

Erfarenheter av samarbete  
på rättsområdet 1991–2003

# Estland, Lettland och Litauen





# Innehåll

|     |                                                               |    |
|-----|---------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Inledning .....                                               | 3  |
| 2   | Förutsättningarna .....                                       | 4  |
| 3   | Resultatet .....                                              | 5  |
| 4   | Lärdomarna .....                                              | 6  |
| 4.1 | Mottagarens ansvar .....                                      | 6  |
| 4.2 | Tydliga mål .....                                             | 6  |
| 4.3 | Metod- och projektkunskap .....                               | 7  |
| 4.4 | Egennytta .....                                               | 7  |
| 5   | Vilka uppgifter återstår i de baltiska länderna? .....        | 8  |
| 6   | Lärdomar att ta med till andra länder och samarbetsområden .. | 9  |
| 6.1 | Förutsättningarna .....                                       | 9  |
| 6.2 | Myndighetssamarbete ...? .....                                | 10 |
| 6.3 | ... eller export av tjänster? .....                           | 11 |
| 6.4 | Metodiken .....                                               | 11 |
| 7   | Samarbetet mellan svenska myndigheter .....                   | 12 |
| 8   | Slutord.....                                                  | 13 |
|     | Bilaga 1 .....                                                | 14 |
|     | RESULTAT – några exempel .....                                | 14 |
|     | Bilaga 2 .....                                                | 15 |
| 2.1 | Generella iakttagelser om formerna för samarbetet .....       | 15 |
| 2.2 | Nådda resultat .....                                          | 15 |
| 2.3 | Om projektplaneringen .....                                   | 15 |

Utgiven av Sida 2003

Avdelningen för Central- och Östeuropa

Författare: Maria Lagus

Tryckt av Edita Sverige AB, 2003

Artikelnummer: SIDA2952sv

# 1 Inledning

Samarbete mellan svenska myndigheter på rättsområdet och deras baltiska motsvarigheter inleddes 1991. De verksamhetsområden som har berörts är *brottsförebyggande, polisväsende, åklagarväsende, domstolsväsende och kriminalvård*.

Samarbetet har sedan mitten av 90-talet finansierats av Sida och styrts av särskilda landstrategier för utvecklingssamarbetet med Estland, Lettland och Litauen. Från och med 1999 har samarbetet med de baltiska staterna inom rättsområdet även baserats på bilaterala regeringsavtal mellan Justitiedepartementet och justitie- samt inrikesministerierna i Estland, Lettland och Litauen.

Ett av målen har varit att ge sådant stöd på rättsområdet att de baltiska länderna skulle antas för EU-medlemskap. Detta mål är nu nått. Följaktligen sker en utfasning av stödet vilket innebär att inga pengar längre kommer att kanaliseras via Sida. Samarbetet mellan myndigheterna förutsätts övergå i ett reguljärt grannlandssamarbete.

Inför utfasningen av det biståndsfinansierade grannlandssamarbetet har Sida tagit initiativ till en sammanställning av lärdomar och erfarenheter och har genom ett konsultuppdrag låtit genomföra intervjuer med de svenska myndigheterna på rättsområdet. Även Justitiedepartementet och Sida har bidragit med erfarenheter och synpunkter.

Sammanställningen har legat till grund för ett seminarium där deltagande myndigheter, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Sida samtalade om lärdomar för framtiden då det gäller dels myndigheternas fortsatta samarbete med de baltiska länderna, dels lärdomar för samarbete på rättsområdet med andra länder. Denna rapport sammanfattar de erfarenheter som kommit till uttryck under intervjuerna, vid tidigare genomförda utvärderingar och under seminariet.

En mer detaljerad sammanfattning av utvärderingarna, samt exempel på resultat av samarbetet redovisas i bilagor.

## 2 Förutsättningarna

Stöd till länderna i Sveriges närområde har lämnats i en ny och historiskt unik situation med syfte att bidra till förändring i ett mycket kort övergångsskede. Den geografiska närheten och det säkerhetspolitiska perspektivet har påverkat såväl stödets utformning som dess ambitionsnivå.

Enligt landstrategierna för rättssamarbetet har det övergripande målet varit ”att stärka demokratins kultur” alternativt ”demokratins fördjupning”. Sidas uppdrag har varit att stärka rättsstaten genom stöd till uppbyggnad av en bestående institutionell och administrativ kapacitet hos de baltiska myndigheterna, och med huvuduppgift att fullfölja stödet för ländernas EU-integration samt att grannlandssamarbetet sker på sådant sätt att upparbetade kontakter fortsätter.

