-

dentmakt, regering och parlament är i flera länder alltjämt flytande och de politiska ledarna följer inte konstitutionen. Personligheter betyder ofta mer än politiska program.

Det lokala självstyret är i regel svagt utvecklat och den centrala statsmakten är tongivande även på provins- och kommunnivåer där beskattningsrätt saknas. Relationerna mellan politiska och ekonomiska intressen är starka. I vissa fall har dock den ekonomiska pluralismen, till exempel i Ukraina, bidragit till pluralism också i den politiska sfären.

Press- och mediefriheten har förbättrats i flera länder men behöver utvecklas ytterligare. Uppgifter förekommer om enskilda fall av överträdelse och hot mot journalister. Självrensning är relativt vanligt förekommande bland journalister. Inom medieområdet kvarstår vissa demokratiproblem gällande kontrollen över radio- och tv-frekvenser.

Vid sidan av en otillräcklig demokratisk kultur kvarstår även brister i de demokratiska institutionerna. I vissa länder finns en tendens att snarare skydda staten, dess högsta företrädare och organ, än att skydda individen från övergrepp från staten. I ett land som Turkiet spelar fortfarande militären en politisk roll. Inom rättsväsendet finns problem i flera av länderna. Detta gäller utredning av brott, domstolars verksamhet samt kriminalvården. Förhållanden i fängelser och häkten är på sina håll undermåliga. Rapportering förekommer om polisbrutalitet. Korruption, som bland annat yttrar sig i straffrihet för dem som har de rätta kontakterna men också i ojämlik tillgång till sociala tjänster, sjukvård och utbildning är fortsatt ett stort problem. Kvinnors ställning påverkas i flera av länderna fortfarande i hög utsträckning av traditionella föreställningar om könsroller. Få kvinnor når de högsta positionerna, inom förvaltning eller i näringslivet. Handel med kvinnor och barn (trafficking) utgör ett problem, i några länder. I exempelvis Moldavien har människohandeln delvis ändrat karaktär och inriktning med innebörden att inte enbart unga kvinnor utan också barn och familjer skickas utomlands för att arbeta eller tigga.

Exempel på insatser

Ett stort antal svenska aktörer är aktiva inom demokratisamarbetet. Sverige har en bred kompetens på området. En utmaning för framtiden är att behålla kunskap och engagemang bland de svenska aktörerna. Bland svenska parter som i dag arbetar med insatser för demokrati och mänskliga rättigheter återfinns myndigheter, en lång rad organisationer i det civila samhället samt ett flertal aktörer som

arbetar för att stärka oberoende medier. På medieområdet ska regeringen prioritera insatser för att främja fria medier, informationsspridning om rättsligt skydd för medietövare och offentlighetsprincipen som en viktig beståndsdel i ett demokratiskt samhälle; stöd till oberoende journalistutbildningar och –sammanslutningar; samt stöd till förbättrad press- och yttrandefrihetslagstiftning. Även insatser för att stärka ett fritt kulturliv är ett viktigt led i arbetet för en fortsatt demokratisk utveckling. Nära koordinering och samarbete med EU är viktigt vad gäller dess utvecklingssamarbete i Östeuropa (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) och dess stöd till medlemskap för länderna i Västra Balkan och Turkiet (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA). En annan viktig aktör att samarbeta med är OSSE och dess kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) som bland annat ger rådgivning till reformer av länders rättssystem och utövar valövervakning.

Insatser kan bygga på och utgå från EU-fördraget och sätta fokus på icke-diskriminering, inklusive frågor kring jämställdhet, HBT och funktionshinder. Som ett stöd för anpassning till EU-medlemskap kan utvärderingar göras för att se om skyddet för mänskliga rättigheter lever upp till EU:s standard och strategier utarbetas för att åtgärda eventuella brister. EU som exempel kan även användas på andra sätt för att främja demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

EU som aktör och arena för demokrati och mänskliga rättigheter inom utvecklingssamarbetet

Demokrati och mänskliga rättigheter utgör hörnstenar inom den Europeiska unionen, EU. I EU-fördraget fastställs att: »unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättstatsprincipen».

En av EU:s kärnuppgifter är att verka för demokratisering i Europa såväl som i resten av världen. Demokrati ses både som en omistlig grundvärdering, och som ett instrument att använda för långsiktigt hållbar utveckling vid konflikthantering och för samhällsstyrning. Inom GUSP, EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, är ett av målen är att utveckla och befästa demokratin och rättstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Inte minst i den politiska dialogen med tredje land är främjande av demokrati och mänskliga rättigheter en komponent med växande betydelse. Inom EU:s politik för krishantering och konfliktförebyggande har denna dimension fått ökat fokus på senare år.

Policy- och styrdokument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter

Principerna om frihet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter återspeglas i meddelanden från Kommissionen, i uttalanden av EU-parlamentet och i rådsslutsatser. I EU-fördraget slås fast att målet att främja och konsolidera demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter är en grundläggande utgångspunkt i den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken. I Köpenhamnskriterierna för EU:s utvidningsprocess stadgas att nya medlemsländer måste ha stabila institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter. Dessa kriterier reflekteras också i stabilitets- och associationsprocessen, samt i granskningspolitiken (ENP). Ambitioner om framtida EU-medlemskap fungerar ofta som ett incitament för stärkt demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter i EU:s närområde. I den europeiska säkerhetsstrategin slås fast att den bästa garantin för fred och säkerhet är en värld bestående av demokratier.

