

Utvecklingssamarbete på rättsområdet

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:32

Utvecklingssamarbete på rättsområdet

Slutbetänkande av
Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:32

Ref k
Dcc 50

Utvecklings- samarbete på rättsområdet

*Slutbetänkande av
Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet
Stockholm 1999*



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:32

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut 12 december 1996 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att samråda i frågor om utvecklingssamarbete inom rättsområdet.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 27 februari 1997 som ordförande i kommittén dåvarande generaltulldirektören Ulf Larsson.

Som vice ordförande förordnades den 10 mars 1997 rikspolischefen Sten Heckscher.

Som ledamöter förordnades den 10 mars 1997 byråchefen Per Colliander, byråchefen Per Bylén, avdelningschefen Birgitta Johansson, numera byråchefen Maria Lager, byråchefen Kazimir Åberg samt enhetschefen AnnLis Åberg. Den 1 december 1997 förordnades kammaråklagaren Lise Tamm; samma dag entledigades byråchefen Kazimir Åberg. Den 10 september 1998 förordnades handläggaren Rolf Folkesson; samma dag entledigades enhetschefen AnnLis Åberg.

Som sakkunniga förordnades den 10 mars 1997 kanslirådet Anna Brandt och departementssekreteraren Pia Stavås. Dessa bägge entledigades den 29 september 1998 då i stället kanslirådet Lars Ronnås och departementssekreteraren Ingrid Wetterqvist förordnades. Den 27 oktober 1997 förordnades departementsrådet Peter Strömberg som sakkunnig.

Som sekreterare förordnades den 10 mars 1997 numera kanslirådet Ulrik Åshuvud. Som sekreterare förordnades den 27 oktober 1997 förbundssekreteraren Anders Frick; samma dag entledigades kanslirådet Ulrik Åshuvud från sitt uppdrag som sekreterare och förordnades han till expert i utredningen. Som expert förordnades den 1 februari 1999 polisintendenten Agneta Essén; samma dag entledigades kanslirådet Ulrik Åshuvud.

Härmed överlämnas slutbetänkandet Utvecklingssamarbete på rätts-
området. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 1999

Ulf Larsson

Sten Heckscher

Per Colliander

Per Bylén

Birgitta Johansson

Maria Lager

Rolf Folkesson

Lise Tamm

/Anders Frick

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Summary</i>	13
I UTVECKLINGSARBETE – SYD	19
1 <i>Uppdraget</i>	19
1.1 Direktiv	19
1.2 Uppläggningen av kommitténs arbete	20
1.3 Definitioner och avgränsningar	21
2 <i>Regeringens politik</i>	23
3 <i>Rättsområdets nuvarande roll i utvecklingssamarbetet</i>	29
4 <i>De svenska aktörerna</i>	33
4.1 Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt (RWI)	33
4.2 Swedish Institute for Legal Development (SILD)	38
4.3 Universiteten	40
4.4 Rättsväsendets myndigheter	42
4.5 Övriga institutioner	43
5 <i>Internationella erfarenheter</i>	45
6 <i>Slutsatser och förslag</i>	49
6.1 Allmänna överväganden	49
6.2 Strategin för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet behöver utvecklas	50
6.3 Regeringens ambitioner måste få ett tydligt genomslag	52
6.4 Prioriteringar	54
6.5 Organisation och resurser	55
6.5.1 Arbetsformerna behöver utvecklas	56
6.5.2 Kompetensen och resurserna för analys, planering och uppföljning måste öka	57
6.5.3 Nya rutiner måste utvecklas för att hantera det institutionella samarbetet	58

II	ÖKADE INSATSER KRÄVER EN STÖRRE RESURSBAS	61
7	<i>Hur ser kompetenskraven ut?</i>	61
8	<i>Befintlig resursbas</i>	65
9	<i>Slutsatser och förslag</i>	69
9.1	Efterfrågan på svenska insatser	70
9.2	Rättsväsendets kapacitet	71
9.3	Insatser för att förstärka resursbasen	72
9.4	Andra aktiviteter	75
9.5	Hinder för en ökad resursbas	77
III	KOSTNADSBERÄKNINGAR OCH ANDRA KONSEKVENSBESKRIVNINGAR	81

BILAGA

Utredningens direktiv, Promemoria 1996-12-06.....	85
---	----

Sammanfattning

I juni 1998 överlämnade kommittén ett delbetänkande (SOU 1998:86) avseende utvecklingssamarbetet inom rättsområdet i Central- och Östeuropa.

I det slutbetänkande som nu föreligger har kommittén fullföljt sitt uppdrag genom att behandla utvecklingssamarbetet inom rättsområdet i övriga delar av världen. Dessutom behandlar slutbetänkandet den övergripande frågan om hur biståndskompetensen skall kunna byggas upp hos den personal som engageras i utvecklingssamarbetet.

Utvecklingssamarbete i Syd

Regeringen har i de bägge skrivelserna Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete (skr. 1997/98:76) och Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 1997/98:89) utvecklat sin syn på hur arbetet med dessa frågor skall fördjupas. Skrivelserna behandlades av riksdagen våren 1998, varvid de lades till handlingarna.

Av skrivelserna framgår att demokrati och mänskliga rättigheter skall bli ett mer centralt, tydligt och genomgående inslag i det svenska utvecklingssamarbetet. Främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter skall genomsyra samarbetet så att i princip alla svenska insatser, oavsett sakinnehåll, skall prövas utifrån hur de medverkar till att stärka demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna i samarbetsländerna.

I framtiden bör vi satsa mer resurser på att utveckla samarbetet med samarbetsländernas statliga institutioner. Regeringen pekar också särskilt ut rättsväsendet som ett av de prioriterade områdena i utvecklingssamarbetet. Regeringen konstaterar därvid att det finns behov av att göra en systematisk analys av de erfarenheter som hittills vunnits. Analysen skall sedan ligga till grund för utvecklingen av en framtida strategi för området. Regeringen ser vidare att metodiken för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet behöver utvecklas.

Sidas totala budget för utvecklingssamarbete (exklusive Central- och Östeuropa) uppgår till ca 7 miljarder kronor årligen. De insatser som direkt berör demokrati och mänskliga rättigheter har uppgått till ca 600 miljoner per år under 1990-talet, och de ökar successivt. Rättsområdet svarar för en mindre del, kanske tio procent genomsnittligt under 1990-talet, av dessa 600 miljoner.

De svenska aktörerna är hittills relativt få: Raoul Wallenberg-institutet, Swedish Institute for Legal Development (SILD), Rikspolisstyrelsen och Umeå universitet. Dessa svarade år 1997 för 80% av samtliga svenska insatser på rättsområdet; den resterande delen av insatserna kanaliserades via internationella organisationer.

Geografiskt är de svenska insatserna koncentrerade till ett tiotal samarbetsländer i Centralamerika, i södra Afrika samt i Sydostasien. Samarbetet med Sydafrika är det mest omfattande och svarar för ungefär en tredjedel av de totala insatserna. Andra länder med ett relativt stort samarbete är Kina, Nicaragua, Vietnam och Västbanken/Gaza.

Kommittén har i sitt arbete valt att gränsa av rättsområdet relativt snävt. Vi har koncentrerat oss på de insatser i den offentliga sektorn vars huvudsakliga syfte är att stärka rättsstatens funktioner. Detta innebär stöd till lagstiftningsprocessen och till de nationella institutionerna inom samarbetsländernas rättsväsende, dvs. justitie- och inrikesministerier, domstols-, åklagar- och polisväsende, kriminalvård, ombudsmannainstitutioner, juristutbildning och liknande centrala institutioner.

För att öka de svenska insatsernas effektivitet är det, enligt kommitténs uppfattning, nödvändigt att utveckla den strategiska analysen av hur insatserna inom rättsområdet bör sättas in. Kommittén föreslår att Sida, som ett steg i en sådan strategiutveckling, tar initiativ till en diskussion med de aktörer som är engagerade i det svenska utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. För att få ett bra underlag för diskussionen bör Sida i samverkan med andra berörda se till att en sammanställning görs av de internationella och svenska erfarenheter som hittills vunnits samt skissa på tänkbara policymässiga och strategiska slutsatser.

Regeringens ambitioner att lyfta fram demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet måste få ett tydligt genomslag. Kommittén föreslår därför att vi från svensk sida tar ytterligare initiativ till en diskussion specifikt inriktad på rättsområdet med de programländer som bedöms ha intresse av detta. Enligt kommitténs bedömning ligger det närmast till hands att i första hand initiera diskussioner om ett fördjupat och mer omfattande samarbete i de länder där vi redan har etablerade relationer inom rättsområdet.

Kommittén ser inte något behov av att förändra organisationen för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Däremot behöver arbetsformerna förändras. Alla inblandade måste inse att det finns ett stort ömsesidigt beroende av varandras kompetens.

Kommittén föreslår att Sida, såsom ansvarig myndighet, knyter till sig ett expertråd på fem-sex personer för att i organiserad form diskutera hur den svenska strategin och de svenska insatserna skall kunna vidareutvecklas och genomföras.

För att kunna utveckla verksamheten i syfte att stärka olika rättsliga funktioner i ett land krävs att berörda svenska myndigheter ökar sin kompetens även för analys, planering och uppföljning. Kommittén bedömer också att det vore en fördel om mer av resurserna i de enskilda projekten kan avsättas för analyser, kvalitetssäkring, planering och uppföljning.

Kommittén föreslår att Sida och rättsväsendets myndigheter kommer överens om en mer ändamålsenlig form att hantera sina mellanhavanden exempelvis avseende kontroll och uppföljning, redovisning, rapportering och revision samt principer för kostnadsersättning. Detta gäller utvecklingssamarbetet såväl med länderna i Central- och Östeuropa som med utvecklingsländerna i syd.

Ökade insatser kräver en större resursbas

Den ökade tyngd som regeringen vill ge åt rättsområdet i det svenska utvecklingssamarbetet, såväl i Central- och Östeuropa som i utvecklingsländerna i syd, kommer att leda till betydande volymökningar under de kommande åren. En förutsättning för att åstadkomma detta är att den svenska resursbasen utvecklas och utökas.

Kommittén bedömer att totalt 250-300 svenskar med anknytning till rättsområdet har varit engagerade i det bilaterala utvecklingssamarbetet under senare år. Kommitténs förslag syftar till att vi inom ett par år skall ha ökat denna resursbas med ytterligare ca 200 personer.

Det är kommitténs bedömning att rättsväsendets myndigheter, under förutsättning att de får möjligheter till planering och förberedelser samt att de erhåller full kostnadstäckning för sitt arbete, kommer att klara en fördubbling av insatserna.

Baserat på de erfarenheter som gjorts inom rättsområdet, andra biståndsområden och de krav som följer av regeringens nya inriktning av utvecklingssamarbetet inom området demokrati och mänskliga rättigheter, har kommittén sammanställt en kravprofil för den personal som skall medverka i utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Med ledning härav kan kommittén se behov av ett antal åtgärder.

Kommittén föreslår att Sida och rättsväsendets myndigheter gemensamt genomför utbildning för projektledare och fältpersonal. Utbildningen bör ske gemensamt för hela rättsväsendet eftersom integrationen är en viktig utgångspunkt. Om intresse finns, bör dessutom aktörerna utanför rättsväsendet beredas plats i utbildningen. Kommittén ser också ett behov av ett bredare erfarenhetsutbyte. Sida bör därför ta initiativ till att samla samtliga svenska aktörer och intressenter inom rättsområdet till ett endagsseminarium, åtminstone en gång per år.

För att säkerställa att lämplig personal rekryteras till utvecklingsprojekten bör urvalsmetoderna utvecklas i samarbete mellan rättsväsendets myndigheter och Sida.

För att snabbare bredda resursbasen föreslår kommittén:

- Att rättsväsendet inför ett "traineesystem" där personal kan vara med för att se och lära av utvecklingssamarbete.
- Att de arbetslag som skall svara för insatserna skall vara allsidigt sammansatta för att ge möjligheter till en utveckling i arbetet. Kommittén vill särskilt peka på jämställdhetsaspekten när grupperna formeras.
- Att Sida bekostar ett antal s.k. JPO (Junior Professional Officers) inom rättsområdet. Rättsväsendets myndigheter bör i samarbete med Sida inventera tillgången på lämpliga personer och uppdrag.

För att kunna lösgöra kunnig personal för utvecklingssamarbete måste myndigheternas ledningar aktivt arbeta med att undanröja hinder i den egna organisationen. Den personal som tjänstgör utomlands tillför myndigheterna en internationell erfarenhet som är nyttig i många olika sammanhang. Därför är det av yttersta vikt att myndigheterna tydligt visar att en utlandstjänstgöring i sig är en merit som gör individen mer användbar och främjar karriären.

Kostnadsberäkningar

Kostnaderna för den ökade volymen av insatser inom rättsområdet är enligt kommitténs bedömning redan förutsedda i de medel som avsatts för bilateralt utvecklingssamarbete.

För att kunna genomföra den ökning av insatserna som regeringen vill åstadkomma har kommittén presenterat ett antal förslag till kompetens- och kapacitetsuppbyggnad. Totalt rör det sig enligt kommitténs bedömning om en kostnad på sex-åtta miljoner kronor under de närmaste två åren. Enligt kommitténs uppfattning är det rimligt att

dessas kostnader täcks av biståndsmedel och tas inom den ram som redan är avsatt för bilateralt utvecklingssamarbete.

the first of these is the fact that the
the second is the fact that the

the third is the fact that the
the fourth is the fact that the

the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the

the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the

the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the

the eleventh is the fact that the
the twelfth is the fact that the

the thirteenth is the fact that the
the fourteenth is the fact that the

the fifteenth is the fact that the
the sixteenth is the fact that the

the seventeenth is the fact that the
the eighteenth is the fact that the

the nineteenth is the fact that the
the twentieth is the fact that the

the twenty-first is the fact that the
the twenty-second is the fact that the

Summary

In June 1998 the Commission presented an interim report (SOU 1998:86) on development cooperation in the judicial sector in Central and Eastern Europe.

In this final report the Commission has, in accordance with its terms of reference, completed its task by dealing with development cooperation in the judicial sector in other parts of the world. This report also deals with the general question of how to build up the necessary capacity among the staff who are engaged in development cooperation.

Development cooperation in the southern hemisphere

In its communications *Democracy and Human Rights in Sweden's International Development Cooperation* (Comm. 1997/98:76) and *Human Rights in Sweden's Foreign Policy* (Comm. 1997/98:89) the Government set forth a new, deeper approach to these issues. The communications were debated in Parliament in the spring of 1998 and were filed.

According to these communications, democracy and human rights must be a more central, conspicuous and consistent element of Sweden's development cooperation. The promotion of democracy and human rights must lie at the heart of this cooperation so that, basically, all Sweden's measures, regardless of their content, are assessed in the light of whether or not they help to strengthen democracy and promote respect for human rights in our cooperation partners.

In future we should allocate more resources to developing our cooperation with our partners' central government bodies. The Government also singles out the judicial system as a priority area for development cooperation. It states that a systematic analysis needs to be made of the experience that has been gained so far. This analysis should be used as a point of departure for development of a future strategy in this area. Furthermore, the Government considers it

necessary to develop methodologies for development cooperation in the judicial sector.

The annual development cooperation budget administered by the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) totals about SEK 7 billion. During the 1990s, about SEK 600 million per year has been allocated to programmes directly related to the promotion of democracy and human rights, and these programmes are expanding steadily. The judicial sector accounts for a rather small proportion, probably about ten percent on average during this decade, of this allocation.

Relatively few Swedish organizations have been involved so far: the Raoul Wallenberg Institute, the Swedish Institute for Legal Development (SILD), the National Police Board and Umeå University. In 1997 they accounted for 80% of all Sweden's operations in this field, the remainder being channelled through international organizations.

Geographically, Sweden concentrates on about ten countries in Central America, Southern Africa and Southeast Asia. Our cooperation with South Africa is the most extensive and accounts for about one-third of the total. China, Nicaragua, Vietnam and the West Bank/Gaza are other major cooperation partners.

The Commission has chosen a rather strict definition of the judicial sector. It has concentrated on programmes in the public sector whose main purpose was to strengthen the rule of law. This includes support for the legislative processes and national institutions in the partners' judicial systems, i.e. the ministries of justice and the interior, the judiciary, the public prosecution and police authorities, the correctional services, the ombudsman institutions, law studies and similar core institutions.

In order to increase the effectiveness of Sweden's development cooperation it is necessary, in the Commission's view, to develop our strategic analysis of ways of delivering assistance in the judicial sector. The Commission proposes that, as a step towards developing such a strategy, Sida should initiate a dialogue with the organizations involved in Sweden's development cooperation in the judicial sector. In order to provide an appropriate starting-point for this dialogue, Sida should in cooperation with the organizations involved commission a report on international and Swedish experience to date and suggest possible policy and strategic conclusions.

The Government's new focus on democracy and human rights in development cooperation must be implemented in practice. The Commission therefore proposes that Sweden should take further initiatives with a view to establishing a dialogue focusing on the

judicial sector with interested programme countries. In the Commission's view, the most feasible course would be to initiate a dialogue, in particular, on deeper and wider cooperation in the countries with which Sweden has already established judicial cooperation.

The Commission sees no need to change the development cooperation organization in the judicial sector. But there is a need to change the working arrangements in this area. All the parties involved must realize how dependent they are on one other's competence.

The Commission proposes that Sida, as the responsible agency, set up an advisory commission consisting of five or six experts to conduct a structured discussion on ways and means of further developing and implementing Sweden's contribution.

To improve and broaden Sweden's activities in order to strengthen the judicial functions of our partners, the agencies involved must enhance their skills also with regard to analysis, planning and evaluation. The Commission also considers it desirable to use more of the resources allocated to individual projects for analyses, quality assurance, planning and evaluation.

The Commission proposes that Sida and the judicial authorities agree on more appropriate arrangements for organizing their collaboration, for example as regards controls, accounting, reporting and auditing, as well as cost reimbursement arrangements. This applies both to cooperation with Central and Eastern Europe and with developing countries in the southern hemisphere.

Expanded operations call for a larger resource base

As a result of the increased emphasis on judicial matters proposed by the Government in Sweden's development cooperation with Central and Eastern Europe and developing countries in the southern hemisphere, the volume of activity will increase substantially in the coming years. This will make it necessary to develop and expand Sweden's resource base.

The Commission estimates that a total of 250-300 Swedes working in the judicial sector have been involved in bilateral development cooperation in recent years. The Commission proposes to increase this resource base by about 200 staff within the next year or two.

The Commission estimates that, provided that they have sufficient scope for planning and preparation and receive full cost reimbursement, the judicial authorities should be able to double their input.

On the basis of the experience of development cooperation in the judicial and other sectors, the Commission has, in the light of the demands made by the Government's new focus on democracy and human rights in development cooperation, prepared a requirement profile for the staff who will be engaged in development cooperation in the judicial sector. It will be necessary to take a number of measures.

The Commission proposes that Sida and the judicial authorities implement a programme of training for project managers and field personnel. Training should be provided for personnel in all judicial sectors, since integration is an essential aspect. If there is sufficient interest, training should also be made available for personnel in other sectors. There is also a need of broader exchanges of experience. Sida should therefore arrange a one-day seminar at least once a year for all the Swedish interested parties in the judicial sector.

In order to ensure that suitable personnel are recruited for the development projects, selection methods should be developed in cooperation between the judicial authorities and Sida.

In order to broaden the resource base at a faster pace, the Commission proposes:

- that the judicial system establish trainee arrangements to give personnel the opportunity of development cooperation experience
- that the teams in the field represent a broad range of competence so as to promote the transfer of knowledge and skills; gender equality should be one criterion when the teams are selected
- that Sida should sponsor a number of Junior Professional Officers (JPOs) in the judicial sector. The judicial authorities should, in cooperation with Sida, investigate the potential recruitment base.