Stödet genom Justitiedepartementet och dess myndigheter har syftat till att understödja ländernas ansökningsprocess till EU med underliggande syfte att säkerställa goda grannlandsrelationer så att man i framtiden kan agera gemensamt inom EU på samma sätt som är fallet inom det nordiska samarbetet. En indikator på goda relationer är förtroende som visas gentemot Sverige.

Samarbetet på rättsområdet bygger på regeringsavtal och handlingsplaner från 1998. Enligt dessa avtal var det övergripande målet att utveckla internationellt samarbete i syfte att bekämpa internationell brottslighet samtidigt som behovet av förberedelser för ländernas EU-medlemskap erkändes. I jämförelse med målen för utvecklingssamarbetet är detta mål mer begränsat till sin karaktär.

Att döma av målformuleringarna har Justitiedepartementets uttalade mål och ambition varit att uppnå ett EU-medlemskap, medan Sidas uppdrag kan uppfattas mer långsiktigt genom att syfta till en *bestående* institutionell och administrativ kapacitet hos de baltiska myndigheterna. Medan rättsmyndigheterna har den självklara professionella kompetensen då det gäller rättsfrågor, ligger det i Sidas professionalism att se till att stöd ges i former som kan bidra till bestående effekter i mottagarländerna.

# 3 Resultatet

De tre baltiska länderna är snart fullvärdiga EU-medlemmar. Samarbetet har lett till att värdefulla kontakter etablerats mellan Sverige och länderna och att ett förtroende byggts upp på myndighetsnivå liksom på individnivå inom myndigheterna. Förtroendet har byggts upp genom att man har lärt känna varandra under samarbetets gång. I flera fall har man nått fram till en relativt öppen kommunikation vilket bland annat visas av att baltiska kollegor nu ibland ringer för att be om råd och hjälp. Rättsområdet är i många avseenden politiskt känsligt, och det har varit en förhoppning att ett långsiktigt arbete ska göra det möjligt att även nalkas de mest känsliga frågorna.

Exempel finns på att samarbetet också lett till ökad öppenhet i förhållande till allmänheten och till attitydförändringar i riktning mot en ökad respekt för mänskliga rättigheter, inte minst inom kriminalvården. En positiv bieffekt har här varit att även de svenska parter som varit engagerade i samarbetet fått ökad insikt om frågor relaterade till mänskliga rättigheter.

Överlag är kunskapsnivån inom de baltiska rättsmyndigheterna nu god, vilket det stundande EU-medlemskapet är ett bevis på. Att svenskt stöd spelat en roll framgår av att EU-rapporter om inträdesbeslutet hänvisar till svenska insatser. Svenska samarbetsparter vittnar dock om att det fortfarande finns utrymme för förbättringar, och att det nog behövs ytterligare insatser för att de positiva effekterna ska bli bestående.

Det finns en direkt svensk nytta av att ha rättsstater som grannar, i det att ländernas egen ekonomiska utveckling gynnas liksom möjligheterna till ett förtroendefullt affärsutbyte. Det är lättare för svenska företag att våga investera och ingå avtal med länder som har fungerande lagstiftning och lagförings-procedurer.

# 4 Lärdomarna

## 4.1 Mottagarens ansvar

Allra viktigast för positiva och varaktiga effekter av stödet är att det finns en tydlig drivkraft hos mottagaren att tillgodogöra sig detta liksom ett tydligt ansvarstagande då det gäller att tillämpa nya lärdomar och att sprida dem inom den egna verksamheten och i förekommande fall till andra verksamheter i det egna landet. Ett tydligt ansvarstagande är nödvändigt på alla nivåer, men kanske allra viktigast hos den ledning som ska avsätta resurser och motivera medarbetare att delta aktivt och engagerat. Erfarenheterna hittills visar att det inte varit något problem att få fram nödvändiga resurser till projekten i de fall ministerier och myndigheter haft ett tydligt eget intresse av samarbetet.

