

Rättvisa och fred

Sidas program för fred, demokrati och mänskliga rättigheter

Maj 1997



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för demokrati
och social utveckling

RÄTTVISA OCH FRED

**Sidas program för
fred, demokrati och
mänskliga rättigheter**

Maj 1997

INNEHÅLL

DEL A: POLICY

1. Utgångspunkter	1
2. Mål	2
3. Strategi	2
4. Arbetsmetoder och arbetssätt	4
Appendix 1: Riktlinjer	5
Appendix 2: Strategi för stöd till demokratisk samhälls- utveckling och respekt för mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa	26

Del A: POLICY

1. Utgångspunkter

Det svenska utvecklingssamarbetet för att främja fred, demokrati och respekten för mänskliga rättigheter speglar den strävan mot öppenhet, demokratisering och pluralism som kommit till konkret uttryck i många länder under 1990-talet. Utvecklingen är dock inte entydig. Antalet inomstatliga och väpnade konflikter har ökat.

Under en tvåårsperiod 1994-96 bestod samarbetet av över 1.000 insatser om totalt ca 1,3 miljarder kronor, inklusive insatser genom folkrörelseanslaget, i 75 länder i Asien, Afrika, Latinamerika och Central- och Östeuropa. Flertalet insatser var små och riktade sig till grupper eller organisationer i det civila samhället.

Förslaget till svensk politik kombinerar ett långsiktigt utvecklingsperspektiv med ett konfliktperspektiv. Erfarenheterna visar att spirande demokratiska processer under vissa omständigheter kan misslyckas och övergå i väpnade konflikter.

Fredsbyggande, demokratisering och efterlevnad av mänskliga rättigheter sker som regel i ett samspel mellan staten och det civila samhället. Detta samspel måste ytterst vila på demokratiska värderingar och attityder såsom respekt för olik tänkande och för minoritetens uppfattning.

Samspelet och utvecklingen av institutioner inom staten och det civila samhället kan främjas genom utvecklingssamarbete men inte skapas den vägen. Grunden för den demokratiska processen är att människor samarbetar, sluter sig samman och ges möjlighet att delta i en politisk process.

Ytterst handlar utvecklingssamarbete inom ramen för denna policy om alla människors värde och rätt, samt att stärka människors möjligheter att delta i det politiska och sociala livet på lika villkor. Dessa villkor bestäms bland annat av normer och värderingar och av det legala ramverket.

Svensk utrikespolitik, inklusive ratificeringen av de sex centrala internationella konventionerna för mänskliga rättigheter, ger ramarna för att genom utvecklingssamarbete främja fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Sverige framhåller särskilt kvinnors rättigheter och barns rättigheter.

Utvecklingssamarbete bygger på långsiktiga bedömningar av förutsättningarna att nå resultat. En demokratisk samhällsutveckling är en av de viktigaste av dessa förutsättningar. När samarbete inletts är det viktigt att det inte avbryts till följd av små och tillfälliga avvikelser från denna huvudkurs. Samarbetet bör däremot reduceras eller avbrytas när utvecklingen även på sikt bedöms som starkt ogynnsam från demokratisk synpunkt.

Förslaget till en svensk policy syftar till en balans mellan tydlighet när det gäller värdegrund och allmänna principer å ena sidan, och flexibilitet och anpassning av konkreta lösningar till situationen och den historiska bakgrunden i varje land å den andra.

2. Mål

Målet är att i länder där Sverige bedriver utvecklingssamarbete stärka människors möjligheter och förmåga att leva under fredliga förhållanden, att delta i och att utveckla den demokratiska processen. Målet är också att främja respekten för och efterlevnaden av mänskliga rättigheter. Särskild tonvikt ges åt kvinnors rättigheter och kvinnors deltagande i den demokratiska beslutsprocessen. Likaså betonas barns rättigheter.

Det sker genom att stärka processer och utveckla institutioner inom staten och det civila samhället som främjar en utveckling mot fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Komplementaritet mellan insatser inom staten och det civila samhället bör eftersträvas.

3. Strategi

- a) Utvecklingssamarbete som har fredsbyggande, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter som primärt mål skall vara tydligt, koncentrerat och fokuserat genom att det så långt möjligt skall vara en integrerad del i landstrategier och samarbetsprogram.
- b) Strävan att utveckla en demokratisk kultur skall så långt möjligt genomsyra övriga insatser även när fredsbyggande, demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter inte är insatsens huvudsakliga syfte.
- c) Effekten av utvecklingssamarbete på de tre områdena skall höjas genom en mera systematisk analys av sammanhang, strategi och mål för enskilda insatser. I beredningen skall även ingå en analys som säkerställer att insatser som potentiellt kan öka risken för våldsamma konflikter eller underminera vissa individers och grupperas rättigheter inte får denna effekt.
- d) Utvecklingssamarbetet fokuseras på följande länder och typer av insatser:
 - * *Långsiktiga satsningar på att stärka nyckelinstitutioner inom staten och det civila samhället.* Denna del byggs upp gradvis och skall koncentreras till ett begränsat antal länder som strävar att utveckla demokratin och respekten för mänskliga rättigheter.
 - * *Mera kortsiktiga och flexibla insatser görs i en bredare krets av länder inriktade på grupper eller organisationer inom staten och/eller det civila samhället som strävar efter att utveckla demokratin och stärka respekten för mänskliga rättigheter.*

Långsiktig institutionsutveckling såväl som mera kortsiktiga och flexibla insatser skall grundas på en analys av situationen och lämpliga samarbetspartners i berörda länder.

- * *Svenska enskilda organisationer ges fortsatt stöd genom folkrörelseanslaget i syfte att stärka det civila samhället i en bred krets av länder.*
- * *Samarbete utvecklas med ett urval svenska, internationella eller regionala initiativ och organisationer. Tonvikten bör läggas på organisationernas opinions- och normbildande arbete och på deras arbete med metodutveckling.*
- * *Fortsatt utveckling av fredsfrämjande insatser inom ramen för samlade svenska insatser för att hindra väpnade konflikter eller för fredsbyggande under och efter en väpnad konflikt. Biståndet är oftast en del av en större svensk och/eller internationell insats som också omfattar diplomatiska och fredsbevarande aktioner.*

Fredsbyggande inom ramen för biståndet skall omfatta dels insatser som ökar säkerheten hos parterna dels insatser som främjar dialog och ömsesidig förståelse. *Analysen av konfliktrisker och konfliktorsaker skall även inarbetas i beredningen av utvecklingssamarbetet med en bredare krets av länder med öppna eller latent väpnade konflikter.*

- * *Särskild vikt läggs vid insatser som förbättrar den offentliga förvaltningens öppenhet, legitimitet och ansvarighet mot sina uppdragsgivare, dvs. demokratisk samhällsstyrning ('good governance').*
- * *Inslagen av folkligt deltagande lyfts fram inom olika delar av det svenska utvecklingssamarbetet såsom infrastruktur, naturbruk, vatten, hälsa och undervisning.*

e) Följande sakområden bedöms vara av strategisk betydelse för att främja fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter:

- * *Särskild tonvikt läggs vid:*
 - Rättsväsende,
 - Oberoende media,
 - Lokal demokrati och kommunal förvaltning,
 - Parlamentets funktion och arbete,
 - Kvinnors deltagande i de demokratiska processerna,
 - Organisationer och grupper som arbetar för demokrati och respekten för mänskliga rättigheter,
 - Främjande av staters respekt för och försvar av kvinnors mänskliga rättigheter,
 - Främjande av staters respekt för och försvar av barns mänskliga rättigheter,
 - Främjande av staters respekt för och försvar av funktionshindrades mänskliga rättigheter,
 - Dialog med regeringar i samarbetsländer om vikten av demokrati, ratificering av konventioner och efterlevnad av mänskliga rättigheter.

* Stöd kan även ges inom andra områden såsom:

- Andra politiska organ, partier och sammanslutningar än de ovan nämnda,
- Kapacitet för att genomföra allmänna val,
- Internationella nätverk och organisationer för övervakning av att stater respekterar mänskliga rättigheter,
- Medborgarutbildning, särskilt när det gäller mänskliga rättigheter,
- Fackföreningsrörelsernas demokratiseringsarbete,
- Främjande av staters respekt för och försvar av ursprungsfolks mänskliga rättigheter.

f) Stöd bör ges till forskning dels för att utveckla kapacitet inom samhällsvetenskaperna i samarbetsländer dels för att höja Sidas kunskap och kompetens inom de tre områdena.

4. Arbetsmetoder och arbetssätt

Planering, genomförande och utvärdering av samarbete inom här angivna områden sker på följande sätt:

- * Analyser och strategier för fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter skall, som regel, ingå i landstrategier och landprogram. I länder med långsiktiga samarbeten inriktade på institutionsutveckling bör en omvärldsanalys göras.
- * Dialogen är ett viktigt instrument i samarbetet. Den sker i samarbete med UD och som del av en bredare strategi.
- * Svenska enskilda organisationer är viktiga aktörer på området och del av den svenska resursbasen. Formerna för samarbete, erfarenhetsutbyte och utveckling av arbetsmetoder mellan organisationerna och Sida utvecklas ytterligare.
- * Resursbas skall utvecklas inom prioriterade områden såsom rättsväsendet, press och andra media, lokalt självstyre och förvaltning och för analytiskt arbete.
- * I stödet till nationella, lokalt baserade, enskilda organisationer i samarbetsländerna skall biståndsberoende undvikas genom att kraven på egenfinansiering och alternativa finansieringskällor stärks.
- * I vissa regioner är den regionala ansatsen effektiv och bör användas, till exempel när det gäller fredsbyggande och övervakning av att stater respekterar mänskliga rättigheter.
- * Metoder för planering, rapportering, utvärdering och uppföljning skall utvecklas.

Sida skall stärka sin kompetens dels genom specialistkunskap dels genom utbildning för att höja kompetensen hos berörda handläggare och chefer hemma och på fältet.

Appendix 1: RIKTLINJER

INNEHÅLL

1. Utgångspunkter och mål
2. Analytisk ram
 - 2.1. Fred, demokrati och utveckling
 - 2.2. Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet
 - 2.3. Den internationella miljön för främjande av fred, demokrati & MR
 - 2.4. Staten och det civila samhället
 - 2.5. Kultur och institutioner
 - 2.6. Analytisk matris
3. Operationella definitioner
 - 3.1. Främjande av fred
 - 3.2. Konflikthantering
 - 3.3. Demokrati
 - 3.4. Mänskliga rättigheter
4. Strategi
 - 4.1. Aktiviteter med demokrati, MR och fred som primär målsättning
 - 4.2. Aktiviteter där främjande av fred, demokrati och MR är en sekundär men betydande målsättning
 - 4.3. Främjande av pluralism i samhället
 - 4.4. Fredsfrämjande insatser och konflikthantering
 - 4.5. Undvikande av negativ påverkan
5. Prioriteringar
6. Arbetsmetoder
 - 6.1. Landstrategier
 - 6.2. Sektoranalys
 - 6.3. Policydialog
 - 6.4. Svenska EOs roll
 - 6.5. Utveckling av den svenska resursbasen
 - 6.6. Samarbete med org. i det civila samhället
 - 6.7. Samarbete med regionala och internationella EO
 - 6.8. Regionala angreppssätt
 - 6.9. Kapacitetsbyggande inom länderna
 - 6.10. Kapacitetsbyggande inom Sida
 - 6.11. Samordning inom länderna
 - 6.12. Relationer med internationella aktörer
 - 6.13. Utvärderingar och resultatnriktade arbetsmetoder
7. Forskningssamarbete och analyser
8. Målens tillämpning i Sverige

1. Utgångspunkter och mål

Det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Riksdagen har fastställt sex delmål, av vilket ett är att främja en demokratisk samhällsutveckling. Att främja jämställdhet mellan män och kvinnor är ett annat av dessa delmål, för vilket Sida har utarbetat ett separat handlingsprogram. Jämställdhetsmålet har inarbetats i riktlinjerna för att främja fred, demokrati och mänskliga rättigheter. Ett tredje delmål, miljöhänsyn, berör dessa riktlinjer; Sida har även tagit fram ett särskilt handlingsprogram för hållbar utveckling.

Regleringsbrevet som ovan nämnts anger att "biståndet skall främja övergången till fred och demokrati och bidra till att förebygga konflikter, bland annat genom folkligt deltagande. Utveckling är intimt förknippad med fred, säkerhet, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter." Detta har varit en av utgångspunkterna för dessa riktlinjer.

En särskild strategi för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa har tagits fram inom Sida¹. I enlighet med regeringsbeslut skall denna vara vägledande för svenskt demokratisamarbete med Central- och Östeuropa.