In order to facilitate the release of qualified personnel for development cooperation duties, the authorities concerned must make every effort to eliminate obstacles in their own organizations. Personnel who serve abroad will contribute international experience that will be valuable to the authorities in many ways. It is therefore essential that the authorities make it clear that foreign service is a useful qualification that enhances the individual's career prospects.

Cost estimates

The cost of expanding Sweden's contribution in the judicial sector has, in the Commission's opinion, already been allowed for in the allocation of funds for bilateral development cooperation.

The Commission presents several proposals concerning training and capacity building in order to implement the expansion proposed by the Government. It estimates the total cost of these measures at SEK 6-8 million in the next two years. The most reasonable course would be to defray these costs via the appropriation for bilateral cooperation in the development cooperation budget.

I Utvecklingssamarbete – Syd

1 Uppdraget

1.1 Direktiv

Vid regeringssammanträdet 1996-12-12 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att samråda i frågor om utvecklingssamarbete inom rättsområdet.

Av direktiven framgick att kommittén skulle ha till uppgift att:

- fungera som ett forum för samråd och utbyte av information och erfarenheter vad avser rättsbiståndsinsatser,
- utforma förslag till och finna former för uppbyggandet av bistånds-kompetens hos den personal som engageras i rättsbiståndsinsatser,
- knyta till sig och finna lämpliga samarbetsformer med andra intres-senter i Sverige som också är involverade i rättsbiståndsprojekt eller liknande insatser,
- under det första halvåret genomföra en kartläggning av det samlade svenska rättsbiståndet,
- även i det löpande arbetet lägga fram förslag till förändringar för att ytterligare förstärka Sveriges roll och kompetens inom rättsbiståndet för beredning i vanlig ordning inom berörda myndigheter och rege-ringskansliet,
- kartlägga och öka kännedomen om biståndsfinansiering från andra möjliga finansiärer än de svenska,
- efter ett års verksamhet lämna en delrapport om kommitténs verk-samhet,
- efter två år, grundat på de erfarenheter man gjort av kommitténs löpande arbete, lägga ett förslag till en långsiktig lösning på organi-sationen vad avser utbyte av information, samråd, erfarenhetsåter-vinning, kompetensutveckling samt förslag till hur en fortsatt sam-rådsverksamhet skall finansieras.

1.2 Uppläggningsen av kommitténs arbete

I maj 1998 antog riksdagen regeringens förslag till nytt samarbetsprogram för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa (prop. 1997/98:70, bet 1997/98:UU12, rskr 1997/98:244). Enligt det nya programmet, som avser perioden 1999-2001, skall de svenska insatserna inriktas på att underlätta den förestående EU-utvidgningen och särskilt bidra till att Estland, Lettland, Litauen och Polen blir medlemmar i EU. Dessutom skall Ryssland och Ukraina integreras närmare i de europeiska samarbetsstrukturerna.

Mot bakgrund av innehållet i det nya samarbetsprogrammet var det angeläget att skyndsamt öka de svenska insatserna på rättsområdet. I samråd med Justitiedepartementet beslutade kommittén därför att under våren 1998 koncentrera sitt arbete till insatserna i Central- och Östeuropa, och ett delbetänkande avseende detta område överlämnades i juni 1998 (SOU 1998:86).

I det slutbetänkande som nu föreligger har kommittén fullföljt sitt uppdrag genom att behandla utvecklingssamarbetet inom rättsområdet i övriga delar av världen. Dessutom behandlar slutbetänkandet den övergripande frågan om hur biståndskompetensen skall kunna byggas upp hos den personal som engageras i utvecklingssamarbetet.

Demokrati och mänskliga rättigheter skall i framtiden ges en ökad tyngd i det svenska utvecklingssamarbetet. Regeringen har i de bägge skrivelserna Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete (skr. 1997/98:76, bet 1997/98:UU15, Rskr 1997/98:281) och Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 1997/98:89, bet 1997/98:UU17, Rskr 1997/98:282) utvecklat sin syn på hur arbetet med dessa frågor skall fördjupas. Skrivelserna som behandlades av riksdagen våren 1998 har varit det viktigaste underlaget för kommitténs arbete. Kommittén har i sitt arbete också tagit del av den särskilde utredarens (Fö 1997:03) arbete att se över civil och militär utbildning inför fredsfrämjande och humanitära insatser samt det sk. SWEDHUM-projektet som drivs under ledning av Sida. Detta projekt syftar till att skapa förutsättningar för en ökad svensk resursbas för insatser inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

Kommittén har under arbetets gång haft kontakter med andra svenska aktörer inom rättsområdet. Vid två tillfällen, i början och slutet av kommitténs arbete, har Raoul Wallenberginstitutet, de juridiska institutionerna vid Umeå och Lunds universitet samt Swedish Institute for Legal Development inbjudits till möten och diskussioner med kommittén. Dessa diskussioner har gett värdefulla bidrag till kommitténs arbete.

1.3 Definitioner och avgränsningar

Som framgår av direktiven är kommitténs uppdrag att presentera förslag till hur det svenska rättsbiståndet skall kunna utvecklas. Kommittén har konstaterat att språkbruket har förändrats under den tid kommittén arbetat och att bistånd som begrepp i allt större utsträckning har ersatts av den numera vedertagna termen utvecklingssamarbete. Vi har därför genomgående i betänkandet använt oss av begreppet utvecklingssamarbete inom rättsområdet i stället för och som en synonym till rättsbistånd.

Redan på ett tidigt stadium kunde kommittén konstatera att det saknas vedertagna definitioner av vilka insatser som skall hänföras till rättsområdet. Vill man ge begreppet en mycket vid tolkning kan man hävda att alla insatser som på något sätt behandlar lagstiftningsfrågor och regeltillämpning kan hänföras hit. I så fall blir verksamheten mycket omfattande eftersom en mycket stor mängd av de svenska insatserna har kopplingar också till lagstiftningsfrågor och förvaltning i allmänhet. För att bara nämna några exempel: Många insatser inom förvaltningsbiståndet (modernisering och effektivisering av offentlig sektor, pensionsreformer etc) är beroende av att man samtidigt ser över lagstiftningen och hur den tillämpas. En betydande del av insatserna inom det ekonomiska området (skattefrågor, statistikfrågor, marknads-ekonomiska reformer, etc) är av likartat slag. Programmet för säkrare kärnkraft i Östeuropa har betydande inslag av lagstiftningsarbete.

Kommittén har för sin del kommit fram till att denna vida tolkning knappast blir hanterbar i nu föreliggande sammanhang. Vi uppfattar heller inte att direktiven har denna breda ansats.

Det går också att definiera rättsområdet utifrån en annan dimension som mer tar sin utgångspunkt i demokrati och mänskliga rättigheter. Med detta perspektiv skulle insatserna inom rättsområdet innefatta alla typer av insatser som syftar till att förbättra människors möjligheter att göra sin stämma hörd och få sin sak rättvist prövad, samt att staten behandlar medborgarna i enlighet med de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Insatserna kan då bestå av institutionellt stöd till att stärka rättsstatens funktioner. Insatserna kan också gå ut på att stärka det civila samhället genom att stödja olika folkrörelser, rättighetsorganisationer, lokala demokratiprojekt eller utbildning av barfotajurister för att nämna några exempel.

Kommittén har i sitt arbete valt att gränsa av rättsområdet relativt snävt. Vi har koncentrerat oss på de insatser i den offentliga sektorn vars huvudsakliga syfte är att stärka rättsstatens funktioner. Detta innebär stöd till lagstiftningsprocessen och till de nationella institutionerna inom samarbetsländernas rättsväsende, dvs. justitie- och inrikes-

ministerier, domstols-, åklagar- och polisväsende, kriminalvård, ombudsmannainstitutioner, juristutbildning och liknande centrala institutioner.

Kommittén vill dock särskilt framhålla att denna snäva avgränsning inte på något sätt skall uppfattas som att övriga områden eller andra aktörer skulle vara av en mindre betydelse. Tvärtom är vi, vilket framgår av föreliggande betänkande, övertygade om att ett samarbete med utvecklingsländerna måste vara brett upplagt och omfatta insatser inom en mängd olika områden. Insatserna inom rättsområdet som kommittén har haft att behandla utgör förvisso en viktig, men ändå begränsad del av de samlade svenska insatserna. Stöd för marknadsekonomiska reformer eller förvaltningsbistånd för att förbättra den offentliga sektorns funktionssätt är exempel på insatser som har en stor betydelse också för rättsstatens utveckling. En effektiv förvaltning och ett fungerande rättssystem är viktiga förutsättningar för en demokratisk och ekonomisk utveckling.

Av kommitténs direktiv och i ljuset av betänkandet Bistånd inom rättsväsendet (Ds 1996:45) som utgjorde bakgrunden till utredningsuppdraget har kommittén uppfattat att regeringens ambition i första hand varit att öka det svenska rättsväsendets medverkan i det svenska utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Härav följer att merparten av kommitténs förslag avser myndigheterna inom rättsväsendet.

De statliga myndigheternas insatser är naturligtvis betydelsefulla, men det är också viktigt med fristående aktörer med hög kompetens vilket framgår bl.a. av kommitténs beskrivningar av Raoul Wallenberg-institutets, SILD:s och Umeå universitets verksamheter. Sådana aktörer kommer även framdeles att ha en framträdande roll i det svenska utvecklingssamarbetet inom rättsområdet.

2 Regeringens politik

Övergripande mål

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Utifrån detta övergripande mål har riksdagen på regeringens förslag fastställt sex delmål, vilka inte har någon inbördes rangordning utan kompletterar och förstärker varandra:

- *Resurstillväxt.* Att medverka till en ökad produktion av varor och tjänster.
- *Ekonomisk och social utjämning.* Att bidra till att skillnaderna mellan fattiga och rika minskar och att alla får sina basbehov täckta.
- *Ekonomiskt och politiskt oberoende.* Att medverka till att länderna själva skall kunna bestämma över sin egen ekonomi och politik och skapa förutsättningar för självständighet.
- *Demokratisk samhällsutveckling och främjande av de mänskliga rättigheterna.* Att medverka till att människor får bättre möjligheter att påverka utvecklingen såväl lokalt som regionalt och nationellt.
- *Miljöhänsyn.* Att bidra till en framsynt hushållning med naturresurser och miljö.
- *Jämställdhet.* Att främja jämställdhet mellan män och kvinnor.

Såväl det övergripande målet som de olika delmålen ligger fast sedan ett antal år tillbaka. Dock pågår ständigt ett arbete med att utveckla strategier och riktlinjer för hur utvecklingssamarbetet på ett effektivare sätt skall kunna bidra till att målen skall kunna uppnås. Regeringen har exempelvis i de bägge skrivelserna Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete (skr. 1997/98:76, bet 1997/98:UU15, Rskr 1997/98:281) och Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 1997/98:89, bet 1997/98:UU17, Rskr 1997/98:282) utvecklat sin syn på hur arbetet med dessa frågor skall fördjupas. Skrivelserna behandlades av riksdagen våren 1998, varvid de lades till handlingarna.

Stödet till demokrati och mänskliga rättigheter prioriteras

Regeringens skrivelser om demokrati och mänskliga rättigheter markerar en tydlig förändring av det svenska utvecklingssamarbetet och också i viss mån utrikespolitiken som helhet. Förändringen är inte dramatisk i den meningen att det förs in helt nya element eller sakfrågor i politiken. Tvärtom ligger alla delmål fast för det svenska utvecklingssamarbetet. Det nya är den kraftiga betoning som regeringen gör av demokrati och mänskliga rättigheter. I det svenska utvecklingssamarbetet skall dessa frågor ges ökad tyngd, utvecklas och bli mer långsiktigt inriktade. Demokrati och mänskliga rättigheter skall bli ett mer centralt, tydligt och genomgående inslag i biståndet. Det handlar om att bidra till demokratisk samhällsutveckling i samarbetsländerna. Regeringen betonar också en helhetssyn och vill undvika sektortänkande. Vad regeringen eftersträvar är att främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter skall genomsyra samarbetet så att i princip alla svenska insatser, oavsett sakinnehåll, skall prövas utifrån hur de medverkar till att stärka demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna i samarbetsländerna.

I skrivelserna beskriver regeringen ingående sin syn på demokratin som begrepp, de processer som leder fram till en utvecklad demokrati och sambanden mellan demokrati och mänskliga rättigheter. Ett stöd till en demokratisk utveckling i ett samarbetsland måste vara mycket brett upplagt och gripa in i alla delar av samhället. Det handlar om allt från förvaltningsbistånd till attitydpåverkan på gräsrotsnivå:

- Demokratins institutioner/gott styrelseskick:
Valsystem och valprocess, politiska partier, parlamentets funktion, regeringsmaktens utövande och rättsväsendet.
- Det civila samhället:
Decentralisering, lokal demokrati, folkrörelser och det civila samhällets organisationer, kvinnors deltagande i samhällslivet, utbildning och skola.
- Fria och oberoende media.
- Sambanden mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga faktorer och demokratisering.
- Stöd till respekt för mänskliga rättigheter, avskaffandet av kvinno-diskriminering, barnens samt funktionshindrades rättigheter.

Betoningen av demokrati och mänskliga rättigheter är inte en specifikt svensk linje. Såväl inom FN som i ett antal olika västländer pågår en liknande förskjutning av politiken. EU:s insatser utvecklas i samma

riktning. Det finns således ett stort behov av samordning med andra länders utvecklingssamarbete. Mot den bakgrunden menar regeringen att det finns behov av en viss arbetsfördelning och pekar ut några profilteman där Sverige har särskilda förutsättningar att bygga upp en spetskompetens. Dessa tänkbara profilteman är: ombudsmanna-institutioner, uppbyggnad av demokratiska enskilda organisationer, offentlighet och insyn, demokratisering av rättsväsendets institutioner, kvinnliga politiker samt lokal närdemokrati.

Den politiska dialogen med samarbetsländerna måste förstärkas

För att kunna driva demokrati- och rättighetsfrågorna framgångsrikt krävs långsiktighet och en helhetssyn. En förutsättning är också en politisk samsyn mellan Sverige och respektive samarbetsland. De tänkbara insatserna inom området demokrati och mänskliga rättigheter spänner över ett brett fält och griper in i känsliga politiska frågor i samarbetsländerna. Regeringen menar därför att Sverige måste förstärka den politiska dialogen med samarbetsländerna. Regeringen sammanfattar detta i begreppet partnerskap: "Partnerskapet är tänkt som ett kontrakt byggt på gemensam värdegrund och gemensam målsättning för samarbetet, ansvarsfördelning och klara spelregler" (Skr. 1997/98:76 s. 56). Samarbetet skall också löpande följas upp genom årliga diskussioner mellan samarbetslandets regering och de viktigaste bilaterala och multilaterala givarna.

Regeringen menar också att vi från svensk sida måste vara tydliga i att ställa krav på att utvecklingen i samarbetsländerna går i rätt riktning. De internationella konventionerna om mänskliga rättigheter är universella. De gäller överallt och för alla människor. Regeringar har därför inte bara skyldigheter gentemot medborgarna inom deras egen jurisdiktion utan också en skyldighet att medverka till att alla andra människor i världen får sina rättigheter tillgodosedda. Undertecknandet av konventionerna är inte bara juridiskt bindande. Det innebär också ett politiskt åtagande för Sverige och alla andra fördragsslutande parter att föra en politik som främjar de mänskliga rättigheterna och deras förverkligande.

Utrikes- och biståndspolitik måste integreras

Den mycket breda ansats som regeringen har för arbetet med demokrati- och rättighetsfrågor kommer att ställa höga krav på analyser

och bedömningar av situationen i respektive samarbetsland. Det räcker inte med att bedöma vilka insatser som behövs. Man måste också ha en klar bild av det sammanhang i vilket de skall sättas in och i vilken ordning de skall komma. Eftersom insatser för demokrati och mänskliga rättigheter griper in i frågor som kan vara politiskt känsliga krävs också mera djupgående analyser av det politiska skeendet i samarbetsländerna. För att åstadkomma detta måste samspelet mellan den svenska utrikesförvaltningen och biståndsverksamheten utvecklas. Regeringen förutser också ett omfattande behov av att utveckla riktlinjer, former och metoder för arbetet att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet är koncentrerat till dryga 20-talet sk. programländer, dvs. länder där ett mer omfattande samarbete har byggts upp. Samarbetet med vart och ett av dessa länder är baserat på en landstrategi, fastställd av regeringen. I de 26 land- och regionstrategier som hittills antagits av regeringen anges vilken vikt som skall gälla för vart och ett av utvecklingsmålen för det svenska biståndet, strategier för att nå målen, omfattning och inriktning av insatserna, förväntade resultat, vilka villkor som skall gälla för finansieringen och hur länge insatser/program skall pågå. Landstrategierna är långsiktiga och sträcker sig i allmänhet över en period på tre-fem år.

Landstrategierna måste i framtiden enligt regeringens bedömning bli mer djupgående och fästa större vikt vid politiska skeenden och helhetsanalyser av den politiska utvecklingen. I takt med att landstrategierna omarbetas kommer frågor som rör demokrati och mänskliga rättigheter att lyftas fram mer än tidigare.

Insatserna inom rättsområdet bör öka

Som framgått tidigare spänner insatserna inom området demokrati och mänskliga rättigheter över ett brett fält. I framtiden bör vi satsa mera resurser på att utveckla samarbetet med samarbetsländernas statliga institutioner. Regeringen pekar också särskilt ut rättsväsendet som ett av de prioriterade områdena i utvecklingssamarbetet.

Regeringen konstaterar att rättsväsendet i många utvecklingsländer är svårt nedgången och lider brist på legitimitet hos befolkningen. Det rättsliga reformarbetet bedrivs ibland i otakt med det politiska eller ekonomiska och olika delar av rättssystemet reformeras i fel ordning och utan helhetssyn. Givarnas samarbete har inte sällan blivit en export av lösningar som passat illa eller på annat sätt utformats utan tillräcklig hänsyn till den lokala rättskulturen. Det finns därför i dag behov av att

göra en systematisk analys av de erfarenheter som vunnits hittills och som kan ligga till grund för utvecklingen av en framtida strategi för området. Regeringen kan dock redan nu konstatera att de rättsvårdande myndigheterna i samarbetsländerna inte bara behöver utveckla sin tekniska kompetens och effektivitet, utan minst lika viktigt är oväld, öppenhet och humanism – ett rättsväsende i demokratins tjänst. Sverige skulle kunna komplettera andra biståndsgivares insatser genom att arbeta med just sådana frågor. Stödet till de rättsvårdande institutionerna bör också kombineras med stöd till organisationer som inriktar sig på eller särskilt relaterar till rättsväsendet som advokatsamfund och vissa rättighetsorganisationer.

Metodiken för utvecklingssamarbetet på rättsområdet behöver enligt regeringens uppfattning utvecklas. Kunskapsöverföring som fortfarande har stort utrymme kan tonas ned till förmån för interaktiva arbetssätt som tar sin utgångspunkt i mottagarlandets specifika problem. Erfarenheterna från förvaltningsbiståndet är här särskilt relevanta. En sådan metodutveckling kan minska riskerna för utbudsorientering och okänslighet för den lokala rättskulturen och även öka samarbetets effektivitet.