## 4.2 Tydliga mål

De svenska myndigheter som inledde sitt samarbete först efter det att regeringsavtalet skrivits under anser att avtalet utgjort ett bra stöd. De förstudier som genomfördes i samband med att avtalet förbereddes gav en bild av vilka problem länderna hade att brottas med och indikerade var svenska insatser behövdes. Mål kunde formuleras med förstudierna som utgångspunkt. Under arbetets gång har dock vissa brister i målformuleringarna upptäckts. Dessa har lett till insikt om att målen måste formuleras så de är tydliga och vägledande för alla inblandade liksom att de behöver vara mätbara och realistiska. Att de utgår från mottagarens egen verklighet är också viktigt. För att få en god förståelse för denna verklighet krävs bland annat lyhördhet, tålmod, öppenhet och ödmjukhet i kontakterna.

Så här i efterhand känner de svenska aktörerna att det skulle ha varit till nytta att tidigt samtala kring mål och medel inom samarbetet liksom kring hur man på bästa sätt skulle kunna verka gemensamt för att förverkliga rättskedjeperspektivet.

I landstrategierna för utvecklingssamarbetet, liksom i alla andra styrinstrument, framhålls att ett jämställdhets-perspektiv skall prägla samarbetet. Att rättsamarbetet, vilket påpekas i genomförda utvärderingar, inte nått upp till denna ambition kan inte bara tillskrivas det spontana ointresset för frågan hos de baltiska parterna, utan måste också sökas på svensk sida. Detta är ett förbättringsområde som sannolikt skulle gynnas av att de svenska parterna gemensamt sökte framkomliga vägar och

metoder. De få ansatser som gjorts att ta hänsyn till både kvinnor och män har i huvudsak begränsats till att räkna hur många av respektive kön som deltagit i samarbetsprojekten. Dock står de väsentliga effekterna att finna i "kund-perspektivet", det vill säga i synen på, behandlingen av eller skyddet för kvinnor respektive män som kommer i kontakt med rättssystemet.

### **4.3 Metod- och projektkunskap**

Insikt har växt fram om att det är viktigt att komplettera överföring av yrkeskunskap med metodkunskap i syfte att ge de baltiska samarbetsparterna en grund för att själva arbeta med en ständig utveckling av sin verksamhet. Att själv kunna identifiera förbättringsområden och arbeta med dem är en förutsättning för en uthållig utveckling hos mottagaren. Att leda och administrera projekt och att arbeta med utveckling och förändring inom organisationer har ställt krav på de svenska samarbetsparterna. För att nå goda resultat har det visat sig vara av central betydelse att personer som deltar i verksamheten – på båda sidor – har relevant kompetens.

Användning av LFA som planeringsinstrument har kommit att bli allt mer uppskattat. Vikten av god planering understryks av alla aktörer, liksom vikten av att redan i planeringen engagera alla berörda, såväl beslutsfattare som personer med operativt ansvar. Detta är viktigt för att få en tydlig problembild, tydliga mål och ett projekt där alla känner sig delaktiga och ser sin roll.

Tidspress är ett vanligt hot mot långsiktigt god kvalitet. Det är viktigt att ta sig tid till en gedigen planeringsprocess. Under genomförandet är det viktigt att avsätta tid för att befästa ägarskap hos mottagaren. Kunskap om projektarbete och organisatoriskt lärande är exempel på detta. Rapportering och uppföljning bör ses som en möjlighet att löpande åstadkomma lärande och förbättringar inom det egna projektet och bör därför som en självklarhet vara mottagarens ansvar. Hjälp på vägen kan dock behövas för att denne skall inse nyttan. För att underlätta att rapporter kommer till avsedd nytta är det viktigt att de översätts om behov finns, så att alla som behöver kan ta del av dem.

### **4.4 Egennyttan**

Samarbetet har, utöver att vara till nytta för verksamhetens kontaktuppbyggande, bidragit till bland annat projekterfarenhet, ökad internationell kompetens och problemlösningsförmåga hos deltagande individer, vilket också kommer deltagande myndigheter tillgodo. Vidare har i vissa fall kunskapen på de specifika samsarbetsområdena ökat. Samarbetet har bidragit till att ge nya perspektiv på den egna verksamheten. Betydelsen av mänskliga rättigheter i kriminalvården är ett exempel, att goda resultat kan åstadkommas även med små resurser är ett annat.

# 5 Vilka uppgifter återstår i de baltiska länderna?

*”Det är viktigt att övergången till reguljärt grannlandssamarbete sker på ett sådant sätt att upparbetade kontakter fortsätter”* står det i utvecklingssamarbetets landstrategier.

Det som nu avvecklas från svensk sida, då det gäller de nya EU-medlemmarna, är det bilaterala utvecklingssamarbetet. På områden där länderna behöver ett fortsatt stöd, kan regionalt samarbete genom EUs kanaler ses som en övergång mot ett reguljärt grannlandssamarbete, det vill säga kontakter av sådant slag som vi idag har med våra nordiska grannar.