Sverige har ratificerat de viktigaste internationella och regionala konventionerna om mänskliga rättigheter och Gènevekonventionerna med protokoll om internationell humanitär rätt, och är därför bunden av dessa och vill verka för att de tillämpas av alla länder. Konventionerna utgör en del av

¹"Strategi för stöd till demokratisk samhällsutveckling och respekt för mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa", Sida-Öst, jan. 1996

ramverket för dessa riktlinjer, liksom Sveriges åtaganden vid internationella konferenser i FN:s regi, såsom barns rättigheter (New York), mänskliga rättigheter (Wien), befolkning (Kairo), social utveckling (Köpenhamn), kvinnor (Peking) och sexuellt utnyttjande av barn (Stockholm). Dessa riktlinjer tar sin utgångspunkt i svensk utrikespolitik. Områdena som här berörs är ofta politiskt känsliga och förutsätter ett nära samarbete mellan Utrikesdepartementet, Sida och andra aktörer.

Svenska enskilda organisationer och folkrörelsers verksamhet är ett viktigt inslag i det svenska utvecklingssamarbetet på samtliga tre områden. Erfarenheterna av deras verksamhet och deras samarbete med Sida är en annan viktig utgångspunkt för dessa riktlinjer.

2. Analytisk ram

2.1 Fred, demokrati och utveckling

Främjande av mänskliga rättigheter och demokrati är intimt förknippat med frågor om fred, säkerhet och utveckling. Därför arbetar Sida för att demokrati och mänskliga rättigheter skall genomsyra allt bistånd. Sverige kan bidra genom praktiskt taget allt bistånd till att skapa förutsättningar för att fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter skall upprätthållas. I dessa förutsättningar ingår att främja en rimlig balans mellan ekonomisk tillväxt och fördelning och att öka människors säkerhet. I väpnade konflikter kan Sverige bidra med humanitärt bistånd och stödja återuppbyggandet av en varaktig fred när den väpnade konflikten har upphört. Innebörden av dessa riktlinjer är att fokusera utvecklingssamarbetet genom Sida ytterligare på att främja fred, demokrati och mänskliga rättigheter.

2.2. Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män

Sverige arbetar för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor. Ett demokratiskt system är den bästa garantin för att detta mål skall kunna uppnås. Samtidigt kan jämställdhet när det gäller representation och inflytande i politiska organ ses som en förutsättning för och uttryck för ett demokratiskt system. Möjligheterna att genomföra, för jämställdheten positiva, lagändringar och påverka tillämpningen av lagarna samt påverka traditionellt manliga värderingar och attityder i samhället förbättras om det råder jämställdhet i det politiska beslutsfattandet. Att arbeta för ökad jämställdhet är ett prioriterat område i svenskt bistånd.

2.3. Den internationella miljön för främjande av fred, demokrati och mänskliga rättigheter

Möjligheterna att arbeta med dessa frågor har ändrats på ett dramatiskt sätt under de senaste tio åren, bl a som följd av det kommunistiska systemets sammanbrott i Europa och apartheidsystemets upphörande i Sydafrika, liksom återgången till demokratiskt styre i många länder i Latinamerika. De strukturanpassningsprogram som följde på den ekonomiska krisen i de fattigaste länderna, övergången från enparti- till flerpartisystem eller militärstyre

till flerpartisystem liksom den rekordartade ekonomiska utvecklingen i vissa länder i Sydostasien ingår också i den förändrade bilden.

Det kalla krigets slut utlöste latenta inomstatliga spänningar och några internationella konflikter som lett till grova övergrepp på de mänskliga rättigheterna. Ekonomiska strukturreformer har på ett mycket påtagligt sätt ändrat statens roll i utvecklingsprocessen. I vissa fall, särskilt i Afrika, har statens effektivitet och legitimitet undergrävts och den har förblivit svag, trots demokratisering. Det har i vissa fall lett till att demokrati och ekonomisk nedgång har kopplats till varandra och uppfattats som ett resultat av utländskt inflytande.

Utvecklingssamarbetet kommer därför in i ett delvis nytt sammanhang. Det förväntas främja demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i länder som har denna strävan liksom att bistå länder som präglas av väpnad konflikt.

Det är således av stor vikt att uppmärksamma de stora kulturella variationer som finns mellan olika länder och regioner. Det är viktigt att utveckla metoder som gör att samarbetet kan anpassas till skiftande förhållanden. Sverige kommer emellertid inte att stödja tendenser eller program som ifrågasätter vissa grundläggande värden såsom universalitetsprincipen när det gäller mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan kvinnor och män, eller kärnan i den representativa demokratin som den definieras nedan. Detta kan leda till spänningar mellan principen om nationell suveränitet och universaliteten när det gäller mänskliga rättigheter. Utgångspunkten ska vara att universalitetsprincipen är överordnad principen om staters suveränitet.

2.4. Staten och det civila samhället

Utvecklingen av demokratiska institutioner och en demokratisk kultur äger, som regel, rum i spänningsfältet mellan staten och det civila samhället. Med stat menas här offentliga institutioner, statliga, kommunala eller andra. En väl fungerande stat och ett livaktigt civilt samhälle är båda oundgängliga för ett varaktigt demokratiskt styrelseskick och efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna. I operationellt syfte antas gränsen mellan staten och det civila samhället i grova drag gå mellan offentliga och privata sociala grupperingar och institutioner i samhället.

Demokrati, mänskliga rättigheter och fred är beroende av en stat som i såväl politik som handling kan betecknas som god. Sverige främjar demokratisk samhällsstyrning ('good governance') hos den offentliga sektorns alla delar som en nödvändig komponent i utvecklingen av en demokratisk stat och ett demokratiskt samhälle. Operationellt definierar Sida demokratisk samhällsstyrning som den stat som fungerar på ett tillgängligt, förutsägbart, ansvarigt, öppet, deltagande och effektivt sätt inom ramarna för en rättsordning. Särskilt viktigt är att politiska partier är demokratiska och arbetar efter dessa ideal.

De mänskliga rättigheterna ger upphov till skyldigheter för staten. Ett viktigt element i en levande demokrati är också att kvinnor och män tillstår att de som individer både har rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. Sverige

stödjer en höjning av kvinnors och mäns kunskaper om sociala frågor och deras engagemang i dessa genom demokratiska organisationer. Detta inkluderar utbildning i medborgarkunskap och deltagande metoder i aktiviteter som rör barn. Utomstående aktörer kan dock bara stödja demokratiska krafter och ett aktivt civilt samhälle, inte skapa dessa.

Sverige kommer att bygga sitt utvecklingssamarbete inom området demokrati, mänskliga rättigheter och fredsfrämjande på en analys av filosofin, agerandet, styrkan och svagheten hos både staten och grupperna i det civila samhället. Där så är lämpligt kommer komplementärt stöd att ges både till staten och det civila samhället.

2.5. Kultur och institutioner

För att fred, respekt för mänskliga rättigheter och en demokratisk samhällsstyrning ska utvecklas krävs en gynnsam kulturell grogrund liksom ett ramverk av institutioner som försvarar och upprätthåller värdena ifråga. Den kulturella grunden stödjer inte bara freden, demokratin och de mänskliga rättigheterna, utan även det institutionella ramverkets tillkomst. Denna grund består av värderingar om icke-våld, ömsesidig tolerans och respekt, samarbete och jämställdhet, vilka alla underbygger rättvisa och mänsklig utveckling.

Det är svårt för nämnda institutioner att etableras utan värderingarna som bas. Inte desto mindre innebär skapandet av institutioner ett stort steg på vägen mot försvaret och stärkandet av dessa kulturella värderingar i samhället. Institutioner utgör således inte bara värderingarnas yttre ram, utan formar också deras innehåll.

2.6. Analytisk matris

Policyn utgår alltså från att varaktiga förbättringar måste förankras i och föras vidare genom ett antal institutioner dvs. ett legalt ramverk och ett antal organisationer inom staten och det civila samhället. Dessa institutioner måste emellertid i sin tur bäras upp av demokratiska värderingar och attityder liksom av respekt för andra och tolerans för oliktankande. Demokratins institutioner måste vara uttryck för en demokratisk kultur och vice versa. Dessa samband bör reflekteras i det svenska biståndet och kan illustreras på följande sätt:

Områden för svenskt bistånd:

	Stat	Civilt samhälle
Institution	1	2
Kultur	3	4

Biståndet idag domineras av insatser som syftar till att påverka värderingar och attityder genom stöd till grupper i det civila samhället (ruta 4). Däremot är det relativt få insatser som inriktas på att långsiktigt utveckla institutioner inom staten och det civila samhället (rutorna 1 och 2). Uppmärksamhet bör även

ägnas åt den kultur som finns inom offentliga institutioner (ruta 3). Mot denna bakgrund föreslås en viss förskjutning av tyngdpunkten när det gäller svenskt bistånd genom Sida för att främja fred, demokrati och mänskliga rättigheter.

Under gynnsamma omständigheter svarar berörda statliga och enskilda organisationer för att fred, försvaret av mänskliga rättigheter och demokratins funktion säkerställs. Samspelet mellan staten och det civila samhället i kulturellt och institutionellt avseende går om intet när staten griper till våldsmakt, kränker rättigheter och utövar diktatur; eller när betydande delar av det civila samhället tar till våld och terror för att främja sina syften. I sådana fall påverkas vanligen demokrati, mänskliga rättigheter och fred negativt.

Beroende på situationen kan bistånd erbjudas för att 'återställa matrisen' i den kulturella eller institutionella dimensionen, och i samarbete med staten och/eller det civila samhället. Noggrann analys måste göras, inom givna begränsande politiska förhållanden, innan beslut kan fattas huruvida bistånd ska ges till en oönskad regim, i syfte att främja en fredsprocess, eller snarare till dess motståndare i det civila samhället för att skydda dessa mot övergrepp och bidra till regimens fall. Där väpnad konflikt bryter ut måste det långsiktiga arbetet för kulturell och institutionell utveckling ofta stå tillbaka för andra, mer kortsiktiga insatser för återställande av fred så att de långsiktiga processerna för demokrati och fred kan komma igång på nytt.

Således arbetar Sida, i gynnsamma situationer, tillsammans med staten och det civila samhället i ett långsiktigt perspektiv och med avseende både på den kulturella och institutionella dimensionen för att främja fred, mänskliga rättigheter och demokrati. Under ogynnsamma omständigheter väljer Sida sina partners noga, oftast men inte endast från det civila samhället, med målet att bidra till att gynnsamma förhållanden för fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter åter byggs upp. I sådana situationer behöver ofta nyckelindivider och dynamiska aktivistorganisationer identifieras och stödjas. I en situation av väpnad konflikt stöder Sida insatser för att hindra en upptrappning av konflikten och försöka bygga en hållbar fred.

3. Operationella definitioner

Med ovan angivna analytiska ramverk som utgångspunkt, och utifrån behovet av bättre fokus och vägledning i det konkreta arbetet, använder sig Sida av ett antal operationella definitioner inom området fred, demokrati och mänskliga rättigheter. Sida noterar dock att detta område rymmer komplexa processer som samverkar.

3.1. Främjande av fred

Fred är den nödvändiga grunden för utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter. Frånvaro av krig och andra väpnade konflikter, som resultat av ett undertryckande av konflikterna, brukar betecknas som *negativ fred*; till skillnad från *positiv fred*, som definieras som en situation av hållbar fred grundad på mänsklig säkerhet och icke-våld.

Konflikter är ofrånkomliga i samhället, och fungerar som pådrivande för förändring och förnyelse. Så länge som konflikter tar sig fredliga uttryck och lösningar, såsom genom demokratiska processer, utgör de en drivande kraft för utveckling. Konflikter som däremot blir våldsamma utgör ett hot mot mänskliga rättigheter och utveckling.

Sida *främjar fred* och definierar sitt bistånd med detta syfte som de aktiviteter där det primära målet är att förbättra förutsättningarna för mänskliga rättigheter, säkerhet och fredlig lösning av konflikter. Detta kan uppnås både i den kulturella och institutionella dimensionen genom att kvinnor och män engagerar sig i det civila samhället likväl som i statens förgreningar till försvar för freden. I operationellt syfte kan upprätthållandet av fredlig samexistens definieras i de två dimensionerna som:

- i) *En kultur av icke-våld*, karakteriserad av en i samhället genomsyrande uppfattning att konflikter aldrig bör lösas med våld, utan alltid med fredliga medel. Denna kulturella värdering är också en naturlig del av de mänskliga rättigheternas och demokratins kultur. Den kan stärkas bland annat genom utbildning och media.
- ii) *Ett legalt och institutionellt ramverk som stödjer freden*, vilket omfattar alla medborgare, både kvinnor och män, med lika rättigheter och skyldigheter, och vilket försvarar dem mot våld från andra medborgare och från myndigheterna. Detta ramverk bör inbegripa regler och procedurer för att lösa konflikter utan användande av våld. Statens monopol på våldsapparaten måste användas till medborgarnas försvar, och tillgripas med största försiktighet. Regelsystemet bör uppenbarligen förbjuda väpnade styrkor att blanda sig i det politiska eller civila livet, och sätta klara regler och gränser för polisens användande av våld.

Sverige kommer att stödja organisationer och initiativ som främjar en kultur av icke-våld och fredlig lösning av konflikter. Sida betecknar utvecklandet av respekt för mänskliga rättigheter och demokrati som grundläggande för främjandet av fred; flertalet insatser för demokrati och mänskliga rättigheter kan alltså även betraktas som fredsfrämjande insatser.