3 Rättsområdets nuvarande roll i utvecklingssamarbetet

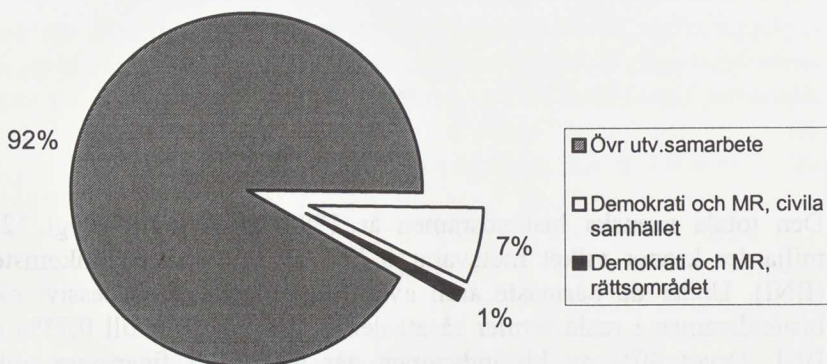
Den totala svenska biståndsramen år 1998 uppgick till drygt 12,4 miljarder kronor vilket motsvarar 0,70% av bruttonationalinkomsten (BNI). Under de närmaste åren avser regeringen att successivt öka biståndsramen i reala termer så att den år 2001 uppgår till 0,73% av BNI. Drygt 40% av biståndsramen går åt för att finansiera olika multilaterala organ samt den svenska flyktingmottagningen. Den resterande delen av biståndsramen handhas av Sida.

Sidas totala budget för utvecklingssamarbete (exklusive Central- och Östeuropa) uppgår till ca 7 miljarder kronor årligen. Enligt Sidas egna bedömningar har de insatser som direkt berör demokrati och mänskliga rättigheter uppgått till ca 600 miljoner per år under 1990-talet och de ökar successivt. Det förtjänar att påpekas att Sverige dessutom lämnar direkta bidrag till exempelvis UNDP som har en ökande andel av sin verksamhet förlagd till området demokrati och mänskliga rättigheter.

Av Sidas totala insatser kan alltså knappt tio procent hänföras till demokrati och mänskliga rättigheter. Rättsområdet svarar för en mindre del, kanske tio procent genomsnittligt under 1990-talet, av dessa 600 miljoner. Merparten av insatserna avseende demokrati och mänskliga rättigheter ligger alltså utanför rättsområdet. Det handlar till stor del om stöd till det man kallar för det civila samhället, exempelvis folkrörelser, rättighetsorganisationer, lokala demokratiprojekt, men också om förvaltningsbistånd exempelvis inom utbildningsområdet eller inom statsförvaltningen. Insatserna är fördelade på ett stort antal länder.

Bredden och komplexiteten av insatserna inom området demokrati och mänskliga rättigheter gör det svårt att hitta några entydiga avgränsningar och definitioner. Kommittén har i nedanstående redovisning utgått från den definition som angavs i avsnitt 1.3. De insatser som redovisas inom rättsområdet är alltså sådana där mottagaren är en institution inom rättsväsendet eller utbildningssystemet och där innehållet i insatsen är ägnat att förbättra rättsstatens utveckling och/eller stödet för mänskliga rättigheter.

**Utvecklingssamarbete finansierat av Sida
(avser insatserna under 1990-talet)**



Det har visat sig vara svårt att få fram några exakta siffror avseende insatserna inom rättsområdet över tiden. Insatserna hanteras på flera olika enheter inom Sida och det finns betydande definitionsproblem. Kommittén har valt att redovisa insatserna för år 1997 baserat på ett underlag från Sida/DESO. Denna arbetsmetod är inte invändningsfri eftersom större delen av insatserna är relativt långvariga engagemang som löper över mer än ett budgetår, och det kan därför vara svårt med fördelningen mellan enskilda år. Likaså är totalvolymerna så pass små att ett enskilt projekt kan få stor påverkan på ett enstaka år. I brist på statistiskt underlag har kommittén tvingats att begränsa redovisningen till ett enda år. Kommitténs bedömning är dock att år 1997 är ett tämligen representativt år för de svenska insatserna inom rättsområdet. Vi vill dock betona att siffrorna är ungefärliga och enbart avsedda för att ge en översiktlig bild av insatserna.

Under år 1997 uppgick de totala utbetalningarna för insatser inom rättsområdet till 68 miljoner kronor.

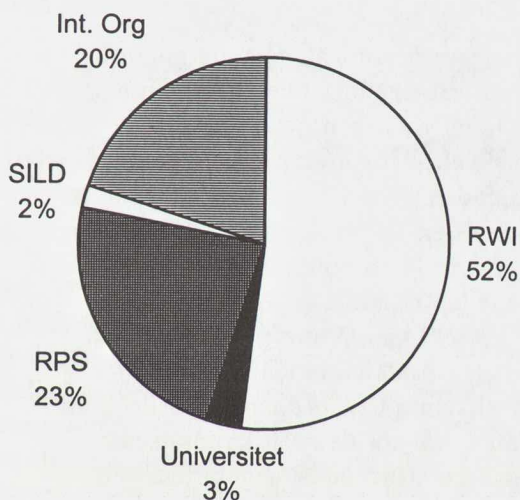
Mer än hälften av de svenska insatserna inom rättsområdet är av renodlad utbildningskaraktär. Hit hör exempelvis Raoul Wallenberg-institutets (RWI) verksamhet och delar av Rikspolisstyrelsens (RPS) engagemang. En fjärdedel av insatserna kan närmast beskrivas som stöd för institutionell utveckling. Exempel på insatser inom detta område är Umeå universitets engagemang inom lagstiftningsområdet i Vietnam, större delen av RPS verksamhet samt den insats som SILD

ansvarar för i Laos. Slutligen finansierar Sida också byggandet av domstolslokaler i Nicaragua och delar av FN:s kostnader för centret för mänskliga rättigheter i Kambodja. En mer detaljerad beskrivning av de svenska aktörerna och deras respektive verksamheter görs i nästkommande kapitel.

Geografiskt är de svenska insatserna koncentrerade till ett tiotal samarbetsländer i Centralamerika, södra Afrika samt i Sydostasien. Samarbetet med Sydafrika är det mest omfattande och svarar för ungefär en tredjedel av de totala insatserna. Andra länder med ett relativt stort samarbete är Kina, Nicaragua, Vietnam och Västbanken/Gaza.

De svenska aktörerna är hittills relativt få: RWI, SILD, RPS och Umeå universitet. Dessa svarade år 1997 för 80% av samtliga svenska insatser på rättsområdet; den resterande delen av insatserna kanaliseras via internationella organisationer.

**Fördelning av insatser på aktörer
(avser år 1997)**



Även om beskrivningen avser år 1997, är det ändå kommitténs bedömning att den ger en rättvisande bild av struktur och innehåll avseende de svenska insatserna under 1990-talet. Sammanfattningsvis kan det konstateras att rättsområdet, även om insatserna successivt ökar, rent volymmässigt svarar för en mycket liten andel av Sveriges totala engagemang i utvecklingssamarbetet. Satt i relation till Sidas

totala budget rör det sig om drygt en procent, om man mäter engagemanget i kronor.

Ett alternativt sätt att beskriva omfattningen av utvecklingssamarbetet inom rättsområdet är att se till den personal som årligen är engagerad i olika insatser. De svenska aktörer som under år 1997 var direkt ansvariga för enskilda insatser engagerade tillsammans ca 40-60 svenskar i sin verksamhet utanför Sverige. För merparten eller uppskattningsvis tre fjärdedelar av denna personal rörde det sig om korta engagemang på några dagar upp till ett par månader. I stort var det endast polisen som hade personal med längre tjänstgöringstider i ett och samma land.

4 De svenska aktörerna

Raoul Wallenberginstitutet (RWI) intar en särställning i det svenska utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Institutet svarar för mer än hälften av de svenska insatserna i utvecklingsländerna. Mot denna bakgrund är det naturligt att beskrivningen av RWI är relativt omfattande. Kommittén vill också särskilt påpeka att RWI är den enda av de svenska aktörerna vars verksamhet varit föremål för en genomgripande utvärdering. Resultaten av denna utvärdering har inkluderats i vår beskrivning. För de övriga aktörerna, som alltså inte har utvärderats på samma sätt, har det inte varit möjligt att dra samma typ av slutsatser vad avser behoven av att förändra den framtida verksamheten.

4.1 Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt (RWI)

Historik

Stiftelsen Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt bildades i slutet av år 1984. RWI skall främja forskningen om mänskliga rättigheter och humanitär rätt genom att bygga upp ett folkrättsligt bibliotek samt initiera, utveckla och stödja forskning och undervisning på området.

Institutet har ett nära samarbete med Lunds universitet, särskilt med juridiska fakulteten och institutionen. Inledningsvis var omfattningen av verksamheten relativt blygsam och främst inriktad på undervisning av fakultetens studenter och uppbyggnaden av ett folkrättsligt bibliotek. Under hela 1980-talet finansierades institutets verksamhet av anslag från privata stiftelser. Under denna tid hade institutet ingen anställd personal utan verksamheten drevs av personal från universitetets juridiska institution vid sidan av den ordinarie tjänsten.

År 1990 fick RWI ett uppdrag av Sida att utarbeta ett program för att främja mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar i utvecklingsländer. Detta uppdrag blev starten för en mycket kraftig expansion av institutets verksamhet. Sedan år 1990 har verksamheten

så gott som uteslutande finansierats av statliga medel, dels i form av verksamhetsanslag, dels i form av ersättningar för de projekt som genomförs.

Tack vare den statliga finansieringen kunde institutets verksamhet övergå i en fastare form och man har numera ett tiotal anställda som bl.a. sköter övergripande projektplanering och håller samman den vittförgrenade verksamheten. Institutet har numera också en anställd bibliotekarie och ett folkrättsligt bibliotek av mycket hög kvalitet. Från år 1990 har institutet kunnat bygga upp sin verksamhet i egna lokaler som dessutom successivt har kunnat utvidgas i takt med att verksamheten vuxit. Sedan år 1990 har RWI också ett särskilt ramavtal med Lunds universitet där samarbetet regleras. Avtalet innebär bl.a. att institutet får bedriva sin verksamhet vid universitetet och får anlita personal anställd vid universitetet och placera sådan personal vid institutet enligt särskild överenskommelse med juridiska fakulteten.

Verksamhet

RWI:s verksamhet är till 97% finansierad med statliga medel. Av de totala intäkterna år 1997 på 39,2 miljoner kronor utgjorde 34,9 miljoner bidrag från Sida och 2,3 miljoner kronor ett verksamhetsbidrag från Utrikesdepartementet.

Utbildning

Den mest omfattande delen av institutets verksamhet både när det gäller volym och kostnader är utbildningsverksamheten. Denna verksamhet kan indelas i två separata delar. Dels bedrivs en akademisk utbildning i mänskliga rättigheter i Lund, dels genomförs kortare kurser i respektive samarbetsland riktade mot centralt placerade personer i statsförvaltningen.

Vid Lunds universitet bedrivs sedan år 1990 en särskild utbildning i internationell rätt som omfattar tre teminer och leder fram till en examen "Master of International Law". Programmet vänder sig till studerande med minst tre års relevanta universitetsstudier utomlands men är numera också tillgängligt för studerande som följer den svenska juristutbildningen. Antalet studerande uppgår till 40 per år. RWI medverkar även i den vanliga juristutbildningen vid juridiska institutionen, särskilt när det gäller specialkurser och examensarbeten.

Kostnaderna för själva Mastersutbildningen ligger inte inom RWI:s budget utan är en del av den ordinarie verksamheten inom den juridiska institutionen.

Tillsammans med Sida har RWI utvecklat ett program med avancerade akademiska kurser i mänskliga rättigheter. Kurserna omfattar i regel 3-5 veckor och är förlagda till Lund. Dessa kurser som vanligen uppgår till ca fem per år vänder sig till deltagare från olika utvecklingsländer. Vissa av kurserna är inriktade mot ett specifikt ämnesområde som exempelvis "The Equal Status and Human Rights of Women" och ibland också skraddarsydda för deltagare från ett visst land som exempelvis kurser för kinesisk fängelsepersonal i ledande befattningar.

RWI har också anslag från Sida, Svenska institutet samt Styrelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) för att bevilja stipendier både för utländska studerande som antas till mastersprogrammet och för svenska studenter för kortare tjänstgöringar eller fältstudier utomlands.

Utanför Sverige arrangerade RWI för Sidas räkning drygt 30 kurser i mänskliga rättigheter under år 1997. Kurserna har framför allt två syften. Det är dels att öka medvetenheten i samarbetslandets statsförvaltning om behovet av ett långsiktigt arbete för att säkerställa att de internationella konventionerna efterlevs, dels att överföra kunskaper till kursdeltagarna som gör det möjligt för dessa att i sin tur utbilda kollegor i respektive land.

En grundförutsättning för att kurserna skall komma till stånd är att de är efterfrågade från regeringsnivå i mottagarlandet. Kurserna som vanligen pågår under en vecka genomförs på plats i respektive samarbetsland och riktar sig vanligen till högt placerade och strategiskt utvalda personer i statsförvaltningen. De viktigaste målgrupperna är parlamentariker, domare, åklagare, kriminalvårdstjänstemän, poliser, militärer och journalister. I Sydafrika, där RWI:s verksamhet är relativt omfattande, är institutet också engagerat i utbildningar på provinsnivå, men det vanliga är dock att man riktar kurserna till personer som har en central position på nationell nivå. Lärarna hämtas till större delen från den akademiska världen både här i Sverige och utomlands. Det förekommer också i viss, om än begränsad, utsträckning att man anlitar personal från det svenska rättsväsendet.

Tyngdpunkten i RWI:s engagemang ligger på utbildningsinsatser i de engelskspråkiga länderna i södra och östra Afrika. Man har dock också haft engagemang i t.ex. Kina, Vietnam och forna Jugoslavien.

Forskning

Vid institutet i Lund arbetar ett tiotal doktorander med avhandlingar som har anknytning till RWI:s verksamhetsområde. Institutets lärare och forskare publicerar årligen ett antal artiklar och andra arbeten och RWI ger ut egna skriftserier inom området mänskliga rättigheter och

humanitär rätt. RWI har också i samarbete med FN:s Högkommissarie för mänskliga rättigheter sedan år 1994 gett ut en serie informations-skrifter. Två andra skriftserier utges i samarbete med Kluwer-gruppen i Holland.

Folkrättsligt forskningsbibliotek

I samarbete med juridiska institutionen vid Lunds universitet har RWI byggt upp ett folkrättsligt forskningsbibliotek av hög internationell standard. Institutet har särskilda överenskommelser gällande tillgång till publikationer och dokument med FN, Europarådet och OSSE. Med finansiering från Sida driver RWI också ett litteraturstödsprojekt. Genom donationer har RWI byggt upp sammanlagt 16 akademiska bibliotek i utvecklingsländer där man samlat dokumentation om folkrätt, särskilt mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Vidare har RWI i samarbete med andra anordnat utbildning i mänskliga rättigheter för bibliotekarier vid akademiska bibliotek.

Utvärdering

Under år 1997 lät Sida via fristående konsulter genomföra en utvärdering av RWI:s verksamhet. När det gäller utbildningen, som är det dominerande inslaget i institutets verksamhet, bedömer konsulterna genomgående att den håller en mycket hög standard avseende såväl lärarkapacitet som utbildningsmaterial. De längre utbildningarna som bedrivs här i Sverige har också en god relevans och förefaller väl avpassade till deltagarnas behov.

När det gäller de kortare utbildningarna som bedrivs på plats i respektive samarbetsland är däremot konsulterna kritiska på flera punkter.

- Främst ifrågasätts själva konceptet. Att öka respekten för mänskliga rättigheter är en långsiktig process som kräver förändringar i attityder och beteende. Om insatserna skall kunna ge den avsedda effekten, är enstaka kurser otillräckliga. De måste kompletteras med ett aktivt uppföljningsarbete och ett stöd för institutionell uppbyggnad, vilket i dag saknas.
- Kurserna är alltför standardiserade och tar inte i tillräcklig omfattning hänsyn till deltagarnas behov. Konsulterna efterlyser ett mer omfattande förberedelsearbete tillsammans med mottagarna och de lokala utbildningsinstitutioner som är inblandade.
- Konsulterna bedömer att kurserna inte innehåller de element som är nödvändiga för att deltagarna senare skall kunna agera som kursledare för kollegor. Det finns heller inga indikationer på att några sådana kurser har ägt rum.

Konsulterna föreslår ett antal förändringar:

- Mera resurser måste satsas på planering, målstyrning och uppföljning.
- Institutet har redan planer på att koncentrera sina insatser till färre länder vilket förordas också av konsulterna som tror att resultatet blir bättre med ett större mått av koncentration.
- Konceptet behöver utvecklas till att omfatta även långsiktig utveckling av institutionerna i samarbetsländerna. Konsulterna förordar dock att RWI skall begränsa sitt engagemang till institutionsutbyggnad just inom utbildningsområdet eftersom man anser att det är där som RWI:s kompetens kommer till sin rätt. Om RWI skall ta på sig också en bredare roll i det institutionella stödet är det konsulternas bedömning att de behöver förstärka sin organisation såväl volym- som kompetensmässigt.
- Samarbete med lokala partners måste utvecklas så att utbildningen blir bättre anpassad till lokala behov och leder till fortsatta interna utbildningar inom landet.

Framtiden

Diskussioner om den framtida inriktningen pågår mellan Sida och RWI.

Institutet ser behov av att inom en relativt snar framtid utveckla sin verksamhet. De inledande utbildningsinsatserna måste i framtiden kunna följas upp med ett samarbete som syftar till att samarbetsländerna skall kunna bygga upp egna institutioner inom landet som övervakar, driver på, utbildar och forskar inom området mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Inom institutet ser man två strukturer för ett sådant arbete. I bägge dessa strukturer skulle RWI kunna bidra aktivt till att en fungerande verksamhet byggs upp.

Det finns ett behov av *oberoende nationella MR-institutioner* som arbetar med utbildning och så småningom också forskning. Dessa institutioner skulle kunna vara knutna till universitet inom landet. För att kunna bygga institutionerna krävs en inhemsk kompetens. Det finns nu ett relativt stort antal studenter som genomgått RWI:s mastersutbildning och som skulle kunna utgöra en resursbas att bygga vidare på.

RWI ser också ett behov av oberoende övervakningsorgan, exempelvis i form av s.k. *Human Rights Commissions*, som kan arbeta aktivt med att driva på utvecklingen i respektive land. Dessa Commissions kan närmast jämföras med vårt svenska JO-ämbete. Även

för att bygga upp dessa institutioner kommer det att finnas behov av ett stöd utifrån.

4.2 Swedish Institute for Legal Development (SILD)

Historik

Institutets stadgeenliga ändamål är att främja kunskapsöverföring inom skilda rättsområden till utvecklingsländer och till Central- och Östeuropa i syfte att stödja framväxten av en på marknadsekonomiska strukturer grundad rättsstat och att främja respekten för mänskliga rättigheter.

SILD är en ideell förening med knappt tio medlemmar som samtliga sitter i styrelsen. Föreningen har ingen anställd personal. Administrationen hanteras genom ett samarbetsavtal med en advokatbyrå, där den löpande förvaltningen sköts av en advokat som också är verkställande ledamot i institutets styrelse.

Medlemmarna, dvs. styrelsen, är personer med en lång erfarenhet av skilda delar av det svenska rättssystemet. SILD:s styrka ligger i det kontaktnät som medlemmarna besitter och som ger möjlighet att tillhandahålla juridisk expertis för beredning och genomförande av skilda biståndsinsatser såsom utredningar, lagstiftningsstöd, utbildningsinsatser, seminarier och delegationsbesök.

Institutet som bildades år 1993 drivs inte i något vinstsyfte och har heller inga egna ekonomiska resurser av betydelse. Finansieringen av verksamheten sker via biståndsmedel. Hittills har det enbart varit fråga om uppdrag för Sidas räkning men det finns inga principiella hinder för att institutet också skall kunna lägga anbud på insatser som bekostas av internationella biståndsfinansiärer. Av ekonomiska och resursmässiga skäl har dock institutet inte möjligheter att lämna anbud i den omfattning man skulle önska. Av årsberättelserna framgår det bl.a. att institutet anser att de kostnader man drar på sig för att utarbeta anbud är alltför dryga och innebär ett betydande risktagande.