För att kunna nyttja de möjligheter till finansiering och samarbete som finns genom EU, krävs en organisering på svensk sida liksom förmåga att ta ett samlat grepp med deltagande av flera myndigheter på rättsområdet. Detta fordrar ett fortsatt brett engagemang, som dock förefaller saknas. Några av de svenska myndigheterna har t ex lagt ner de enheter som lett samarbetet, och ambitionerna om fortsatta kontakter är otydliga. Det finns därmed en risk att det förtroende-kapital som hittills byggts upp i form av personliga relationer och goodwill går förlorat.

För några av de svenska myndigheterna finns ett eget, operativt intresse som garanterar fortsatta kontakter. Om det på departementsnivå finns en önskan om att även övriga myndigheter fortsättningsvis engagerar sig i samarbetet med de baltiska länderna, finns det hos myndigheterna ett behov av tydlig styrning.

Att på svensk sida finna såväl fora som former för att driva samarbete vidare torde vara en uppgift att gå vidare med då det gäller de baltiska länderna.

# 6 Lärdomar att ta med till andra länder och samarbetsområden

## 6.1 Förutsättningarna

Utvecklingssamarbetet med våra närmaste grannar runt Östersjön har utformats med sikte på att underlätta kommande kontakter till ömsesidig nytta och utifrån ett ömsesidigt intresse av en fortsättning under normala, icke biståndsfinansierade, former. Att utveckla kollegiala kontakter har varit ett naturligt led i en sådan strävan. Tvillingsamarbetet mellan myndigheterna på rättsområdet är ett exempel på detta.

Oavsett samarbetsland i framtiden kommer dessa, med undantag för Ryssland, inte längre att utgöras av våra närmaste grannar. Detta innebär att bevekelse-grunderna för samarbete kommer att se annorlunda ut. Grannlandsperspektivet, säkerhetspolitiken och EU-kandidaturerna som präglat Östsamarbetet i när-området behöver bytas ut mot nya perspektiv utifrån vilka effektiva former för samarbete får sökas.

En synpunkt som framförts är att ju mer geografiskt avlägset ett mottagarland är, desto mer av tjänsteexport och mindre av ömsesidighet och egenintresse bör vi förvänta oss av de svenska myndigheter som kan tänka sig att bidra med sin kunskap. En annan synpunkt är att myndigheterna genom medlemskap i internationella organisationer deltar i ett samarbete som förpliktigar, oavsett geografiskt läge. Länder som ska bli EU-medlemmar har hittills intagit en särställning då det gällt kontaktskapande. Ryssland är ”nära”, men inget EU-kandidatland idag. Länderna på Balkan är EU-aspiranter, men inte särskilt nära.

Rättsområdet är ett viktigt utvecklingsområde också i samlarbetsländer längre öster- och söderut. Vilken roll kan och vill de svenska myndigheterna på rättsområdet spela i denna utveckling i en situation där resurserna är knappa då det gäller kompetens som idag främst är dimensionerad för att täcka uppdraget i Sverige?

Målet med utvecklingssamarbete är först och främst att bidra till utveckling hos mottagaren. Svenska myndigheter besitter kompetens som kan vara till nytta för andra länders utveckling. Resurser och intresse torde vara avgörande för myndigheternas deltagande i utvecklingssamarbete. Det är rimligt att myndigheternas egna intressen och behov, utifrån det uppdrag som anges i regleringsbrevet, styr ambitionsnivån.

För biståndsmyndigheten torde en uppgift vara att finna och erbjuda former som på bästa sätt tar tillvara rättsmyndigheternas kompetens i olika situationer. De inriktningar som främst diskuterats har varit dels myndighetssamarbete dels export av tjänster, där myndighetssamarbetet

innehåller en ambition om övergång i varaktiga, operativa kontakter som saknas vid tjänsteexport. Någon helt klar skiljelinje finns kanske inte mellan formerna. I båda fallen torde såväl kunskaperna som kontakterna vara viktiga och önskade resultat. Men kanske kan man ändå säga att vid myndighetssamarbetet är kontakterna något överordnade, och vid export av tjänster är ökad kunskap det primära.