I situationer där väpnad konflikt håller på att bryta ut blir en särskild kategori av fredsfrämjande insatser nödvändig - *konflikthantering*.

3.2. Konflikthantering

Innan väpnad konflikt bryter ut kan bistånd bidra till *förebyggande av konflikten*, genom att riktade utvecklingsinsatser, program för demokrati och mänskliga rättigheter, och främjande av kommunikation mellan fientliga parter sätts in.

När väpnad konflikt brutit ut måste en kombination av strategiska insatser erbjudas. Sådana insatser för *konflikthantering* består bland annat av fredsbevarande operationer; tredje-partsinblandning; officiell och inofficiell diplomati; medling och dialog mellan grupper; stöd till lokala fredsfrämjande initiativ; försvar och rehabilitering av utsatta grupper; riktade resursöverföringar; och liknande åtgärder för att hindra och mota tillbaka

väpnade konflikter. Bistånd för konflikthantering som beaktar jämställdhet och klasskillnader kan spela en positiv roll genom att främja:

- *fredsbyggande*: aktiviteter som ska främja kommunikationen mellan grupper som är i konflikt och/eller erbjuda försvar åt dem, liksom åt oskyldiga civila och barn;
- *nödhjälp*: bidra med humanitärt stöd till konflikten's offer;
- *återuppbyggnad*: bidra till samhällets återuppbyggnad.

Insatser av diplomatisk, militär eller humanitär art som Sverige stödjer i situationer av väpnad konflikt, för att bidra till fredsbyggande, nödhjälp och rehabilitering, och återuppbyggnad, definieras av Sida som insatser för *konflikthantering*. Som begreppet indikerar ska dessa typer av insatser *koordineras*.

3.3. Demokrati

Demokrati har, för Sida, två viktiga dimensioner: demokrati som ett system av lagar och institutioner, och demokrati som ett system av kulturella värderingar och sociala relationer. Dessa dimensioner täcks i följande operationella definitioner:

i) Konstitutionell demokrati: en styrelseform som inbegriper det formella och universella deltagandet av landets vuxna medborgare i ett konkurrensbetonat val av politiska representanter, vilka leder landet inom ramen för en konstitutionell stat och ett oberoende rättssystem.

Konstitutionell demokrati kan ses som ett särskilt system av formella processer och fungerande institutioner, av vilka några är offentliga och några finns inom det civila samhället, som kan skilja sig från land till land men i regel utgörs av fyra samverkande strukturer:

- (a) Ett system av regelbundna, fria och rättvisa konkurrensbetonade val;
- (b) Ett system av öppen, tillgänglig och ansvarig samhällsstyrning;
- (c) Ett oberoende rättsväsende;
- (d) Ett system som erkänner och efterlever civila och politiska mänskliga rättigheter upprätthåller principen om icke-diskriminering och tillåter bland andra yttrandefriheten, förenings- och mötesfriheterna, och friheten för oberoende media.

Denna grundläggande definition av demokrati anser Sida ha universell giltighet. Sida vill främja konstitutionell demokrati i alla samarbetsländer som ett minimalt villkor för social rättvisa, realiserandet av mänskliga rättigheter, jämställdhet och en hållbar social utveckling.

ii) Samhällelig demokrati: en demokratisk kultur av jämlik samlevnad, som tar sig uttryck i toleranta relationer, en beredvillighet att kompromissa, en respekt för skillnaden mellan det offentliga och privata livet, och lika möjligheter att delta i alla institutioner inom staten och det civila samhället.

Sida kommer aktivt att främja framväxten av en deltagande samhällelig demokrati i denna breda mening, ofta indirekt genom utvecklingssamarbetet i sin helhet. Detta kräver, först och främst, ett aktivt civilt samhälle i vilket en demokratisk kultur kan gro; vidare att de formella institutionerna i den konstitutionella demokratin genomsyras av en deltagandets kultur. Sverige betraktar hållbarheten hos demokratin som beroende av utvecklandet av en sådan kulturell grund.

3.4. Mänskliga rättigheter

Mänskliga rättigheter och friheter, bestående av medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, är universella, odelbara och ömsesidigt beroende. De definieras i ett system av 30 internationella konventioner, vars artiklar blir bindande ('hard law instruments') för de stater som ratificerar dem, och vidare av omkring 50 deklarationer om mänskliga rättigheter ('soft law instruments'). De sex viktigaste FN-instrumenten, förutom den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna är: Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (och dess tilläggsprotokoll från 1977); Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter; Konventionen för eliminering av alla former av rasdiskriminering; Konventionen för eliminering av alla former av diskriminering mot kvinnor; Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning; och Konventionen om barnets rättigheter. Stor betydelse har också FN:s Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet.

Staten är central och ansvarig för realiserandet av mänskliga rättigheter. De mänskliga rättigheterna ger upphov till skyldigheter för staten, i form av begränsningar i dess aktiviteter likväl som skyldigheter att försvara medborgare, kvinnor och män, mot kränkningar och att tillförsäkra dem åtnjutandet av deras rättigheter. Demokratiska stater har visat sig vara de som kränker rättigheter minst och uppfyller dem bäst; per definition inbegriper demokrati implementeringen av medborgerliga och politiska rättigheter. Främjandet av demokrati är ett centralt sätt att främja mänskliga rättigheter och fred.

Sida definierar sitt stöd till mänskliga rättigheter som alla de insatser som har det primära målet att förbättra statens respekt för och försvar av individers och grupperns lika åtnjutande av deras medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella mänskliga rättigheter. Liksom för demokrati identifierar Sida två operationella dimensioner:

i) *Det institutionella ramverket för mänskliga rättigheter*: bestående av de formella processer och institutioner som bildar ram för efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna. Det skapas delvis genom att regeringar åstadkommer de förutsättningar som krävs för att ratificera konventionerna; delvis genom nationell lagstiftning och inrättande av institutionella mekanismer för genomförande och övervakning, såsom rätts- och ombudsmannaväsende; till viss del genom riktad utbildning i mänskliga rättigheter för de grupper som särskilt ofta kränker rättigheter (polis, fängelsepersonal, osv.); och delvis

genom insatser i det civila samhället för att främja kunskap om mänskliga rättigheter, övervakning och påtryckning ('lobbying') genom dess institutioner.

Genom policydialog kommer Sverige försöka påverka stater att konsolidera sitt institutionella ramverk för mänskliga rättigheter genom ratificering av konventionerna (utan reservationer), och att genomföra rättsliga reformer som är i linje med konventionerna. Sida kommer också bidra till stärkandet av de viktigaste institutionerna hos staten och det civila samhället för försvaret och efterlevnaden av mänskliga rättigheter, i synnerhet de demokratiska, exekutiva och legala systemen.

ii) *En mänskliga rättigheternas kultur*: inbegripande ett brett kunnande och erkännande i samhället om värderingar som tolerans, icke-diskriminering och respekt för mänsklig värdighet. Detta åstadkoms delvis genom breda utbildningsinsatser bland män, kvinnor och barn, genom medveten strävan inom organisationer att påverka attityder, och genom övervakning av och juridisk hjälp för att lösa dispyter.

Sverige kommer fortsätta sitt stöd till mänskliga rättighetsorganisationer i det civila samhället och vara öppet för samarbete med positivt inställda demokratiska regeringar för att bidra till utvecklandet av en mänskliga rättigheternas kultur. Sveriges andra former av utvecklingssamarbete bidrar ofta också till detta.

4. Strategi

Utifrån detta analytiska ramverk klassificerar Sida sitt samarbete och bistånd i två kategorier av program inom demokrati, fred och mänskliga rättigheter (MR):

- a) program som har demokrati och mänskliga rättigheter, konflikthantering och fredsfrämjande som sina primära målsättningar;
- b) program som har främjandet av fred, demokrati och mänskliga rättigheter som en betydande målsättning, eller inom vilka deras främjande är en naturlig komponent.

Sida kommer undersöka alla andra biståndsprogram och projekt utifrån perspektivet att de inte får ha skadliga effekter för fred, demokrati och mänskliga rättigheter. Främjandet av jämställdhet måste ges uppmärksamhet i alla kategorier av insatser, i enlighet med Sidas handlingsprogram för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Sverige kommer i dialogen med alla samarbetsländer att ge mer prioritet åt demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktfrågor. Dialog är ett viktigt instrument för att främja dessa målsättningar i samarbetsrelationen, men den bör användas selektivt och försiktigt. Användande av villkor i utvecklingsbiståndet för att tvinga igenom reformer inom demokrati och mänskliga rättigheter kommer dock som regel endast tillämpas som del av samordnade politiska åtgärder tagna av svenska regeringen och andra partners (möjligen med undantag av riktade insatser för demokrati och mänskliga rättigheter). Sida kommer bedriva regelbundna konsultationer med

Utrikesdepartementet angående konfliktsituationer, mänskliga rättigheter och demokrati i samarbetsländer och viktiga regioner.

4.1. Aktiviteter med demokrati, MR och fred som primär målsättning

Program med demokrati, fred och mänskliga rättigheter som primär målsättning kommer vanligen att riktas mot de formella institutionerna för demokrati och mänskliga rättigheter i det civila samhället och staten, särskilt offentliga och privata institutioner inom rättssystemet; de kan också bestå av strategiska insatser på den kulturella nivån. Sida kommer för dessa program att göra ett noggrant val av lämpliga samarbetspartners. En bedömning kommer göras av Sida, där så nödvändigt i samråd med Utrikesdepartementet, av situationen för mänskliga rättigheter, konflikter och demokrati i länder föreslagna för samarbete, i syfte att anpassa sitt stöd efter de framsteg länderna gör avseende demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter.

Sverige kommer att koncentrera sitt bilaterala långsiktiga samarbete inom demokrati och mänskliga rättigheter till ett litet antal länder för vilka det finns en landstrategi ('LS-länder'). Särskild uppmärksamhet kommer ges de LS-länder där Sverige har representation för utvecklingssamarbete, där framsteg kan skönjas gällande demokratisering och där regeringen visar politisk vilja att respektera och försvara MR. Landstrategin kommer ta hänsyn till andra givares aktiviteter på detta område, och kommer även avgöra målsättningar, omfattning, anslagspost och arbetsfördelning för de svenska åtagandena.

I prioriterade LS-länder, där Sida kan stödja en pågående gynnsam utveckling för fred, demokrati och mänskliga rättigheter, kommer Sverige särskilt uppmärksamma utvecklandet och stärkandet av nyckelinstitutioner inom staten, centralt likväl som lokalt, i ett långsiktigt perspektiv. Samtidigt kommer Sverige med känslighet tillämpa en *komplementaritetsprincip*, dvs. insatser för att förbättra statens beteende på givna områden ska kompletteras med stöd till relevanta organisationer i det civila samhället som fullt ut (och oberoende) kan svara mot den förändrade situationen. Med hänsyn till den demokratiska processens dynamiska karaktär, kan Sida också finansiera kortsiktiga aktiviteter av strategisk natur som kan knytas till den långsiktiga institutionsbyggande processen.

I en bredare krets av länder kan demokratistöd användas strategiskt, och som stöd för den politiska dialogen för att understödja demokratiska processer, främst (men inte enbart) till det civila samhället. Stöd till svenska enskilda organisationer för deras arbete med stärkandet av det civila samhället kommer fortsätta, finansierat genom folkrörelseanslaget (se 4.3. nedan).

I länder som inte uppvisar tecken på positiv politisk vilja eller framsteg i dessa hänseenden kan Sverige använda insatser inom demokrati och mänskliga rättigheter strategiskt som stöd åt positiva krafter, framförallt genom icke-statliga kanaler, för att bidra till stärkandet av det civila samhället och skyddet av mänskliga rättigheter och rättssystemet.

Vid valet av partners kan Sida också identifiera svenska organisationer, FN, andra internationella eller regionala organisationer som är särskilt kompetenta

och inriktade på särskilda områden inom fred, demokrati och mänskliga rättigheter, och stödja dem i deras arbete, antingen generellt eller i en specifik landsituation, en specifik fråga eller ett särskilt ämnesområde. I sådana fall där väpnad konflikt håller på att bryta ut eller redan gjort det, kommer en annorlunda ansats att tillgripas (se 4.4. nedan).

4.2. Aktiviteter där främjande av fred, demokrati och mänskliga rättigheter är en sekundär men betydande målsättning

Program med betydande målsättning att främja detta område är de program inom utvecklingssamarbetet som har något annat primärt mål, men där aktiviteternas natur och inriktning och deras arbetsmetoder gör det naturligt att också aktivt främja fred, mänskliga rättigheter och demokrati och deras kulturella bas i genomförandet av dem. Sådana betydande målsättningar är:

- stimulans av individers och grupperas deltagande i det politiska, sociala och ekonomiska livet, i utvecklingsplanering, etc.;
- utvecklande av demokratiska arbetsformer i organisationer i det civila samhället, i partnersorganisationer för svenska enskilda organisationer, etc.;
- förbättring av ledningen inom staten och dess strukturer;
- förbättring av efterlevnaden och realiserandet av olika former av mänskliga rättigheter inom samarbetsprojektens aktiviteter;
- främjande av kvinnors rättigheter och lika deltagande.