Verksamhet

SILD:s första och också mest omfattande uppdrag avser Laos där insatserna inleddes år 1992 efter att Sida och det laotiska justitieministeriet undertecknat ett avtal om utvecklingssamarbete inom rättsområdet. Den första fasen i samarbetet pågick fram till år 1996 och var

i första hand inriktad på utbildning, kartläggning och analys för att ta fram underlag för det fortsatta samarbetet. SILD:s deltagande i den första fasen pågick under åren 1993-1996 och resulterade i två större rapporter med förslag till hur fas två av projektet skulle läggas upp.

Fas två av Laosprojektet inleddes år 1997 och förväntas pågå i två år. Insatserna avser dels att utveckla det laotiska domstolsväsendet, dels att bygga ut och förstärka landets juristutbildning. SILD lade ett anbud som omfattade bägge delarna av projektet, men det avtal som sedermera undertecknades med Sida omfattade endast domstolsdelen med en budget på 6,8 miljoner kronor. SILD:s engagemang har koncentrerats dels på vidareutbildning av domstolspersonal med olika seminarier och utbildningsinsatser, dels på ett pilotprojekt vid Vientiane Prefecture Court (VPC). Genom workshops och rättegångsspel har man tillsammans med domstolens personal och det laotiska advokatsamfundet utvecklat nya arbetsmetoder och procedurregler vid VPC samt etiska regler för advokater. Resultaten av arbetet i VPC skall sedan kunna användas för att reformera övriga domstolar i landet.

Den svenska projektkoordinatorn har under de senaste två åren funnits plats i landet under längre perioder. Övrig svensk personal som engagerats är en person från Domstolsverket och en representant för Advokatsamfundet.

På senare tid har UNDP och en ytterligare internationell organisation påbörjat projekt i Laos med likartat innehåll som SILD vilket uppfattas som ett problem. SILD efterlyser en bättre koordinering av insatserna via Sida.

Under åren 1995-1997 har SILD tillsammans med Stockholms Handelskammars Skiljedomsinstitut medverkat till att utveckla ett skiljedomsinstitut i Sri Lanka. Insatserna har bestått av två veckoslutsseminarier med sammanlagt ett hundratal lankesiska jurister. Vid seminarierna har man bl.a. arbetat med skiljeförfarandespel. SILD har också genomfört ett utbildningsprogram för generalsekreteraren i det nybildade lankesiska skiljedomsinstitutet. Slutligen har SILD också bidragit med råd och synpunkter i samband med utarbetandet av den lankesiska skiljemannalagen. Från svensk sida har sex personer varit engagerade i projektet i form av korttidsuppdrag i samband med seminarierna.

Under de senaste fyra åren har SILD även haft fyra kortare uppdrag av tillfällig karaktär. (Uppdatering av en rapport avseende ett hypoteksprojekt i Litauen, utvärdering av Swedsurveys insatser i Baltikum, granskning av patentlagstiftningen i Nicaragua samt ett delegationsbesök i Sverige av åtta kinesiska jurister.) Sammantaget har ca fem personer varit engagerade från svensk sida i dessa korttidsuppdrag.

Sedan år 1994 har SILD på Sidas uppdrag genomfört en årlig treveckors kurs i Stockholm med rubriken "Comparative Seminar on Law and Development". Kursen riktar sig till jurister från u-länder som är engagerade i det inhemska rättsutvecklingsarbetet. Programmet omfattar föreläsningar av ett femtontal svenska föreläsare samt studiebesök på domstolar och olika rättsliga institutioner.

De tre senaste åren har institutets omsättning genomsnittligt varit ca fyra miljoner kronor per år. Sri Lanka-projektet svarar för genomsnittligt 1,4 miljoner, Laos-projektet för 1,3 miljoner och det årliga rättsutvecklingsseminariet uppgår genomsnittligt till 1,1 miljon kronor. Samtliga insatser som SILD drivit har varit finansierade av Sida.

Det samlade resultatet för de tre senaste åren visar ett litet underskott. Det egna kapitalet uppgår till knappa 300 000 kronor. Enligt föreningens egen uppfattning skulle man behöva ha större reserver för att ha möjlighet att ta de kostnader och risker som är förenade med anbudsfordranden. Enligt SILD:s uppfattning är de formella kraven på anbudens innehåll alltför omfattande vilket bidrar till att kostnaderna för anbudsgivare blir högre än vad som är nödvändigt. SILD uttrycker också ett önskemål att relationen till Sida skall förändras. Eftersom institutet drivs utan vinstintresse och av ideella motiv har man svårt att acceptera att bli betraktad som en konsult med en affärsmässig relation till Sida. SILD skulle hellre vilja se sig som en svensk samarbetspartner som skulle kunna utveckla verksamheten i samarbete med Sida. SILD är också öppet för en diskussion om ett utvecklat samarbete med andra svenska aktörer.

Totalt sett har SILD under de senaste årens verksamhet engagerat ett tiotal personer i utlandsuppdrag. Med undantag av projektkoordinatören i Laos rör det sig enbart om mycket korta uppdrag på några dagar eller veckor i taget. Tillgången på kompetent expertis som också har möjlighet att ta uppdrag i utlandet bedöms vara ett hinder för en expansion av verksamheten. Ersättningsnivåerna är också sådana att det inte är realistiskt att tänka sig att engagera jurister/advokater från den privata marknaden. Detta leder till att det företrädesvis blir fråga om att använda expertis som hämtas från statsförvaltning, myndigheter, den akademiska världen eller seniora personer med ett intresse för utvecklingssamarbete. När det gäller de årliga seminarierna i Stockholm har man inga problem att hitta lämpliga föreläsare.

4.3 Universiteten

Den rättsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet har sedan år 1991 haft ett samarbete med Justitieministeriet i Vietnam. Samarbetet

är ett resultat av en framställan från den vietnamesiske justitieministern som vid ett besök i Sverige år 1989 efterfrågade svenskt stöd för att skapa de rättsliga förutsättningarna för en övergång från planekonomi till marknadsekonomi. Det avtal som sedermera träffades mellan Sida och det vietnamesiska justitieministeriet hade dessutom som mål att främja framväxten av en rättsstat.

När Umeå universitet efter sedvanligt anbudsförfarande erhöll uppdraget år 1991 blev detta inledningen på ett samarbete som fortfarande pågår. Fram till år 1997 har budgeten för samarbetet sammanlagt uppgått till 25 miljoner kronor.

De avtal som under årens lopp har legat till grund för samarbetet har varit förhållandevis allmänt hållna, och samarbetet har utvecklats i en process där parterna har sökt sig fram till ändamålsenliga former. Ursprungligen koncentrerades arbetet till fyra huvudområden; förvaltningsrätt, ekonomisk lagstiftning, lagstiftningsprocessen och juristutbildningen.

Projektet syftar till kunskapsöverföring och kompetensutveckling. Detta uppnås genom besök av, företrädesvis svenska, jurister i Vietnam för diskussioner, seminarier och granskning av lagförslag samt genom studiebesök för vietnamesiska jurister, främst i Sydostasien, men även i Nordeuropa. Inom ramen för samarbetet tillhandahålls också en ansenlig mängd rättsvetenskaplig litteratur.

Rättsvetenskapliga institutionens (RI) roll har främst varit samtalspartners och rådgivarens i förhållande till de vietnamesiska institutionerna, främst då Justitiedepartementet. RI kan bidra i den vietnamesiska lagstiftningsprocessen genom att presentera en katalog över möjliga lösningar på de aktuella rättsliga problemen. Med den kompetens som RI besitter eller kan införskaffa från andra universitet, myndigheter eller advokatbyråer fungerar man alltså som en resurs och ett bollplank för de vietnamesiska lagstiftarna.

Under de år samarbetet pågått har man arbetat med ett stort antal rättsområden. Ämnena för de seminarier som genomförts har valts av Justitieministeriet och de har omfattat lagstiftningsprocessen, juristutbildningen, förvaltningsrätt, förvaltningsprocess, rättsstatlighet, jämställdhet, straffprocess, skiljemannarätt, ekonomiska föreningar, konkursrätt, ekonomiska tvister, civilprocess, konkurrensfrågor, medborgarskapsrätt, bolagsrätt, system för rättshjälp samt familjerätt. Dessa seminarier, som vanligen pågår i två till tre dagar, syftar inte bara till lärande utan är också ett led i själva lagstiftningsarbetet eftersom man även diskuterar de vietnamesiska lagförslagen inom respektive område. Det ligger för närvarande ett antal förslag till ny lagstiftning på parlamentets bord och i ett par fall har också nya lagar antagits.

Vietnamesiska studiebesök i utlandet har använts som ett medel för kunskapsöverföring. Delegationer har bl.a. besökt olika svenska myndigheter, Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg samt företrädare för olika rättighetsorganisationer. Större delen av studiebesöken har dock ägt rum i sydostasiatiska länder med det uttalade syftet att detta också skall leda till mer reguljärt samarbete. I något fall har man också ordnat längre praktiktjänstgöringar utomlands; exempelvis har två vietnamesiska jurister praktiserat på Patent- och registreringsverket. Planer finns att utveckla denna samarbetsform.

För att understödja det pågående utvecklingsarbetet har man inom projektets ram också satsat på språkutbildning. Totalt har ett 70-tal vietnamesiska jurister studerat engelska och juridik vid universitetet i Sidney.

Vid den rättsvetenskapliga institutionen i Umeå arbetar för närvarande 40 personer. Fyra av dessa arbetar kontinuerligt med projektet i Vietnam och ytterligare ett tiotal har varit inne i projektet mer tillfälligt. För institutionens del anser man att samarbetet varit berikande också för den dagliga gärningen i Umeå.

Den juridiska institutionen vid Lunds universitet har nyligen träffat ett avtal med Sida om att engagera sig i den juridiska utbildningen i Vietnam. Arbetet har just påbörjats.

4.4 Rättsväsendets myndigheter

Tre av myndigheterna – Kriminalvårdsstyrelsen, Domstolsverket och Riksåklagaren – har inga egna engagemang i utvecklingssamarbetet med utvecklingsländer. Däremot förekommer det i viss, om än blygsam, omfattning att personal från dessa myndigheter deltar i olika projekt som drivs av andra aktörer. Såväl RWI som SILD engagerar ibland personal från myndigheterna och det förekommer också att intresserade personer på ideell basis medverkar i Internationella juristkommissionens verksamhet. Slutligen förekommer det också att representanter för myndigheterna engageras av olika internationella organ för insatser av utvecklingskaraktär.

Rikspolisstyrelsen har under de senaste åren varit engagerad i utvecklingssamarbete i tre länder:

I *El Salvador* har RPS under en treårsperiod haft tre svenska poliser stationerade vid landets polisakademi där de deltagit i undervisningen samt fungerat som rådgivare till skolläningen. Insatsen är en del av ett väsentligt större projekt som drivs av UNDP och som omfattar ett stöd till reformering av hela rättsväsendet. Sida är också delfinansiär av detta större projekt, men där kanaliseras alltså insatserna via UNDP.

Det svenska engagemanget har nyligen avslutats. Några bestämda slutsatser av engagemanget kan f.n. inte dras.

I Sydafrika har RPS varit engagerad i två större projekt. Två poliser deltog i den nyligen avslutade sanningskommissionens arbete som brottsutredare. Två svenskar har genomfört veckokurser för polisbefäl om polisarbete i ett demokratisk samhälle i var och en av de nio provinserna. Insatsen har lett till att den Sydafrikanska polisen i dag genomför motsvarande kurser på egen hand. De svenska insatserna är nyligen avslutade och det finns långt framskridna diskussioner om ett fortsatt och fördjupat samarbete.

I Västbanken/Gaza är RPS engagerad i utbildningsinsatser. Utbildningar i mänskliga rättigheter, kriminalteknik och trafikpolisverksamhet har bedrivits i flera omgångar och man har också genomfört utbildningar för kvinnliga poliser. Ett antal instruktörer har utbildats vilket innebär att den palestinska organisationen nu har möjlighet att genomföra egna utbildningar inom kriminalteknik och trafikpolisverksamhet.

RPS har under det senaste året deltagit i förberedande studier som kan resultera i insatser i ytterligare ett par länder inom en inte allt för avlägsen framtid.

Utvecklingssamarbetet svarar för en mindre del av polisens internationella insatser.

Civilpolis i tjänst för olika internationella organisationer uppgår årligen till 125-150 heltidstjänster. Kommittén är väl medveten om att civilpolisverksamheten har andra primära syften än utvecklingssamarbete och finansieras på annat sätt. Vi vill ändå lyfta fram civilpolisverksamheten eftersom civilpolisernas arbetsuppgifter är närbesläktade med utvecklingssamarbetet vilket är en viktig utgångspunkt när vi senare återkommer till att behandla den svenska resursbasen. Huvudmannaskapet för civilpoliserna ligger än så länge hos försvarsmakten. I betänkandet Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104) föreslås att detta skall övergå till Rikspolisstyrelsen. Skulle förslaget realiseras, ser kommittén tydliga samordningsvinster bl.a. avseende kompetensutveckling, utbildning, rekrytering och personalvård.

4.5 Övriga institutioner

Utöver de tidigare beskrivna aktörerna finns också andra institutioner och myndigheter som i någon form kommer i kontakt med eller deltar i utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Exempelvis har Brottsförebyggande rådet vissa engagemang i Baltikum, Justitieombudsmannen och i mindre mån också övriga ombudsmannainstitutioner tar emot

besök från utländska delegationer, personal från Rättsmedicinalverket anlitas ibland som utredare. Riksdagen har ett besöksutbyte som också kan omfatta rättsområdet.

Kommittén bedömer att omfattningen av insatserna från dessa institutioner är så liten att vi har avstått från närmare beskrivningar.

5 Internationella erfarenheter

Till skillnad från många andra biståndsområden finns inte någon lång tradition av insatser inom rättsområdet, vare sig i Sverige eller i andra givarländer. Det finns därför inte några omfattande erfarenheter att falla tillbaka på. Det finns visserligen en del forskning när det gäller de rättsliga förhållandena i utvecklingsländerna, i form av artiklar, böcker och andra publikationer från forskare och institutioner runt om i världen. Resultaten och slutsatserna är dock långt ifrån entydiga. Det finns heller ingen uppsjö av operativt användbara utvärderingar där man också mäter effekterna av biståndet.

En av de utvärderingar som publicerats har genomförts inom OECD:s kommitté för utvecklingssamarbete (DAC). DAC:s expertgrupp för utvärdering av bistånd har i en rapport från augusti 1996, "Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance" dragit vissa generella och policyinriktade slutsatser av erfarenheterna av utvecklingssamarbete inom fem olika temaområden. Ett av dessa områden är rättsområdet där man närmare har studerat projekt som den amerikanska biståndsmyndigheten, USAID, har bedrivit i sex olika länder (Argentina, Colombia, Uruguay, Honduras, Filippinerna och Sri Lanka). Dessa sex projekt har främst omfattat lagstiftningsarbete och domstolsväsende.

Hittills har uppläggningsen av insatserna inom rättsområdet byggt på de omfattande erfarenheter av s.k. förvaltningsbistånd eller institutionsutveckling, som finns inom olika länders biståndsorgan. Den tydliga politiska dimension som finns avseende insatser inom rättsområdet gör emellertid att DAC:s expertgrupp drar slutsatsen att ett angreppssätt baserat enbart på erfarenheterna av förvaltningsbistånd riskerar att göra insatserna mindre effektiva och verkningsfulla. Expertgruppen menar därför att utvecklingssamarbetet inom rättsområdet kräver en annorlunda strategisk inriktning.

Expertgruppen pekar ut fyra områden för insatserna och också fyra olika strategier för att arbeta med vart och ett av dessa områden. Viktigast av allt är dock, enligt gruppens uppfattning, att de olika områdena måste bearbetas i en mycket bestämd ordning.

- Den första förutsättningen är att det finns en genuin vilja och beredskap till förändring från mottagarlandets politiska ledning. Saknas viljan, eller förmågan därför att det politiska ledarskapet är svagt, så bör man satsa på en strategi för att *bygga koalitioner*. Det handlar om insatser för att stärka det civila samhället så att det uppstår ett opinionstryck inom landet på reformer av rättssystemet. Stöd till medborgargrupper, kommersiella och professionella grupper som kan driva på utvecklingen är viktiga. Opinionsundersökningar och framtagande av tillförlitlig statistik över domstolarnas arbete är exempel på åtgärder som kan underlätta en offentlig debatt om rättssystemets funktion och man konstaterar vidare att fria och effektiva media krävs för att debatten skall kunna föras öppet.
- Om det finns tillräckligt politiskt stöd för förändring förordar expertgruppen att man som nästa steg koncentrerar sig på *strukturella reformer*. Det gäller att säkerställa rättssystemets legitimitet exempelvis genom konstitutionella förändringar, förbättringar av lagstiftningsprocessen, självständighet för domstolarna och uppgradering av justitiedepartementets status. Det handlar också om att införa objektiva meritssystem för att rekrytera domare och andra tjänstemän i rättsväsendet, liksom att byta ut dem som är komprometterade.
- Om det finns både ett tillräckligt politiskt stöd och en relativt stark och adekvat rättslig struktur bör nästa steg vara att säkerställa *tillgängligheten* i rättssystemet. Det handlar exempelvis om att bygga upp en fungerande rättshjälp, utveckla alternativa former för tvistelösning och att öka den geografiska tillgängligheten.
- Först när alla de ovannämnda förutsättningarna är på plats är det dags att gå in på traditionella *institutionsuppbyggande* insatser. Tänkbara insatser är exempelvis utveckling av lagstiftningen, juristutbildning, fortbildning av domstolsväsendets personal, domstolsadministration och höjningar av den tekniska utrustningsnivån.

Den erfarenhet som USAID och alla andra givare har byggt upp under årens lopp inom områden som exempelvis hälsovård och jordbruk visar att institutionsutveckling är den mest ändamålsenliga strategin för att åstadkomma goda resultat. Därför är det enligt gruppens bedömning inte särskilt överraskande att man också valde denna strategi för rättsområdet. Expertgruppen konstaterar i sin utvärdering att tyngdpunkten i de sex länderprojekten låg på institutionsutveckling och att man i projekten vanligen inte ägnade särskilt stor uppmärksamhet åt de

tre inledande stegen i utvecklingsprocessen, vilket enligt gruppens uppfattning är det avgörande skälet till att projekten i gemen gav ett relativt dåligt resultat.

Expertgruppens underlag består av enbart sex praktikfall vilket gör att man förordar fortsatta analyser och strategidiskussioner inom DAC. Gruppen är dock övertygad om att resultaten av kommande insatser skulle kunna bli väsentligt bättre om man ägnar en större uppmärksamhet åt i vilken ordning olika insatser skall sättas in.

En intressant fråga ur svensk synvinkel är naturligtvis huruvida slutsatserna från DAC:s expertgrupp är relevanta även för de svenska insatserna. Även om vi i Sverige inte på långa vägar är engagerade i så stora och omfattande projekt som USAID, är det ändå tydligt att vårt sätt att arbeta och inrikta samarbetet är likartat. Det kan dock noteras att de sex länder som berörs av DAC:s utvärdering är mer välutvecklade än de svenska samarbetsländerna vanligen är. Dessa är inte bara fattigare utan de har vanligen också en mindre utvecklad demokrati, och ibland är det också fråga om gamla planekonomier. Kommittén konstaterar också att expertgruppens analyser inte omfattar alla delar av rättsväsendet eftersom USAID i första hand har koncentrerat sina insatser till lagstiftning och domstolsväsende.