Intrycket är att formen har betydelse t ex då man diskuterar hur samarbetet skall finansieras. Vid ett myndighetssamarbete finns en strävan mot att myndigheterna själva skall stå för kostnaderna inom ramen för myndighetens egna resurser, medan tjänsteexport normalt sker med stöd av biståndsmedel och utanför ordinarie verksamhet.

I samarbetet med de baltiska länderna har myndighetssamarbete dominerat. Nedan sammanfattas synpunkter på samarbetsformen som kommit fram, som en bakgrund för fortsatta överväganden om lämpliga former för samarbete med länder där egenintresset från svensk sida anges vara lägre.

## **6.2 Myndighetssamarbete ...?**

Myndighetssamarbete eller tvillingsamarbete – i samtalen som förts har båda uttrycken använts – tolkas här som ett samarbete där man samarbetar och ger stöd på kollegial grund till sin motsvarighet i ett annat land. Detta har varit en uppskattad samarbetsform som överlag bedöms ha fungerat väl i samarbetet med de baltiska länderna. En svaghet som kommer fram i utvärderingarna, är att kompetensen begränsas till den som finns inom den egna organisationen. Även om det inte finns några egentliga hinder mot att söka kompletterande kompetens på annat håll, sker detta sällan.

En av bevekelsegrunderna för myndighetssamarbetet, är tanken om att genom samarbetet lägga en grund för en fortsatt och långsiktig samverkan. Trots grannlandsperspektivet och ambitionen om varaktiga kontakter, förefaller det vara snarare undantag än regel att samarbetet med de baltiska länderna nu när utvecklingssamarbetet upphör, automatiskt övergår till reguljära, operativa kontakter. Som anledning har bland annat anförts att det inte är samma enheter inom de svenska myndigheterna som arbetar med utvecklingssamarbete och med operativa kontakter. För att samarbetet ska ge önskvärda effekter krävs en egen drivkraft hos myndigheten att ta vara på de kontakter samarbetet leder till.

Inför ett fortsatt samarbete med nya länder, mer geografiskt avlägsna än de baltiska, är en central frågeställning huruvida de svenska deltagande myndigheterna ska förutsättas ha ett eget, operativt intresse av att etablera eller fördjupa kontakter med dessa samarbetsländer.

Erfarenheten har visat att myndigheter som har ett sådant operativt intresse av samarbete har en god drivkraft att få samarbetet att fungera – med eller utan ”biståndsfinansiering”. Polisen är ett exempel på att man förmått använda utvecklingssamarbetet, och därmed sammanhängande finansiering, som en katalysator för att snabbare komma fram till det förtroendefulla operativa samarbete som varit ambitionen.

## **6.3 ... eller export av tjänster?**

Om det inte är sannolikt att ett genuint egenintresse från myndigheternas sida kommer att finnas, men det är angeläget att myndigheterna bistår

med sin specifika kompetens, kanske detta bör ske i någon annan form än myndighetssamarbetets, där t ex projektledarskap och administration överläts åt någon som har kapacitet och kompetens just för detta, inom eller utanför rättsmyndigheten, så att rättsmyndigheternas ordinarie verksamhet belastas minimalt men deras specifika kompetens utnyttjas maximalt.

Polisen ger exempel på hur man medvetet satsat på att utveckla myndighetens kompetens då det gäller metoder för att arbeta med utvecklingssamarbete samtidigt som man engagerat operativa enheter genom en ”resursbank” i syfte att ta tillvara såväl viktiga kontakter som den kompetensutveckling det internationella engagemanget innebär. Som framgångsfaktorer för en sådan medveten satsning på export av kompetens nämns att myndigheten måste ha en egen drivkraft och ett helhjärtat stöd från ledningen.

## **6.4 Metodiken**

Alla erfarenheter som vunnits inom rättssamarbetet då det gäller hur man åstadkommer goda resultat torde vara tillämpbara oavsett samarbetsform, såväl i olika länder som inom olika sektorer och branscher. De gjorda erfarenheterna stöds också av Sidas erfarenheter generellt. Tydligt ansvarstagande hos mottagaren, tydliga mål och förmåga att delge relevant kunskap och erfarenhet över kulturgränser är otvetydigt nödvändiga beståndsdelar i ett effektivt utvecklingssamarbete.

Såväl de baltiska länderna som flera av de nya samarbetsländerna ingick tidigare i Sovjetunionen och har därmed en gemensam grund för de rättssystem som nu håller på att reformeras. De svenska samarbetsparternas lärdomar om och förståelse för detta arv kommer därför med största sannolikhet att vara till nytta i det fortsatta samarbetet i regionen.