I planeringen av sådana program kommer Sida ta ställning till deras potential att främja fred, demokrati och mänskliga rättigheter, och om relevant inbegripa sådana sekundära målsättningar i avtalen. Potentialen hos vilket program som helst att främja dessa sekundära mål kommer att ha positiv betydelse för Sveriges bedömning om att stödja dem eller inte.

Fyra särskilda sorters insatser med sådan potential kommer stödjas aktivt av Sida för att främja demokratisering, fred och efterlevnaden av mänskliga rättigheter:

Demokratisk samhällsstyrning ('good governance') på central och lokal regeringsnivå:

Utvecklingen av en generellt effektiv, tillgänglig, ansvarig och öppen stat är en nödvändig del av demokratisering. När aktiviteter genomförs med målet att bygga statliga institutioner utanför 'kärnan' av dem som ingår i konstitutionell demokrati, antingen som den huvudsakliga verksamheten eller som komplementär aktivitet i ett program, bör de också sträva efter att främja demokratisk samhällsstyrning.

Demokrati och mänskliga rättigheter genom utbildning:

Sverige stödjer utbildningssektorn, och kommer med särskilda program främja vuxenutbildning, medborgarutbildning och utbildning i mänskliga rättigheter. Läskunnighet, kunskap att räkna och att förstå medborgarskapets innebörd är viktiga steg i utvecklandet av en demokratisk kultur och demokratiska styrelseformer. Sveriges stöd till universitet kan också på detta sätt spela en betydelsefull roll.

Individuellt och gruppbaserat deltagande:

Alla organisationer i samhället som arbetar demokratiskt spelar en viktig utbildande roll. Även om deras främsta mål skulle vara något annat, är denna sekundära funktion värd att betona i det svenska utvecklingssamarbetets aktiviteter. Sverige kommer att uppmuntra individers och gruppers deltagande i det politiska, sociala och ekonomiska livet genom sitt stöd till utvecklingsaktiviteter. Kvinnors och mäns aktiva deltagande på lika villkor kommer att främjas. Sådant deltagande bidrar samtidigt till utvecklandet av en demokratisk kultur och är således nödvändig utifrån demokratin, de mänskliga rättigheternas och fredsforebyggandets perspektiv.

Stöd till kulturens utveckling:

Svenskt stöd till kulturens utveckling inverkar också på främjandet av värderingar som tolerans, jämlikhet mellan kvinnor och män, icke-våld och ömsesidig förståelse, vilka är nödvändiga för att demokratin och de mänskliga rättigheterna ska frodas.

4.3. Främjande av pluralism i samhället

Historiskt har svenska enskilda organisationer, som en av hörnpelarna i Sveriges utvecklingssamarbete, bedrivit verksamhet tillsammans med Sida men också utvecklat sina egna samarbetsprogram, vanligen med enskilda organisationer i fattiga länder. Dessa program har nästan utan undantag relevans för fred, demokrati och mänskliga rättigheter, antingen för att deras primära mål är att främja demokrati och mänskliga rättigheter - som nämnts står för närvarande organisationerna för en stor del av Sveriges program - eller därför att den långsiktiga effekten av deras nära samarbete med organisationer i det civila samhället i gemensamma frågor blir att främja relevanta värderingar och attityder.

Sida kommer fortsätta ge stöd åt svenska enskilda organisationer för deras program, och ska sträva efter ett närmare samarbete med dem, ibland genom samverkan i långsiktiga projekt inom demokrati och mänskliga rättigheter eller insatser för konflikthantering, i andra fall genom att föreslå samarbete i genomförandet av komplementaritetsprincipen; på detta sätt kan Sida också bättre dra nytta av deras rika erfarenheter.

4.4. Fredsfrämjande insatser och konflikthantering

Sveriges mål är alltid att bidra till skapandet av förutsättningar som hindrar våldsamma konflikter att bryta ut, dvs. att genom sitt utvecklingssamarbete bygga hållbart politiskt, socialt och ekonomiskt välstånd. I detta avseende kan allt stöd från Sida ses som fredsfrämjande; i synnerhet spelar stödet till demokrati och MR en sådan förebyggande roll.

I situationer där väpnad konflikt synbarligen håller på att bryta ut eller redan har gjort det kommer Sida, på regeringens instruktioner och i samarbete med andra organ och enskilda organisationer, bidra till insatser för konflikthantering. Som regel kommer Sida inte handla helt på egen hand, utan delta i insatser av legitima internationella aktörer med liknande mål, för återställande av fred. Innan väpnad konflikt bryter ut kan detta innebära till exempel en förändring av

Sveriges biståndsprofil eller insättande av riktade stödinsatser som kan bidra till förebyggande av konflikt.

I länder för vilka det finns en landstrategi (LS-länder) ska Sverige analysera konfliktrisker och pågående väpnade konflikter, och ge prioritet åt insatser och arbetsmetoder som minskar motsättningar i samhället och förebygger konflikt.

I icke-LS-länder där situationen är akut eller där konflikter har en lång historia, och där Sverige har lång erfarenhet och ett särskilt ansvar för övervakning, kommer en nära lägesbevakning och hög insatsberedskap att upprätthållas.

Sverige kommer forma sitt stöd i konfliktsituationer i ett långsiktigt perspektiv, med siktet så långt möjligt inställt på förebyggande av väpnad konflikt, och därefter på upphörandet av stridigheterna - så att negativ fred erhålls - och på återuppbyggnad - så att förutsättningar för positiv fred kan skapas. Den svenska rollen i konflikthantering kommer vara att erbjuda stöd i form av diplomatiskt ingripande och deltagande i fredsbevarande operationer, liksom resursöverföringar, vilka tillsammans, samordnade, utgör ett enhetligt paket av insatser för konflikthantering. Utrikesdepartementet har ansvaret för de politiska besluten, de diplomatiska aktiviteterna och Sveriges deltagande i fredsbevarande styrkor.

Sidas roll blir att, inom ramen för den svenska utrikespolitiken, komplettera med biståndsinsatser för konflikthantering av huvudsakligen tre slag: fredsbyggande insatser, humanitära insatser, och stöd till återuppbyggnad (se 3.2. ovan). Fredsbyggande aktiviteter kan ha som mål både att främja kommunikationen mellan grupperna som är i konflikt och att erbjuda försvar åt dem, liksom åt oskyldiga civila och barn. De kan utgöras av demilitarisering, demobilisering och avväpnande av soldater och deras återintegrering tillbaka i det civila livet; minröjning, försoningsinsatser, vapenkontroll, och repatriering av flyktingar. De kan riktas mot en lång rad av sektorer, som infrastruktur, hälsa och utbildning, och kan även främja institutionerna och kulturen underliggande demokrati och mänskliga rättigheter, vilket Sverige menar är den mest effektiva långsiktiga strategin för att återställa och bevara freden. Sida inser dock vilken begränsad betydelse biståndet nödvändigtvis kan ha för att konflikter ska trappas ner.

Sida kommer att forma sin organisation så att insatserna blir väl samordnade med Utrikesdepartementets och lättare och snabbare kan inplaceras i, och svara mot, de breda konflikthanteringsinsatserna.

4.5. Undvikande av negativ påverkan ('do no harm')

Alla andra program inom Sidas utvecklingssamarbete kommer att noggrant gås igenom under planeringen såväl som genomförandet av insatser, för att identifiera oönskade och skadliga effekter gentemot målen för demokrati och mänskliga rättigheter. Om Sverige stöder ekonomiska anpassningsprogram ska eftersträvas att dessa underställs den demokratiska processen, dvs. underställs offentlig granskning och parlamentariskt godkännande vad gäller deras utformning och genomförande.

I situationer av väpnad konflikt kommer Sidas mål som minimum vara att undvika negativ påverkan i sitt bistånd, dvs. identifiera oönskade effekter som kan förvärra konflikten.

5. Prioriteringar

Sverige behöver ett program som är välfokuserat, koncentrerat och effektivt. Enligt Sidas analys åstadkoms effektivitet bäst genom en förbättrad anpassning efter de lokala förhållandena och genom tydligare målformulering, med sammanhängande höjning av uppmärksamhet på hur de uppsatta målen hänger samman med tillgängliga medel och befintliga förutsättningar i landet. Prioritering betyder således snarare en förskjutning av tyngdpunkten Sverige ger olika områden än skapandet av helt nya program.

Med ledning av landstrategiprocessen, och i dialog med mottagarna, kommer Sverige att land för land identifiera de särskilda frågor och relevanta områden som ska ges prioritet. I fråga om ämnesområden, givet det begränsade antal institutioner och organisationer som är centrala för den demokratiska processen och försvaret av de mänskliga rättigheterna, kommer Sverige förbättra sin kapacitet att ingå samarbete på följande strategiska områden, och särskilt betona dem som markerats med asterisk (*):

*Rättssystemet:

Förbättring av rättssystemets tillgänglighet och funktion och konsolidering av dess organisering i den offentliga sektorn och det civila samhället. Detta inbegriper stärkande av rättsväsendets oberoende; revidering, utarbetande och tillämpning av lagar; etablerande av rättshjälp och ombudsmannafunktioner; och reformerande av åttalar-, polis- och fängelseväsendena i enlighet med mänskliga rättighetskriteria.

*Oberoende media:

Utvecklande av oberoende press och andra media bl a genom stöd till regionala mediasammanslutningar och till journalistutbildning, samt till utvecklande av pressombudsmannaämbeten som kan hjälpa media att ansvarsfullt ta sitt ansvar som väktare av demokratin, respekten för mänskliga rättigheter och bevarandet av fred.

Andra kärnområden inom det demokratiska systemet:

Stöd till det demokratiska systemets nyckelfunktioner, t ex:

- *höjning av parlamentets och lagstiftningsprocessens effektivitet;
- uppbyggnad av politiska partiers demokratiska kapacitet genom samarbete med 'systerpartier';
- *utvecklande av lämpliga former för lokal demokrati, lokal samhällsstyrning och kommunal förvaltning, som främjar tillväxten av praktisk demokrati och deltagande av kvinnor och män i planering och genomförande av utvecklingsprojekt;
- stöd till demokratiska val, för väljarutbildning och institutionaliseringen av valsystemet och -procedurerna, och deltagande i valobservation;
- *främjande av kvinnors deltagande i politiskt beslutsfattande och på politiska poster;

- främja medborgarutbildning ('civic education') genom information och utbildning.

Efterlevnad av mänskliga rättigheter:

Stöd till efterlevnaden och försvaret av mänskliga rättigheter, bl a:

- *i dialogen med regeringar förespråka att de ratificerar och efterlever de internationella och regionala konventionerna om mänskliga rättigheter, och bidra till att finansiera realiserandet av dessa;
- *stärkande av inhemska MR-organisationer, med prioritet till dem som undervisar om och sprider kännedom om de mänskliga rättigheterna, undersöker och dokumenterar kränkningar; erbjuder rättshjälp, och mobiliserar lokal och internationell opinion som påtryckning mot myndigheterna;
- stärkande av organiseringen inom och kapaciteten hos fackföreningsrörelsen;
- *genom stöd till ett urval regionala och internationella nätverk och organisationer för mänskliga rättigheter främja övervakning av MR-situationen, bistå offer för övergrepp mot mänskliga rättigheter, utveckla kapaciteten hos MR-organisationer i berörda länder, och utöva påtryckning mot regeringar för att förbättra deras efterlevnad av MR.

*Sverige kommer i utvecklingssamarbetet verka för jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter, och se till att jämställdhetsperspektivet genomsyrar allt samarbete, särskilt på områdena demokrati, fred, mänskliga rättigheter och konflikthantering.

*Sverige kommer stödja insatser för att barnets rättigheter respekteras och försvaras i enlighet med Konventionen om barnets rättigheter.

*Sverige kommer stödja insatser som främjar funktionshindrades fulla åtnjutande av sina mänskliga rättigheter, i enlighet med FN:s Standardregler.

Sverige kommer även eftersträva att ursprungsfolks mänskliga rättigheter, diskriminerade minoriteters rättigheter eller andra sårbara gruppers rättigheter ges stor synlighet i samarbetsprogram i länder där de utsätts för allvarliga övergrepp.

*Program med demokrati och MR som betydande sekundära mål:

Två sorters aktiviteter med betydande målsättning att främja demokrati och respekt för mänskliga rättigheter kommer ges prioritet av Sida:

- Demokratisk samhällsstyrning ('good governance') på central och lokal regeringsnivå;
- Individens och gruppers deltagande i och genom samarbetsprogram.

6. Arbetsmetoder

Utvecklingssamarbete inom dessa områden är mer känsligt än flertalet andra områden. Sverige kommer därför eftersträva en grundlig analys av kontexten innan några insatser görs, inklusive identifiering av lämpliga samarbetspartners. Flexibilitet kommer också vara vägledande. Följande hänsynstaganden kommer att styra Sidas arbete:

6.1. Landstrategier

Sverige tar fram landstrategier för alla sina viktiga samarbetsländer (LS-länder). Relevanta aktörer blir rådfrågade. Landstrategin anger ramarna för mål, omfattning, anslagspost och arbetsfördelning inom Sida för demokrati- och MR-programmen.