6 Slutsatser och förslag

6.1 Allmänna överväganden

Erfarenheterna runt om i världen visar att ekonomiskt framåtskridande kräver öppna och fungerande marknadsekonomier. Dessa kräver i sin tur öppna och demokratiska samhällssystem. Även om auktoritära system har kunnat upprätthålla hög tillväxt under vissa perioder, är det tydligt att en långsiktigt hållbar utveckling bara kan åstadkommas om det också finns ett demokratiskt styrelseskick och en respekt för mänskliga rättigheter i landet. Den rättsliga infrastrukturen har en nyckelroll i en sådan utveckling. En fungerande rättsstat är inte bara en viktig förutsättning för att åstadkomma ett demokratiskt styrelseskick och ett skydd för människors rättigheter. Rättsstaten med en fungerande och effektiv förvaltning är också en nödvändig förutsättning för att skapa tillväxt och ekonomisk utveckling.

Kommitténs huvuduppgift har varit att lägga förslag till hur de svenska insatserna för utvecklingssamarbete inom rättsområdet skall kunna ökas samt vilka insatser som är nödvändiga för att stärka den svenska resursbasen för att kunna svara mot denna ökade ambition från regeringen. Kommittén har alltså i viss mening närmat sig utvecklingssamarbetet från utbudssidan. Våra slutsatser och förslag syftar till att skapa förutsättningar för att Sverige skall ha en kapacitet att öka sina insatser inom rättsområdet.

De viktigaste hindren för ökade insatser ligger dock alltså på mottagarsidan. Till att börja med hänger det naturligtvis på den politiska viljan hos mottagarlandets regering. Även när viljan finns kvarstår frågor om förmågan och kapaciteten för att mottagarna skall kunna identifiera sina problem och ta till sig de insatser som blir aktuella. All erfarenhet av utvecklingssamarbete, från vilket område det än må vara, pekar entydigt på att resultaten blir väsentligt mycket bättre när mottagaren själv definierar sina behov och ansvarar för att driva projekten. Just mot denna bakgrund ser kommittén ett behov av att också föra ett mer övergripande resonemang om hur utvecklingssamarbetet bör utvecklas.

6.2 Strategin för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet behöver utvecklas

Förslag

För att kunna vidareutveckla en svensk strategi för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet är det enligt kommitténs bedömning nödvändigt att dra nytta av allt det kunnande som finns inom landet.

Kommittén föreslår att Sida, som ett steg i en sådan strategiutveckling, tar initiativ till en diskussion med de aktörer som är engagerade i det svenska utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. För att få ett bra underlag för diskussionen bör Sida i samverkan med andra berörda se till att en sammanställning görs av de internationella och svenska erfarenheter som hittills vunnits samt att – i ljuset av kommitténs slutsatser – skissa på tänkbara ytterligare policymässiga och strategiska slutsatser.

Som kommittén tidigare har konstaterat är utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet en relativt ny företeelse. Insatserna har vuxit fram under de senaste tio åren. Från de första årens mer ad hoc-betonade insatser har ansatsen förändrats och insatserna är nu i högre grad uppbyggda på en helhetssyn i respektive samarbetsland. Under denna period har naturligtvis erfarenheter samlats och metoderna har successivt utvecklats. Kommittén bedömer dock i likhet med regeringen att det finns ett behov av ett fortsatt utvecklingssamarbete.

Regeringen har i sin skrivelse (skr. 1997/98:76) förutsett ett omfattande behov av att utveckla riktlinjer, former och metoder för arbetet att främja demokrati och mänskliga rättigheter. När det gäller rättsområdet konstaterar regeringen dessutom att det finns ett behov av att, utifrån de erfarenheter som hittills vunnits, utveckla en mer övergripande strategi för insatserna.

Kommittén anser att den utvärdering av utvecklingssamarbete inom rättsområdet som DAC:s expertgrupp har presenterat ger upphov till ett antal intressanta frågeställningar som måste finnas med som en del i en diskussion om den framtida strategin inom rättsområdet. DAC:s expertgrupp är ingalunda ensam om att se behoven av en sammanhållen strategi. En liknande diskussion förs också här i Sverige. Stockholms universitet har exempelvis nyligen väckt idén att hålla en större internationell konferens i Stockholm på detta tema.

Såvitt kommittén kan bedöma är de svenska insatserna inom rättsområdet i grunden upplagda på samma sätt som andra givares. Även om det finns skillnader mellan DAC:s studie och de svenska

förhållandena och trots att DAC:s slutsatser inte är oomstridda, är det enligt kommitténs uppfattning viktigt att värdera de erfarenheter som gjorts. Framför allt pekar DAC:s slutsatser entydigt på behovet av en sammanhållen analys och strategi för de insatser som sker i respektive samarbetsland

För att öka de svenska insatsernas effektivitet är det, enligt kommitténs uppfattning, nödvändigt att utveckla den strategiska analysen av hur insatserna inom rättsområdet bör sättas in. Från svensk synpunkt, med tanke på att våra insatser främst är inriktade på utbildning i mänskliga rättigheter (RWI) och på polisområdet, är det dessutom nödvändigt att strategin också tar hänsyn till avvägningar mellan insatser i olika delar av rättssystemet. Viktiga inslag i en svensk strategi skulle kunna vara:

- En sammanställning över internationella och svenska erfarenheter som hittills vunnits
- Integrationen av det rättsliga reformarbetet i det politiska och ekonomiska reformarbetet
- Att tillgodose rättskedjerspektivet
- Avvägningen mellan insatser i olika delar av rättssystemet
- I vilken ordning insatserna skall sättas in för att ge bästa resultat
- Modeller för hur vi tillsammans med samarbetslandet på bästa sätt skall analysera behoven och lägga upp en handlingsplan
- Att betona betydelsen av att rättsväsendets verksamhet följs upp och utvärderas
- Samordningen med andra givare

För att kunna utveckla en svensk strategi är det, enligt kommitténs bedömning nödvändigt, att dra nytta av allt det kunnande som finns inom landet. Som ett första steg föreslår kommittén därför att Sida tar initiativ till en diskussion med de aktörer som är engagerade i det svenska utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. För att få ett bra underlag för en sådan diskussion bör Sida i samverkan med andra berörda se till att en sammanställning görs av de internationella och svenska erfarenheter som hittills vunnits samt att – att i ljuset av kommitténs slutsatser – skissa på tänkbara ytterligare policymässiga och strategiska slutsatser.

Den föreslagna processen skulle vidareutveckla ett allsidigt underlag som regeringen skulle kunna använda för att lägga fast en långsiktig strategi för de svenska insatserna. I förlängningen kommer det också att finnas ett behov av att utveckla en gemensam strategi tillsammans med andra givare, såväl bilaterala som multilaterala, och då är det nödvändigt att vi från svensk sida har en god grund att stå på.

6.3 Regeringens ambitioner måste få ett tydligt genomslag

Förslag

Regeringens ambitioner att lyfta fram demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet måste få ett tydligt genomslag. Kommittén föreslår därför att vi från svensk sida tar ytterligare initiativ till en diskussion specifikt inriktad på rättsområdet med de programländer som bedöms ha intresse av detta. I dessa diskussioner bör i ökad utsträckning personer med goda och relevanta insikter i rättsväsendets villkor engagera sig och delta; exempelvis från universitet, rättsväsendets myndigheter, förvaltningen i övrigt och Justitiedepartementet.

Som tidigare redovisats markerar regeringens skrivelse om demokrati och mänskliga rättigheter (skr 1997/98:76) en tydlig förändring av det svenska utvecklingssamarbetet. Det nya är den kraftiga betoning som regeringen gör av demokrati och mänskliga rättigheter. I det svenska utvecklingssamarbetet skall dessa frågor utökas, utvecklas och bli mer långsiktigt inriktade. Främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter skall bli ett mer centralt, tydligt och genomgående inslag i biståndet. Demokrati och rättighetsfrågorna skall behandlas utförligt i de landstrategier som regeringen fastställer för samarbetsländerna. I vissa länder kan det bli aktuellt med särskilda strategier för hur Sverige kan främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Landstrategierna, som reglerar biståndets inriktning för de viktigaste samarbetsländerna, fastställs av regeringen och löper normalt på tre till fem år. De 26 land- och regionstrategier som för närvarande finns beskriver inriktningen på ett relativt övergripande plan och är resultatet av gemensamma diskussioner mellan Sverige och respektive samarbetsland. Landstrategierna är ett uttryck för regeringens ambition att bygga upp ett långsiktigt partnerskap med respektive samarbetsland. Det faktum att strategierna löper över flera år innebär dock inte att de är statiska. Tvärtom ges goda möjligheter till en löpande dialog i syfte att komplettera och utveckla samarbetet.

För att få ett tydligt genomslag för regeringens ambitioner föreslår kommittén att vi från svensk sida tar ytterligare initiativ till en diskussion specifikt inriktad på rättsområdet med de programländer som bedöms ha intresse av detta. I dessa diskussioner bör i ökad utsträckning personer med goda och relevanta insikter i rättsväsendets villkor engagera sig och delta; exempelvis från universitet, rätts-

väsendets myndigheter, förvaltningen i övrigt och Justitiedepartementet. Erfarenheterna från Östsamarbetet där Justitiedepartementets ledning varit mycket aktiv visar att sådana initiativ ökar tempot i diskussionerna. Kommittén bedömer att en sådan ordning också kommer att ha en positiv inverkan på kvaliteten i det kommande utvecklingssamarbetet.

Kommittén är medveten om att det föreligger en risk för utbudsstyrning, om givarlandet initierar denna typ av diskussioner. Samtidigt konstaterar vi att regeringen betonar behovet av att organisera samarbetet på ett fastare sätt med en kontinuerlig dialog och uppföljning också på politisk nivå. I skrivelsen används begreppet partnerskap för att beskriva detta fasta och mer intima samarbete. Kännetecknande för ett partnerskap måste rimligen också vara en öppenhet för respektive parts prioriteringar. Självfallet är det en svensk utgångspunkt att samarbetsländerna själva måste bedöma behoven av insatser. Vad vi från svensk sida kan göra är att, utifrån egna iakttagelser i landet i fråga, redogöra för de möjligheter vi har att stödja samarbetslandet, vid en prioritering av rättsområdet i det framtida samarbetet.

Kommittén är medveten om att vårt förslag att arbeta fram en långsiktig strategi (se avsnitt 6.2) kan synas stå i konflikt med att vi nu föreslår underhandsdiskussioner med samarbetsländerna för att snabbare öka insatserna inom rättsområdet. Från vissa utgångspunkter kunde det ha tett sig naturligt att först arbeta fram en strategi och först därefter ägna sig åt de enskilda insatserna. I realiteten kan man dock knappast dela upp arbetet på ett så enkelt sätt. Snarare handlar det enligt kommitténs uppfattning om processer som måste påverka varandra. I takt med att vi vinner erfarenheter av de olika insatserna har vi också en möjlighet att förfina strategierna. Omvänt så kommer strategiutvecklingen att kunna ge underlag för att förändra pågående projekt. Dessutom måste man beakta de ledtider som faktiskt finns när det gäller insatser på rättsområdet. Om vi i dag från svensk sida initierar en diskussion med ett mottagarland, så dröjer det sannolikt minst ett till två år innan de konkreta insatserna startar.

6.4 Prioriteringar

Förslag

För de viktigaste svenska samarbetsländerna finns utarbetade landstrategier fastställda av regeringen. För närvarande finns 26 land- och regionstrategier.

Merparten av rättsområdets engagemang finns i tio av programländerna; i Centralamerika, i södra Afrika samt i Sydostasien. Enligt kommitténs bedömning ligger det närmast till hands att i första hand initiera diskussioner om ett fördjupat och mer omfattande samarbete inom rättsområdet i dessa länder eftersom vi redan har etablerade relationer.

Av regeringens skrivelse om demokrati och mänskliga rättigheter (skr 1997/98:76) framgår bl.a. att regeringen ser ett behov av att i viss mån koncentrera de svenska insatserna. Regeringen betonar exempelvis partnerskapet som ett sätt att ytterligare fördjupa samarbetet med programländerna. På flera ställen i skrivelsen betonas också att utvecklingen bör gå mot större och längre insatser. Slutligen pekar också regeringen ut ett antal områden där Sveriges har komparativa fördelar och där vi bör vidareutveckla vårt spetskunnande. Ser man till hela området demokrati och mänskliga rättigheter blir slutsatsen att de många små insatserna i framtiden kommer att få stå tillbaka något till förmån för större och mer sammanhållna insatser. Förändringen kommer måhända inte att bli dramatisk men riktningen är ändå klar.

För rättsområdet, som står för ungefär en tiondel av de samlade insatserna inom området demokrati och mänskliga rättigheter, är insatserna relativt väl samlade geografiskt. Merparten av rättsområdets engagemang finns i tio av programländerna; i Centralamerika, i södra Afrika samt i Sydostasien. Enligt kommitténs bedömning ligger det närmast till hands att i första hand initiera diskussioner om ett fördjupat och mer omfattande samarbete i dessa länder eftersom vi redan har etablerade relationer. Det finns självfallet inga hinder att inleda diskussioner också med andra samarbetsländer. Tvärtom är det regeringens ambition att frågor rörande demokrati och mänskliga rättigheter skall integreras i samtliga landstrategier. Det är snarast ett praktiskt konstaterande att samarbetet måste bygga på ett ömsesidigt intresse, något som redan konstaterats i de tio länder där insatser pågår inom rättsområdet.

De av regeringen särskilt utpekade svenska profilområdena är som tidigare nämnts ombudsmannainstitutioner, uppbyggnad av demokratiska enskilda organisationer, offentlighet och insyn, demokratisering av rättsväsendets institutioner, kvinnliga politiker samt lokal när-

demokrati. Kommittén konstaterar att verksamheten inom rättsområdet i sin helhet tillhör regeringens profilområden.

Samtidigt med detta konstaterande vill dock kommittén framhålla att insatserna inom rättsområdet måste ses i ett brett perspektiv. Det handlar inte enbart om att stödja utvecklingen inom rättsväsendet med den yrkeskompetens som en åklagare, polisman, domare eller kriminalvårdstjänsteman besitter. För att utveckla rättssystemet krävs också en mängd olika insatser som är av institutionsuppbyggande karaktär. En satsning på exempelvis ledarutveckling, IT-stöd, ekonomisystem samt system för verksamhetsuppföljning och utvärdering kan ge väl så stora effekter när man vill stödja en reformering av rättssystemet.

6.5 Organisation och resurser

Förslag

Kommittén ser inte något behov av att förändra organisationen för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Däremot behöver arbetsformerna förändras. Alla inblandade måste inse att det finns ett stort ömsesidigt beroende av varandras kompetens. Det finns därför all anledning att arbeta mer integrerat och gemensamt. Utvecklingssamarbetet är ett nationellt åtagande som måste lösas gemensamt, inte något som kan upphandlas eller beställas fram.

Kommittén förslår att Sida, såsom ansvarig myndighet, knyter till sig ett expertråd på fem-sex personer för att i organiserad form diskutera hur den svenska strategin och de svenska insatserna skall kunna utvecklas och genomföras.

För att kunna utveckla verksamheten krävs att myndigheterna ökar sin kompetens för analys, planering och uppföljning. Kommittén bedömer också att det vore en fördel om mer av resurserna i de enskilda projekten kan avsättas för analyser, kvalitetssäkring, planering och uppföljning. Kommittén konstaterar vidare att Sida under senare tid har förstärkt sin organisation med handläggare som arbetar med utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Kommittén välkomnar detta och ser gärna att man inom Sida skapar ytterligare utrymme för en ökad bemanning med rättsväsendekompetens.

Kommittén föreslår att Sida och rättsväsendets myndigheter kommer överens om en mer ändamålsenlig form att hantera sina mellanhavanden exempelvis avseende kontroll och uppföljning, redovisning, rapportering och revision samt principer för kostnadsersättning. Detta gäller utvecklingssamarbetet såväl med länderna i Central- och Östeuropa som utvecklingsländerna i syd.

6.5.1 Arbetsformerna behöver utvecklas

Regeringen pekar avslutningsvis i sin skrivelse (skr. 1997/98:76) på ett antal konsekvenser vad avser genomförandet av den nya inriktningen på demokrati och mänskliga rättigheter i det svenska utvecklings-samarbetet. Några punkter av särskilt intresse för bedömningen av organisation och resurser är:

- Det handlar om ett relativt nytt, svårt och oprövat bistånd, och Sverige skall bidra med att utveckla nya kunskaper och metoder.
- Det krävs en kapacitetshöjning och kompetensutveckling hos de genomförande myndigheterna.
- UD och Sida har inte själva kompetens på alla de centrala sakområdena, men bör ha ett övergripande ansvar för att utveckla den svenska resursbasen och vidmakthålla ett kontaktnät bland relevanta svenska institutioner.
- Det kommer att krävas ett omfattande arbete för att vidareutveckla riktlinjer, former och metoder för myndigheternas arbete när det gäller att främja demokrati och mänskliga rättigheter.
- Demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd blir med nödvändighet arbetsintensivt. Hänsyn till detta bör tas i verksamhets-, budget- och personalplanering.

I likhet med regeringen har kommittén konstaterat att utvecklings-samarbetet inom rättsområdet ställer delvis nya och annorlunda krav jämfört med hur arbetet bedrivs inom de traditionella biståndsområdena. En av konsekvenserna är att vi måste ägna stor uppmärksamhet åt hur kompetensen skall utvecklas. När det gäller den kompetensuppbyggnad som krävs inom de olika myndigheterna behandlas detta i en särskilt del av betänkandet. Även på den mera övergripande nivån krävs emellertid en utveckling av vår nationella kompetens för att hålla samman och strategiskt utveckla de samlade insatserna. Denna strategiskt inriktade kompetens kan knappast samlas på en hand. Tvärtom handlar det om att kombinera och samordna de olika kompetenser som finns i Sverige på ett sätt som ger bästa resultat. För att kunna ge ett kvalitativt högtstående stöd för utvecklings-ländernas arbete för att främja demokrati och mänskliga rättigheter krävs både UD:s politiska och lokala kännedom, Sidas kunnande inom biståndsområdet samt rättsväsendets och andra aktörers kompetens i sakfrågorna.

Från kommitténs sida kan vi inte se några behov av att förändra organisationen för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Däremot ser vi ett behov av att ändra arbetsformerna. Alla inblandade måste inse att det finns ett stort ömsesidigt beroende av varandras kompetens. Det

finns därför all anledning att arbeta mer integrerat och gemensamt. Utvecklingssamarbetet är ett nationellt åtagande som måste lösas gemensamt, inte något som kan upphandlas eller beställas fram.

Kommittén har erfarit att UD och Sida på ett informellt plan har bildat en gemensam grupp för att diskutera implementeringen av regeringens politik. Kommittén menar att detta arbetssätt skulle kunna utvecklas ytterligare. Vårt förslag är att Sida, såsom ansvarig myndighet, bör knyta till sig ett expertråd på fem-sex personer för att i organiserad form diskutera hur den svenska strategin och de svenska insatserna skall kunna utvecklas. I detta expertråd som vi från kommitténs sida ser som en resurs och en tankesmedja skulle de olika aktörerna i Sverige ingå. Rådet bör inte ha någon formell status i den meningen att man driver någon egen verksamhet utan det bör rätt och slätt vara ett diskussionsforum och ett stöd för att utveckla den svenska strategin.

6.5.2 Kompetensen och resurserna för analys, planering och uppföljning måste öka

För att kunna utveckla verksamheten krävs också att myndigheterna ökar sin kompetens för analys, planering och uppföljning av biståndsaktiviteterna. Kommittén konstaterar att Sida under senare tid har förstärkt sin organisation med handläggare som arbetar med utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Kommittén välkomnar detta och ser gärna att man inom Sida skapar ytterligare utrymme för en ökad bemanning med rättsväsendekompetens. Också när det gäller rättsväsendets myndigheter finns det behov av ytterligare kompetens, främst när det gäller att arbeta med ett bredare anslag som involverar inte bara den egna myndighetens verksamhet utan också ser till helheten i de svenska insatserna.