Såväl rättskedjersperspektivet som jämställdheten får betraktas som förbättringsområden. Då det gäller rättskedjersperspektivet torde det vara nödvändigt att ha en realistisk bild av vad som är möjligt att uppnå utifrån de faktiska förutsättningarna hos mottagaren. Samverkan mellan svenska aktörer är en viktig förutsättning för att kunna ge ett stöd som bidrar till att kedjan utvecklas i mottagarländerna.

Då det gäller jämställdhet krävs ett ökat engagemang på svensk sida liksom sannolikt ökad kunskap om vad ett jämställdhetsperspektiv kan innebära på rättsområdet. Här behöver myndigheterna troligen söka stöd från Sida som erbjuder utbildning eller från annan expertis. Jämställdhet bör betraktas som ett specifikt kunskapsområde, och det är inte självklart att relevant kompetens finns tillgänglig inom alla myndigheter.

En ansvarsfull utfasning av stödet bör planeras redan när samarbete inleds. På samma sätt som projekt generellt kännetecknas av att de pågår under en viss tid för att därefter förhoppningsvis ha nått sitt mål, gäller detta för utvecklings-samarbete. I de baltiska länderna har avvecklingen av stödet underlättats genom den mycket tydliga övergång som sker i och med ländernas EU-inträde. I nya samarbetsländer kommer det kanske inte att finnas lika tydliga övergångar. En erfarenhet att ta med sig är möjligheten att nyttja sk trepartssamarbete i ett övergångsskede som ett led i utfasningen av bilateralt svenskt stöd.

# 7 Samarbetet mellan svenska myndigheter

Formerna för att hantera det svenska stödet har inte fungerat på ett sätt som varit tillfredsställande för de inblandade aktörerna. Fördelningen av ansvar mellan Justitiedepartementet och UD å ena sidan och å den andra sidan deras respektive underlydande myndigheter har inte varit problemfri, delvis till följd av att det saknats fungerande dialog och samsyn kring gemensamma målsättningar och ambitioner med samarbetet.

Sidas normala bedömningsrutiner har inte fungerat väl inom rätts-samarbetet av en rad skäl, där de kanske viktigaste varit svag efterfrågan och frånvaro av utländsk part i kontakten med Sida. Utvecklingssamarbetets mål om bestående kapacitet i samarbetsländerna, och därmed sammanhängande kvalitetskrav, har inte alltid passat ihop med Justitiedepartementets ambition, där EU-anslutning varit slutsteget.

De administrativa rutinerna på den svenska sidan har upplevts som betungande. De synpunkter som har redovisats vid seminariet och under förberedelserna liksom projektet ”Följsam” som initierats för att underlätta samarbete mellan Sida och andra myndigheter har gett förutsättningar för att få till stånd bättre rutiner inför framtiden. Önskemål från rättsmyndigheterna är bland annat följande:

Justering av *beslutsprocessen*, där en svaghet idag är att krav på rapportering och nya beredande dokument inför förlängning av insatser, medför glapp i samarbetsprojekten. Det finns även skäl att förtydliga beslutsdokumentets status, eftersom det påtalats att det nu kan ge intryck av att Sida fattar beslut om andra myndigheters verksamhet.

*Samarbetsavtal* som bättre passar en myndighet. Flera myndigheter pekar på att Sidas handläggning är anpassad till en konkurrensupphandlingssituation men att de agerat i en monopolsituation och utifrån egna regleringsbrev med specifikt uppdrag att verka i de baltiska länderna.

Möjlighet att använda *ramar och schabloner* i budgetarbetet.

Krav på ekonomisk rapportering som är möjlig inom ramen för rättsmyndigheternas *redovisningsystem*. För att svara mot redovisningskraven har det fram till nu varit nödvändigt att skapa extra rutiner, vilket varit resurskrävande.

# 8 Slutord

Den dialog som påbörjats i och med detta erfarenhetsutbyte har visat på en god vilja från alla sidor att bidra till ett gott resultat. En fortsatt öppen dialog mellan alla aktörer på svensk sida torde vara det enklaste och säkraste sättet att i god anda nå positiva resultat även i framtiden – i Estland, Lettland och Litauen liksom i nya samarbetsländer.