Situationen vad gäller fred, MR och demokrati utgör en obligatorisk del av strategin. Strategin ska täcka insatser med primära mål att främja området, liksom sådana med sekundära freds-, demokrati- och MR-inslag, samt överväga hela programmets potentiellt negativa inverkan på demokrati, mänskliga rättigheter och väpnade konflikter. Genom landstrategin ska stöd på dessa områden få en ordinär plats i landprogrammen i ett långsiktigt perspektiv.

6.2. Sektoranalys

I de LS-länder som ska prioriteras kommer en sektoranalys att utarbetas i samarbete med viktiga aktörer i länderna, som del i landstrategiprocessen.

Angående övriga länder: I de med svensk ambassad rapporterar denna varje år till Utrikesdepartementet om situationen vad gäller mänskliga rättigheter. Denna rapportering föreslås breddas och i någon mån fokuseras, så att ett antal nyckelfrågor, inklusive demokrati och konfliktfrågor, fullt ut kan täckas in.

I länder utan permanent svensk officiell representation kommer rapporter från svenska enskilda organisationer eller andra organ och enskilda organisationer kring situationen för demokrati, mänskliga rättigheter och konflikt att användas efter behov.

6.3. Policydialog

Policydialog har identifierats som ett mycket viktigt sätt att försvara mänskliga rättigheter, främja jämställdhet, uppmuntra en demokratisk utveckling och förebygga väpnad konflikt. Dialogen kan lämpligen arrangeras som en reguljär del av planeringen, genomförandet och uppföljandet av program för demokrati och mänskliga rättigheter. Ytterligare tillfällen för dialog bör sökas när mottagarens politik och verksamhet kränker mänskliga rättigheter eller försvagar demokratin, särskilt när sådana aktiviteter får inverkan på relationen mellan länderna. Samordning med andra länder angående dialogfrågor kan också utvecklas.

I princip har Utrikesdepartementet, genom de svenska ambassaderna, ansvaret för utformningen och organiserandet av policydialogen på det politiska eller mellanstatliga planet. Sida stöder departementet och berörd ambassad med sakinformation och analys av frågorna. Sida-personal ansvarar för att föra relevant dialog med mottagarorganisationer på projektnivå och inom ramen för olika projekt, under samråd av och i samarbete med ambassadens politiska representanter.

6.4. Svenska enskilda organisationers roll

Sverige stöder huvudsakligen två samarbetsformer mellan svenska enskilda organisationer och utvecklingsländer. Svenska organisationer som utvecklar program i samarbete med sina organisationspartners på eget initiativ och ansvar kommer fortsätta uppmuntras och stödjas av Sida enligt ett 20:80-förfarande. Denna finansieringsform förutsätter att programmet överensstämmer med Sveriges mål för utvecklingssamarbete. Detta samarbete kommer fortsätta i syfte att utveckla demokratiska relationer och en demokratisk kultur i och genom partnerorganisationerna i det civila samhället.

Sida samarbetar också med specialiserade organisationer, och kan antingen stödja deras arbete eller uppdra åt dem att genomföra program på dessa områden. Sida kommer på detta sätt även fortsättningsvis aktivt dra nytta av folkrörelsernas samlade expertis och erfarenhet. Sida kommer främja ett utbyte av erfarenheter och samråd mellan och med enskilda organisationer för gemensam planering och kapacitetsuppbyggnad.

På senare år har också de mellanstatliga kontakterna i frågor om demokrati och mänskliga rättigheter ökat. Sida kommer sträva efter ett fortsatt ökat deltagande av svenska statliga institutioner i demokrati- och mänskliga rättighetsprogram genom institutionellt samarbete.

6.5. Utveckling av den svenska resursbasen

Sida bör ägna mer uppmärksamhet åt att utveckla den svenska resursbasen inom följande områden, vilka är viktiga för genomförandet av denna policy (som har nämnts ovan under avsnitt 5.):

- Områden inom rättssystemet med speciell relevans för demokrati och mänskliga rättigheter
- Kapacitetsbyggande inom press och andra medier
- Demokratisk lokal samhällsstyrning
- Medborgar- och mänskliga rättighetsutbildning
- Polisarbete, försvar, säkerhet
- Verksamhet för konflikthantering
- Främjande av jämställdhet
- Forskning, övervakning och dokumentering inom de tre områdena.

Sida kan anlita resurser utanför Sverige (inklusive lokalt och regionalt) för att täcka in relevanta områden eller områden där den svenska resursbasen är otillräcklig.

6.6. Samarbete med lokala organisationer i det civila samhället

Komplementaritetsprincipen innebär ett betydande samarbete mellan Sverige och lokala enskilda organisationer, vilka har en viktig roll inom rättssystemet, övervakningen av mänskliga rättigheter osv. Stödet till dessa organisationer ska fortsätta oförminskat, eftersom det är ett viktigt sätt att stärka det civila samhällets roll.

Sida ska dock söka undvika att lokala enskilda organisationer blir ekonomiskt beroende och/eller otillbörligt styrda av Sidas program. Där det är möjligt kommer Sida stödja lokala organisationer genom 'paraplyorgan' såsom svenska organisationer, regionala enskilda organisationer eller självständiga lokala stiftelser.

Om Sida uppdrar åt en lokal eller nationell organisation att genomföra ett program, så måste denna först visa att deltagandet åtnjuter medlemmarnas fulla förtroende. Om en lokalt baserad organisation ansöker om finansiering kommer Sida använda en *princip om egeninsats* vid bedömningen, dvs. organisationen bör visa att den också kommer att anlita eller mobilisera andra resurser för aktiviteterna (såsom volontärarbete eller lokal penninginsamling), för att undvika beroendeställning till Sida. Sida kommer naturligtvis ta hänsyn till inom vilka omständigheter organisationen genomför sina aktiviteter.

6.7. Samarbete med regionala och internationella demokrati- och MR-organisationer

Sida samarbetar med ett antal regionala och internationella organisationer som främjar demokrati och mänskliga rättigheter. Många av dessa spelar en viktig roll i övervakningen och säkerställandet av mänskliga rättigheter, liksom främjandet av fred, och Sida ser dem som viktiga aktörer inom dessa områden.

Några av organisationerna har blivit beroende av Sida för sin fortlevnad. Under de närmaste tre åren kommer Sida att utvärdera ett antal organisationer. Syftet är att koncentrera detta samarbete till ett mindre antal strategiska organisationer med vilka Sida vill inleda ett mer långsiktigt och nära samarbete. Samarbete med övriga organisationer, till vilka projektstöd ges, kommer gradvis begränsas till verksamheter som vad gäller regioner, länder och sektorer är prioriterade i det svenska utvecklingssamarbetet.

Genomgående ska Sida försöka undvika att stödja någon dylik regional eller internationell organisation med mer än 50 procent av dess totala budget.

6.8. Regionala angreppssätt

Det svenska stödet kommer framförallt utformas med hänsyn till varje lands specifika situation. I några regioner kan Sverige ändå ha anledning att använda regionala angreppssätt eller prioritera specifika områden och program.

I vissa regioner har nätverksorganisationer utvecklats för övervakning och främjande av demokrati och mänskliga rättigheter. Regionalt samarbete och nätverk mellan enskilda organisationer, och även mellanstatliga initiativ, spelar en allt effektivare roll i stärkandet av demokrati och MR, påskyndandet av kvinnors mänskliga rättigheter och ställning i samhället, samt främjandet av fred. Sverige kan stödja dessa genom verksamhetstöd eller på projektfinansierad grund. Sverige bör också bidra till konflikthantering och fredsfrämjande genom stöd till regionala initiativ från stater som angränsar till konflikt.

6.9. Kapacitetsbyggande inom länderna

Denna policy förutser ett gradvis stärkt fokus på de samarbetsländer som strävar efter att utveckla demokratiska styrelsesätt och förbättra respekten för mänskliga rättigheter. Prioritet kommer därför att ges till institutionell kapacitetsuppbyggnad inom länderna, i ett långsiktigt perspektiv (ca 5 år). En angelägen fråga är att många lokala organisationer, parallellt med bidrag till deras aktiviteter, skulle behöva utbildning i planering och finansiell förvaltning.

Utbildning av lokala 'folkbildare', speciellt kvinnor, är ett bra sätt att stödja kapacitetsuppbyggnad inom vissa områden. Sida anser dock inte att utbildningskurser i sig är ett generellt effektivt medel att uppnå mål inom demokrati och mänskliga rättigheter. Sida vill framförallt stödja utbildningsinsatser då dessa har förankring i det organisatoriska sammanhanget och knyts till kompletterande institutionsuppbyggande aktiviteter. Sida bör följaktligen reducera stödet till program som består av isolerade utbildningsaktiviteter.

6.10. Kapacitetsbyggande inom Sida

Denna policy och medföljande handlingsprogram kräver att Sida rekryterar och utvecklar nya typer av resurser inom Sida och på ambassaderna. HK och fältpersonal kommer att utbildas i hur policyn ska tillämpas i projektplanering och administration.

6.11. Samordning inom länderna

På den nationella nivån ska Sverige försöka främja samordning och rationalisering mellan givare, internationella enskilda organisationer och inomstatliga aktörer. Det primära målet med dylika samordningsinsatser är att samarbetsländerna har fullt ägandeskap av aktiviteterna. I länder med en 'positiv' regering kommer Sverige att uppmuntra regeringen att ta en ledande roll i samordningen. I övriga länder kommer andra sammansättningar av aktörer behöva utvecklas, ibland så att givarna samordnar sina påtryckningar på regeringar att respektera mänskliga fri- och rättigheter.

Sverige kommer också delta i det DAC-initiativ som ska stärka samordningen på nationell nivå och utvecklandet av 'deltagande i utveckling' och 'demokratisk samhällsstyrning'².

6.12. Relationer med internationella aktörer

Denna policy överensstämmer med DACs 'Orientation on Participatory Development and Good Governance' (1995), som täcker bl a utvecklingssamarbete inom demokrati och mänskliga rättigheter, och vilken Sverige generellt kommer att befrämja. Sida ska samarbeta med likasinnade

² OECD Development Assistance Committee: *Policy Note on Strengthening Country Level Coordination for Participatory Development and Good Governance* (undertecknat på High Level Meeting, 6-7 Maj 1996).

givare, speciellt andra nordiska länder. Sverige kommer också ta denna policy som vägledning för sitt deltagande i DACs arbetsgrupp för konflikter, fred och utvecklingssamarbete, för att bidra till upprättandet av bra riktlinjer.

Inom EU kommer Sverige verka för en samordning av medlemsländernas policies, särskilt på mottagarlandsnivå, och arbeta för att EU-stödet ska överensstämja med DACs riktlinjer, delvis genom mekanismen för EUs landstrategier. Sverige ska också uppmuntra utvecklingen av riktlinjer, inom EUs strategi för konflikthantering, för en ökad samordning av insatser och minskade enskilda bilaterala insatser i situationer av väpnad konflikt, där medlemsländer har egenintresse.

I de fall där internationella givare har olika intressen eller policies kommer Sverige försöka påverka dem att samarbeta på nationell nivå, och att program genomförs genom bäst lämpade beslutskanaler, i enlighet med mottagarlandets demokratiska system och lagar.

6.13. Utvärderingar och resultatnriktade arbetsmetoder

Sida ska koncentrera sitt bistånd och ta fler egna initiativ till att identifiera relevanta program. Sida kommer prioritera sina aktiviteter mer noggrant, med tydligare och mer realistiska målformuleringar och fler långsiktiga och bärkraftiga program. Sida ska också följa upp sin verksamhet noggrannare och kommer föredra finansiering av tydligt definierade projekt hellre än att ge organisationer allmänt verksamhetstöd.

Sida ska där omständigheterna tillåter starkare uppmärksamma resultatrapportering och utvärdering av aktiviteter inom detta område, för att försäkra sig om att stödet uppnår de önskade och planerade resultaten. Utvärdering av resultat och effekter på dessa områden är, av naturliga skäl, ett komplext problem, och Sida kommer i samråd med sina samarbetspartners att försöka utveckla bättre metoder för detta.

7. Forskningssamarbete och analyser

Stärkandet av forskningskapaciteten inom de områden som denna policy behandlar kommer bidra till en bättre kontextuell och kulturell känslighet i det svenska stödet. Forskningskapacitet på dessa områden behöver också placeras nära politiska beslutsfattare och andra aktörer i de länder och regioner som berörs av deras beslut och agerande.

Regionalt ska Sida i framtiden fokusera på regionala organisationer i Centralamerika och Afrika, speciellt i östra och södra Afrika.

Inom samarbetsländerna har gjorts eller görs studier avseende val och demokratisering. Sida bör utöka sitt stöd också till forskning om mänskliga rättigheter och konfliktproblem. Sida ska undersöka möjligheterna till sådant stöd i samband med att man bereder avtal om forskningssamarbete, och då speciellt i afrikanska länder.