Vid sidan av de multilaterala institutionerna är EU i dag också den allra största biståndsgivaren för att stärka demokrati och mänskliga rättigheter, i de ramverk som styr EU:s utvecklingssamarbete intar de grundläggande värderingarna om demokrati och mänskliga rättigheter en framträdande plats, huvudsakligen som medel för att uppnå de allmänna utvecklingsmålen.

EU:s demokratifrämjande utvecklingspolitik

Sedan antagandet av Köpenhamnskriterierna har betoningen av mänskliga rättigheter och demokrati kommit att öka successivt inom EU:s utvecklingspolitik. Fattigdomsbekämpning är det övergripande målet inom ramen för hållbar utveckling, och millenniemålen har en starkt styrande effekt.

EU:s demokratifrämjande bistånd är internationellt sett välutvecklat. Principerna om demokratisk samhällsstyrning har successivt kommit att få starkare genomslag. Ett exempel är Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR), som huvudsakligen kan stödja organisationer i det civila samhället, politiska partier och valövervakning. Däremot är EIDHR begränsat när det gäller dels långsiktigheten (genom det projektansökningsförfarande som tillämpas), och aktörsamverkan (enbart till organisationer i det civila samhället), dels den finansiella omfattningen.

EU har även andra finansiella instrument till sitt förfogande – Europeiska utvecklingsfonden EDF, utvecklingssamarbetsinstrumentet DCI och stabiliseringsinstrumentet IfS. Demokratifrämjande ingår på olika sätt som delar i dessa. Vidare formaliserade Cotonouavtalet från år 2000 den politiska dialogen med samarbetsländerna som ett instrument i utvecklingssamarbetet, bland annat i syfte att stärka den demokratiska utvecklingen.

I EU:s regionala strategier för utvecklingssamarbete lyfts demokratiseringsfrågorna fram. Så även i partnerskapsavtalen med regionala organisationer. I EU:s partnerskap med Afrika stödjer EU t.ex. Afrikanska unionens ömsesidiga utvärderingsarbete, (African Peer Review Mechanism, APRM), som en metod för demokratiutveckling. EU:s partnerskap med Latinamerika syftar till att stärka demokratisk samhällsstyrning och framhäver politisk dialog som ett viktigt instrument.

Den mängd olika instrument, aktörer, finansieringsmekanismer och policydokument som står EU till buds för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter kan ses både som en styrka och som en svaghet. Denna mångfald öppnar för situationsanpassade angreppssätt. Samtidigt är det en svaghet att det saknas en samstämmig europeisk profil för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter.

Det finns en god potential att stärka den demokratifrämjande effekten av utvecklingssamarbetet. Trots ambitiösa tematiska EU-program inom samhällsstyrningsområdet har väsentliga områden för demokratifrämjandet, som t. ex. stöd till parlament och medier, ofta fallit mellan stolarna. Det återstår att utanför de tematiska programmen inom DCI och EIDHR vidareutveckla formerna för stödet till civila samhället och till icke-statliga aktörer, inklusive lokala myndigheter.

Regeringen betonar vikten av att stärka EU:s kommunikation av innehållet i sitt demokratibistånd med dess betoning på att stödja inhemska aktörer utan att föreskriva givna demokratisystem. Inte minst finns det behov av att stärka förmågan att föra dialog kring EU:s utvecklingsprogram i samarbetsländerna och delta i politiska processer på ett mer strategiskt sätt.

Det finns en stor potential i att utveckla en gemensam europeisk syn på demokrati, på kopplingen mellan demokrati och utveckling och en gemensam syn på demokratifrämjande byggt på principer om lokalt ägarskap, respekt för mångfald, medborgerligt deltagande och decentralisering. I dag saknas dock gemensamma fora för EU-interna diskussioner om demokratistöd i utvecklingssamarbetet och en gemensam begreppsapparat. Trots mångfalden av instrument och aktörer

innebär den institutionella splittringen att EU saknar möjligheten att arbeta med parlament och – i viss utsträckning – media.

Den gemensamma värdegrunden syns klart tydligare i andra aspekter av europeisk utrikespolitik än i dokument som styr EU:s utvecklingsarbete. Inom de övriga delarna av utrikespolitiken som framförallt krishanteringsmekanismen återfinns å andra sidan ett mer kortsiktigt perspektiv på demokratistöd, som inte primärt är inriktat på en långsiktig utveckling av demokratiska institutioner. Här kan mer utvecklingspolitiskt betonade strategier behövas. Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens (GUSP) krishantering ligger fokus främst på mänskliga rättigheter. Demokratiperspektivet är mindre uttalat trots att långsiktig demokratiuppbyggnad är grundläggande för att skapa varaktig fred.

Sverige stödjer den fortsatta utvecklingen av EU:s främjande av demokrati och mänskliga rättigheter inom ramen för unionens utvecklingspolitik, och avser att driva en process för att fördjupa, samordna och integrera främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter i EU:s utvecklingspolitik samt bidra till att EU blir en än starkare, mer samordnad och mer artikulerad aktör inom dessa områden i multilaterala sammanhang.