# Bilaga 1

## RESULTAT – några exempel

- EU-rapporter om inträdesbeslut för länderna hänvisar till bl a svenska insatser på rättsområdet
- i Estland har de nu en grund för att själva fortsätta sitt brottsförebyggande arbete med stöd av en handbok som de själva tagit fram inom projektet utifrån egna exempel
- vi ser en markant skillnad i attityder mot fångar och mellan personal på kriminalvårdsanstalterna i alla tre länderna
- Sverige har bidragit till ett ”Basic training framework” för kriminalvårdspersonal, som nu exporteras av Europarådet
- bättre hygien i fängelserna ska leda till att TBC-förekomsten minskar
- vi ser en ny och öppnare stämning på arbetsplatserna
- Sverige har vunnit stort förtroende i de lettiska domstolsväsendet
- intresse har väckts för offentlighetsprincipen i domstolarna
- domstolarna har effektiviserats genom stärkt administration och nya regelverk som ger möjlighet till snabbare beredning genom att flera yrkeskategorier kan engageras
- processformerna som tidigare kritiserades av EU har förbättrats, med bl a en större hänsyn tagen till mänskliga rättigheter
- efter ledarutbildning inom polisen i Estland minskades polisstyrkan med 500 personer i syfte att sätta kvalitet före kvantitet
- operativt polissamarbete mellan Sverige och länderna på en lång rad olika områden

# Bilaga 2

Sammanfattning av tre utvärderingar på rättsområdet.

Under perioden har Sida låtit utvärdera samarbetet på rättsområdet. De utvärderingar som gjorts är:

- *”The Swedish national courts administration co-operation in Lithuania and Estonia. Projects; development of court administration and judicial training”*  
By Pia Sassarsson Cameron September 2001.
- *”Evaluation of the development co-operation between Sweden and the Baltic states in the field of prison and probation”.*  
By Andrew Barclay and Claes Sandgren December 2002.
- *”Evaluation of development co-operation between the Swedish national police board and the national police boards of Estonia, Latvia, Lithuania 1999–2001”.*  
By Pia Sassarsson Cameron January 2003.

De bedömningar som gjorts av utvärderarna sammanställs nedan dels i SWOT-form då det gäller samarbetets former, dels områdesspecifikt då det gäller nådda resultat.

## 2.1 Generella iakttagelser om formerna för samarbetet

*Styrkor:* De tre verksamhetsområden som utvärderats har bedömts vara i hög grad relevanta utifrån det svenska utvecklingssamarbetet stöd till demokratins fördjupning genom utveckling av institutioner som förmår upprätthålla rättsstaten samt respekt för mänskliga rättigheter. Projekten har även bedömts ha hög relevans för gällande riktlinjer om stöd till ländernas EU-anslutning. Exempel från kriminalvården visar att förtroende, förståelse och vänskap som grundstenar är viktiga inte minst i projekt som handlar om värderingar. Twinning som samarbetsform har fungerat väl då det gäller att bygga upp ett förtroendefullt samarbete inom kriminalvården liksom då det gäller att erbjuda en flexibel ram för samarbetet. Inom kriminalvårdssamarbetet poängteras lärdomar för svenska samarbetsparter t ex då det gäller normer för mänskliga rättigheter eller hur en liten personalstyrka kan ta hand om ett stort antal fångar.

*Svagheter:* Institutionssamarbete är per definition begränsat till den kompetens som finns inom de samarbetande institutionerna. Konkurrens inom institutionerna om existerande resurser som ska delas mellan den ordinarie verksamheten och samarbetsprojektet har utgjort en begränsning. Möjligheten att köpa kompletterande kompetens utifrån, om sådan

skulle behövas för samarbetspartens räkning, har inte utnyttjats inom institutionssamarbetet men hade sannolikt varit självklart inom ett kommersiellt projekt. Brister i ägarskapet kan iakttas på olika nivåer, vilket hotar uthålligheten.

*Möjligheter:* De svenska parterna behöver förstå såväl dagens situation som det historiska sammanhanget för att kunna bidra på ett ändamålsenligt sätt. Tid för planering och analys behöver avsättas inom projekten liksom stöd för att sprida erfarenheter vidare i länderna. Finansiären rekommenderas lägga större vikt vid planeringsprocessen så att tydliga mål formuleras och projekt och aktiviteter utformas i enlighet med målen. Lokalt ägarskap skulle gynnas av deltagande i budgetdiskussioner och rapportering. Förankring av samarbetet på relevant nivå i organisationerna är en viktig förutsättning för ett lyckat projekt. Det gäller t ex att se till att tjänstemän får tillstånd och eventuellt order uppifrån att delta i samarbetet.