Svenska universitet och institutioner har byggt upp en anseelig forskningskapacitet och bedriver en mängd forskning inom områden relevanta för demokrati, mänskliga rättigheter och fredsfrämjande. Sida ska fortsätta att uppmuntra dylik forskning genom långsiktigt institutionellt stöd. Ett annat viktigt område är stöd till forskningssamarbete mellan svenska forskare och universitet och enskilda organisationer i utvecklingsländer. Under den kommande treårsperioden kommer fem svenska forskningsinstitutioner att erhålla långsiktigt institutionellt stöd, och projektstöd utgå till sju samarbetsforskningsprojekt.

Sida kommer också lägga ut uppdrag för målinriktad ('tillämpad') forskning på området. På den typen av forskning kommer Sida ställa samma krav när det gäller kvalitet och standard som på reguljär forskning. Forskningssamarbete ska generellt ta hänsyn till jämställdhet.

8. Målens tillämpning i Sverige

Sidas egen interna hållning och uppträdande gentemot sina samarbetspartners i det civila samhället, mottagarorganisationer och regeringar ska alltid vara exemplariskt och bidra till uppbyggnaden av demokratiska värderingar och relationer, och ska uppmuntra och respektera berörda parter deltagande och åsikter.

Sida ska sträva efter att föregå med gott exempel avseende jämställdhet genom att skapa en balans mellan kvinnor och män i konsultationer, uppdrag och hos sin egen personal. Speciell uppmärksamhet ska ägnas åt detta i fältarbete inom demokratisk samhällsstyrning och fredsfrämjande, där kvinnligt deltagande från svensk sida inte har varit särskilt framträdande.

Appendix 2:**STRATEGI FÖR STÖD TILL DEMOKRATISK SAMHÄLLS-
UTVECKLING OCH RESPEKT FÖR MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETER I CENTRAL- OCH ÖSTEUROPA³**

Riksdagen har beslutat att ett av fyra mål för samarbetet med Central- och Östeuropa skall vara att fördjupa demokratins kultur. I regleringsbrevet har Sida givits i uppdrag att utarbeta en strategi för hur en demokratisk samhällsutveckling och respekt för mänskliga rättigheter bör stödjas i samarbetet med Central- och Östeuropa. Strategin som är av övergripande karaktär och avsedd att ge generella riktlinjer för det svenska stödet föreslås gälla tills vidare. Utgångspunkten är de speciella förutsättningarna i Central- och Östeuropa. Utredning pågår inom Sida med sikte på att under hösten 1996 lägga fram förslag till regeringen om en allmän strategi för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter.

1. Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i central- och Östeuropa - en kort överblick över aktuella utvecklingstendenser

Den pågående omvandlingen i Central- och Östeuropa i riktning mot demokrati och marknadsekonomi är en i många avseenden löftesrik process av historisk betydelse.

Det är dock viktigt att hålla i minnet att demokratiska traditioner saknas i stor utsträckning och att rester av det gamla systemet fortfarande lever kvar. Begreppet demokrati ges ofta en annan innebörd än vi förväntar oss. Den samhälleliga omvandlingsprocessen är av djupgående karaktär och kommer att ta lång tid. Utöver systemskiftet då det gäller politik, ekonomi, rättsväsen etc, krävs en stor mental omställning hos den enskilda människan.

Länderna har i många avseenden ett gemensamt arv och därmed många gemensamma hinder i processen mot en demokratisering, bl a avsaknad av rättssamhälle och former för demokratiskt beslutsfattande liksom politiska partier, fackföreningar, intresseorganisationer etc. Samtidigt finns många olikheter, inte minst i hur omställningsprocessen genomförs och hur långt den nått på olika områden.

Demokratins formella ram i form av konstitutioner baserade på allmänna val och någon form av demokratisk maktfördelning har nu etablerats. Vallagar med ett i huvudsak acceptabelt innehåll samt kompetens att genomföra val finns också.

Partiväsendet är ännu under uppbyggnad och företer den i nyvunna demokratier ofta konstaterade splittringen och flyktigheten. Medborgarnas

³ Denna strategi har tagits fram inom Sida. I enlighet med regeringsbeslut skall den vara vägledande för svenskt demokratisamarbete med Central- och Östeuropa

insikt i vilka problem och möjligheter man står inför i landets ekonomi och politik är betydligt sämre än i väst. Väljarnas oförmåga till eller ovilja att utöva sin rösträtt på ett ansvarsfullt sätt begränsar dock i vissa länder fortfarande demokratins genomslagskraft.

Situationen för media har förbättrats, även om påverkansförsök från politikers sida förekommer. Den journalistiska kompetensen är förhållandevis hög, men erfarenheterna av opartisk, undersökande och förklarande journalistik är begränsade.

Respekten för mänskliga rättigheter har förbättrats, och systematiska och grova kränkningar av medborgerliga fri- och rättigheter förekommer inte längre. Detta gäller dock inte de områden, utanför det svenska närområdet, där det råder inbördeskrig eller militära stilleståndssituationer.

Lagarnas skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna har förbättrats. Den faktiska tillämpningen har dock ofta inte nått upp till en acceptabel nivå. De institutioner som sammantaget skall sörja för att den enskilde medborgarens rätt tillvaratas - polis, domstolar, förvaltningsinstanser etc - har ofta dåligt eller felaktigt utbildad och för fåtalig personal. Löneläget är lågt inte endast i relation till västeuropeiska förhållanden utan även i relation till levnadskostnaderna och till löneläget i den växande privata sektorn. Personalen har ofta inte anammat rättstatens grundläggande syn på statens relation till medborgarna. Korruption hos offentliga befattningshavare är fortfarande vanlig.

En organiserad brottslighet finns i varierande grad. Den är främst inriktad på droger, prostitution, illegala spel och liknande traditionella verksamhetsområden men har också förgreningar i affärsverksamhet. Oförvitliga medborgare kan visserligen undvika dessa verksamheter, men förekomsten har negativa följdverkningar på tilltron till att samhället fungerar enligt rättsstatliga principer.

Det missbruk av ställning och kontakter till egen fördel och på bekostnad av det allmänna bästa som förekommer i samband med övergången till marknadsekonomi och som enligt västerländsk uppfattning och lagstiftning troligen för det mesta skulle vara straffbar - och ofta även enligt landets lagar - drabbar medborgarna på olika sätt. Medborgarnas rättssäkerhet undermineras delvis av att samhället inte utvecklat effektiva former för att begränsa dessa typer av kriminalitet.

Det civila samhället är svagt utvecklat. Inflytelserika, demokratiska medborgarsammanslutningar som t ex kan hävda respekt för de mänskliga rättigheterna och bära upp en demokratisk kultur finns inte ännu. Medborgarna saknar i stor utsträckning erfarenhet och intresse av att försöka påverka och ta ansvar för samhällsutvecklingen.

På det formella planet är jämlikheten mellan män och kvinnor förhållandevis god. I praktiken är skillnaderna dock betydande och kvinnornas situation har i vissa avseenden försämrats i samband med den pågående omvandlingen.

Den situation och de utvecklingstendenser som beskrivits ovan bildar ram och utgångspunkt för de överväganden som nedan görs vad gäller inriktningen av stödet till demokrati och mänskliga rättigheter. Det är allmänt sett betingelser som är gynnsamma så till vida att det gäller stöd till processer som i hög grad ses som angelägna i samarbetsländerna och som - i flertalet fall - drivs av dem själva.

2. Vilken samhällsutveckling vill Sverige stödja?

Sverige vill bidra till att befästa demokratins formella ram på nationell, regional och lokal/kommunal nivå och medverka till att utveckla demokratins kultur till att allt mer genomsyra samhällets olika delar.

I detta ligger både åtgärder för att de formella demokratiska formerna faktiskt skall fungera och för att medborgarna skall utnyttja sina rättigheter att påverka landets politiska liv och samhällets styrning. För att detta skall bli möjligt vill Sverige öka möjligheterna till insyn liksom tillgången till vederhäftig och relevant information från den offentliga sektorn till medborgarna.

I samarbetet vill Sverige framhålla att medborgarna inte bara har rättigheter utan även ett ansvar för landets utveckling.

Sverige vill verka för att män och kvinnor deltar i den demokratiska processen och det politiska livet på lika villkor och i samma omfattning.

Sverige vill stärka det fria ordet och verka för att media fyller sin roll i demokratin på ett kompetent och effektivt sätt och med respekt för vedertagen journalistisk etik.

Sverige vill verka för kunskaper och engagemang hos kvinnor och män i samhällsfrågor, bl a genom demokratiskt uppbyggda folkrörelser.

Sverige vill bidra till stärkande av rättsstatens institutioner. Härutöver önskar Sverige motverka ideologier som kränker de mänskliga rättigheterna och främja ett samhällsklimat av tolerant samlevnad. Mest artikulera är ideologier som på etniska, språkliga eller religiösa grunder inte vill respektera andra folkgruppers rättigheter. Mindre artikulera men till sina verkningar betydande är diskrimineringen av kvinnor och den bristande respekten för barnets rättigheter.

Sverige vill öka möjligheterna för personer och institutioner med nyckelroller i vidareutveckling av demokrati och mänskliga rättigheter att delta i internationella nätverk. Dessa kan vara nybildade på regional bas eller redan existera på europeisk eller ännu bredare internationell nivå.

Målet för det svenska stödet är att få igång en livskraftig utveckling i riktning mot ovanstående ideal. Vi skall medverka en bit på vägen men medborgarna och staterna måste fullfölja utvecklingen med egna resurser.

3. Kan demokratisering och ökad respekt för mänskliga rättigheter påskyndas av utländskt stöd?

En förutsättning för ett framgångsrikt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter är att det finns tillräckligt starka inhemska krafter som verkar för den avsedda utvecklingen. Det är dessa krafter som drivit kampen mot förtryck, diktatur och utländskt herravälde, även om stöd utifrån i många situationer av starkt förtryck varit viktigt för framgång. Det är viktigt att hålla i minnet att befrielsen från kommunismen i Central- och Östeuropa genomfördes av länderna själva. När förtrycket upphört och demokratiseringsprocessen börjat, öppnas möjligheter för utomstående att bidra, men den avgörande betydelsen av de inhemska krafterna förblir lika stark.

Utländskt stöd till kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte för att konsolidera och fördjupa demokratin och de mänskliga rättigheterna kan därvid spela en betydande roll, inte minst genom att det skapar breda kontaktytor och bidrar till att förmedla nya intryck och impulser som kan förstärka och påskynda processen.

4. Vilka olika möjligheter har Sverige att påverka demokrati och mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa?

Det finns en stark önskan hos länderna i Central- och Östeuropa att närma sig det övriga Europa. Kontakter på regeringsnivå mellan Sverige och dessa länder kan därför ha effekter då det gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Sverige kan och bör även göra sin röst hörd, när de mellanstatliga organens agerande i förhållande till Central- och Östeuropa fastställs.

Svenska ideella organisationer kan i sina kontakter med motsvarande organisationer i Central- och Östeuropa spela en roll då det gäller att förmedla något av demokratins kultur. Inte endast kontakter som är direkt inriktade på detta utan allehanda utbyten på kulturella, idrottsliga och andra områden kan påverka dessa länders samhällsklimat i rätt riktning.

Ett centralt mål för stödet till Central- och Östeuropa har varit att främja övergången till marknadsekonomi. Detta bygger också på övertygelsen att befolkningens välbefinnande i det långa loppet ökas av detta. För stora befolkningsgrupper har emellertid levnadsnivån försämrats, vilket kan ha minskat deras tilltro till demokratin. Fortsatt stöd för en effektivare ekonomi skulle därför sannolikt stärka demokratins anseende i många människors ögon. Svenskt stöd lämnas bl a i form av kommersiellt betingade kontakter och via kunskapsöverföring. I båda fallen kan man dessutom räkna med att kontakterna med svenska synsätt skall ha en positiv bieffekt i riktning mot demokrati och respekt för individens rättigheter. Även om insatser som syftar till ekonomisk och social utveckling bidrar till en demokratisk utveckling, behandlas inte detta här. Denna strategi begränsar sig till verksamhetsområden som har demokrati och mänskliga rättigheter som huvudmål.

Strategin utgår från en önskan hos samarbetsländerna att utveckla demokratin och respekten för mänskliga rättigheter. Utgångspunkten är vidare en politisk situation som tillåter samarbete på dessa områden. Skulle en återgång till

diktatur ske, krävs en omprövning av former och inriktning av det svenska stödet.

Valet av kanal för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter skall styras av vad som är ändamålsenligt i det enskilda fallet.

För bidrag till svenska enskilda organisationer för insatser inriktade på demokrati och mänskliga rättigheter i mottagarländerna skall sedvanliga krav på egeninsats och former i övrigt gälla.

5. Vilken typ av insatser avser strategin?

Strategin begränsas till insatser med huvudsakligt syfte att främja demokrati respektive ökad respekt för mänskliga rättigheter.

Många inräknar stöd till kultur, utbildning och forskning bland demokratifrämjande insatser. Denna strategi utgår från en något snävare avgränsning. Sådana insatser kan förvisso vara befogade från många synpunkter och även bidra till demokrati och mänskliga rättigheter, men inkluderas likväl inte i de områden på vilka det svenska demokratistödet skall inriktas i första hand.