Multilaterala arenor och organisationer

Det internationella samarbetet inom ramen för multilaterala organisationer, framför allt inom FN och de multilaterala utvecklingsbankerna, samt inom International IDEA, Institutet för demokrati- och valstöd, som är en global mellanstatlig expertorganisation på demokratiområdet, utgör såväl en förutsättning som en plattform för det svenska arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet, vilket konstaterats i avsnitt 2.

Sverige kan, tillsammans med våra samarbetsländer, ta avstamp i de internationella juridiskt-normativa konventionerna och de internationella politiska överenskommelserna för att i samverkan förverkliga innehållet. Det löpande arbetet med attityder och normer på nationell och lokal nivå har därtill såväl draghjälp som inspiration att hämta från det normerande arbetet på internationell nivå.

Regeringen vill få än större genomslagskraft för den svenska prioriteringen av demokrati och mänskliga rättigheter i de multilaterala organisationers utvecklingsinsatser och bidra till att deras verksamhet blir så effektiv som möjligt. Med ett mer strategiskt och målinriktat arbetssätt kan Sverige verka för att de multilaterala organisationerna

stärks och att deras insatser verkligen bidrar till fattiga länders utveckling. Den Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete som regeringen antog i april 2007 är ett av flera verktyg för att nå de resultat som eftersträvas i det multilaterala utvecklingssamarbetet.

FN:s roll i förhållande till demokrati och mänskliga rättigheter

Demokratisk samhällsutveckling är starkt knutet till Förenta Nationernas grundläggande uppgifter och mandat om mänskliga rättigheter, fred och utveckling. FN:s målsättningar kan svårligen uppnås utan demokratifrämjande som verktyg och demokrati som mål.

Det är en utmaning att försöka flytta fram positionerna i FN och dess olika organ kring synen på demokrati och främjandet av mänskliga rättigheter. Utmaningen handlar främst om den multilaterala kontexten och olika regeringars syn på dessa frågor samt vilken roll

FN:s organ ska spela därvidlag. FN har dock en potential att integrera demokrati och mänskliga rättigheter som både mål och medel i sitt fredsfrämjande arbete och utvecklingssamarbetet. Demokratifrämjande har på senare tid mött ökat politiskt motstånd från ett antal medlemsstater. Trots det ofta utmärkta arbete som olika FN-organ och andra som arbetar med demokrati och mänskliga rättigheter som utvecklingsmål bedri-

»Rätten till utveckling är ett mått på respekt för alla andra mänskliga rättigheter. Det bör vara vårt mål: en miljö där alla individer ges möjlighet att utnyttja sin fulla potential och bidra till samhällets utveckling som helhet.«

Kofi Annan – FN:s generalsekreterare 1997–2006

ver är demokrati och främjande av mänskliga rättigheter inte en integrerad del av utvecklingssamarbetet på alla nivåer inom världsorganisationen.

Regeringen verkar aktivt för att kravet på främjandet av mänskliga rättigheter ska integreras i FN:s arbete på alla nivåer.

Demokrati och mänskliga rättigheter i det multilaterala utvecklingssamarbetet

En stor del av Sveriges offentliga bistånd kanaliseras via EU och multilaterala aktörer: FN-systemet och de multilaterala utvecklingsbankerna. Sverige har antagit en multistrategi för att öka tydligheten i styrningen av detta stöd. Multistrategin betonar betydelsen av effektivitet och relevans, och lägger också större vikt vid långsiktigt stöd av generell karaktär. Frågan om hur Sveriges utvecklingspolitiska målsättningar när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter får genomslag i det multilaterala biståndet ska ses ur detta perspektiv.

För att kunna påverka måste Sverige sträva efter att skapa allianser

med andra likasinnade, ett arbete som kräver god framförhållning och planering. För att effektivt kunna driva svenska ståndpunkter och försöka få gehör för viktiga prioriteringar i olika organ måste Sverige komma in tidigt i processerna, innan frågorna i praktiken är avgjorda. Arbetet fordrar också en starkare samverkan mellan olika aktörer såsom enheter i Stockholm, FN-delegationer, ambassader i fält och andra relevanta aktörer. De multilaterala organisationerna kan sätta press på enskilda länder och vara effektiva kanaler, ibland de enda gångbara. Frågorna om demokrati och mänskliga rättigheter hanteras på olika sätt i syfte att på ett effektivt sätt flytta fram positionerna.

Demokrati och mänskliga rättigheter i FN:s fonder, program och fackorgan

I styrelserna för FN:s fonder, program och fackorgan beslutas om prioriteringar och inriktning för organisationernas verksamhet. Vissa av dessa har direkt eller indirekt mandat att arbeta med demokrati och mänskliga rättigheter, såsom UNDP, UNODC, UNIFEM, UNFPA och UNICEF, men även i viss utsträckning WHO och CSW. I dessa sammanhang ska Sverige använda sin position som biståndsaktör, agera proaktivt och utnyttja ett brett register för påverkan och styrning i syfte att stärka institutionernas arbete med demokrati och mänskliga rättigheter.