Kommittén har erfarit att Sida och RPS planerar ett utbyte av personal i organiserad form. Tanken är att någon eller några personer från respektive myndighet, under en period upp till sex månader skall ges möjlighet att tjänstgöra på den andra myndigheten. Kommittén ser detta initiativ som ett utmärkt exempel på konkreta insatser där man med små medel kan åstadkomma en ökad insikt och kompetens.

Utan tvekan är utvecklingssamarbetet inom rättsområdet mycket personalintensivt. Kommittén konstaterar också de omfattande behov som finns när det gäller att utveckla verksamheten strategiskt och metodologiskt. Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det vore en fördel om mer av resurserna kunde avsättas för analyser, kvalitets-säkring, planering och uppföljning. Generellt förefaller det finnas en grundregel om att hålla nere de s.k. administrativa kostnaderna när Sida

bedömer olika projektansökningar. Detta arbetssätt är principiellt lovvärt och ändamålsenligt. Mot bakgrund av de speciella förutsättningar som kommittén ser inom rättsområdet kan ett sådant förhållningssätt dock vara kontraproduktivt. Kommittén vill i detta sammanhang också påminna om att utvecklingssamarbetet inom rättsområdet inte är kostsamt i jämförelse med andra områden i biståndet.

6.5.3 Nya rutiner måste utvecklas för att hantera det institutionella samarbetet

Med en årsbudget på omkring sju miljarder kronor är Sida, direkt eller indirekt, en stor upphandlare av varor, anläggningar och tjänster. Upphandlingen genomförs huvudsakligen av samarbetslandet men ibland också av Sida. I bägge fallen har emellertid Sida ett ansvar för att upphandlingen sker på ett sätt som leder till att de insatta biståndsmedlen ger största möjliga effekt, och det finns alltså ett behov av tillsyn, kontroll och uppföljning.

I merparten av de insatser Sida finansierar är mottagarlandet beställare och utföraren är ett företag eller en konsult som arbetar på kommersiella villkor. I undantagsfall, exempelvis om mottagarlandet bedöms ha en otillräcklig kapacitet för att hantera upphandlingen, är Sida den beställande parten och sköter då själv upphandlingen. Sidas policy och rutiner för upphandling är främst avpassade för dessa bågge situationer.

En annan stor del av det svenska biståndet kanaliseras via enskilda organisationer. Sida finansierar helt eller delvis den verksamhet organisationerna bedriver i mottagarländerna. Organisationerna har ibland också ansvaret för att bedöma och förmedla medel till olika projekt i mottagarlandet. Organisationernas insatser och åtaganden i utvecklingssamarbetet regleras genom avtal med Sida. Någon upphandling är det aldrig fråga om utan de enskilda organisationerna ansöker vanligen hos Sida att få bidrag till att bedriva en viss verksamhet. Även när det gäller de enskilda organisationerna har Sida utvecklat en policy och rutiner för att säkerställa kontroll och uppföljning av insatserna.

Den typ av institutionellt samarbete som bedrivs inom rättsområdet av rättsväsendets myndigheter är en relativt ny företeelse inom utvecklingssamarbetet. Institutionellt samarbete enligt Sidas definition bedrivs mellan två eller flera institutioner som har samma typ av mandat, verksamhetsområde och kunnande och som primärt arbetar i icke vinstdrivande syfte. Hittills har Sida hanterat detta samarbete på samma principiella sätt som om det varit fråga om en sedvanlig

konsultupphandling. Detta har visat sig vara mindre ändamålsenligt såväl för Sida som för övriga berörda myndigheter.

Kommittén har kunnat konstatera att utvecklingssamarbetet inom rättsområdet kräver en bred ansats. Det finns ett behov av att utveckla nya strategier och metoder. Utvecklingssamarbetet är ett nationellt åtagande som kräver ett samlat agerande och samarbete mellan de olika aktörerna. Det krävs en mer kompetent hemmaorganisation som måste avsätta större resurser till analyser, kvalitetssäkring, planering och uppföljning. Slutligen krävs också, vilket kommittén återkommer till i följande kapitel, en ökad bas av kompetenta personer inom rättsväsendet som kan gå in i fältuppgifterna. Denna breddning av kompetensbasen är möjlig bara om myndigheterna har en framförhållning och en kontinuitet i verksamheten.

När man sammanfattar alla dessa krav är det lätt att inse att Sida och rättsväsendets myndigheter måste utveckla ett nära samarbete. Grunden för engagemanget från rättsväsendets myndigheter är regeringens uttalade ambition att öka de svenska insatserna inom rättsområdet. Det handlar alltså knappast om något normalt kund-leverantörsförhållande. Därför är det också enligt kommitténs bedömning nödvändigt att finna ett sätt att hantera myndigheternas mellanhavanden exempelvis avseende ekonomi, kontroll och uppföljning som är anpassat till denna speciella relation.

För att kunna bedöma förutsättningarna för att skapa en sådan anpassad modell har kommittén sett det som angeläget att klara ut rättsläget. En första avgörande fråga är huruvida Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) är tillämplig även på det institutionella samarbetet.

En upphandling är enligt LOU definierad som köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster. Upphandlingen regleras i ett upphandlingskontrakt mellan den upphandlande myndigheten och leverantören. Det centrala är alltså att det finns två parter, dvs. skilda juridiska personer, som köper respektive levererar varan eller tjänsten.

Kommittén konstaterar att staten är ett enda rättssubjekt och därmed i lagens mening kan vare sig upphandla eller träffa avtal med sig själv. Om en myndighet utför ett arbete för en annan myndighet, har det alltså inte ens förevarit någon upphandlingssituation. Rättssubjektet staten har enbart gjort en intern om disponering av sina egna resurser och därmed bestämt sig för att genomföra verksamheten i egen regi. Upphandlingssituationen uppstår först i det ögonblick som staten vill ha in anbud från någon utomstående. Detta resonemang gäller dessutom oberoende av huruvida det finns en extern marknad för de tjänster olika myndigheter kan förse varandra med.

Slutsatsen är alltså att LOU inte är tillämplig på det institutionella samarbetet av det enkla skälet att det inte kan förekomma upphandlingar myndigheter emellan. Kommittén konstaterar därför att Sida och rättsväsendets myndigheter är oförhindrade att komma överens om en egen ordning för att hantera sina mellanhavanden. Kommittén föreslår att Sida och rättsväsendets myndigheter gemensamt utarbetar en modell för vilka principer som skall gälla för samarbetet. Tänkbara element i en sådan överenskommelse skulle kunna vara: Regler för kontroll och uppföljning, regler för redovisning, rapportering och revision samt principer för kostnadsersättning. Kommittén vill i detta sammanhang särskilt påpeka att problemen med dagens hantering av det institutionella samarbetet samt genomgången av rättsläget är av generell natur. Vårt förslag till lösning avser således även samarbetet i Central- och Östeuropa.

Kommittén vill framhålla att vårt förslag inte får innebära att kraven på effektivitet och hushållning med statliga medel minskar. Tvärtom bör förslaget kunna leda till enklare och mindre resurskrävande rutiner och till att risken för suboptimeringar minskar. Sida som ansvarar för att biståndsanslagen hanteras effektivt har naturligtvis alltid en möjlighet att välja vem man vill anlita för att utföra ett uppdrag samt att ställa krav på resultatet.

II Ökade insatser kräver en större resursbas

Den ökade tyngd som regeringen vill ge åt rättsområdet i det svenska utvecklingssamarbetet, såväl i Central- och Östeuropa som i utvecklingsländerna i syd, kommer att leda till betydande volymökningar under de kommande åren. En förutsättning för att åstadkomma detta är att den svenska resursbasen utvecklas och utökas. En viktig punkt i kommitténs arbete har därför varit att, i enlighet med direktiven, utforma förslag till och finna former för att bygga upp en bredare resursbas.

7 Hur ser kompetenskraven ut?

Även om rättsområdet i vissa avseenden har sina speciella förutsättningar, vilket kommittén tidigare behandlat, finns det på det rent operativa planet många likheter med annat bistånd. I stor utsträckning handlar det om att bygga upp fungerande institutioner och förvaltningsstraditioner, vilket numera är ett framträdande drag inom de flesta bilaterala utvecklingsprojekt som Sverige deltar i. Kommittén har därför studerat ett antal olika verksamheter, varav några beskrevs i delbetänkandet, för att kunna se i vad mån dessa erfarenheter kan överföras till rättsområdet. Kommittén har dessutom inhämtat synpunkter från Sida samt enskilda personer med lång erfarenhet av biståndsinsatser för att få en övergripande bild av de krav som bör ställas på den personal som engageras i biståndsarbete.

Utvecklingssamarbetet inom rättsområdet är en relativt ny företeelse som fortfarande befinner sig i ett uppbyggnadsskede såväl i Sverige som i andra givarländer. I takt med att erfarenheterna byggs upp finns det därför anledning att förvänta sig en relativt snabb utveckling både när det gäller samarbetets innehåll och arbetsmetoder. För att kunna presentera förslag till en förstärkning av den svenska resursbasen är det dock inte tillräckligt att enbart studera tidigare erfarenheter, vare sig

dessas finns inom rättsområdet eller inom andra sektorer. Det är också nödvändigt att försöka bedöma i vilken riktning de framtida insatserna kommer att utvecklas.

Kommittén kan för sin del se tre tydliga tendenser i utvecklingssamarbetet som kommer att få konsekvenser för kravprofilen hos den personal som kommer att vara engagerad.

För det första kommer åtminstone en del av insatserna att bli mer komplexa framöver. Expertinsatser inom avgränsade områden kommer att minska till förmån för större sammanhållna insatser som samtidigt berör olika delar av rättsväsendet. Bakom förändringen ligger insikten att det faktiskt inte bara handlar om att höja kompetensen eller det tekniska stödet för den enskilde polismannen eller den enskilda domstolen i ett samarbetsland. Vad samarbetet ytterst syftar till är att ge stöd för att stärka rättsstaten, dess roll i demokratiseringen, dess relation till medborgarna, dess roll som försvarare av rättigheter etc. En ytterligare dimension i komplexiteten är dessutom behovet av samordning med andra givarländer som av allt att döma kommer att öka.

För det andra kommer sannolikt samarbetet med respektive land att behöva pågå under längre tid. Institutionsuppbyggnad kräver tid, tålamod och uthållighet.

För det tredje kommer arbetssättet att behöva förändras. I dag är utbildning ett dominerande inslag i samarbetet. I framtiden kommer det att krävas ett mer interaktivt arbetssätt. Det måste vara mottagarlandet som efterfrågar och driver projekten. Den svenska rollen blir då mer inspirerande, rådgivande och stödjande i förändringsprocessen.

Baserat på de erfarenheter som gjorts inom rättsområdet, andra biståndsområden och de krav som följer av regeringens nya inriktning av utvecklingssamarbetet inom området demokrati och mänskliga rättigheter har kommittén försökt sammanställa en kravprofil för den personal som skall medverka i utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Kompetenskraven kan enligt kommitténs uppfattning delas in i tre delar; kunskap/utbildning – personliga egenskaper – erfarenheter.

Kunskap/utbildning

Ett gediget yrkeskunnande är en given grundförutsättning som är nödvändig för att kunna uppträda med auktoritet som samarbetspartner. Det räcker alltså inte att ha bara den formella utbildningen. Det krävs också ett antal år i yrket så att man har hunnit skaffa sig rutin och erfarenhet. Man bör också ha en god allmän kringssyn över rättsväsendet. Lika självklart är också att personalen måste ha goda språkkunskaper. Det är naturligtvis en klar fördel att behärska språket i

det aktuella samarbetslandet men man måste åtminstone behärska engelska obehindrat.

Utöver de grundläggande, yrkesmässiga kunskaper som behövs för respektive uppdrag krävs också mer situationsanpassad kunskap som handlar om det aktuella samarbetslandet, dess historia, kultur, politiska situation etc. För att kunna göra ett bra jobb måste också den egna insatsen sättas in i ett större perspektiv, och det krävs därför viss kunskap om svensk biståndspolitik i stort, Sidas arbetsmetoder och regelverk samt kunskaper om andra givares aktiviteter i det aktuella landet.

Egenskaper

En av de personer som kommittén har intervjuat använde den träffande benämningen "förändringsagent" för att beskriva rollen för den svenske representanten i ett samarbetsprojekt. Det är viktigt att göra klart att det är samarbetslandet själv som måste vilja ha en förändring och att ansvaret för att driva projekten måste ligga hos de ledande företrädarna för den institution som skall förändras. All erfarenhet visar att bestående förändringar bara kan åstadkommas, om mottagaren tar ansvar för målens formulering och för att de uppnås. Den svenska rollen kan och ska förvisso vara pådrivande, men vi får aldrig ta över projekten, och det får definitivt inte handla om att oreflekterat exportera svenska modeller eller arbetsmetoder.

För att kunna fungera som "förändringsagent" krävs en stor portion lyhördhet. Man måste vara beredd att lyssna och ta till sig mottagarens problem och tillsammans söka lösningar på dessa. Arbetet är alltså i hög grad processinriktat och det finns sällan några snabba och enkla lösningar.

Pedagogisk och kommunikativ förmåga är en annan viktig egenskap. De idéer, förslag eller lösningar som man presenterar måste kunna förstås och anammas av personer med helt andra referensramar och erfarenheter.

Den miljö projekten arbetar i är sällan eller aldrig perfekt och man kommer att drabbas av problem – institutionella, administrativa, praktiska, kulturella. Det är snarare regel än undantag att projekten drabbas av förseningar och tempoförluster. Därför är resultatorientering kombinerat med improvisationsförmåga, viljestyrka och uthållighet nödvändiga egenskaper om man skall kunna åstadkomma resultat i samarbetet.

Tyvärr är korruption i olika former ett stort problem och ett hinder för att utveckla rättsstaten i många samarbetsländer. Därför krävs en

mycket hög personlig integritet, etik och moral hos den svenska personalen.

Erfarenheter

Den sista komponenten i kompetensprofilen är de erfarenheter som en person har med sig i bagaget och som kan vara av särskilt intresse i ett utvecklingsprojekt.

Det som ligger närmast till hands och som är mest värdefullt är naturligtvis tidigare internationella erfarenheter företrädesvis av biståndsarbete eller näraliggande verksamheter. Men erfarenhet av att ha arbetat utomlands i den typ av länder som är aktuella för samarbetsprojekt är värdefull i största allmänhet, även om arbetet inte har varit biståndsinriktat.

Också erfarenheter som man skaffat sig i Sverige är värdefulla. Ett exempel skulle kunna vara erfarenheter av projektarbete, ett annat skulle kunna vara erfarenheter av lednings- och förändringsarbete, antingen i chefsposition eller som projektledare.

8 Befintlig resursbas

Kommittén har genomfört en enklare kartläggning av de viktigaste aktörerna för att få en översiktlig uppfattning om antalet svenskar som hittills varit engagerade i bilateralt utvecklingssamarbete inom rättsområdet. Eftersom de svenska aktörerna är relativt få har det inte varit svårt att få fram uppgifter om volymerna. Däremot har det inte varit möjligt att göra någon djuplodande analys av kompetensnivåer hos den engagerade personalen eller det kvalitativa innehållet i olika insatser. Därför är det viktigt med några påpekanden om den redovisning som följer nedan:

För det första måste man hålla i minnet att kommittén redovisar antalet personer som vid något tillfälle har deltagit i projekt utanför Sverige. Redovisningen säger däremot inget om i vilken omfattning dessa personer har varit engagerade; insatserna från en person kan omfatta allt ifrån ett par veckors sammanlagd vistelse i Baltikum till en flerårstjänstgöring i El Salvador. Vi har dock exkluderat personer med riktigt korta uppdrag av engångskaraktär som exempelvis en föreläsare som deltagit i ett seminarium eller någon enstaka kurs.

För det andra finns det personer som mycket väl kan vara dubbelräknade eftersom de anlitats av flera olika aktörer. Vi bedömer dock inte att detta är av en så stor omfattning att siffrorna blir missvisande.

För det tredje har de olika insatserna en högst varierande karaktär, och man kan därför inte dra alltför långtgående slutsatser vad gäller personalens användbarhet i andra typer av insatser. Det är inte givet att en person som har hållit i en kurs under några veckor i Baltikum skulle vara intresserad eller lämpad för ett halvårsuppdrag i något afrikanskt land.

Aktörer utanför rättsväsendet

Raoul Wallenberginstitutet (RWI)

På årsbasis engagerar RWI ca 40 personer i sitt arbete. Ungefär hälften av dessa är svenskar, företrädesvis från den akademiska världen men också från rättsväsendets myndigheter. RWI har bedrivit sin verk-

samhet under drygt 10 år och har således under årens lopp engagerat ett betydande antal personer. Tyngdpunkten i insatserna ligger i Södra Afrika.

SILD

Hittills har sammanlagt ett 10-tal svenskar varit engagerade i verksamheten. Personerna kommer från olika delar av rättsområdet. SILD:s insatser har hittills varit koncentrerade till Laos och Sri Lanka.

Universiteten

Umeå universitet har sammanlagt haft ett 10-tal personer engagerade i Vietnam-projektet. Den juridiska institutionen vid Lunds universitet besitter genom kopplingen till RWI en betydande kompetens inom folkrätt, särskilt mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Lunds universitet har nyligen påbörjat ett projekt i Vietnam.

Rättsväsendet

Polisväsendet

Under årens lopp har sammanlagt ett 100-tal poliser varit engagerade i bilaterala utvecklingssamarbeten. Merparten eller ca 90 procent av dessa har varit engagerade i Östsamarbetet med en kraftig tonvikt på de senaste två-tre åren. Samtliga engagemang i Öst har varit av kortare karaktär. Även om de olika projekten ibland har pågått under en längre tid, har tidsåtgången för de enskilda poliserna varit begränsad, och de har kunnat genomföra insatserna utan att det har inverkat menligt på deras ordinarie arbete. Sydinsatserna pågår dock vanligen under en längre tid, och de kräver också en heltidsnärvaro i samlarbetslandet. De engagerade poliserna är alltså stationerade utomlands under perioder som kan sträcka sig från ett halvår upp till två-tre år.

Sedan flera decennier har den svenska polisen varit engagerad i olika FN-insatser med kontingenter av civilpoliser. Under de senaste åren har Sverige också bidragit med civilpoliser inom ramen för OSSE och VEU. För närvarande har Sverige ca 125-150 civilpoliser ute på uppdrag. Sammanlagt under årens lopp har mer än 2 000 svenska poliser varit engagerade. Även om civilpolisuppdragen delvis är av en annan karaktär än utvecklingssamarbetet, är arbetsuppgifterna ändå närbesläktade. Kommittén menar därför att man bör ta hänsyn till civilpoliserna när man skall bedöma den svenska resursbasen. Erfarenheten av att arbeta utomlands och under pressade förhållanden är utan tvekan en intressant tillgång också i utvecklingssamarbetet.

Slutligen har också polisen sambandsmän placerade i ett 20-tal länder och organisationer. Sedan 1980-talets början har sammanlagt ett 80-tal poliser tjänstgjort som sambandsmän. Dessa sambandsmän är engagerade i operativt polisarbete i respektive länder och organisationer, och de är således en del av polisens ordinarie verksamhet. I de länder där polisen också bedriver utvecklingssamarbete kommer sambandsmännen naturligtvis i kontakt med detta och de är också direkt involverade i arbetet. När man skall bedöma den svenska resursbasen bör också sambandsmännen vara av intresse eftersom de ju onekligen har en värdefull erfarenhet av att arbeta utomlands och i samarbete med andra länders polisorganisationer.