*Risker:* Samarbete på rättsområdet är politiskt känsligt. Det är därför nödvändigt att tillräcklig tid avsätts för att bygga upp ett nödvändigt förtroende mellan parterna. Vid målformulering är det nödvändigt att känna till vad som faktiskt ligger inom den utländska samarbetspartens mandat för att felsatsningar ska kunna undvikas. Mottagningskapaciteten måste analyseras noggrant för att tillräckliga resurser ska kunna avsättas. Samtliga länder har svaga traditioner då det gäller samverkan över institutionsgränser, vilket utgör hinder för spridning av erfarenheter inom länderna. Den fulla kostnadstäckningen för svenska myndigheters deltagande har medfört lågt incitamentet då det gäller kostnadseffektivitet.

## 2.2 Nådda resultat

När det gäller samarbete på *domstolsområdet*, bedöms ägarskapet vara starkt inom det *litauiska* domstolsväsendet men svagare på den svenska sidan, där inledningsvis alltför begränsade resurser avsattes för samarbetet. Resultatet då utvärderingen gjordes 2001, bestod främst i ett antal rapporter. Rapporterna uppgavs dock inte i någon större omfattning ha lett till planerade effekter. Däremot ledde kontakterna i sig till att nya arbetsmetoder infördes på den litauiska sidan. Då det gäller domstolsverkets planerade stöd till *Estland*, konstateras att inga resultat nåtts och att det estniska ägarskapet är mycket svagt.

Resultaten av *polissamarbetet* med *Estland* bedöms som övervägande positiva och relevanta. Ett gott samarbetsklimat har utvecklats som en god grund för fortsatt samverkan och det estniska ägarskapet är i allmänhet starkt.

I *Lettland* har fem av totalt åtta projekt varit framgångsrika medan två endast delvis genomförts och ytterligare ett haft uppenbara problem, delvis till följd av diskussioner mellan Sida och RPS om vad som kunde finansieras inom projektet. Projekt som innefattade samarbete mellan olika aktörer på rättsområdet har också stött på problem i Lettland. Det delprojekt som rörde samarbete mellan polis och socialarbetare bedöms ha goda förutsättningar att leda till resultat under förutsättning att tillräckliga resurser ställs till förfogande för ett fortsatt samarbete. Samarbetet med *Litauen* har varit begränsat till tre insatser, men bedöms vara framgångsrikt med ett gott lokalt ägarskap och en god grund för framtida samverkan.

Samarbetet på *kriminalvårdsområdet* bygger på Europarådets ”Nord-Balt Prison Project” och har haft god hjälp i planeringen av Europarådets rapporter, europeiska fängelseregler liksom olika dokument om mänskliga rättigheter. Förutsättningarna har varit klara för alla inblandade. Samarbetet har stöd av en styrgrupp under Europarådets ordförandeskap, men utformningen av samarbetet är i hög grad decentraliserat. Sidas roll är oklar för de inblandade och skulle behöva förtydligas. Det är vidare oklart vem som har ansvar för uppföljning och rapportering. Sida rekommenderas ta fram indikatorer för att kunna mäta framsteg på ett systematiskt sätt.

### **2.3 Om projektplaneringen**

För såväl polissamarbete som domstolssamarbete gäller att utvärderandet försvårats av otydligheter och inkonsekvenser i målformuleringar och projektplanering. Bl a har mål och aktiviteter sammanblandats i de handlingsplaner som ligger till grund för samarbetet. Detta är till nackdel för projektets kvalitet och försvårar möjligheten att värdera vad som faktiskt uppnåtts.

Såväl aktiviteter som tidplaner hade beslutats före målformulering och problemanalys. Vidare hade personer på operativ nivå inte getts möjlighet att bidra med sina kunskaper då det gäller behov och förutsättningar för projekten. Detta har medfört mindre fördelaktiga förhållanden när det gäller genomförandet.

Rättskedjeperspektivet har inte varit framgångsrikt och inget jämställdhetsperspektiv är synligt. Frågan väcks om det möjligen kan vara alltför ensidiga värderingar som gjort att de projekt inom polissamarbetet som handlar om barn/ungdom fått otillräckliga resurser och uppmärksamhet?





*Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.*



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT  
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm  
Besöksadress: Sveavägen 20  
Telefon: 08-698 50 00  
Telefax: 08-698 56 15  
[www.sida.se](http://www.sida.se), [info@sida.se](mailto:info@sida.se)