FN:s utvecklingsprogram (UNDP) är FN:s största enskilda utvecklingsaktör med huvudansvaret för FN:s koordinering på landnivå. Knappt hälften av UNDP:s årliga budget allokteras till posten demokratisk samhällsstyrning som omfattar allt från kapacitetsutveckling av tjänstemän till stöd för politiska och medborgerliga rättigheter samt valövervakning. UNDP har i sin dialog med samarbetsländerna en viktig uppgift att föra fram normer och värderingar kring demokrati och mänskliga rättigheter. Det finns samband mellan besluten i styrelsen och genomförandet på landnivå, särskilt avseende vad och hur UNDP ska rapportera resultat och hur man ska prioritera sina resurser. För att systematiskt kunna integrera ämnesområden eller perspektiv som mänskliga rättigheter, jämställdhet och demokrati behövs, utöver adekvata resurser, även kunskap och goda relationer på tillräckligt hög nivå för att få genomslag, liksom kunskap och verktyg för genomförande av samarbetsländerna själva. Eftersom alla dessa variabler är kontextfberoende ser det olika ut i varje land avseende efterfrågan, inriktning på verksamheten och effektivitet.

Det är angeläget att fortsatt stödja FN:s råd för mänskliga rättigheter så att det utvecklas till ett starkt och effektivt organ som reagerar

mot grova övergrepp varhelst de begås. Den särskilda granskning som rådet ska genomföra av alla länders respekt för de mänskliga rättigheterna måste bli ett viktigt verktyg för att främja mänskliga rättigheter och demokrati, inklusive i Sveriges samarbetsländer. Sverige kommer att öka bidraget till FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) som en central aktör inom mänskliga rättighetsområdet. OHCHR har en fortsatt viktig roll att spela i samarbetsländerna, bland annat genom kapacitetsstödande insatser, liksom när det gäller att främja en bättre integrering av de mänskliga rättigheterna i all verksamhet inom FN, såväl inom utvecklingsområdet som inom arbetet för fred och säkerhet. Högkommissariens kontor har en särskild roll i att säkra normativ koherens i FN:s arbete när det gäller mänskliga rättigheter. Det arbete som görs på OHCHR för att förfina redskapen för att mäta framsteg i respekten för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer är till nytta för Sverige och andra givare. Hit hör också FN:s fond för demokrati (UNDEF) som dock borde kunna stärka sin normativa policyutvecklande roll. Som en av de största bidragsgivarna till OHCHR ska Sverige vara aktivt i att stödja detta arbete.

Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna

Utvecklingsbankernas (Världsbanken, Afrikanska Utvecklingsbanken, Asiatiska Utvecklingsbanken och Interamerikanska Utvecklingsbanken) arbete främjar indirekt demokrati och mänskliga rättigheter. Bankernas övergripande mål är fattigdomsbekämpning och samtliga arbetar för att bidra till att millenniemålen uppnås, vilka implicit syftar till att underlätta uppfyllandet av vissa ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Utvecklingsbankerna arbetar med demokrati-främjande genom sitt stöd till god samhällsstyrning och kamp mot korruption, främst genom direkt stöd till uppbyggandet av inhemska institutioner inom den offentliga förvaltningen som ett fungerande rättsväsende och effektiva myndigheter för ekonomisk styrning och redovisning. Dessa insatser bidrar till att skapa grundförutsättningar för ett öppet och demokratiskt statskick. Utgångspunkten för bankernas arbete inom området är att en kompetent och ansvarstagande stat skapar möjligheter för fattiga människor och bidrar därmed till minskad fattigdom. I samtliga banker har regeringen verkat för att bankerna ska genomföra Parisdeklarationens alla principer med särskild tonvikt på att i ökad utsträckning samordna och använda sig av mottagarländernas egna beslutsprocesser och system.

Världsbankens tongivande roll i många utvecklingsländer skapar

unika möjligheter att arbeta med samhällsstyrningsfrågor. Det finns en tydlig koppling mellan bankens normpåverkande arbete och de insatser som görs i samarbetsländerna. Det är dock viktigt att banken visar respekt för lokalt ägarskap och lokala processer. Bankernas landstrategier, framtagna i nära samarbete med låntagarländerna, är viktiga instrument för att få genomslag och skapa ägarskap för dessa frågor. Sverige kommer fortsatt aktivt följa och bidra till dessa processer i våra samarbetsländer. God samhällsstyrning utgör även en viktig komponent i utvecklingsbankernas medelstilldelning och Sverige har drivit att detta bör ha fortsatt stor betydelse i Världsbanken och stärkas i de regionala utvecklingsbankerna.

De multilaterala utvecklingsbankernas stadgar stipulerar att endast ekonomiska hänsyn ska tas vid beslut. Bankerna ska inte heller påverka politiska skeenden i ett land eller på annat sätt låta sina beslut påverkas av det politiska system som föreligger i enskilda medlemsstater. Det har länge rätt delade åsikter inom bankerna och mellan bankernas medlemsländer huruvida hänsyn till demokrati och mänskliga rättigheter är att kategorisera som politisk inblandning eller inte. Därmed är det viktigt att Sverige strategiskt väljer på vilket sätt vi arbetar med denna fråga.