Insatser för att förbättra sociala och ekonomiska förhållanden för utsatta grupper i samhället behövs och kan göras. Att inordna sådana insatser under syftet mänskliga rättigheter låter sig lätt göras genom hänvisning till konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Svårigheten är att nästan alla insatser kan inordnas under denna konvention och att strategin därmed förlorar nästan all vägledande och avgränsande effekt. I likhet med den avgränsning som redan gjorts år 1993 då det gäller u-länder, inräknas därför inte sådana insatser i stödet till demokrati och mänskliga rättigheter. Om sådana insatser genomförs, bör de för klarhetens skull redovisas separat.

Svenska insatser för att förebygga konflikter, medla i och avsluta konflikter, undanröja orsaker till ett återupptagande av den väpnade kampen etc. har förekommit både i Europa och i andra världsdelar. Fortsatta eller nya insatser i Europa kan bli aktuella. Denna typ av insatser behandlas emellertid inte här. En fungerande demokrati och faktisk respekt för mänskliga rättigheter, inte minst för minoriteters rättigheter, är på lång sikt det mest effektiva sättet att förhindra väpnade konflikter, men skillnaden i metodik gör det befogat att behandla dessa typer av stöd var för sig. Det faktum att denna strategi inte omfattar insatser för konflikthantering innebär inte något ställningstagande till huruvida Sverige skall kunna göra sådana insatser i Central- och Östeuropa.

Denna strategi avser allt stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa som genomförs med statliga medel. Den bör även vara vägledande för enskilda organisationer då det gäller insatser med demokrati och mänskliga rättigheter som mål som genomförs med bidrag av statliga medel.

6. Internationell samordning

Europeiska Unionen lämnar ett betydande stöd till Central- och Östeuropa samt till de delar av det forna Sovjetunionen som ligger i Asien. Biståndet är uppdelat på två program: TACIS, som riktar sig till Ryssland, Vitryssland, Ukraina, Moldavien samt övriga länder från det forna Sovjetunionen öster därom och PHARE, som riktar sig till övriga länder i Central- och Östeuropa. Av detta stöd avsätts cirka två procent till insatser för demokrati och mänskliga rättigheter. Den årliga volymen av stöd till det särskilda programmet för demokrati och mänskliga rättigheter motsvarar cirka 20 miljoner ECU. Därutöver utgår visst stöd för demokratiinsatser inom ramen för de reguljära nationella stödprogrammen. Huvuddelen av det särskilda demokratiprogrammet går till enskilda organisationer för relativt små projekt efter ett ansökningsförfarande. Urvalet grundar sig på projektens kvalitet och en önskan om jämn geografisk spridning både på givarsidan och mottagarsidan. I de diskussioner om avtal av olika slag och framtida medlemskap som förs mellan EU och länderna lägger EU vikt vid demokrati och mänskliga rättigheter och tar ibland initiativ till insatser avsedda att underlätta för länderna att motsvara kraven. Detta stöd har dock inte stor omfattning.

Europarådet har ett program för demokrati och mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa på en nivå av ungefär 50 miljoner kronor om året. Ämnesinriktningen motsvarar i stora drag den som nedan föreslås för svenskt stöd med vissa ytterligare områden. Programmen "Demosthenes" och "Demosthenes Bis" avser demokratins grundelement. För stöd inom det juridiska området finns programmet "Themis" och för lokal demokrati finns programmet "LODE". Stor vikt läggs vid hjälp till länderna så att de skall kunna uppfylla kraven i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Europarådet agerar också för att bidra till efterlevnad av den europeiska sociala stadgan genom stöd till uppbyggnaden av socialförsäkringssystem och liknande. Kultur, utbildning och ungdom hör även till Europarådets ansvarsområden.

FNs Center för mänskliga rättigheter i Geneve har jämförelsevis knappa resurser för stöd till Öst- och Centraleuropa. FNs utvecklingsprogram UNDP lämnar visst stöd inom området demokrati och mänskliga rättigheter. De västerländska givarnationerna ger sammantaget ett ganska betydande stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa. Geografiskt har de bilaterala givarna olika tyngdpunkter. Den samlade effekten blir en sorts arbetsfördelning. Någon anledning att ändra prioritetsområde för det svenska stödet föreligger inte av arbetsfördelningskäl.

Ämnesmässigt har ingen av ovanstående givare en så klar specialisering eller ett så stort stöd inom något av de ämnesområden som diskuteras i denna strategi att man därav kan dra en generell slutsats att stöd från Sverige är obehövligt. Det föreligger inte några initiativ till att mellan givarna komma överens om ämnesmässig specialisering och arbetsfördelning. Vid utarbetandet av strategierna för svenskt stöd till de enskilda länderna skulle det kunna tänkas att biståndsbehovet inom något område är tillräckligt tillgodosett av någon annan givare. Huvudmetoden för samordning blir dock att vid

beredningen av de enskilda insatserna ta reda på vilka insatser från andra givare som pågår eller planeras för det avsedda ändamålet och bedöma om den övervägda svenska insatsen i så fall är motiverad.

7. Vilka länder ska omfattas av svenskt stöd?

Efter förslag av regeringen har riksdagen beslutat att det svenska bilaterala stödet till Central- och Östeuropa ska koncentreras till Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland, men att denna koncentration till det svenska närområdet inte utesluter ett samarbete också med andra länder i regionen.

Särskilt då det gäller stöd till demokrati och mänskliga rättigheter kan det finnas skäl att genomföra insatser även i andra länder i regionen, i första hand inom internationellt samordnade program.

Då det gäller Ryssland, föreslås att lokala och länsbaserade insatser begränsas till närområdet. Detta bör dock inte utesluta strategiska insatser riktade mot institutioner och centrala myndigheter i Moskva.

8. Inom vilka ämnesområden skall tyngdpunkten för Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter ligga?

Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa skall utgå från förhållandena i varje enskilt land och vara anpassat till utvecklingstakten i länderna. Denna övergripande strategi är avsedd att ge generella riktlinjer för Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter under de närmaste åren. För urval och utformning av olika insatser krävs närmare preciseringar som tar hänsyn till förutsättningarna i de enskilda länderna. Analyserna och slutsatserna härvidlag bör göras i de särskilda landstrategierna.

Strategin avser främst prioritetområdet men bör ha relevans även för övriga länder.

Allmänt sett kan man säga att en första fas i demokratiserings-processen i Central- och Östeuropa är över. Den formella grunden för demokratin och för de mänskliga rättigheterna är i huvudsak lagd. Flera typer av insatser är därför på det hela taget inte längre behövliga. Hit hör stöd till:

- utarbetande av konstitutioner;
- utarbetande av vallagar;
- uppbyggnad av kompetensen att genomföra val;
- valövervakning i stor skala med utländska observatörer;
- utrensning ur lagarna av föreskrifter som direkt strider mot konventionerna om mänskliga rättigheter;
- modernisering av de enskilda lagarna;
- grundläggande pressfrihet.

Länderna befinner sig nu i en fas i sin omvandling till fullödiga demokratier och rättstater i vilken konsolidering och faktisk tillämpning av de ideal som man formellt har bekänt sig till är det viktiga och ofta svåra. Enligt de svenska ambassaderna finns, generellt sett, ett behov av mer eller mindre omfattande stöd till genomförande och fördjupning inom så gott som alla områden som inverkar på demokratin och de mänskliga rättigheterna, inte minst för att på ett professionellt sätt stödja mottagarnas ansträngningar att genomföra idealen i praktiken.

Huvuddelen av det svenska stödet till demokrati och mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa bör under de närmaste åren inriktas på nedan angivna ämnesområden. Dessa områden är enligt svensk uppfattning centrala för den fortsatta utvecklingen, samtidigt som Sverige bör kunna bidra med värdefulla erfarenheter, modeller, lösningar och attityder.

A. Rättsstatens institutioners funktionsduglighet

Man kan inte rikta allvarlig kritik mot enskilda lagars överensstämmelse med de internationella normerna för mänskliga rättigheter. Nya lagar skrivs och antages i ett högt tempo. Det är inte särskilt svårt för författarna att få tillgång till förebilder från väst. Experthjälp erbjuds också. Uppgiften att harmonisera all denna nya lagstiftning till ett sammanhållet helt som konsekvent tillämpar vissa principiella lösningar (av flera tänkbara, som alla är acceptabla från rättsstatssynpunkt) lämpar sig knappast för utländskt stöd. Detta mödosamma juridiska hantverk bör länderna själva göra. Den största svagheten ligger dock i lagarnas praktiska tillämpning. Rättsstatens institutioner saknar kompetent personal i den omfattning som skulle krävas. Det brister även ifråga om hjälpmedel, rutiner och attityder. Stöd till rättstatens institutioners funktionsduglighet är angeläget och möjligt. Polis, åklagare, domstolar, exekutionsväsende, fängsvård, advokater och rättshjälp, JO-ämbeten och liknande har alla sin roll i att garantera att medborgarnas rättigheter blir en realitet för den enskilde, både kvinnor och män. Huvuddelen av förbättringarna måste ske genom ett träge och långvarigt arbete av länderna själva med egna resurser. Stöd utifrån kan behövas med tonvikt på insatser med stora spridningseffekter och med anpassning till lokala behov.

Även om dåliga löner är ett problem, bör Sverige inte subventionera löner och andra reguljära driftskostnader. Sådant stöd medför många problem och är dessutom kostsamt.

B. Den lokala demokratin

Den lokala demokratin är svagt utvecklad. Samarbetsländerna behöver omfattande stöd inom detta område, där Sverige har gedigna erfarenheter och gott anseende. Det är på lokal nivå som folk kan se sambanden mellan politiken och sin egen vardag. Därigenom kan de så småningom övertygas om att skötseln av de gemensamma angelägenheterna är möjlig att påverka och lära sig hur man gör detta i en demokrati. Härigenom kan man minska den misstro mot och det avståndstagande från "överheten" som nu är utbredd. Insikterna väntas sedan utsträckas till att även gälla rikspolitiken.

Detta stöd kan utformas på flera olika sätt. Sakkunnig hjälp att precisera ansvarsfördelning och samarbetsformer mellan kommunerna, länen och staten är ett sätt. Nedan, under punkt E. angivna stöd för att precisera rollfördelning, beredningsmetodik etc även på lokal nivå är ett annat. Att dela med sig av erfarenheter och lösningar av allehanda slag, när det gäller kommuners kontakter med och relationer till sina invånare är ett tredje. Ett fördjupat vänortssamarbete kan härvid ge varaktighet och förtroende, som gör det möjligt att beröra även mera känsliga problem. Insatsernas huvudsyfte skall vara att stärka demokratin. Den starka efterfrågan från politiker och tjänstemän i mottagarländernas lokala förvaltning på tekniska och praktiska lösningar av omedelbara problem får inte skymma att detta samarbete syftar till demokrati och inte bara effektivare skötsel av kommunala angelägenheter i allmänhet. Stöd i praktiska och tekniska frågor kan vara ett sätt att skapa ett förtroendefullt samarbete och få åskådningsexempel på demokratiska förfaranden, men inslaget av stärkande av demokratin skall vara tydligt och betydande. Det är viktigt att även i stödet till den lokala demokratin verka för jämställdhet mellan män och kvinnor.

C. Kompetens och attityder inom media

Att det råder en grundläggande pressfrihet är inte ett tillräckligt mått på hur media förmår uppfylla sin roll i en demokrati. Medias sätt att använda denna frihet är av avgörande betydelse. Denna användning styrs främst av kompetens och värderingar inom media. Ett generellt behov av att öka den professionella kompetensen inom media finns. Allmänna översikter över medias roll inom demokratin behövs däremot ej längre. Man kan utgå från att vidareutbildning av professionellt slag, erbjuden med hjälp av svensk expertis, även leder till en positiv påverkan ifråga om attityderna till medias roll i ett demokratiskt samhälle. Detta torde kunna göras inom ramen för professionellt stöd för att utveckla t.ex. ekonomijournalistik, kriminaljournalistik och politisk bevakning. Målgruppen för denna typ av stöd är tydlig och Sverige har mycket att erbjuda.

Trots att bristen på fysiska och ekonomiska resurser idag utgör ett stort hinder för media att fylla sin roll i en demokrati, måste man inse att subventionering från Sverige inte bidrar till livskraftiga media i ett längre perspektiv. Däremot skulle stöd till en pressombudsmannafunktion kunna övervägas.

D. Jämställdhet

Sverige vill främja jämställdheten mellan män och kvinnor i samarbetsländerna. Detta kan göras på två sätt. Det ena är att välja insatser med ett sådant primärt syfte, t.ex bistånd till borttagande ur regelsamlingar av formell diskriminering. Kartläggning av hur omvandlingsprocessen påverkar kvinnors och mäns situationer kan behövas som utgångspunkt för åtgärder. På samma sätt kan könsaspekten behöva uppmärksammas vid bedömningar av i vilken mån staten och rättsväsendet faktiskt ger kvinnor och män reella möjligheter att åtnjuta de rättigheter de har. Särskilda insatser kan behövas för att underlätta för kvinnor att delta i samhällsdebatten. Andelen kvinnor i valda församlingar har minskat. Åtgärder mot detta kan förtjäna stöd. Vid utformning av stödet till medborgaraktivitet och medborgarupplysning kan det ibland vara

ändamålsenligt att stödja särskilda kvinnoföreningar. Insatser med ett sådant primärt syfte att främja jämställdheten skall finnas i det svenska biståndet. Därutöver skall alla möjligheter tillvaratagas att utforma varje biståndsinsats så att den ger ett bidrag till jämställdhetsarbetet. I den mån Sverige stöder statistikarbete skall könsuppdelad statistik eftersträvas. Det bör vara ett normalt krav att en betydande del av de medverkande i olika utbildningar och insatser är kvinnor. Insatsernas sakliga innehåll skall i alla sammanhang där jämställdhetsaspekten är relevant ta upp denna.