Kriminalvården

Inom kriminalvården har sammanlagt ett 100-tal personer varit engagerade i utvecklingssamarbeten. Verksamheten har byggts upp från grunden på några få år och insatserna sker huvudsakligen i Baltikum. Ett tiotal personer har dock medverkat i utvecklingsinsatser som drivs av andra organ, i första hand Europarådets Öst-program. Även om samarbetet är långvarigt i sig, så är det fråga om kortare insatser för den berörda personalen. En stor del av insatserna bygger på sk. tvillingarrangemang mellan fängelser i respektive land.

Åklagarväsendet

Sammanlagt har ett 10-tal åklagare varit engagerade i olika utvecklingsprojekt såväl i Syd som i Öst.

Domstolsväsendet

Sammanlagt ett 15-tal personer har varit engagerade i utvecklingsprojekt företrädesvis i Baltikum.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att totalt 250-300 svenskar med anknytning till rättsområdet har varit engagerade i bilaterala utvecklingssamarbeten under senare år. Verksamheten har vuxit mycket kraftigt på kort tid, i och med insatserna i Östeuropa. Merparten av personalen kommer från rättsväsendets myndigheter och det finns där en mycket stark koncentration till Östeuropa. Samtliga insatser i Östeuropa är korttidsuppdrag, vilket innebär att personalen fortfarande har kvar sina befattningar i myndigheten och utför insatserna som en liten del i sitt ordinarie arbete. Omräknat till heltidstjänster uppskattar kommittén att den totala svenska insatsen ligger på ca 25-30 personer.

Kommittén vill för sin del också se civilpoliserna och sambandsmännen som en del i den svenska resursbasen. Den stora grupp av

poliser som är eller har varit ute på dessa uppdrag bör alltså kunna vara intressanta att rekrytera också i det bilaterala utvecklingssamarbetet.

9 Slutsatser och förslag

Förslag

Enligt kommitténs bedömning vore det en rimlig målsättning att rättsväsendets myndigheter inom ett par år skall ha en resursbas som är dubbelt så stor som i dag, vilket betyder att ytterligare ca 200 personer skall vara kapabla att delta i olika samarbetsprojekt inom rättsområdet. För att åstadkomma denna fördubblade resursbas behövs insatser på flera områden:

Planering

För att kunna engagera personal med erforderlig kompetens måste rättsväsendets myndigheter ha möjlighet till planering och förberedelser. Kommittén föreslår därför att Sida regelmässigt engagerar personal från Justitiedepartementet eller rättsväsendet i de delegationer som diskuterar insatserna med respektive samarbetsland.

Utbildning

Kommittén föreslår att Sida och rättsväsendets myndigheter gemensamt genomför utbildning för projektledare respektive fältpersonal. Utbildningen bör ske gemensamt för hela rättsväsendet eftersom integrationen är en viktig utgångspunkt. Om intresse finns, bör dessutom aktörerna utanför rättsväsendet beredas plats i utbildningen. Kommittén ser också ett behov av ett bredare erfarenhetsutbyte. Sida bör därför ta initiativ till att samla samtliga svenska aktörer och intressenter inom rättsområdet till ett endagsseminarium, åtminstone en gång per år.

Urval

För att säkerställa att lämplig personal rekryteras till utvecklingsprojekten bör urvalsmetoderna utvecklas i samarbete mellan rättsväsendets myndigheter och Sida.

Erfarenheter

För att snabbare bredda resursbasen föreslår kommittén:

- att rättsväsendet inför ett "traineesystem" där personal kan vara med för att se och lära av utvecklingssamarbete.
- att de arbetslag som skall svara för insatserna är allsidigt sammansatta för att ge möjligheter till en utveckling i arbetet.

Kommittén vill särskilt peka på jämställdhetsaspekten när arbetsgrupperna formeras.

- Sida bör bekosta ett antal sk. JPO (Junior Professional Officers) även inom rättsområdet. Rättsväsendets myndigheter bör i samarbete med Sida inventera tillgången på lämpliga personer.

Arbetet inom rättsväsendets myndigheter

För att kunna lösgöra personal för utvecklingssamarbete måste myndigheternas ledningar aktivt arbeta med att undanröja hinder i den egna organisationen. Den personal som tjänstgör utomlands tillför myndigheterna en internationell erfarenhet som är nyttig i många olika sammanhang. Därför är det av yttersta vikt att myndigheterna tydligt visar att en utlandstjänstgöring i sig är en merit som gör individen mer användbar och främjar karriären.

Den personal som tjänstgör utomlands har kvar anställningen vid sin hemmamyndighet. Kraven på myndigheternas hemmaorganisation kommer att öka när man får ett större antal anställda som är långtidsplacerade utomlands. Det krävs ökade insatser på det personalpolitiska området för att kunna ta hand om personalen och de anhöriga på ett ansvarsfullt sätt och dessutom måste de administrativa rutinerna utvecklas.

9.1 Efterfrågan på svenska insatser

De åtgärder för att öka insatserna i Östeuropa som kommittén föreslog i delbetänkandet (SOU 1998:86) har under hösten också omsatts i praktiken. Under december 1998 undertecknade justitieministern nya överenskommelser om utvecklingssamarbetet med var och en av de tre baltiska staterna. Såvitt kommittén nu kan bedöma kommer de nya avtalen att innebära en fördubbling av de svenska insatserna i förhållande till år 1997.

När det gäller sydsamarbetet föreslår kommittén att vi från svensk sida, inom ramen för de löpande kontakterna med samarbetsländerna, tar initiativ till en diskussion specifikt inriktat på rättsområdet med de programländer som har intresse av detta (se avsnitt 6.3). Syftet med dessa diskussioner är att snabbt kunna starta samarbetsprojekt inom rättsområdet. Resultaten av dessa diskussioner är naturligtvis svåra att förutsäga. Kommittén utgår dock i de kommande förslagen från att det också i övriga delar av världen handlar om en fördubbling av insatserna.

9.2 Rättsväsendets kapacitet

De fyra myndigheterna inom rättsväsendet har för närvarande sammanlagt ca 37 000 anställda (polisväsendet 22 300, kriminalvården 8 300, domstolsväsendet 5 600, åklagarväsendet 1 100). Deras sammanlagda anslag enligt 1998 års budgetproposition uppgår till nästan 20 miljarder kronor. Vare sig man använder pengarna eller personalresurserna som mått så är det ändå klart att utvecklingssamarbetet står för en försvinnande liten del av myndigheternas samlade resurser.

Det faktum att rättsväsendets myndigheter sammantaget har stora resurser betyder naturligtvis inte att det också finns lediga sådana som går och väntar på att bli ianspråkta. Tvärtom har myndigheterna under de senaste åren gjort mycket omfattande besparingar vilket innebär att resurserna är hårt ansträngda. Däremot är storleken på flertalet av organisationerna i sig något som underlättar omprioriteringar. Under förutsättning att det går att åstadkomma en kontinuitet i utvecklingssamarbetet och att myndigheterna erhåller full kostnadstäckning för sina insatser är det kommitténs bedömning att de kommer att klara en fördubbling av insatserna. Kommittén bygger sina fortsatta överväganden på dessa bäge förutsättningar.

Inte heller när det gäller kompetensen kan kommittén se annat än att rättsväsendets myndigheter har förutsättningar för att motsvara regeringens förväntningar när det gäller ett ökat utvecklingssamarbete. Självfallet finns den yrkesmässiga kompetensen inom det svenska rättsväsendet. Självfallet finns också personer med lämpliga egenskaper bland ett så stort antal anställda. Däremot är det ett faktum att erfarenheterna av utvecklingssamarbete inte är särskilt omfattande. På denna senare punkt lägger dock kommittén ett antal förslag nedan.

En grundförutsättning för att myndigheterna skall kunna engagera personal med erforderlig kompetens är dock att man inom myndigheterna har en möjlighet att planera och förbereda sig. Är kraven kända, har man också en rimlig chans att anpassa sin organisation. Därför är det viktigt att rättsväsendets myndigheter på ett så tidigt stadium som möjligt får information om de insatser som efterfrågas och diskuteras. Det bästa och mest effektiva sättet inte bara från det svenska rättsväsendets synpunkt utan även från samarbetsländernas vore om personer från rättsväsendet eller Justitiedepartementet bidrar med sina expertsynpunkter redan i de inledande diskussionerna med respektive samarbetsland. Kommittén föreslår därför att Sida regelmässigt kompletterar sina delegationer på ett sådant sätt.

Kommitténs samlade bedömning är alltså att rättsväsendet har både kapacitet och grundkompetens för att kunna fördubbla sina insatser. Detta förutsätter dock full kostnadstäckning och en rimlig framförhåll-

ning så att myndigheterna får en möjlighet att planera insatser, rekrytera lämplig personal och att komplettera med viss utbildning.

9.3 Insatser för att förstärka resursbasen

Med utgångspunkt från de kompetenskrav som redovisades i kapitel 7 kan kommittén se behov av ett antal åtgärder för att kunna bygga upp en större resursbas för utvecklingssamarbete inom rättsväsendet. Enligt kommitténs bedömning vore det en rimlig målsättning att rättsväsendets myndigheter inom en tvåårsperiod skall ha en resursbas som är dubbelt så stor som i dag, vilket betyder att ytterligare ca 200 personer skall vara kapabla att delta i olika samarbetsprojekt.

Kommittén är medveten om att det finns vissa risker med att bygga upp resursbasen utan att ha ett klart begrepp om hur efterfrågan ser ut. Vi kan inte säkert veta vilka ämnesområden eller länder som kan bli aktuella för samarbetet. Vi kan därför inte veta om den svenska personal som utbildas verkligen kommer att efterfrågas. Kommittén menar dock att detta är en risk som vi måste ta i initialskedet, om det skall vara möjligt att öka insatserna på det sätt regeringen önskar. Den fördubbling av resursbasen som kommittén föreslår sker utifrån en relativt sett låg nivå, och utökningen kommer att ske successivt under de närmaste två åren. Det bör därför vara möjligt att ändra inriktningen, om efterfrågan skulle visa sig vara annorlunda än vad som nu kan förutses. Det är också viktigt att rättsväsendets myndigheter arbetar tillsammans med Sida när man väljer ut de ämnesområden som i första hand bör prioriteras när resursbasen utökas.

Kommittén vill också särskilt framhålla att kompetensuppbyggnaden måste ses i ett brett perspektiv. Som vi pekade på i kapitel 7 är kravprofilen en blandning av formella kunskaper, personliga egenskaper och erfarenheter. För att bygga upp kompetensen krävs alltså att man arbetar med många olika medel, där utbildning är bara en del. Myndigheterna kan exempelvis inom sin ordinarie verksamhet lägga sig vinn om att involvera fler människor i det internationella utbyte som alltid pågår.

Utbildning

Kommittén kan se ett behov av utbildningsinsatser på flera plan:

Projektledare

För dem som skall leda och planera utvecklingssamarbetet behövs kunskaper om hur Sida arbetar och hur man planerar, genomför och följer upp utvecklingsprojekt i en mera teknisk mening. Det handlar om att tillägna sig de rutiner och erfarenheter som Sida har utvecklat under årens lopp. Vissa utbildningsinsatser har redan skett men arbetet behöver finna mer reguljära former. Sida har nyligen genomfört två kortare kurser för ett 30-tal personer från rättsväsendets myndigheter.

Utbildning av dem som deltar i projekten

För den personal som aktivt skall delta i olika utvecklingsprojekt krävs någon form att grundläggande biståndsutbildning som är anpassad till rättsområdets speciella behov. Några exempel på vad som kan ingå i en sådan utbildning är:

- Den svenska biståndspolitik och då särskilt demokrati- och rättighetsfrågornas roll.
- Sidas arbetssätt, metoder och svenska policies inom området demokrati och mänskliga rättigheter.
- Internationella aktörer inom området demokrati och mänskliga rättigheter.
- Olika rättssystem.
- Hur man överför rättighetskonventionerna till praktiskt vardagsarbete.
- Förvaltningsbistånd och institutionsuppbyggnad – erfarenheter, metoder, goda exempel.
- Tips och råd inför utlandsarbete, hur hanterar man kulturkrockar, korruption etc.

Kommittén föreslår att Sida och rättsväsendets myndigheter i ett första steg gemensamt planerar och genomför en utbildning med ett 20-tal personer för att förbereda dem inför kommande uppdrag. Efter en genomförd utvärdering bör resurser avsättas för ytterligare kurser. Utbildningen skall alltså ske gemensamt för hela rättsväsendet eftersom integrationen är en viktig utgångspunkt. Om intresse finns, bör dessutom aktörer utanför rättsväsendet beredas plats i utbildningen.

Situationsanpassad utbildning

Inför uppdrag i ett specifikt land bör deltagande personal få en kortare utbildning som behandlar situationen i det aktuella landet; dess historia, kultur, politiska situation, lagstiftning, rättskultur, andra givares aktiviteter etc.

Erfarenhetsutbyte

I diskussionerna, såväl inom rättsväsendet som med andra aktörer, har kommittén noterat att det finns ett intresse av ett bredare erfarenhetsutbyte. Kommittén föreslår att Sida tar initiativ till att samla samtliga svenska aktörer och intressenter inom rättsområdet till ett endagsseminarium, åtminstone en gång per år. Detta seminarium skall inte förväxlas med det expertråd som kommittén föreslog i avsnitt 6.5. Seminariet bör samla väsentligt fler personer, kanske några stycken från varje aktör. Syftet är i första hand att ge möjligheter till erfarenhetsutbyte och att etablera kontakter genom att diskutera gemensamma och policyinriktade frågor.

Urval

Ett viktigt element i kravprofilen är de egenskaper som beskrivs i kapitel 7. Egenskaper är knappast något som kan förvärfvas med några kortare utbildningsinsatser. De är i stället knutna till individens personlighet. Att hitta personer med rätt egenskaper handlar alltså inte om att bygga upp en kompetens som saknas utan att hitta den som redan finns. Det är en fråga om urval snarare än om utbildning. För att säkerställa att lämplig personal rekryteras till utvecklingsprojekten bör därför urvalsmetoderna utvecklas. Den erfarenhet som Sida har byggt upp när det gäller rekrytering till utlandstjänstgöring bör kunna användas också inom rättsväsendet. Den enhet inom Sida som har ansvar för rekrytering och utbildning (Sida-REKO) är beredd att ställa sina kunskaper till förfogande för att stödja rättsväsendets myndigheter i att bygga upp rutiner och metoder för att kunna göra ett bra urval.

Erfarenheter

Erfarenhet är definitionsmässigt något som man kan skaffa sig bara genom att delta i verksamheten. Eftersom det svenska utvecklings-samarbetet på rättsområdet hittills varit av relativt blygsam omfattning är det fortfarande en mycket begränsad skara som har denna direkta

erfarenhet. I takt med att Östsamarbetet utvecklas kommer naturligtvis kunskapsbasen att öka, men det tar tid.

För att snabbare bredda resursbasen föreslår kommittén att rättsväsendet inför ett "traineesystem". Under det uppbyggnadsskede som utvecklingssamarbetet nu befinner sig i bör man i de olika projekten bereda plats för personal som är med för att se och lära av utvecklingssamarbete. Det förtjänar att påpekas att det inte i första hand handlar om yngre och mindre rutinerad personal. För att kunna ta till sig erfarenheter av praktiskt utvecklingssamarbete måste det finnas en grundkompetens och en erfarenhet i yrket. På Statistiska centralbyrån har man en längre tid arbetat systematiskt med "trainees" och erfarenheterna är mycket goda.

Alldeles oavsett om man använder sig av ett "traineesystem" är det enligt kommitténs bedömning viktigt att de arbetslag som skall svara för insatserna är allsidigt sammansatta. Dels tror vi att resultaten blir bättre med en lämplig blandning av kompetenser och dels finns det utmärkta möjligheter till en utveckling i arbetet. Kommittén vill särskilt peka på jämställdhetsaspekten när arbetsgrupperna formeras.

Ett ytterligare sätt att åstadkomma en breddad resursbas är det generella program som Sida har för att introducera yngre personer i de internationella organisationerna. Sida bekostar ett antal sk. JPO (Junior Professional Officers) som arbetar exempelvis inom FN-systemet. Detta program bör enligt kommitténs uppfattning kunna omfatta även rättsområdet. Rättsväsendets myndigheter bör i samarbete med Sida inventera tillgången på lämpliga personer och uppdrag.

9.4 Andra aktiviteter

SWEDHUM

Under 1990-talet har demokrati och mänskliga rättigheter alltmer prioriterats också i det internationella utvecklingssamarbetet, inte minst inom FN-systemet.

Denna utveckling ställer nya krav på personal och kompetens vilket har uppmärksamats av vissa internationella organisationer som vänt sig till medlemsstaterna för att få hjälp med att identifiera kompetenta kandidater till olika tjänster och uppdrag. Dessutom finns från svensk sida en ambition att öka antalet svenskar i internationella organisationer eftersom man upplevt att Sverige länge varit underrepresenterat i många av dessa.

Som en följd av denna utveckling startade det s.k. SWEDHUM-projektet. Syftet med projektet är att skapa förutsättningar för att öka

antalet svenskar som arbetar med demokrati och mänskliga rättigheter inom det internationella systemet samtidigt som man bidrar till en mer kompetent rekryteringsgrund för det svenska biståndet. Arbetet har bedrivits inom ramen för ett nätverk med ett antal svenska institutioner och organisationer som har erfarenhet och intresse av att arbeta inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

SWEDHUM-projektet utvecklades under år 1997 till att omfatta en referensgrupp, en startgrupp och en utbildningsgrupp samt ett sekretariat med placering vid Sida. Denna struktur har omsatts i praktiskt arbete från och med januari 1998. De huvudsakliga momenten i detta arbete har varit att genomföra en behovsanalys bland potentiella uppdragsgivare, en inventering av den existerande resursbasen samt att utarbeta ett förslag på förberedelseutbildning inför internationella uppdrag. Därutöver har nätverket utvecklats och stärkts och kontakter har etablerats med ett antal potentiella samarbetspartner med för området relevant verksamhet och kompetens.

Kommittén har i kontakter med SWEDHUM-projektet konstaterat att arbetet huvudsakligen är inriktat på att samordna och förbättra befintliga register över personer med adekvat bakgrund för uppdrag i de internationella organisationerna och genom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Kommittén och SWEDHUM-projektet är ense om att de rättsvårdande myndigheternas personal utgör ett viktigt komplement till existerande resursbas hos Sida och frivilligorganisationerna.

En organiserad samordning mellan de resursbaser som är under utveckling vid dessa myndigheter och redan existerande skulle verka ömsesidigt förstärkande. Den totala svenska resursbasen för uppdrag inom ramen för demokrati och mänskliga rättigheter skulle därigenom breddas och utvecklas och samtidigt bör de rättsvårdande myndigheternas ges möjlighet att ta del av Sidas och frivilligorganisationernas erfarenheter och kunskaper om rekrytering och resursarbete. Kommittén bedömer det som viktigt att rättsväsendets myndigheter och SWEDHUM utvecklar samarbetet kring resursbasen samt att rättsväsendets myndigheter aktivt deltar i nätverksarbetet.

Översyn av civil och militär utbildning inför internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

Regeringen tillsatte under år 1997 en särskild utredare (Fö 1997:03) med uppdrag att se över organisationen för civil och militär utbildning inför internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Utredaren kommer att presentera sitt betänkande i mars 1999.

Vid kontakter med utredaren har vi kunnat konstatera att hans målsättning är att föreslå en gemensam plattform för civil och militär utbildning inför denna typ av internationella uppdrag. Kommittén konstaterar vidare att utvecklingen av insatserna inom kris- och konflikthanteringen har många beröringspunkter med utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. På sikt bör det enligt vår uppfattning önskvärt att inlemma även rättsområdets utbildning i denna gemensamma struktur. I det korta perspektivet ser dock kommittén inte någon möjlighet till en sådan samordning eftersom den ökning av resursbasen som måste ske när det gäller utvecklingssamarbetet inom rättsområdet måste åstadkommas på ett par års sikt. Under den perioden torde det vara svårt att åstadkomma en mer omfattande samordning. En viktig del i de kompetensutvecklande insatser som vi föreslår är att dessa sker gemensamt för rättsväsendet eftersom vi ser ett behov av att anlägga ett rättskedjeperspektiv.

Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter. Universitets- och högskoleutbildning i demokrati och mänskliga rättigheter (Ds 1998:46)

I rapporten Mänskliga rättigheter – mångas skyldigheter (Ds 1998:46) föreslås en betydande satsning på universitetsutbildning inom området mänskliga rättigheter. Förslaget innebär bl.a. att det inom ämnesområdena juridik, statsvetenskap, rättssociologi och filosofi/religionsvetenskap skall erbjudas möjligheter till utbildning i mänskliga rättigheter. Till en kostnad på ca 30 miljoner kronor per år föreslås bl.a. att medel avsätts till doktorand- och forskningsassistenttjänster samt till utveckling av kurser och inrättandet av utbildningsplatser inom området mänskliga rättigheter. Rapporten remissbehandlades under år 1998 och är nu under beredning inom utbildningsdepartementet. Kommittén kan inte bedöma huruvida de föreslagna åtgärderna kan komma att realiseras. Kommitténs bedömning är dock att en satsning på akademiska utbildningar i mänskliga rättigheter på sikt kan stärka den svenska resursbasen för utvecklingssamarbete inom rättsområdet.

9.5 Hinder för en ökad resursbas

Kommitténs bedömning är att de grundläggande förutsättningarna för att öka resursbasen redan finns inom rättsväsendet. Med de förslag, bl.a. avseende utbildning, som kommittén lägger tror vi att det är

möjligt att öka tempot i denna tillväxt. Kommittén har dock i sitt arbete kunnat iaktta ett antal faktorer som skulle kunna utgöra hinder för en positiv utveckling. De potentiella hindren är av den arten att de inte kan åtgärdas genom enkla förslag till förändringar från kommitténs sida. Snarare handlar det om att de inblandade myndigheterna och framför allt kanske myndigheternas ledningar måste vara medvetna om att de potentiella hindren existerar och att de måste bearbetas i det dagliga arbetet.

De bästa krafterna måste kunna användas

När kommittén beskriver de egenskaper som krävs för att göra ett gott arbete i utvecklingssamarbetet kan man konstatera att beskrivningarna lika väl skulle kunna användas för att beskriva en duglig chef eller medarbetare i vilken organisation som helst. De personer som är förändringsbenägna, processinriktade och kommunikativa i sin hemmaorganisation är antagligen också de som skulle kunna göra ett bra jobb i ett utvecklingsprojekt utomlands. Dessa medarbetare är alltså attraktiva även i sin hemmaorganisation vilket får åtminstone två konsekvenser. Dels kan det finnas ett motstånd från organisationen och chefer på lägre nivåer att släppa ifrån sig kompetent personal. Dels kan det finnas tveksamheter hos individen själv om hur en längre utlandstjänstgöring påverkar den egna karriären.

I bägge fallen är resultaten beroende av hur myndighetsledningarna agerar. För att organisationen skall vara villig att lösgöra personal för utvecklingssamarbete krävs tydliga signaler från högsta ledningen att verksamheten är viktig. Prioriteringen av utvecklingssamarbetet är naturligtvis en följd av regeringens uttalade krav på rättsväsendet. Kommittén menar dock också att utvecklingssamarbetet, eller snarare den erfarenhet som personalen skaffar sig i detta arbete, skall ses som en värdefull tillgång i myndighetens ordinarie verksamhet. Den personal som tjänstgör utomlands tillför myndigheterna en internationell erfarenhet som är nyttig i många olika sammanhang. Exempelvis innebär medlemskapet i EU ett väsentligt större internationellt engagemang inom myndigheterna; inte minst kommer vi att märka av detta när Sverige snart blir ordförandeland.

För att individen skall våga satsa på en utlandstjänstgöring måste han/hon vara förvissad om att detta åtminstone inte påverkar den egna karriären på ett negativt sätt. När personen i fråga kommer hem efter en utlandstjänstgöring måste det också vara naturligt att organisationen drar nytta av de nya erfarenheter som han/hon har förvärvat. Därför är det av yttersta vikt att myndigheterna tydligt visar att en utlands-

tjänstgöring i sig är en merit som gör individen mer användbar och främjar karriären.

Långa uppdrag kan bli ett bekymmer

Hittills har merparten av utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet skett i vårt närområde. Detta innebär bl.a. att man slipper en hel del av de problem som uppstår i samband med längre uppdrag. Personalen behåller så gott som alltid sina ordinarie arbeten, man behöver därför inte bekymra sig över familjesituationen, flyttning, hemvårdarproblematik etc. Med en ökad satsning på rättsområdet även i utvecklingsländerna i syd kommer inte bara det geografiska avståndet utan också antalet långtidstjänstgöringar att öka.

Den personal som tjänstgör utomlands har kvar anställningen vid sin hemmamyndighet som alltså har kvar sitt arbetsgivaransvar även i samband med utlandstjänstgöringen. De speciella förhållanden som kan vara förknippade med utlandstjänstgöringar gör dessutom att arbetsgivarens ansvar är mera komplicerat än normalt. För att personalen skall kunna fullgöra sitt uppdrag på ett bra sätt måste också deras sociala situation beaktas. Det är viktigt med löpande kontakter från hemmamyndigheten så att man kan följa inte bara utvecklingen i de aktuella projekten utan även att personalen och eventuella medföljande har rimliga arbetsförhållanden och en tillfredsställande social situation. Likaså kan det vara nödvändigt att utarbeta planer för att hantera olika slag av krissituationer.

Polisen har exempelvis nyligen utarbetat planer för att hantera kris-situationer samt ett handlingsprogram för att hantera hemkomsten efter en längre tids utlandstjänstgöring. Enligt kommitténs bedömning är dessa exempel en god början.

Också i rent administrativt hänseende krävs att myndigheterna utvecklar ändamålsenliga rutiner. Möjligen kan det vara praktiskt att RPS, som redan i dag har erfarenhet av att hantera avtalsfrågor för utlandsanställda, tar på sig ett administrativt ansvar också gentemot DV, KVS och RÅ, om dessa myndigheter bedömer att detta vore ändamålsenligt.

Sammanfattningsvis kommer kraven på myndigheternas hemmaorganisation att öka när man får ett större antal anställda som är långtidsplacerade utomlands. Det krävs ökade insatser på det personalpolitiska området för att kunna ta hand om personalen och de anhöriga på ett ansvarsfullt sätt och dessutom måste de administrativa rutinerna utvecklas. Kommittén har ingen anledning att gå in på hur respektive

myndighet väljer att organisera detta arbete utan nöjer sig med att konstatera att resurser måste avsättas för att klara de nya uppgifterna.

III Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Kommittén presenterade i juni sitt delbetänkande (SOU 1998:86) om utvecklingssamarbetet inom rättsområdet avseende Östeuropa. Med slutbetänkandet fullföljs uppdraget genom att kommittén presenterar förslag till hur samarbetet skall läggas upp med utvecklingsländer i övriga delar av världen. Dessutom behandlas den mer generella frågan om hur resursbasen inom rättsväsendets myndigheter kan stärkas. Det åligger också kommittén enligt kommittéförordningen (1998:1474) 14 och 15 §§ att redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av de presenterade förslagen.

Kostnadsberäkningar

Med de förslag som kommittén presenterat är det vår uppfattning att Sverige inom ett par år kommer att ha fördubblat kapaciteten för utvecklingssamarbete inom rättsområdet. Huruvida denna ökade kapacitet också kommer att tas i anspråk är dock beroende av bl.a. i vilken omfattning samarbetsländerna efterfrågar insatser. Med ledning av de överenskommelser som nyligen träffats med de baltiska staterna förefaller det redan nu klart att insatserna i Östeuropa kommer att fördubblas inom en relativt snar framtid. Kommittén gör bedömningen att det är rimligt att förvänta sig en motsvarande utveckling av de svenska insatserna i utvecklingsländerna i övriga delar av världen.

Kostnaderna för denna ökade volym inom rättsområdet har regeringens redan förutsett i de medel som avsatts för bilateralt utvecklingssamarbete:

- I den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150) anvisades en ny treårig ram för Östsamarbetet. I propositionen pekade regeringen också på behovet av ökade insatser inom rättsområdet.
- I budgeten för år 1999 (prop. 1998/99:1) har regeringen anvisat drygt sju miljarder kronor för bilateralt utvecklingssamarbete med utvecklingsländer i övriga delar av världen, vilket är en ökning jämfört med föregående år. Biståndsbudgeten för år 1999 motsvarar 0,705% av BNI jämfört med 0,7% för år 1998. Regeringens prognoser för kommande år pekar på en fortsatt ökning till 0,73% av BNI till år 2001. Demokrati- och mänskliga rättigheter pekas av regeringen ut som ett prioriterat område vilket innebär att ökningen av dessa insatser ryms inom den vidgade totalramen.

Kommittén vill i detta sammanhang också påminna om att våra överväganden och förslag bygger på att myndigheterna får full kostnadstäckning för sina insatser. Vi tar inte ställning till hur detta praktiskt skall arrangeras – genom särskilda verksamhetsanslag från Sida eller genom generella påslag för overheadkostnader – utan förutsätter att detta klaras ut i diskussioner mellan Sida och rättsväsendets myndigheter. Kommittén vill dock särskilt påminna om att vi anser att det vore en fördel om mer av resurserna i respektive insats avsätts för analyser, kvalitetssäkring, planering och uppföljning (se avsnitt 6.5).

För att kunna genomföra den ökning av insatserna som regeringen vill åstadkomma har kommittén presenterat ett antal förslag till kompetens- och kapacitetssuppletering inom rättsområdet. De största kostnaderna för denna uppbyggnad är de förslag till ökade utbildningsinsatser och införandet av ett trainee-system som kommittén redovisat i avsnitt 9.3. Totalt rör det sig enligt kommitténs bedömning om en kostnad på ca sex-åtta miljoner kronor under de närmaste två åren. Vi har i denna kalkyl räknat med samtliga kostnader, inklusive löner, för "trainee"-verksamheten och den personal som deltar i den föreslagna utbildningen.

Eftersom satsningen på kompetens- och kapacitetssuppletering är en direkt följd av den ökade vikt regeringen lägger vid att främja demokrati och mänskliga rättigheter är det enligt kommitténs uppfattning rimligt att kostnaderna för satsningen täcks av biståndsmedel. Med tanke på att insatserna, som hittills legat på ca 20-25 miljoner kronor per år för rättsväsendets myndigheter, kommer att kunna fördubblas måste en satsning på sex-åtta miljoner kronor bedömas som en måttlig investering.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att de presenterade förslagen i våra betänkanden inte kommer att få några budget-

konsekvenser eftersom vi anser att kostnadsökningarna för rättsområdet bör rymmas inom befintliga anslag.

Andra finansieringskällor

I direktiven gavs kommittén i uppdrag att kartlägga och öka kännedomen om biståndsfinansiering från andra möjliga finansiärer än de svenska.

En betydande del av den svenska biståndsbudgeten avser bidrag till multilateralt utvecklingssamarbete. Den svenska andelen av EU:s biståndsbudget uppgår till drygt 700 miljoner kronor. Bidragen till FN:s ekonomiska och sociala verksamhet dit bl.a. UNDP räknas uppgår till drygt 1500 miljoner kronor årligen. Dessutom finansierar Sverige också i viss omfattning biståndsverksamheter genom andra kanaler som exempelvis Europarådet.

Kommittén kan konstatera att de svenska insatserna inom utvecklingssamarbetet på rättsområdet så gott som uteslutande finansieras via de budgetmedel som är avsatta för bilateralt samarbete och som kanaliseras via Sida. Att andelen svenska projekt som finansieras via internationella organisationer är låg beror enligt kommitténs bedömning inte på att de inblandade aktörerna saknar kunskap om alternativa finansieringsmöjligheter. Tvärtom har rättsväsendets myndigheter och framför allt Sida en god kännedom om andra finansiärer.

Motiven för att det hittills inte förekommit något aktivt sökande av andra finansiärer är framför allt två: För det första har de svenska insatserna hittills begränsats av den otillräckliga kapacitet, resurs- och kompetensmässigt, som funnits inom rättsväsendets myndigheter. För det andra har utvecklingssamarbetet framför allt inom EU:s program visat sig vara förenat med stora administrativa problem. EU har kritiserats från flera håll, inte minst från den svenska regeringen som också aktivt försökt att påverka och effektivisera EU:s insatser.

I takt med att rättsväsendets kapacitet för utvecklingssamarbete byggs upp ökar förutsättningarna för att utnyttja annan finansiering. I delbetänkandet (SOU 1998:86) har kommittén särskilt pekat på att rättsväsendets myndigheter skall uppmärksamma möjligheterna till finansiering framför allt från EU:s Phare- och Tacisprogram.

Andra konsekvensbeskrivningar

Med kommitténs förslag till åtgärder för att stärka resursbasen bör det vara möjligt att åstadkomma en fördubbling av de svenska insatserna

inom rättsområdet under de närmaste två åren. Därmed har Sverige en möjlighet att bidra till att en ökad demokratisering och till en ökad respekt för mänskliga rättigheter såväl i Östeuropa som i utvecklingsländerna i övriga delar av världen.

Alla svenska insatser skall, vilket tidigare framhållits, vara efterfrågestyrda. Det betyder att det måste vara samarbetsländernas behov som är utgångspunkten för ett svenskt engagemang. Insatser inom rättsområdet ger dock, enligt kommitténs bedömning, positiva effekter också för svensk del, framför allt när det gäller länderna i vårt närområde. I takt med att utvecklingssamarbetet glider över i ett reguljärt grannlandssamarbete ökar möjligheterna att bekämpa den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten framför allt runt Östersjön.

Även utvecklingssamarbetet utanför närområdet kommer på sikt att ge positiva effekter för svensk del. Den internationella erfarenhet som rättsväsendets personal får genom att delta i utvecklingssamarbetet kan nyttiggöras i myndigheternas växande internationella verksamhet.

Bilaga

JUSTITIEDEPARTEMENTET

PROMEMORIA

1996-12-06

Kommitté för utvecklingssamarbete på rättsområdet

Bakgrund

För att kunna bedöma om verksamheten vad avser utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet är ändamålsenligt utformad tillsatte justitieministern en särskild utredare, förbundssekreteraren Anders Frick.

I sin rapport Bistånd inom rättsväsendet (Ds 1996:45) föreslår utredaren att en rättsväsendets biståndskommitté inrättas. I sin motivering säger sig utredaren ha haft ambitionen att hitta en organisationsform som gör det möjligt att åstadkomma nödvändig samordning utan att bryta sönder den lika nödvändiga och helt avgörande kollegiala kontakt mellan berörda myndigheter och andra som den nuvarande organisationen bygger på. Enligt utredaren bör Justitiedepartementet på ett tydligare sätt ta del i verksamheten, eftersom myndigheterna bör ha rätt att kräva en bättre vägledning för sig agerande, och då de heller inte kan förväntas att på egen hand finna tillfredsställande lösningar på finansieringsproblemen.

Kort sammanfattning av remissutfallet

En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till att en rättsväsendets biståndskommitté bildas i någon form och då framför allt som ett samrådsorgan.

En myndighet, Riksrevisionsverket (RRV), har dock invändningar med hänsyn till UD:s och Sida:s nuvarande ansvar. RRV anser att det för att samordna de fyra myndighetsområdenas insatser i ett rättskedjeperspektiv bör vara tillräckligt om dessa bildar en referensgrupp med stöd av Justitiedepartementet. RRV menar vidare när det gäller ansvaret för biståndsinsatser till andra länder att det finns skäl för att omfattning och inriktning av svenska insatser på detta område bereds och beslutas av de organ som statsmakterna inrättat för detta ändamål, dvs. UD och Sida.

En del remissinstanser, bl.a. Institutet för rättsutvecklingsstöd (SILD), Sveriges Advokatsamfund, Rättsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet och Kustbevakningen, framhåller att erfarenhetsutbytet i kommittén måste gälla rättsbiståndet som helhet och sträcka sig utanför de berörda myndigheterna.

Justitiedepartementets myndigheter har uttryckt en förhoppning att arbetet skall kunna påbörjas snarast.

Kommitténs uppgifter

Kommittén har till uppgift att:

- fungera som forum för samråd och utbyte av information och erfarenheter vad avser rättsbiståndsinsatser,
- utforma förslag till och finna former för uppbyggandet av biståndskompetens hos den personal som engageras i rättsbiståndsinsatser,
- knyta till sig och finna lämpliga samarbetsformer med andra intressenter i Sverige som också är involverade i rättsbiståndsprojekt eller liknande insatser,
- under det första halvåret genomföra en kartläggning av det samlade svenska rättsbiståndet,
- även i det löpande arbetet lägga fram förslag till förändringar för att ytterligare förstärka Sveriges roll och kompetens inom rättsbiståndsområdet för beredning i vanlig ordning inom berörda myndigheter och regeringskansliet,
- kartlägga och öka kännedomen om biståndsfinansiering från andra möjliga finansiärer än de svenska,
- efter ett års verksamhet lämna en delrapport om kommitténs verksamhet,
- efter två år, grundat på de erfarenheter man gjort av kommitténs löpande arbete, lägga ett förslag till en långsiktig lösning på organisationen vad avser utbyte av information, samråd, erfarenhetsåtervinning, kompetensutveckling samt förslag till hur en fortsatt samrådsverksamhet skall finansieras.

Kommittén skall arbeta i två år på försök. Kommittén skall samråda med och successivt och allteftersom behov uppstår knyta till sig andra aktörer på området.



Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
 2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975.
Ekonomisk ersättning. S.
 3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
 4. God sed i forskningen. U.
 5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
 6. Effektivare Totalförsvarstöd i Östersjöområdet. Fö.
 7. Märk väl! Fi.
 8. Invandrarskap och medborgarskap.
Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet
och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie.
Ju.
 10. Rasism, nynazism och främlingskap.
Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 11. Bör demokratin avnationaliseras?
Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens
skriftserie. Ju.
 13. Etik och demokratisk statskonst.
Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
 15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål.
Ju.
 16. Ökad rättssäkerhet i asyländan. UD.
 17. Garantipension och Bosättningsstillägg för personer
födda år 1937 eller tidigare. S.
 18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
 19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv.
Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
 20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
 21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet
av personer med funktionshinder. S.
 22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratins
värde och värdighet. Demokratiutredningens
skriftserie. Ju.
 23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet.
Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s
strukturfonder. N.
 24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geogra-
fiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
 25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.
 26. Införsel av beskattade varor. Fi.
 27. Delta – Utredningen om deltidarbete, tillfälliga
jobb och arbetslöshetsersättningen. N.
 28. Kontantmetod för småföretagare. Fi.
 29. Internationell konflikthantering – att förbereda sig
tillsammans. Fö.
 30. Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till
mediekoncentrationslag. m. m. Ku.
 31. Tillsyn över advokater m. m. Ju.
 32. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratis värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]
Tillsyn över advokater m. m. [31]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. [32]

Utrikesdepartementet

Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]

Försvarsdepartementet

Effektivare Totalförsvarstöd i Östersjöområdet. [6]
Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. [29]

Socialdepartementet

Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]

Finansdepartementet

Märk väl! [7]
Införsel av beskattade varor. [26]
Kontantmetod för småföretagare. [28]

Utbildningsdepartementet

God sed i forskningen. [4]

Jordbruksdepartementet

Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]
Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]

Kulturdepartementet

Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]
Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m. m. [30]

Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]
EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]
Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. [27]





fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.

Box 6430. 113 82 Stockholm.

order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-946-1

ISSN 0375-250X