Europarådets arbete för demokrati och mänskliga rättigheter

Sambanden mellan demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer framkommer tydligt i Europarådets verksamhet för demokratisk utveckling, inte minst i de Europarådsländer som blivit medlemmar efter Berlinmurens fall men inte anslutits till EU. Individens mänskliga rättigheter, fastlagda i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, ger de grundläggande förutsättningarna för demokratiskt styrelseskick och oberoende rättsväsende.

Europarådet stöder på olika sätt demokratisk utveckling i enskilda länder. Som exempel kan nämnas Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, mer känd som Venedigkommissionen, som bistår med yttranden och råd för demokratiska konstitutioner och andra rättsliga frågor. Stöd i valfrågor är ett annat område som Europarådet arbetar med i vissa länder. I medlemsländer där demokratin behöver särskilt stöd följer Europarådet utvecklingen genom regelbunden övervakning. Det civila samhällets roll och individens – och inte minst då ungdomars – möjligheter att engagera sig i samhällslivet främjas genom normer, utbildning, erfarenhetsutbyte och dialog i frågor som behandlas i det mellanstatliga samarbetet.

Såväl organisationens struktur, där folkvalda spelar en viktig roll genom parlamentariska församlingen respektive kongressen för lokala och regionala myndigheter, som verksamhetens inriktning gör att Europarådet arbetar med demokrati i flera aspekter; nationell och lokal nivå, normer som kan vara bindande eller vägledande, utbildning, dialogmöjligheter, kompetensutveckling och övervakning. Europarådets demokratiforum, som möttes i Sverige år 2007, samlar olika aktörer från Europas alla länder för erfarenhetsbyte och diskussioner om hur demokratin kan fördjupas.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europa-domstolen), med sin individuella klagorätt, spelar en unik roll i att främja respekten för de mänskliga rättigheterna i medlemsstaterna.

Europarådets stöd för demokratisk utveckling sker i ökande utsträckning tillsammans med EU. I vissa sammanhang ger Sverige frivilliga bidrag till Europarådets demokratiarbete i sydöstra och östra Europa. Venedigkommissionens medlemskrets har sedan några år utökats utanför Europa.

Sverige arbetar för att Europarådets verksamhet inom demokratiområdet ska stärkas ytterligare, vilket också är av intresse för ytterligare framsteg i medlemsländerna på organisationens två andra huvudområden mänskliga rättigheter och rättsstaten. Demokratisk utveckling kan dock inte begränsas till normativt arbete, och genomslaget för organisationens värderingar och normer behöver stärkas i vissa medlemsländer. I situationer som präglas av spänningar eller konflikt kan Europarådet ge värdefulla bidrag. Genom förnyelse av Europarådets arbete och struktur samt engagemang från medlemsländernas sida kan Europarådet demokratiarbete utvecklas.

Slutsatser och konsekvenser för politikens genomförande

Sammanfattning och slutsatser

Det demokratiska samhället med individuell frihet och mänskliga rättigheter som grund måste ständigt hävdas. Demokrati är en integrerad del av det svenska utvecklingssamarbetets övergripande mål – att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Att främja demokrati och mänskliga rättigheter är därför en av det svenska utvecklingssamarbetets mest centrala uppgifter.

Utgångspunkten är att allt svenskt bistånd är rättighetsbaserat, dvs. att ett rättighetsperspektiv tillämpas, och att stora delar av det samlade rättighetsbaserade biståndet är ett viktigt medel för att främja såväl mänskliga rättigheter som demokrati. Inom det totala svenska

biståndet stärks det avgränsade och fokuserade demokratibiståndet, vars primära syfte är att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Regeringen vidareutvecklar idén om demokratibiståndet som verktyg för samhällsförändring i demokratisk riktning. Därmed förbättras möjlig-

heterna att tydligare identifiera och prioritera strategiska insatser för demokratisering. Det görs i insikt om att det inte blir någon demokratisering utan demokrater. Och det blir ingen hållbar demokrati utan demokratiska institutioner. Regeringen betonar särskilt de politiska och medborgerliga rättigheternas betydelse för ett effektivt demokratibistånd.

Sverige engagerar sig i samarbetsländer i avsikt att bidra till utveckling och fattigdomsminskning. Men det svenska biståndets omfattning och inriktning påverkas av hur demokratifrågan hanteras av samarbetslandet. Lojaliteten måste finnas med vissa grundläggande värde-
ringsprinciper och de enskilda människorna, inte med nödvändighet
samarbetslandets regering. Det svenska demokratibiståndet ska våga
lära av historien. I utformningen av demokratibiståndet bör Sverige
därför tillvarata kunskaper från andra länder som genomgått en över-
gång till demokrati. Bara genom att dra lärdom av hur tidigare demo-
kratiseringsprocesser kommit till stånd kan Sverige bidra till att

»Mitt budskap till omvärlden är att fortsätta att stödja kampen för demokrati på alla tänkbara sätt.«

Aung San Suu Kyi – medborgarrättskämpe Burma

förverkliga framtidens demokratier. En lärdom är att övergångar till demokrati kan komma snabbt, vilket ställer krav på flexibilitet och handlingsberedskap, samt strategiskt agerande. Samtidigt kräver demokratistöd långsiktighet och uthållighet för att bli framgångsrikt. Demokratibistånd, rätt utformat, har visat sig vara framgångsrikt.