E. Beredningen av de politiska besluten. Samspelet mellan de politiska instanserna och förvaltningen

Medan den formella demokratin i huvudsak fungerar på ett acceptabelt sätt, finns det ett antal förhållanden som berör samspelet mellan förvaltningen och den politiska makten som begränsar det demokratiska inflytandet i praktiken.

Den främsta bristen är otydliga rolluppfattningar hos både politiker och tjänstemän såväl inom central som regional och lokal förvaltning. Det råder stor oklarhet om vad som är en politikers respektive en tjänstemans uppgifter, ansvar och befogenheter och gränsdragningen dem emellan.

I samband med insatser inom detta område faller det sig naturligt att även beröra politikernas och tjänstemäns roller i förhållande till det privata näringslivet. Att å ena sidan sätta de ramar inom vilka det privata näringslivet får operera och å andra sidan avstå från att ingripa annat än när man har rättsligt stöd, är nytt för många. Ännu svårare är att inse var gränserna går för ett informellt samarbete mellan stat/kommun och näringsliv. För medborgarnas förtroende för att deras valda representanter verkligen företräder medborgarnas intressen och inte några privata intressen är denna gränsdragning viktig.

En näraliggande frågeställning rör processen för tillkomsten av förslag till politiska beslut både centralt och lokalt. Många politiska beslut fattas, inte minst inom lagstiftningsområdet men även lokalt, med bristande möjlighet till inflytande för personer utanför den direkt ansvariga delen av förvaltningen och av anlitade experter. Kommitté- eller utredningsförfarande, respektive remissförfarande saknas, vilket försämrar både inflytandemöjligheterna för olika grupper i samhället och beslutens sakliga underlag. Kvaliteten på beredningsprocessen inom regeringskansli och riksdag överhuvudtaget är därför en viktig fråga kopplad till de demokratiska möjligheterna att framföra åsikter och fakta.

Informationsflödet mellan de centrala statsmaktsfunktionerna, dvs parlament, regering och presidentämbete, behöver förbättras. Här finns brister i ärendehantering och administrativa funktioner som leder till att relevant beslutsunderlag ofta inte finns hos beslutsfattaren vid beslutstillfället, trots att det skulle ha kunnat finnas där med bättre rutiner. Insatser inom detta område skulle dessutom kunna göra det möjligt med decentralisering av ärendeberedningen inom regeringskanslierna, vilket i sin tur skulle öka medborgarnas insynsmöjligheter.

Insatser kan även behövas ifråga om regler för offentlighet i förvaltningen och för att skapa enheter med ansvar för service till allmänheten och media om vad som pågår inom regeringskansli och riksdag. Inom ovan angivna områden skulle insatser för att förbättra förvaltningens kompetens och metoder tillsammans med en viss utbildning av politiker ge demokratin ett större genomslag och samtidigt innebära ökad effektivitet.

F. Kontroll och revision i förvaltningen

Ett demokratiskt engagemang i vilka politiska beslut som fattas förutsätter en tillräckligt stor tilltro till att dessa beslut genomförs i praktiken och inte omintetgörs av inkompetens och korruption. Allmänheten behöver ha möjligheter att få insyn i verkställigheten. Ofta sker detta genom att media som allmänhetens företrädare bevakar vad som sker. Insatser som främjar offentlighet och öppenhet är därför av stor betydelse.

Att allmänheten och media har möjlighet att ta del av offentliga handlingar är dock inte tillräckligt för att de med rimliga ansträngningar ska kunna få en uppfattning om vad som sker i en vittförgrenad och komplicerad offentlig sektor. Det behövs även organ med resurser att på ett professionellt sätt göra en oberoende granskning av förvaltningen och vars granskningsresultat är tillgängliga för medborgarna. Sådana organ har samtidigt till funktion att ge regering och riksdag möjligheter att kontrollera att underlydande instanser fullgör sina uppgifter på ett godtagbart sätt och kontrollera om fattade beslut fått avsedda effekter. Motsvarande gäller på regional och lokal nivå. Det visar sig ofta att förbättringar behövs av flera system inom förvaltningen såsom systemen för budgetering, redovisning, utbetalningar och statistik. Sådana förbättringar kräver ofta stora och långa insatser. Insatser för kontroll och revision bör ingå bland förstahandsområdena för stödet till demokrati. Insatser för förbättring av ovannämnda informationssystem kan ofta vara väl motiverade från olika utgångspunkter. I detta sammanhang bör de ha högsta prioritet endast om de i det enskilda fallet bedöms ha stor betydelse just för den demokratiska utvecklingen.

G. Medborgarutbildning och medborgaraktivitet i samhällsfrågor

Medborgarnas kunskap om hur samhället styrs är låg. Det samma kan sägas om deras aktiviteter i samhällsfrågor. Enskilda organisationer i samarbetsländerna spelar ännu inte den roll de borde för dessa syften. Detta förhållande är allvarligt ur demokratisk synvinkel. Svårigheten är att finna effektiva metoder att angripa detta förhållande. Stöd till lokal demokrati har ovan angetts som en möjlighet. Någon effektiv form för insatser utförda i samarbete mellan myndigheter i mottagarländerna och svenska myndigheter finns knappast. Andra kanaler kan vara mer framkomliga. Utgångspunkten bör vara en organisation uppbyggd kring en kärna av engagerade män och kvinnor i mottagarländerna, som är trovärdiga i medborgarnas ögon. Vanligen torde det vara en förutsättning att personerna finns utanför den offentliga maktsfären. Stöd till sådana organisationer för ett successivt mobiliseringsarbete kring någon samhällsfråga kan ges. Den naturliga samarbetspartnern på svensk sida är en enskild organisation, men även vänortssamarbete eller andra kontaktytor kan ha denna effekt. För denna typ av insatser bör stor vikt bör läggas vid en

uttrycklig målsättning att öka medborgarnas aktiviteter i samhällsfrågor. I de fall stöd ges genom svenska enskilda organisationer förutsätts dessa bidra med normal egeninsats.

En specialvariant av medborgaraktivitet är föreningar, med huvudsyfte att stärka mänskliga rättigheters ställning i samhället. Sådana föreningar som bedriver ett ändamålsenligt arbete, förtjänar stöd. De rättigheter som i första hand kommer ifråga för stöd är de allmänna medborgerliga fri- och rättigheterna samt rättigheter som avser kvinnor, barn och minoriteter.

Stödet bör avse kvinnors och mäns engagemang i samhällsfrågor. Det finns visserligen ett visst demokratifrämjande värde i den träning i samverkan och förhoppningsvis demokratiska beslutsprocesser som man kan få i föreningar som sysslar med t ex idrott eller musik, men det är angeläget att i första hand stödja verksamheter med en direkt inriktning på att påverka samhällsutvecklingen, t ex då det gäller personer med handikapp. Kooperationen och fackföreningsrörelsen intar härvid en mellanställning eftersom de förutom att tillvarata medlemmarnas direkta ekonomiska intressen brukar ta aktiv del i en vidare samhällsdebatt. De förtjänar därför stöd för sådana insatser. Kvinnors roll i dessa organisationer bör särskilt uppmärksammas.

En grundidé i demokratin är att medborgarna får välja vilka partier och representanter de vill. Partisplittring och oförmåga att åstadkomma en regering som tar itu med landets problem hör till demokratins risker. Man kan fråga sig i vad mån dessa risker kan minskas med bistånd. Det stöd som Sveriges riksdag har beslutat skall ges till organ med anknytning till de svenska partierna för stöd till utvecklingen är ett uttryck för en tro på möjligheten att göra insatser av biståndskaraktär till stöd för partiers funktion i samhället. Härigenom bör mottagarna få tillgång till värdefulla svenska erfarenheter. Insatser med stöd direkt via Sida bör däremot ej lämnas för direkt partiuppbyggande verksamhet.

9. Beredning och uppföljning av insatser

Ett avgörande kriterium för val av insats är att den, med hänsyn tagen till landets situation, stöttar en process av otvetydig betydelse för landets utveckling mot ökad demokrati eller ökad respekt för mänskliga rättigheter.

Insatsförslag skall vara förankrade i samarbetslandet och samordnade med annan verksamhet som bedrivs. Sambanden mellan insatsen och den önskade samhällsutvecklingen skall vara tydliga. Mål, mot vilka insatsens resultat och effekter redovisas, skall preciseras.

Insatser skall i första hand avse överföring av svensk kunskap och kompetens. Utrustning och driftkostnader finansieras endast om denna utgör en mindre men nödvändig del av en insats.

Prövning av insatsförslag skall göras mot bakgrund av identifierade behov i mottagarländerna och utifrån insatsens förutsättningar att nå eftersträvad effekt. Vidare prövas i vad mån insatsens föreslagna uppläggning är

kostnadseffektiv. Krav bör normalt ställas på att mottagaren skall göra en tydlig egeninsats i någon form som bevis på viljan att genomföra den verksamhet som insatsen avser.

Stödet ska bidra till omvandlingsprocessen och ha en långsiktig påverkan som mål. Ambitionen skall vara att svenskt stöd under en begränsad tid ska lägga en tillräckligt bra grund för vidare utveckling med landets egna resurser. Insatser bör därför vara klart avgränsade i tiden. Avgränsning eller fasindelning ger även möjlighet att anpassa insatser till den snabba utvecklingen hos mottagarländerna.

Stödet skall lämnas med gängse krav på redovisning av prestationer och resultat.

10. Sammanfattning

Demokratiseringen av länderna i Central- och Östeuropa innebär en djupgående samhällsomvandling som innefattar såväl politiska och ekonomiska strukturer som attityder hos den enskilda människan.

Genom stöd till utveckling av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter vill Sverige

- Bidra till att befästa demokratins formella ram och utveckla dess faktiska innehåll samt demokratins kultur;
- Understryka medborgarnas eget ansvar för att medverka i landets politiska liv och påverka samhällets styrning. Män och kvinnor skall delta på lika villkor;
- Stärka det fria ordet och stödja demokratiskt uppbyggda folkrörelser;
- Medverka till uppbyggnaden av fungerande rättstater. Kvinnors, barns och minoriteters rättigheter skall särskilt tillvaratas. Diskriminerande ideologier skall motarbetas.

Ländernas egna medborgare har det avgörande ansvaret för demokratiseringen och respekten för de mänskliga rättigheterna. Sverige och andra givare kan dock genom kunskapsöverföring, diplomati, kommersiellt samarbete och breda kontakter på alla plan lämna ett värdefullt bidrag. Stöd till ekonomisk utveckling kan även ge vissa positiva bieffekter för demokratin.

Det svenska stödet ska koncentreras till Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland. Samarbete även med andra länder i regionen då det gäller demokrati och mänskliga rättigheter kan bli aktuellt, i första hand inom internationellt samordnade program.

Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter skall utformas utifrån de specifika förhållandena i varje enskilt land. I denna övergripande strategi ges generella riktlinjer för det svenska stödet med demokrati och mänskliga rättigheter som huvudmål.

En huvudsaklig inriktning på följande områden föreslås:

- A.** Rättstatens institutioners funktionsduglighet;
- B.** Den lokala demokratin;
- C.** Kompetens och attityder inom media;
- D.** Jämställdhet;
- E.** Beredning av de politiska besluten och samspelet mellan de politiska instanserna och förvaltningen;
- F.** Kontroll och revision i förvaltningen;
- G.** Medborgarutbildning och medborgaraktivitet i samhällsfrågor.

Andra tänkbara samarbetsområden är förbättrade system för förvaltningen, med särskild inriktning på ökad insyn för medborgarna. Allmänt stöd till kultur, forskning och utbildning, där demokratifrämjande huvudsakligen är av indirekt karaktär, innefattas ej i förslaget.

Svenska insatser förutsätts långsiktigt bidra till omvandlingsprocessen och ha en strategisk betydelse. Krav ställs på förankring i mottagarlandet och samordning med annat internationellt stöd. Jämställdheten mellan män och kvinnor skall beaktas särskilt vid utformningen av alla insatser.

Det svenska stödet föreslås främst innefatta attitydpåverkan och kunskapsuppbyggnad. Stöd under en begränsad tid skall lägga grund för fortsatt utveckling med landets egna resurser. Utrustning och driftkostnader finansieras mycket restriktivt. Mottagaren skall visa sitt engagemang genom att själv bidra på ett påtagligt sätt.

Valet av kanal för stödet ska styras av vad som är ändamålsenligt i det enskilda fallet.