En annan slutsats handlar om fredliga medborgarrörelserns betydelse i demokratiseringsprocesser. Kopplingen mellan stöd till civila samhället och stöd till fungerande partier bör göras tydligare. Breda politiska processer, drivna av inhemska krafter, bör stödjas.

Demokratisering och konsolidering av demokratier drivs av inhemska krafter och förutsätter juridiska, ekonomiska och politiska ramverk som främjar demokratisering. Därför lyfts betydelsen av aktörsanalyser och stöd till demokratiska förändringsaktörer och demokratins institutioner fram. De förutsättningar som råder före en demokratisk omvandling påverkar demokratins hållbarhet efter omvandlingen.

För att tydliggöra och förstärka demokratibiståndet prioriterar regeringen följande:

- *Medborgerliga och politiska rättigheter*

Yttrandefrihet och fria medier är centrala dels för medborgarnas möjlighet att bilda sig uppfattningar och få inflytande, dels för myndighetsutövningens och förvaltningens kvalitet och funktion. Respekten för de olika opinionsfriheterna (tanke-, samvets-, religions-, yttrande-, åsikts-, förenings- och mötesfrihet), liksom personlig säkerhet, skapar möjlighet för människor att organisera sig i syfte att påverka sin livssituation.

- *Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer*

Med statens ansvar för de mänskliga rättigheternas efterlevnad som ledstjärna bör stöd ges till valprocesser, partisystem, parlament och en effektivare förvaltning. Det är också viktigt att motverka korrup­tion och att rättsväsendet fungerar.

- *Demokratiseringens aktörer*

Ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle krävs för att driva fram, försvara och fördjupa demokratin. Särskilt stöd bör ges till dem som försvarar de mänskliga rättigheterna. Kvinnors och ungdomars politiska deltagande och efterlevnaden av deras rättigheter kräver särskilt stöd.

De åtgärder som regeringen aviserar i skrivelsen innebär inga ökade utgifter utöver i statsbudgeten beräknade ramar.

Demokratisering är en process som i sina olika skeden ställer olika krav på demokratibiståndets utformning. För att konkretisera detta skiljer regeringen på olika situationer av demokratisering, vilka kräver olika typer av ansatser. Med starkt auktoritära stater är reguljärt stat-till-stat-samarbete inte möjligt, däremot kan visst stat-till-stat-samarbete förekomma med andra auktoritära stater. I konflikt- och postkonfliktländer är en central utmaning att stödja tidigare väpnade aktörers övergång till att bli politiska aktörer. Sköra demokratier i början av demokratisering kräver särskild beredskap och flexibilitet. Stagnerande demokratiseringsprocesser kräver ofta insatser för att bryta odemokratiska krafters kontroll över centrala delar av stat eller samhälle. I nya demokratier på väg att konsolideras behöver en demokratisk kultur växa fram och stärkas.

Konsekvenser för politikens genomförande

Regeringens prioriteringar

För ett tydligare och förstärkt demokratibistånd prioriterar regeringen följande tre områden:

Medborgerliga och politiska rättigheter

- Stärkt tonvikt på yttrandefrihet för att stärka människors makt att påverka sin livssituation.
- Prioritering av insatser för att främja och försvara fria och oberoende medier (radio, TV, tidningar och Internet).
- Försvar av mötes- och föreningsfriheten, vilket är en förutsättning för demokratisering.
- Fortsatt påtalande av kränkningar av och begränsningar i yttrandefriheten: Regeringen kommer, såväl enskilt som inom ramen för EU, reagera mot kränkningar av yttrandefriheten, liksom mot fängslanden och annan förföljelse av journalister och personer som engagerar sig lokalt och internationellt för att försvara de mänskliga rättigheterna.
- Regeringen kommer att, såväl enskilt som inom ramen för EU, reagera mot kränkningar av religionsfriheten.

Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer

- Strategiska val av samarbetspartner för att uppnå förändringar av normer, standarder, värderingar och idéer.

- Förstärkt stöd till valprocesser, partisystem, parlament samt till effektivare förvaltning.
- Stöd till val och valobservation som led i pågående demokratiseringsprocesser.
- Stöd till uppbyggnad och stärkande av rättsväsendet, stärka statens respekt för de mänskliga rättigheterna samt motverka korrupcion.
- Stimulera framväxten av partisystem, kopplat till annat stöd för centrala politiska processer och reformer, särskilt parlamentsstöd, stöd till yttrandefrihet och en mer pluralistisk lagstiftning.
- Fortsatt bilateralt och inom ramen för EU och ILO påtala och uppmärksamma brister i respekten för yttrande-, mötes- och föreningsfriheten.

Demokratiseringens aktörer

- Främja ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle i dess roll som röstbärare och som genomförare av utvecklingsinsatser i syfte att främja, försvara och fördjupa demokratin.
- Betona vikten av medborgerliga demokratiörelser inriktade på politiska reformer, samt stimulera samspelet mellan det civila samhället och partiväsendet.
- Stärka demokratiska politiska partier
- Särskilt stöd till försvarare av mänskliga rättigheter
- Främja kvinnors politiska deltagande och efterlevnaden av deras rättigheter.

Konsekvenser för genomförande av politiken

För UD och Sida innebär detta att följande områden är särskilt viktiga:

- *Rättighetsperspektivet* ska genomsyra allt svenskt utvecklingssamarbete;
- Förstärkt tonvikt på *demokratibiståndet*. Prioritera insatser utifrån strategiska överväganden;
- *Aktörsanalys*
Identifiera potentiella förändringsaktörer inom och utom det offentliga systemet;
- *Maktanalys*
Identifiera potentialen för förändring av det offentliga systemet och göra strategiska bedömningar av vilka insatsområden som bör prioriteras.

- *Flexibilitet och handlingsberedskap*
Anpassa angreppssätt efter tidscykler; långsiktighet och uthållighet eller snabbhet beroende på vad demokratiseringens olika faser kräver.
- *Parallellitet*
Arbeta på flera fronter samtidigt – demokratisering, uppbyggande av rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter förstärker varandra.
- *Rollfördelning*
Ett effektivt demokratibistånd kännetecknas av tydlighet kring vem som gör vad. Utnyttja den breda svenska resursbasen.
- *Dialog*
Finansiella insatser måste kompletteras med politisk, policymässig och utvecklingsorienterad dialog. Dialogens betydelse ökar i takt med programstödet ökad vikt.
- *Effektiv styrning*
Skrivelsen om demokratibiståndet ska omvandlas i styrande dokument i form av policy och strategier.

Effektiv styrning och resultatorientering

Det är viktigt att skrivelsen om svenskt demokratibistånd får genomslag i utvecklingssamarbetet och dess innehåll omsätts i praktiken. Regeringen har fattat beslut om en heltäckande styrmodell för det samlade utvecklingssamarbetet med bl.a. större krav på en bättre resultatrapportering. I enlighet med denna modell kommer skrivelsens innehåll att omvandlas till en separat policy som anger övergripande mål, grundläggande principer och värderingar som ska gälla för demokratibiståndet. Policyn, som fastställs genom regeringsbeslut, kommer att vara styrande för både det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet och omsättas och förankras i regeringens övriga styrinstrument, framför allt i de samarbetsstrategier som styr det bilaterala utvecklingssamarbetet och de organisationsstrategier som ska utarbetas för ett antal multilaterala organisationer. I enlighet med modellen för förstärkt resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet kommer uppföljning av policyn att ske i den årliga resultatskrivelsen till riksdagen.

Arenor och resurser för
demokrati och mänskliga
rättigheter i utvecklings-
samarbetet

EN CENTRAL UTGÅNGSPUNKT för Sveriges demokratibistånd är att demokratisering alltid bör bygga på en lokalt formulerad agenda. Samarbetet förutsätter alltså en förmåga att identifiera potentiella förändringsaktörer i form av såväl organiserade som enskilda demokratiska krafter eller försvarare av mänskliga rättigheter. Ett effektivt demokratibistånd bygger på strategisk ansvarsfördelning och samverkan mellan olika aktörer, som gör det möjligt för Sverige att göra rätt saker på rätt sätt och vid rätt tidpunkt. I detta kapitel görs en inventering av de arenor och resurser som finns tillgängliga för det svenska demokratiframjande biståndet.

Svensk resursbas och komparativa fördelar

En stor tillgång för svenskt demokratibistånd är att så många olika svenska aktörer är inblandade och engagerade. Sveriges starka och långsiktiga engagemang för demokrati och respekt för mänskliga rättigheter har skapat en bred resursbas och ett starkt engagemang: organisationer i det civila samhället, statliga institutioner och verk, universitet, företag och konsulter, kommuner, riksdagen och politiska partier. Dels är många aktörer anlitade i det bilaterala samarbetet, dels bedriver många av dem demokratistödande verksamhet finansierade av egna eller insamlade medel.

Därutöver arbetar Sverige genom internationella organisationer och andra aktörer, och ger generellt stöd till demokratistödande program genom multilaterala aktörer som UNDP m.fl.

Organisationer i det civila samhället

Folkrörelser och det civila samhällets organisationer har en central roll i det svenska demokratibiståndet. De kan erhålla stöd inom ramen för ett bidragssystem eller genom upphandling, där demokratibyggnad är en integrerad del.

Det civila samhällets organisationer i Sverige och i samarbetsländerna har erfarenheter och kunskaper som är väsentliga att samverka kring för stärkt demokrati. En viktig svensk erfarenhet är folkrörelse-

traditionen med sitt medborgerliga engagemang, sin höga organisationsgrad och sin demokratiska uppbyggnad. Viktiga erfarenheter från samarbetsländer gäller hur man skapar engagemang, eller hur man går till väga för att länka samman arbetet mellan lokal, nationell, regional och global nivå. Här finns mycket att lära inte minst av framväxande sociala rörelser.

Statliga myndigheter och organisationer

Sverige har en statsförvaltning med hög grad av såväl effektivitet som demokratisk kultur. Offentlighetsprincipen, traditionen med en professionell och neutral ämbetsmannakår, myndigheternas servicepräglade inställning gentemot medborgarna, fungerande insyns- och kontrollmekanismer, låg grad av korruption och graden av effektivitet i organisationen är viktiga tillgångar i demokratibiståndet. Härtill kommer starka traditioner på områden som skatteförvaltning, folkbokföring, nationell statistik, lantmäteri, ombudsmannaväsende, polisväsende med mera.

En unik form för de offentliga institutionernas deltagande i demokratibiståndet utgörs av de så kallade följsam-avtalen mellan Sida och vissa statliga myndigheter. Detta har medfört att många av dessa myndigheter har kunnat bygga upp egna resurscentra för demokratibistånd.

De politiska partierna och riksdagen

Även svenska politiska partier berikar demokratifrämjandet. Deras karaktär av medlemsbaserade folkrörelser med interndemokrati utgör en plattform för medborgerligt engagemang och ett forum för utformning av politik som i stort saknas utanför Europa. Den form för systemarbete som Sverige valt betonar en särskild dimension av förtroendefullt samarbete, där den svenska partnern ofta involverar en stor del av sitt parti och utnyttjar sin resursbas brett. Ibland kan detta samarbete även ta formen av generellt demokratifrämjande över en bredare politisk palett inom ramen för det bi- och multilaterala utvecklingssamarbetet.

Den svenska riksdagen medverkar på flera sätt i demokratiståndet. Dels tar man emot besök av delegationer som vill studera det svenska parlamentet, dels genomför man med stöd från Sida ett antal projekt, bland annat kurser för särskilt inbjudna parlamentariker. Resursbasen för parlamentariskt bistånd är omfattande. Oavsett konstitution i samarbetslandet har den svenska riksdagen med sin välutvecklade organisation mycket att tillföra: en hög grad av öppenhet gentemot

allmänhet och media, en effektiv organisation och ärendehantering, ett väl fungerande stöd för partikanslier och enskilda ledamöter med mera.

Media

Svensk media har också mycket att tillföra demokratibiståndet. Den starka traditionen av pressfrihet kombinerat med institutioner för självkontroll, pressombudsmannen, offentlighetsprincipen som verktyg, en gedigen journalistutbildning, stödsystem som syftar till att säkerställa mångfald i medierna samt traditioner kring lokala medier utgör några specifika svenska bidrag.

Kommuner, landsting och regioner

Många kommuner har ett starkt engagemang i demokratibiståndet. Under 1990-talet engagerades flera kommuner i uppbyggnaden av demokratier på andra sidan Östersjön, men också i andra regioner. Kommuner används ofta i projekt om lokaldemokrati och decentralisering. Kommunalt självstyre, decentralisering och kommunal beskattningsrätt utgör specifika bidrag. Här finns också en resursbas i form av tiotusentals engagerade lokala politiker och administratörer. Centret för lokal demokrati på Gotland har bland annat till uppgift att förmedla kontakter och kompetenser mellan svenska kommuner och kommuner i samarbetsländerna.

Kultur, utbildning och forskning

Kultur- utbildnings- och forskningsbistånd kan bidra till att öppna för kritiskt tänkande och skapa engagemang i länder med en outvecklad demokrati. Kulturaktiviteter och utbildnings- och forskningsutbyte skapar kontaktytor, informationsflöde och utrymme för reflektion, vilket i sin tur stöder utvecklingen av yttrandefriheten. Stipendier för studier eller forskning i Sverige kan även fungera som ett medvetet inslag i demokratibiståndet, liksom studiebesöksprogram.

Exilgrupper

Exilgrupper kan spela en viktig roll i demokratiseringsprocesser. De kan utgöra stöd till demokratiska aktörer inom landet, liksom vara den enda existerande oppositionen i länder med starkt auktoritära regimer. Runtom i världen finns parlamentariker och ministrar som talar flytande svenska och har den svenska demokratiska modellen som en vision för sitt arbete efter att ha invandrat till eller befunnit sig i

Sverige i exil som flyktingar. I postkonfliktsituationer är det inte ovanligt att en av de förhandlande parterna, representeras av invandrare eller flyktingar från Sverige. Invandrare eller flyktingar i Sverige och länder med viktiga aktörer i exil kan vara viktiga potentiella demokratiaktörer.

FÖREKOMMANDE FÖRKORTNINGAR

ACP	African, Caribbean and Pacific States
APRM	African Peer Review Mechanism
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	Afrikanska unionen
CSR	Corporate Social Responsibility
CSW	Commission on the Status of Women
DCI	Development Co-operation Instrument (EU)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (UN)
EDF	European Development Fund
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
ENP	European Neighbourhood Policy
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EU	Europeiska unionen
FN	Förenade nationerna
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (politikområde inom EU)
HBT	Homo-, bisexuella och transpersoner
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immunodeficiency Syndrome
ICC	International Criminal Court
ICCPR	Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (International Covenant on Civil and Political Rights)
ICESCR	Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
ICNRD	International Conferences on New or Restored Democracies
ICPD	International Conference on Population and Development
ICT	Information and Communication Technology International IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance
OAS	Organization of American States

ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OSSE	Oganisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RRM	Rapid Reaction Mechanism (EU)
SI	Stability Instrument (EU)
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SRHR	Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter
SSR	Säkerhetssektorreform
TAC	Treatment Action Campaign
UNDP	United Nations Development Program
UNDEF	United Nations Democracy Fund
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WHO	World Health Organization

Regeringen överlämnade denna skrivelse
till riksdagen den 26 september 2008



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet