

Rättsreform i Paraguay

**Juan Faroppa
Tina Lundh**

**Avdelningen för demokrati
och social utveckling**

Rättsreform i Paraguay

**Juan Faroppa
Tina Lundh**

Sida Evaluation 07/34

**Avdelningen för demokrati
och social utveckling**

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, Sida Studies in Evaluation, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Authors: Juan Faroppa, Tina Lundh.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 07/34
Commissioned by Sida, Department for Democracy and Social Development

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 2005-001717
Date of Final Report: December 2007
Printed by Edita Communication AB, 2007
Art. no. Sida40232sv
ISBN 978-91-586-8158-3
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Innehållsförteckning

Executive Summary	3
Sammanfattning.....	4
1. Introduktion	5
2. Metod och avgränsningar	5
3. Bakgrund	6
3.1 Från diktatur till demokrati	6
3.2 Projektets historia.....	6
3.3 Projektet.....	7
4. Resultat	8
5. Rekommendationer och lärdomar	12
Bilaga 1 Analyserade dokument	15
Bilaga 2 Lista över intervjuade personer.....	17
Bilaga 3 Producerat material och aktiviteter inom projektet	18
Bilaga 4 Terms of Reference	19

Executive Summary

The project *Judicial reform in Paraguay* was designed to promote the application of established principles for a State of Law and support the implementation and administration of free and fair justice safeguarding human rights. Sida supported the cooperation between the Swedish section of the International Commission of Jurist and the Paraguayan organisation Cidsep during 1987–2005. The main focus of this evaluation has been the second implementation period of the project, 2001–2005.

The purpose of the evaluation was to identify experiences that would contribute to the organizational learning regarding support to judicial sector reform.

Paraguay adopted a new constitution in 1992. Cidsep's work to promote and advocate for free and fair justice during the end of the dictatorship and in the beginning of the democratization period was relevant and well worth to repeat in similar circumstances.

The second period of the project consisted of training of magistrates and other actors within the judicial sector, and of a special support to children in need of protection and to youth in conflict with the law. Cidsep's implementation of the project has improved the knowledge and skills of several actors in the judicial sector; likewise it has proved that it is possible to improve support to children in need of protection and youth in conflict with the law. Thorough social and institutional changes are however needed in order to ensure the sustainability of these efforts. These changes are dependent on processes and decisions beyond the control of the project implementers.

Influential decision-makers in Paraguay were generally against the former dictator, but not necessarily against an authoritarian culture or an oppressive state. Political conflicts and the criminal business links of many of the decision-makers have hindered a democratization to proceed, and the legal sector has been affected by this to a high degree.

A lesson learned for Sida was that an early warning system was missing. The two cooperating organizations formally implemented the planned activities, fulfilled and overachieved in relation to the established quantitative goals. But no monitoring of the democratization process was done and therefore negative changes within the judicial institutions were not detected, which caused risks for the possibilities to fulfil qualitative goals as well as the overall objective of the project. When there are serious external threats to a project the activities should be halted and the feasibility further analysed.

The recommendation to Sida is to further emphasise the monitoring of political, economical and social development when supporting judicial reforms. This monitoring should not be delegated to the cooperation partner, but be an integral part of Sida's monitoring.

Sammanfattning

Projektet *Rättsreform i Paraguay* utformades för att driva på införande av rättstatsprinciper och därmed respekt för mänskliga rättigheter. Sida bistod under åren 1987 till 2005 samarbetet mellan svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen och den paraguayanska organisationen Cidsep. Utvärderingens huvudfokus har omfattat projektets andra etapp 2001–2005. Utvärderingens syfte var att söka de erfarenheter som kan bidra till lärande vad gäller stöd till rättssektorn.

Paraguay antog 1992 en ny grundlag. Cidsep axlade under slutet av diktatortiden och början av demokratiseringsperioden en relevant roll som pådrivare av en ny grundlag byggd på rättstatsprinciper. Cidseps insats är värd att upprepas i liknande förhållanden.

Den andra etappen av projektet bestod av utbildning till rättsväsendets aktörer och ett särskilt bistånd till barn i behov av skydd och till ungdomar i klammeri med rättvisan. Cidseps genomförande av projektet har förbättrat kunskaperna hos en del aktörer inom rättssektorn, liksom det har påvisat hur bättre rättsligt stöd kan ges till barn och ungdomar i behov av skydd eller i klammeri med rättvisan. Men för att dessa ansträngningar ska kunna ge hållbara resultat behövs genomgripande sociala och institutionella förändringar. Dessa förändringar är i sin tur beroende av processer och beslut långt utanför projektgenomförarnas räckvidd.

Många betydelsefulla makthavare i Paraguay var emot den tidigare diktatorn, men de var inte emot ett autoritärt tänkande eller en förtryckande stat. De politiska konflikterna och många makthavares brottsliga verksamhet hindrade en fortsatt demokratisk utveckling. Särskilt rättssektorn drabbades.

En lärdom för Sida var att ett system för tidiga varningssignaler saknades. I utvärderingen framkommer att samarbetsorganisationerna formellt genomförde de planerade aktiviteterna och uppfyllde respektive överträffade de kvantitativa målen. Men det gjordes ingen uppföljning av samhällsutvecklingen, det vill säga att rättssektorns institutioner förändrades, vilket innebar risker för projektets möjligheter att nå såväl kvalitativa mål som att bidra till det övergripande målet. När stora hot för verksamheten uppträder bör projektaktiviteterna stoppas och genomförbarheten analyseras.

Rekommendationen är att Sida lägger vikt vid uppföljning av den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen i det land där ett projekt inom rättssektorn genomförs. Denna uppföljning bör inte helt kunna delegeras till Sidas samarbetsorganisation utan vara en integrerad del av Sidas uppföljning.

1. Introduktion

Utvärderingen har genomförts enligt Sidas uppdragsbeskrivning daterad 29 juni 2007. Utvärderare har varit Tina Lundh från Sverige och Juan Faroppa Fontana från Uruguay. Arbetet har genomförts under tiden 25 juni till 31 oktober och fältarbetet i Paraguay mellan den 1 och den 17 oktober 2007.

Enligt uppdragsbeskrivningen har syftet med utvärderingen varit att analysera Sidas stöd till projektet *Rättsreform i Paraguay genom svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, i vilket Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen var avtalspart med Sida och samarbetsorganisation till den genomförande organisationen Cidsep i Paraguay. Cidsep utläses Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política. Utvärderingen gäller hela projekttiden från 1987 till 2005, men huvudsakligt fokus ligger på andra etappen åren 2001–2005. Uppdragsbeskrivningen understryker nödvändigheten att systematisera resultaten och erfarenheten av stödet till rättssektorn i Paraguay eftersom stödet pågick under lång tid och eftersom Sida saknade närvaro i landet under denna tid.

Huvudsyftet med utvärderingen är att erhålla en djupare förståelse för denna typ av samarbete. Utvärderarna ska ta fram de erfarenheter som kan bidra till lärande vad gäller stöd till rättssektorn. Följaktligen ska utvärderarna dokumentera och värdera projektets resultat i förhållande till projektmål, den strategi som använts för projektet, hur projektets delsyften har hanterats och vad som varit genomslaget och betydelsen av detta stöd för rättsreformerna i Paraguay. Slutligen ska utvärderarna, enligt uppdragsbeskrivningen, summera relevanta lärdomar för stöd till rättssektorn.

Utvärderingsrapporten finns på både spanska och svenska.

2. Metod och avgränsningar

De dokument som utvärderarna har gått igenom och analyserats är projektplaner, årsplaner, strategier, projektdokument, juridiska dokument, rapporter, tryckt material och budgetar. En komplett lista över dessa dokument finns bilagd.

Intervjuer har genomförts med den genomförande organisationen Cidsep, samarbetsorganisationen Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, med projektets samarbetspartner inom det paraguayanska rättsväsendet, med organisationer som också arbetar inom rättssektorn och med Sida. En lista över intervjuade personer finns bilagd.

Under utvärderingsarbetet i Paraguay har Cidseps medarbetare deltagit i flera gemensamma genomgångar av resultat och påverkan. Vid dessa genomgångar har utvärderingsfrågorna varit utgångspunkten. Utvärderarna har använt metoder och utformat rapporten i överensstämmelse med Sidas manual ”Looking Back, Moving Forward”.

I uppdragsbeskrivningen efterfrågas kvantitativa uppgifter för att försöka uppskatta hur arbetet med rättsligt stöd till barn och ungdomar har påverkat utbildningen som genomförts inom projektet. De kvantitativa uppgifterna redovisas i avsnitt tre. Utvärderingen visar att Cidsep inte har använt uppgifterna för att påverka utbildningsinsatsen.

I denna utvärdering finns inte några ansatser att undersöka kvalitén på utbildningen. I dokumentationen har framkommit att utbildningen för domare, poliser, åklagare och offentliga försvarare i huvudsak var endagsseminarier.

Utvärderarna försökte komma i kontakt med deltagare i utbildningarna, men det visade sig inte möjligt. Trots upprepade försök genomfördes inte heller någon intervju med någon som varit utbildningsansvarig inom polisen under projektiden, inte heller med någon nuvarande utbildningsansvarig. Utvärderarna valde bort en pro forma intervju eftersom polisen under 2001–2007 haft extremt täta personalbyten (under ett år byttes rikspolischef fyra gånger).

I rapportens avsnitt tre beskrivs landet Paraguay, dess demokratiska utveckling sedan 1992 och bakgrunden till projektet. Uppdragsbeskrivningens utvärderingsfrågor har varit grunden för redovisningen av utvärderingsresultaten i avsnitt fyra. Men frågornas ordningsföljd har inte följts. I avsnitt fem rapporteras rekommendationer och lärdomar.

3. Bakgrund

3.1 Från diktatur till demokrati

År 1987 växte motståndet i Paraguay mot general Stroessners diktatur. Diktaturen hade då varat i mer än trettio år. Under denna tid fick Paraguay knappt någon internationell uppmärksamhet trots stora och systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna. I grannländerna Argentina, Uruguay och Brasilien började processerna att återupprätta de demokratiska institutionerna mellan 1983 och 1985. Sett i detta regionala sammanhang hade det paraguayanska samhället behövt så mycket bistånd som möjligt för att delta i södra Latinamerikas nya tider. Det internationella stödet var betydande för att från 1989 bryta upp från diktaturen, liksom också för att påbörja övergången till demokrati.

Bland de många faktorer som formade den nya agendan för demokratisering i Paraguay fanns ett särskilt behov att skapa ett ramverk för att garantera mänskliga rättigheter enligt internationell standard. Två teman blev centrala: Det första var nödvändigheten att medvetandegöra och utbilda personer i nyckelinstitutioner och i det paraguayanska samhället om mänskliga rättigheter. Det andra var att genomföra rättsreformer för att förändra det traditionella och auktoritära systemet till ett nytt och demokratiskt system baserat på allas lika värde och allas tillgång till rättsväsendet.

3.2 Projektets historia

Då diktaturen skakades 1987 fanns varken politiska förutsättningar, yrkesmässig kunskap eller ekonomiska resurser i Paraguay för att starta utbildning och medvetandegörande i mänskliga rättigheter. Detta framstår klart i projektdokumentet från 1987: ”1. Höja respekten för de mänskliga rättigheterna. 2. Skapa metoder för ett effektivt försvar för de grundläggande rättigheterna. 3. Bidra till att stärka kvinnans roll i samhället.”

Paraguay var inte 1987, och är inte heller nu, något prioriterat land för den svenska biståndspolitiken. Därför hade Sida ingen egen närvaro i landet, och heller ingen landstrategi för Paraguay. Detta motiverade valet av Internationella juristkommissionens svenska avdelning som samarbetsorganisation för genomförandet av projektet.

Cidsep, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política bildades år 1986, som ett center knutet till Universidad Católica ___. Cidsep har under åren bestått av jurister och administratörer. Juristerna har huvudsakligen bidragit med deltidsinsatser parallellt med att de har undervisat på katolska universitetet och/eller bedrivit advokatverksamhet. Under projektperioden 2001–2005 arbetade personalen heltid för Cidsep. Sedan projektets slut har deras arbetet för Cidsep varit oavlönat. Cidsep har under åren också genomfört utvecklingssamarbete med tyska Adenauerstiftelsen.

Sida stödde Internationella juristkommissionens svenska avdelning från projektstart 1987. År 2001 skrevs en överenskommelse mellan parterna. Sidas finansiella stöd till projektet har varit 22,8 miljoner kronor för perioden 1987–2005. Samarbetet avslutades 2005.

Syftet med projektets andra etapp 2001–2005 var att bidra till att utbilda rättsväsendets aktörer i den nya lagstiftningen och att genomföra riktade insatser avseende straffprocessen för barn och ungdom. Utgångspunkten var analysen att den nya strafflagen och den nya processlagstiftningen som skulle garantera likabehandling bara genomförts i begränsad omfattning. Rättsväsendets aktörer hade begränsade kunskaper om det nya rättssystemet. Dessutom hade majoriteten av rättsväsendets aktörer, särskilt inom polis-, åklagare- och domarkårerna, en mentalitet och ett förhållningssätt som stod i konflikt med den nya lagstiftningen som var baserad på grundläggande rättigheter.

Cidsep och Internationella juristkommissionens svenska avdelning genomförde från 2001 projektet ”Reforma Legal y Acceso a la Justicia”(Rättsreform och tillgängligheten till rättsväsendet).

Cidseps roll var att genomföra aktiviteterna i Paraguay. Aktiviteterna var utbildning av domare, åklagare, offentliga försvarare och poliser, respektive utbildningsansvariga inom dessa myndigheter, samt att producera utbildningsmaterial. Andra aktiviteter var utbildning i mänskliga rättigheter, rättsligt bistånd till kvinnor, samt rättsligt bistånd till barn i behov av skydd och till ungdomar i klammeri med rättvisan. Målet för aktiviteterna var att höja kompetensen hos rättsväsendets aktörer och att stärka de rättsliga institutionerna.

Rollen för Internationella juristkommissionens svenska avdelning var att administrera budgeten enligt projektplan, redovisa resultat- och budgetuppföljning till Sida, sköta uppföljning och kvalitetssäkra insatsen. Svenska avdelningen skulle också stödja Cidseps organisatoriska utveckling. Utöver detta var det den svenska avdelningens uppgift att bidra med erfarenheter av rättsreformarbete.

3.3 Projektet

Projektet hade under perioden 2001–2005 en primär målgrupp, en särskild målgrupp och ytterligare en målgrupp för sista delen i perioden. I förlängningen var målgruppen hela det paraguayanska folket som gynnas av ett effektivare och mer rättssäkert förfarande. Den primära målgruppen var aktörer i rättsväsendet, det vill säga domare, åklagare, offentliga försvarare och poliser. Till denna målgrupp riktade sig utbildningsinsatserna. Särskild målgrupp var barn och ungdomar i behov av skydd eller ungdomar i klammeri med rättvisan. Funktionärer i organisationer som fungerar som lokala representanter för rättvisan, kallade barfotajurister, var ytterligare en målgrupp i sista delen av perioden.

Det övergripande målet för projektet var att stärka rättssektorn med ökad respekt för mänskliga rättigheter och de grundlagsskyddade rättigheterna, samt rättssäkerhet för de mest utsatta samhällsgrupperna i Paraguay. Fyra delmål förväntades bidra till detta:

- Att höja kunskapsnivån hos de rättsliga aktörerna och inom det civila samhället om nationell lagstiftning och internationell rätt med hänseende på mänskliga rättigheter;
- Att möjliggöra åtnjutandet av rättssystemets skydd genom rättsligt bistånd för de samhällsgrupper som är mest utsatta, särskilt barn och ungdomar i behov av skydd eller i klammeri med rättvisan;
- Att verka för att den paraguayanska staten övertar utbildningen för de rättsliga aktörerna;
- Att öka den lokala samarbetsorganisationen Cidseps kapacitet att driva insatser.

För att uppnå delmålen och resultat identifierades följande verksamhet:

- Utbildning av 160 domare, 400 åklagare, 240 försvarare, 400 poliser, 60 utbildare och 46 journalister,

- Rättsligt stöd till 1200 barn och ungdomar i klammeri med rättvisan, systematisk uppföljning av 120 rättsfall och rättshjälp i 60 rättegångar,
- Utarbetande av utbildningsmaterial och marknadsföring av desamma.

4. Resultat

Resultaten av utvärderingen redovisas nedan uppdelat på projektets fyra delmål, samt uppdragsbeskrivningens fjärde frågegrupp.

Delmål 1:

Höjd kunskapsnivå om nationell lagstiftning och de mänskliga rättigheterna

- a) Delmålet överträffade förväntan i kvantitativ bemärkelse.
Som bilaga finns en lista över projektets utbildningsaktiviteter för domare, åklagare, försvarare, poliser, utbildare, barfotajurister och journalister, liksom över producerat utbildningsmaterial.
- b) Projektet svarade på ett uppenbart utbildningsbehov för aktörerna inom rättssektorn vid den tidpunkt då de nya reformerna och den nya processlagen infördes. Samtidigt borde genomförarna ha beaktat att för majoriteten av kursdeltagarna var dessa kurser som att börja på ”noll”, eftersom universitetens juristutbildning hade gällt det gamla rättssystemet.
- c) Deltagarna visade en positiv attityd och var i hög grad motiverade att delta i utbildningsaktiviteterna. Till aktiviteternas framgång bidrog den höga kvaliteten på nationella och inbjudna utländska föredragshållare, liksom teman och pedagogiska metoder. Utöver föreläsningar användes också praktiska övningar liksom utbildningsmaterial.
- d) Till framgången för utbildningsaktiviteterna bidrog att utbildningens också genomfördes utanför huvudstaden i provinshuvudstäder och lokala orter.
- e) Projektet har använt den pedagogiska metoden att arbeta med blandade grupper, såsom poliser och åklagare, åklagare och domare, liksom journalister och åklagare. I övergången från skriftlig till muntlig process, liksom från inkvisitorisk rättsprocess till ackusatorisk, införs åklagaren som subjekt i processen. Det innebär att domarens och polisens roller förändras, samtidigt som åklagare och poliser förväntas arbeta nära ihop. Därför att det viktigt att utbildningen utgår från lagarbete, särskilt när det gäller arbetssätt och rollfördelning vid brottsutredning. Jämförbara erfarenheter från grannländerna har visat att blandade grupper i utbildningen är både lämpligt och framgångsrikt.
- f) Utbildningen av barfotajurister ses som ett viktigt första steg i en utveckling för att människor med små ekonomiska resurser ska kunna öka kunskapen om sina rättigheter liksom hur de kan arbeta för att uppnå rättvisa och likabehandling. Om arbete med barfotajurister fortsätter kan dessa bli ett värdefullt stöd i kontakten mellan medborgare och rättsväsendet.
- g) Efter varje utbildningstillfälle ombads kursdeltagarna att utvärdera. I kursutvärderingarna ingick också mindre prov av inhämtad kunskap, vilka utföll tillfredsställande.
- h) Den största svårigheten för projektets genomslag beror på externa faktorer som projektet inte har kunnat rå på. Politiskt och socialt har Paraguay, liksom grannländerna, såväl utvecklats demokratiskt som drabbats av bakslag, jämfört med diktaturtiden. Bakslagen har haft negativ inverkan på utvecklingen för de mänskliga rättigheterna. De politiska och ekonomiska makthavarnas motstånd mot en uppbyggnad av ett oberoende och ickediskriminerande rättsväsende har varit särskilt försvårande.

Detta framkommer både i intervjuer under utvärderingsperioden och av internationella rapporter om utvecklingen av mänskliga rättigheter i Paraguay.

- i) För att bygga upp ett oberoende rättsväsende krävs flera åtgärder. En av dessa är att i författning reglera domarbanan liksom befordringar för åklagare, så att befordringarna grundas på meriter. Det nuvarande paraguayanska systemet för befordringar och utnämningar ger stort utrymme för godtycke. Domare, åklagare och poliser avsätts många gånger av partipolitiska skäl eller andra otillbörliga intressen, samtidigt som korruption är vanlig inom systemet.
- j) En annan anledning till bakslagen i utvecklingen av rättssystemet är att kraven på lag och ordning har utnyttjats och utnyttjas i dag i politisk propaganda. Medborgarnas krav på lag och ordning är berättigat. Men de förslag som läggs för att åtgärda brister har en auktoritär grundsyn i strid med den rättighetsbaserade straffrätten och processlagen med regler om skydd för den enskilde vid frihetsberövande. Detta har redan medfört att den strafflag som antogs i slutet av 1990-talet har modifierats. Hösten 2007 finns det också förslag i parlamentet om att i processlagen försämbra skyddet för den enskilde medborgaren. Ihop med detta finns också verifierade fall av att tortyr och misshandel åter förekommer på polisstationer och i häkten, fall som inte utreds eller sanktionernas på ett godtagbart sätt.
- k) Trots detta är slutsatsen vad gäller det första delmålet att det odiskutabelt är så att Paraguay de senaste tjugo åren har lyckats bilda en grupp rättighetsförespråkande jurister vars kunskaper inte kan göras ogjorda. Jämfört med hur situationen i landet var vid projektstarten så finns det nu ytterligare en syn på hur ett rättssystem bör vara uppbyggt, hur det kan göras rättssäkert och ändamålsenligt. Trots bakslag är det ingen återgång till nolläget. Även om denna grupp rättighetsförespråkare i dag inte finns i ledningen på myndigheterna, liksom de heller inte har inflytande i de politiska ledningarna, så finns det ändå en grupp aktörer inom rättsväsendet som har kapacitet att reagera när systemet inte uppnår en minsta godtagbar standard för rättsäkerhet och skydd för de mänskliga rättigheterna. Demokratiseringsprocessen under 1990-talet gav inte någon radikal förändring av strukturerna inom rättssektorn, men det blev en viktig förändring utifrån de politiska, social och historiska förutsättningarna i landet.

Delmål 2:

Förbättra det rättsliga skyddet för de samhällsgrupper som är mest utsatta, särskilt barn och ungdomar

- a) Delmålet uppfyllde förväntan i kvantitativ bemärkelse. Cidseps juridiska stöd, som var gratis för barn och ungdomar i behov av skydd respektive i klammeri med rättvisan, omfattade 2 005 insatser under perioden 2001–2005, vilket var högre än planerat. Cidsep gav rättsligt stöd i 22 pågående utredningar och medverkade i över 1 000 rättsfall, varav 339 avslutades under projektperioden och 670 ännu inte var avslutade när projektet upphörde. Alla dessa utredningar och fall gällde barn och ungdomar.
- b) Cidsep skapade två arkiv, kallat databas, med information över dels barn och ungdomar i behov av skydd och dels ungdomar i klammeri med rättvisan. Arkivet över barn och ungdomar i behov av skydd är fortfarande bevarad hos Cidsep och har använts som underlag för det utbildningsmaterial som Cidsep publicerat. Cidsep har inte funnit någon lämplig myndighet att överföra arkivet till. Det andra arkivet omfattande ungdomar i klammeri med rättvisan har överförts till myndigheten för ungdomsvård SENAAL. I en utvärdering begärd av Cidsep år 2004 framkom att arkivet vid projektperiodens slut inte matats in i myndighetens datorer.
- c) Till framgången för projektaktiviteterna bidrog att det rättsliga stödet även genomfördes i huvudstadens ytterområden (såsom Luque, Lamboré, San Lorenzo, Fernando de la Mora Capiatá, Juan Augusto Saldívar). I dessa områden bor människor med närmast obefintliga resurser för juridiskt

biträde. En annan framgångsfaktor var att detta var det enda projekt som gav resurser till att påskynda rättsprocessen för frihetsberövade ungdomar. Frågan om frihetsberövande av odömda ungdomar, liksom hur frihetsberövande av barn förhåller sig till barns rättigheter enligt barnkonventionen, fick belysning i form av de aktuella ärendena, liksom i ett antal debattartiklar.

- d) Det finns en allmän positiv uppfattning av den kommunala rådgivningsbyrån för skydd av barn och ungdomar. I Paraguay kallas den typ av socialtjänst CODENI, vilket utläses Consejería por los Derechos de la Niñez, ungefär Rådgivningsbyrån för barnets rättigheter. Cidsep arbetade med stöd av barfotajuristerna med information om barns och ungdomars rättigheter för dessa rådgivningsbyråer. Ett hinder som uppdagades efter en tid var den undermåliga rekryteringen av ledmöter till rådgivningsbyråerna eftersom de lokala makthavarna prioriterade sina personliga eller politiska intressen i rekryteringen i stället för ledamöternas lämplighet för uppdragen.
- e) Idén om att använda barnprojektet som ett medel för att säkerställa en kvalitativ uppföljning av utbildningsverksamheten genomfördes inte. Tanken var att de konkreta fallen inom barnprojektet skulle ge en test av utbildningsresultatet. Därefter skulle dessa testresultat kunna användas för att justera upplägg eller innehåll i utbildningarna.
- f) Det rättsliga stöd som erbjöds genom projektet täckte frånvaron av statlig gratis rättshjälp för de mest utsatta medborgarna. Två år efter projektslut förekommer troligen inget liknande rättslig stöd. I Paraguay är landets offentliga försvarare anställda i Högsta domstolen (som har ett mycket bredare ansvarsområde än den svenska högsta domstolen). De offentliga försvararna har generellt förbättrat sin verksamhet, bland annat genom att per försvarare klara fler fall per år. I början av 2000-talet fanns inom avdelningen för offentliga försvarare en särskild enhet för offentliga barn- och ungdomsförsvare, men den avskaffades efter kort tid. Under 2007 finns förslag om att återupprätta den särskilda enheten, men förslaget saknar fortfarande stöd från Högsta domstolens ledning. Tilläggas bör att personalomsättningen är hög inom avdelningen för de offentliga försvararna. Detta eftersom det är bättre arbetsvillkor och högre löner inom åklagarmyndigheten respektive privat verksamhet.
- g) De bakslag som generellt drabbat den demokratiska utvecklingen i Paraguay, särskilt rättstatens principer, har också drabbat utvecklingen av ett skyddande system för barn och ungdomars rättigheter. Myndigheterna har inte utvecklat särskilda åklagare eller domare för barn- och ungdomsfall. Enligt dokumenterade fall är övergrepp mot och misshandel av barn och ungdomar vanligt förekommande på polisstationer. Utanför huvudstaden Asunción har det byggts ett ungdomsfängelse och förhållandena där är bättre än tidigare. Detta ungdomsfängelse är ett undantag. Vanligtvis förvaras barn och ungdomar frihetsberövade tillsammans med vuxna. Enligt uppgifter finns knappast någon korruption inom rättsfall rörande barn och ungdomar, men samma uppgiftslämnare tillägger att det kan bero på att det i dessa fall saknas utsikter till ekonomisk vinning.
- h) Att förändra synen på barn och barns rättigheter är svårt överallt, inte bara i Paraguay. Den traditionella behovsbaserade modellen som ser barn och ungdomar som objekt i stället innehavare av rättigheter är kulturellt bunden och upprepas i vardagshandlingar. I Latinamerika, med start från antagandet av Barnrättskonventionen, utvecklas sakta det komplicerade arbetet att anpassa normer, institutioner och beteende till det nya paradigmet om barnets bästa. Det återstår fortfarande mycket. I Paraguay kan förändringar i synen på barn skönjas, men inte i synen på ungdomsbrottslingar. Det saknas helt institutioner som arbetar med rehabiliteringar av ungdomsbrottslingar.

Delmål 3:

Verka för att den paraguayanska staten övertar utbildningen av de rättsliga aktörerna

- a) Projektet medverkade till att förstärka Högsta domstolens enhet för internationella juridiska studier och Åklagarmyndighetens utbildningscenter.
- b) Högsta domstolen har avsatt budgetmedel för fortgående fortbildning. Det senaste året har denna budget dubblats från 40 000 usd till 80 000 usd årligen. I projektplaneringen för sista etappen av projektet var parlamentets antagande av budgetförslag om utbildningsprogram vid Högsta domstolen och Åklagarmyndigheten det tänkta målsättet av måluppfyllande. Cidsep har kontrakterats av Högsta domstolen för att genomföra fortbildning. Just nu arbetar domstolsväsendet med att förbereda införandet av en ny lag om etik inom rättsväsendet.
- c) Innan projektet avslutades överlämnade Cidsep datorer och annan utrustning som gåva till Åklagarmyndighetens utbildningscenter. Utbildningscentret skapades år 2003 med fem anställda. I dag arbetar 20 personer på centret och dessutom kontrakteras regelbundet ett dussintal föredragshållare med expertkunskap. Centret arbetar inom fortbildning, organisationsutveckling och utredning. Under de första nio månaderna innevarande år genomförde centret 120 kurser för åklagare.
- d) Det blev en begränsad framgång för metoden att träna tränarna, det vill säga Cidseps utbildning av utbildningsansvariga inom Högsta domstolen, Åklagarmyndigheten och polisen. Den främsta orsaken till detta är den stora personalomsättningen inom rättsväsendet. Även utbildningsansvariga har gått vidare till andra arbeten eller bytts ut.

Delmål 4:

Öka den lokala samarbetsorganisationen Cidseps kapacitet att driva insatser

- a) Under projektperioden genomfördes internutbildningar för att öka personalens kapacitet och kompetens att skriva projektförslag, genomföra utvärderingar och ansöka om projektmedel. Personalen under åren 2001–2005 var fem jurister, en statsvetare och tre administratörer. Lönen under projektperioden var konkurrenskraftig och personalen behövde inte ägna sig åt extraarbete.
- b) Hela personalen deltog i internutbildningen om planeringsmetoden Logical framework approach, LFA. En tredjedel av personalen, det vill säga tre personer, utbildade sig i projektledning och organisationsutveckling. Sju personer, 80 procent av personalen, gick engelskkurs. Två personer, 20 procent, gick bokföringskurs respektive kurs i projektadministration och en person gick datorskurs.
- c) På Cidsep finns i dag i stort sett samma personal som under projektperioden. Personalen arbetar även i dag med utbildning inom katolska universitetet, liksom med utbildningsmaterial och kvällskurser för barfotajurister. Dessutom arbetar några i personalen som försvarare. Utbildningen inom universitetet och arbetet som försvarare är arvoderat. Större delen av arbetet inom Cidsep utgörs av oavlönade frivilliga insatser.
- d) Personalen anser att internutbildningen ledde till ökad kapacitet på Cidsep. Kunskaperna om projektledning, planering och projektadministration har använts för flera projektansökningar hos internationella organisationer. Ett mindre projekt bedrivs för närvarande. I sin analys menade personalen att det hade varit bra med internutbildning och kapacitetsbyggande under hela projektperioden.
- e) Under utvärderingsperioden stod det klart att Cidsep hade hoppats på fortsatt samarbete med Internationella juristkommissionens svenska avdelning, respektive med Sida. Ett annorlunda sätt att avsluta långa samarbeten skulle kunna vara att erbjuda erfarenhetsutbyte med organisation i liknande omständigheter. Ett studiebesök i ett land där en svensk enskild organisation avslutat sitt samarbete skulle ha kunnat ge Cidsep idéer och förberedelse.

Rollen för Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen

- a) Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen fanns med från år 1986 när Cidsep skapades som en projektorganisation inom katolska universitetet i Asunción. Under den andra delen av projektperioden fick Svenska avdelningens styrgrupp en aktiv roll genom att de granskade såväl projektförslag, ansökningar till Sida såsom rapportering till Sida. Ledamöter i styrgruppen deltog också i projektresor.
- b) Projektplan och budget följdes kontinuerligt upp under andra projektperioden. Eftersom us-dollarerna föll kraftigt mellan 2001 och 2004 blev det pengar över till förlängning av projektet och fler projektaktiviteter.
- c) Mervärdet av Svenska avdelningens deltagande i genomförandet av projektet handlade främst om det kollegiala utbytet av erfarenheter kring rättsreformer, institutionell utveckling och samarbete mellan rättsväsendets aktörer.
- d) Arbetsfördelningen mellan Svenska avdelningen av Internationella juristkommission och Cidsep var klar under hela projektperioden. Cidsep var genomförare. Svenska avdelningen var förmedlare av det finansiella stödet från Sida, ansvarig för uppföljning inför Sida respektive samtalspartner för Cidsep.

5. Rekommendationer och lärdomar

- 5.1 I den situation som Paraguay befann sig i slutet var 1980-talet behövdes internationellt bistånd för att utveckla rättsstatens principer. Generationer av jurister i Paraguay hade skolats i en auktoritär stat samtidigt som att många oliktankande jurister förföljts, fängslats, dödades eller tvingats till landsflykt. Eftersom landet saknade erfarenheter om rättsväsende i en demokratisk stat behövdes ett omfattande internationellt bistånd, såväl finansiellt och tekniskt som politiskt.
- 5.2 Projektet, som påbörjades 1987, lyckades med sin målsättning under slutet av diktaturtiden och i början av övergången till demokrati. Startpunkten för demokratiseringsprocessen med syfte att bygga en rättsstat brukar anges till år 1992 då den nya konstitutionen antogs. I arbetet för grundlagsreformen axlade Cidsep en relevant roll som pådrivare av rättsstatens principer med bland annat den ackusatoriska rättegångsordningen (i stället för den tidigare inkvisitoriska), förhållningssättet att betraktas som oskyldig tills motsatsen är bevisad och erkännandet av ursprungsbefolkningar. Cidseps insats är värd att upprepas i liknande förhållanden.
- 5.3 Trots detta kunde inte de nya vindarna stå emot återställandet av det auktoritära systemet. Många betydelsefulla makthavare i Paraguay var emot diktatorn Stroessner, men de var inte emot ett auktoritärt tänkande eller en förtryckande stat. De politiska konflikterna tog utrymme från rörelserna för demokratisk utveckling, vilket särskilt drabbade rättssektorn. Först användes juridiken för att oskadliggöra politiska motståndare och sedan började makthavarna att otillåtet påverka rättsväsendet.
- 5.4 En lärdom för Sida är att ett system för tidiga varningssignaler saknades. Projektplaneringen enligt LFA-metoden och andra projektdokument kunde ha fungerat bra som verktyg, men det saknades en uppföljning av den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen i landet. I utvärderingen framkommer att samarbetsorganisationerna formellt genomförde de planerade aktiviteterna och uppfyllde respektive överträffade kvantitativa mål. Men samarbetsorganisationerna gjorde ingen uppföljning av samhällsutvecklingen, det vill säga att rättssektorns institutioner förändrades, vilket innebär risker för projektets möjligheter att nå såväl kvalitativa mål som att bidra till det övergripande målet.

- 5.5 När stora hot för verksamheten uppträder, såsom en så kallad ”killing factor”, bör projektaktiviteterna stoppas och genomförbarheten analyseras. I analysen bör förutsättningarna för att ändra projektet värderas, liksom även den yttersta konsekvensen att helt avbryta projektet.
- 5.6 Följaktligen är rekommendationen att Sida lägger vikt vid uppföljning av den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen där ett projekt inom rättssektorn genomförs. Detta speciellt i länder som är politiskt och socialt instabila. Denna uppföljning bör inte helt kunna delegeras till Sidas samarbetsorganisation utan vara en integrerad del av Sidas uppföljning. För att uppnå ett system eller verktyg för tidiga varningssignaler behöver Sida inhämta uppgifter från fler än genomförarna av projektet. Lämpligt material för denna uppföljning: periodiska rapporter om situationen mänskliga rättigheter i landet, bedömningar av korruptionsnivån, internationella organisationers och institutioners återkommande rapporter om den sociala och ekonomiska utvecklingen.
- 5.7 Beträffande projektet vore det ojuste att i efterhand föreslå om vad som borde ha gjorts för flera år sedan. Det är så mycket enklare att i efterhand se bakslagen i samhällsutvecklingen. Vad som däremot är klart är att det hade varit mycket svårare för de som genomförde projektet att försöka få en realistisk bild av de politiska förändringarnas konsekvenser än för en utomstående observatör med en lämplig uppföljning.
- 5.8 För framtida stöd för att stärka rättssektorn bör Sida koppla utbildningsaktiviteter till meritering för befordring. Det är då avgörande med en öppenhet om bedömningsgrunder i systemet för utbildning, kvalificering och befordring. Dessutom behövs en reglering av befordringsgången med tydliga krav på obligatorisk fortbildning. Om en sådan reglering saknas och löner, befordringar och förflyttningar blir beroende av personliga, familje- eller politiska relationer så fortsätter systemet att korrumpas och utbildning blir en underordnad faktor eller en ren formalitet.
- 5.9 Fortbildningen bör vara praktisk. Resultaten från pedagogiska metoder med blandade grupper av domare, åklagare, försvarare och poliser har varit mycket framgångsrika.
- 5.10 Fortbildningen bör inte begränsas till utlärn timer av lagtexterna. Fortbildningen bör ha betydande inslag av yrkesetik och värdegrund. Det gäller särskilt rättsväsenden som är hårt anfrättade av korruption och oegentligheter.
- 5.11 Det är också viktigt att bredda fortbildningen för domar, åklagare och försvarare till att innefatta administrativa, organisatoriska och institutionella kunskaper. Detta för att effektivisera rättssystemet och möjliggöra strukturella reformer.
- 5.12 Följaktligen bör föreläsarna och kursledarna i fortbildning komma från fler yrkeskategorier och med fler erfarenheter än strikt juridiska. Detta för att möjliggöra integrerat arbete, och för att deltagarna ska kunna ifrågasätta rutiner och vanor inom den egna gruppen.
- 5.13 Projekt för barn och ungdomar i behov av skydd eller i klammeri med rättvisan bör omfatta mer än bara den legala sidan. Ett integrerat arbete med socialarbetare och psykologer kan bättre garantera respekten för barnets rättigheter.
- 5.14 Överhuvudtaget behöver internationella biståndsgivare söka bästa möjliga koordinering för att förbättra genomslaget för utvecklingssamarbetet. Samordningen behöver var stor särskilt inom områden för god samhällsstyrning, rättssektorn eller skydd och omsorg om barn. Detta för att undvika utvecklingssamarbeten på kollisionkurs eller dubbelarbete.
- 5.15 Som avslutning citerar vi den utvärdering som konsulten Gloria Yergos Muñoz gjorde på uppdrag av Cidsep år 2004. Hennes utvärdering gällde den andra delen av projektet.
”Projektet har genomförts i ett administrativt undermåligt rättsväsende, vars konsekvenser innebär diskriminering av medborgare. Detta administrativt undermåliga rättsväsende utmärks av svaga

kunskaper i lagar och regler; underutvecklad institutionell kapacitet vilket märks i att brottsutredningarna blir liggande på hög; överbelastning av ärenden på rättsväsendet aktörer; inga interna förslag på förändringar; avsaknad av genuint intresse för arbetet; för liten arbetsinsats i varje ärende; dålig arbetsfördelning; långsam handläggning; förfalskningar av uppgifter; underlåtenhet i största allmänhet; ineffektiv byråkrati; otillräckliga budgetar som dessutom brandskattas av korruption; och strafflöshet. Detta föga uppmuntrande panorama ger naturligtvis upphov till ett vanryktat och misstrott rättsväsende, som kostar mycket och dessutom är diskriminerande. ”

I vår utvärdering delar vi åsikten att Cidseps genomförande av projektet har förbättrat kunskaper hos en del aktörer inom rättssektorn, liksom det har visat att det är möjligt att ge bättre rättsligt stöd till barn och ungdomar i behov av skydd eller i klammeri med rättvisan. Men för att dessa ansträngningar ska ge hållbara resultat är det nödvändigt med genomgripande sociala och institutionella förändringar. Dessa förändringar är i sin tur beroende av processer och beslut långt utanför projektgenomförarnas räckvidd.

Bilaga 1 Analyserade dokument

Cidseps dokument:

Informes evaluativos parciales “Proyecto Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley y situación de riesgo” (octubre 2001–mayo 2002)

Índice de cursos realizados por el “Proyecto Capacitación” durante el año 2001, para jueces y fiscales (13 eventos en diferentes regiones del país)

Índice de cursos realizados por el “Proyecto Capacitación” durante el año 2002, para jueces, fiscales y periodistas (16 eventos en diferentes regiones del país)

Evaluación del “Curso de la Niñez y Adolescencia-Proceso Penal” (Encarnación, febrero 2001)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública” Módulo I (Pilar, octubre de 2001)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública” Módulo I (San Juan Bautista, noviembre de 2001)

Evaluación del “Curso-Taller Derecho Penal” (Asunción, febrero 2002)

Evaluación del “Curso Medios de Comunicación y proceso Penal” (Asunción, 19 de abril de 2002)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública”, Módulo II (Asunción, abril-mayo de 2002)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública”, Módulo I (Ciudad del Este, abril de 2002)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública”, Módulo I (Pedro Juan Caballero mayo de 2002)

Evaluación del “Curso de la Niñez y Adolescencia-Proceso Penal” (Asunción, marzo 2002)

Evaluación del “Curso Etapas del Derecho Procesal Penal” (Asunción, febrero 2002)

Evaluación del “Curso La Doble Vía del Derecho Penal” (Asunción, abril de 2002).

Informes periódicos de ejecución elaborados por CIDSEP: Marzo–diciembre 2001/ enero–junio 2002/ julio–diciembre 2002/ enero–junio 2003/ julio–diciembre 2003/enero–junio2004/ junio–diciembre 2004/ enero/ junio 2005

Registro de número total de jueces, fiscales, defensores, policías, funcionarios penitenciarios, periodistas y promotores barriales de justicia capacitados en todo el país.

Registro de número total de consultas realizadas en casos de asistencia jurídica brindada por CIDSEP a niños, niñas y adolescentes en riesgo o en conflicto con la ley.

Dokument från de rättsliga aktörerna

Reportes de evaluación. Informes de módulos de capacitación “Formación inicial para nuevos Agentes Fiscales”, realizados en diferentes regiones del país. (Ministerio Público del Paraguay). Nota: Incluye evaluación de cocimientos adquiridos durante la capacitación.

Acta de equipos donados por CIDSEP al Centro de Capacitación del Ministerio Público (15 de septiembre de 2005).

Externa utvärderingar av projektet:

Evaluación del proyecto “Programa de Derechos Humanos en Paraguay, apoyado por la Sección Sueca de la Comisión Internacional de Juristas”, realizado por los consultores Ernesto Borda Medina y Félix Luna Vargas, contratados por la Comisión Andina de Juristas

Informes evaluativos marzo 2001 a junio 2004 y julio 2004 a diciembre 2005 realizados por la consultora externa Gloria Muñoz Yegros, contratada por CIDSEP

Informe evaluativo final (período marzo 2001 a diciembre 2005) realizado por la consultora externa Sra. Gloria Muñoz Yegros, a solicitud de CIDSEP

Internationella juristkommissionens svenska avdelnings dokument:

Ansökningar och rapporter under åren 1987–2006.

Sidas bedömningar av projektet:

Bedömningspromemorior under åren 1987–2005.

Rapporter om utvecklingen i Paraguay vad gäller mänskliga rättigheter, liksom social, ekonomisk och politisk utveckling

Utrikesdepartementets rapport över mänskliga rättigheter i Paraguay 2006.

Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos, 4to. Período de Sesiones. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak. A/HCR/4/33. 15 de enero de 2007

Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos. Paraguay. 88vo. Período de Sesiones. 2006. CCPR/C/PRY/CO/2. 24 de abril de 2006

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos, 61 Período de Sesiones. Los Derechos del Niño. Informe presentado por el Sr. Juan Miguel Petit, Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. E/CN.4/2005/78/Add.1. 9 de diciembre de 2004

Informe de Seguimiento y Cumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Presentado por el Estado paraguayo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de audiencia general sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, solicitada por el Paraguay y celebrada en el 118o. periodo de sesiones de la CIDH). Octubre 2003

Naciones Unidas. Comité Observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño. Paraguay. 2001. CRC/C/15/Add.166. 06/11/2001.

“El estado de los DDHH en el mundo”. Amnistía Internacional 2007. Informe sobre Paraguay.

US State Department: Country Report Paraguay 2006, och Country Report Paraguay 2003.

Transparency International, korruptionsindex under åren 2002–2006.

Projektinformation från UNDP, Unicef och Interamerikanska utvecklingsbanken.

Bilaga 2 Lista över intervjuade personer

Intervjuade i Paraguay

- Personal på Cidsep: Dr. Carlos Alberto González Garabelli, ansvarig direktör; advokat Susana López de Quevedo, kanslichef; Gabriela Schvartzman; advokat Mariela Centurión; advokat Mónica M.C. Cáceres.
- Irma Alfonso de Bogarín, Ministra Tribunal de Apelaciones Penal de Adolescentes
- Andrea Cid, Oficial de Protección de UNICEF en Paraguay
- Antonio Frete, Ministro de la Corte Suprema de Justicia, encargado del Area Capacitación
- Marina León, Centro de Capacitación del Ministerio Público
- Stella Maris Azuaga, Directora Servicio de Atención Adolescentes Infractores SENAAI
- Carlos Mazuera, Representante de UNICEF en Paraguay
- Roque Orrego, INECIP
- Rosa Maria Ortiz, medlem i FN:s barnrättskommitté i Genève tidigare verksam inom Global Infancia.
- Noyme Yore Ismael, Defensora General
- Juan Carlos Yuste, Diakonía
- Broder Miguel, Director Centro Educativo Itaguá, och socialarbetaren Cristino, Centro Educativo Itaguá.

Besök på åklagarmyndighetens utbildningscenter, Centro de Entrenamiento del Ministerio Público.

Besök på ungdomsfängeslet, Centro Educativo Itaguá para adolescentes en conflicto con la ley.

Intervjuade i Sverige

- Ingemar Strandberg, projektansvarig för Internationella juristkommissionens svenska avdelning under perioden 2000–2006.
- Hans Magnusson, Sidas avdelning för Latinamerika
- Mikael Boström, Sidas enhet för Demokratisk samhällsstyrning

Bilaga 3 Producerat material och aktiviteter inom projektet

Aktivitet 1.1. Nedanstående material producerades:

- Nya paraguayanska straffrätten, handbok 319 sidor, 500 ex.
Manual para capacitación “Nuevo Procedimiento Penal Paraguayo”.
- Internationella normer angående barn och ungdomar i klammeri med rättvisan, handbok 95 sidor, 2000 ex. *Normas Internacionales Relativas a los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la ley.*
- Fickhandbok för poliser om bemötandet av ungdomar i klammeri med rättvisan, 117 sidor, 2000 ex. *Manual de bolsillo sobre tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley para funcionarios policiales.*
- Barnrättskonventionen, fickformat, 117 sidor, 2000 ex. *Código de la Niñez y la Adolescencia”, formato de bolsillo.*
- Baskunskaper för poliser om barns och ungdomars rättigheter, 52 sidor, 1500 ex. *Nociones básicas sobre derechos de la niñez y la adolescencia para funcionarios de la Policía Nacional.*
- Häften för barfotajurister; Straffrätten 200 ex, Våld inom familjen 200 ex, Arbetsrätten 200 ex, Rätten till hälsa 200 ex. *Cuadernillos sobre distintos temas para la formación de promotores Barriales de Justicia: Sistema Penal; Ley de Violencia intrafamiliar; Derecho Laboral; Derecho a la Salud.*

Aktivitet 1.2. Kurser enligt modellen Träning för tränare.

Aktivitet 1.3. Under åren 2001–2005 genomförde Cidsep 278 kurser med deltagande från totalt 12 723 personer, vilka var domare, åklagare, poliser, journalister eller barfotajurister.

Aktivitet 1.4. Cidsep genomförde sju särskilda seminarier med föreläsare från både internationella och nationella universitet.

Aktivitet 1.5. Tre kurser för anställda inom mediesektorn.

Aktivitet 1.6. En kombinerade studie- och erfarenhetsutbytesresa.

Aktivitet 1.7. Produktion av material för polisen.

Aktivitet 1.8.

- Åtta kurser för barfotajurister i olika områden. Sammanlagt utbildades 348 barfotajurister. Dessa barfotajurister är ledamöter i grannkommittéer, i kommunal socialtjänst kallad CODENI, i trafikpolisen, kyrkor, fackföreningar, ungdomsgrupper och lokala mänskligarättighetsgrupper.
- Två forum om grannsamverkan och brottsförebyggande arbete. I båda forumen deltog inrikesministeriet, polisen, kommunala företrädare och barfotajurister. Forumens spanska namn: *Primer Foro Ciudadano de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana*, respektive *Taller Interinstitucional de Prevención y Prevención de la Convivencia Ciudadana*.

Bilaga 4 Terms of Reference

1 Background

Sida has supported the Swedish Section of the International Commission of Jurists (ICJ-S) since 1987 and has a framework agreement with the organisation since 2001. Sida has identified the ICJ-S as an important Swedish partner for contributing to the access to justice and the legal system in Paraguay, due to both its long experience within human rights and issues of law, as well as the competence in the organisation is built on lawyers with own professional experience.

Paraguay has been moving from a traditional and authoritarian legal system to a new and democratic legal system based on international principles and human rights. But the new system has been carried out only to a limited degree. The legal actors have suffered from limited knowledge on the new legal system and many of the actors within the public authorities' show a traditional mentality and have a censorious attitude towards a rights based approach. Consequently, Sida assessed that there was a need for education to obtain sustainable changes within the legal security system in Paraguay.

The Swedish Section of ICJ and the CIDSEP¹ carried out the programme “Legal Sector Reforms and Access to Justice”. The Swedish contribution to the programme was in total MSEK 22,8 for the period 1987 to 2005.² The programme has been phased out during the last project period 2004–2005.

2 Evaluation purpose

The purpose of the study is to evaluate the programme support to “Legal Sector Reforms and Access to Justice” carried out by the Swedish Section of the International Commission of Jurists and CIDSEP, for the whole period starting 1987 but with a main focus on the period 2001–2005. The stakeholders of the evaluation are Sida/RELA and Sida/Desa and co-operation partners. Considering the long time of engagement of the ICJ in Paraguay and that Sida has not been present in the country, there is a need to systemize the findings and experiences from the contribution to the legal sector. The overall objective is thus to obtain a deeper understanding of this type of activity. The evaluation will be fed into on-going and future processes of organisational learning concerning support to legal sector reforms. The purpose is to document and assess what results have been obtained related to the project goals; document and assess the implementation strategy of the project and how it has helped to meet the specific project objectives; as well as to assess the impact and relevance of the ICJ-S and the CIDSEP in the context of reforming the legal sector in Paraguay. The consultant/s is also asked to summarize specific lessons learnt that are important within the scope support to legal sector reforms.

3 Intervention background

Paraguay is not a prioritized country for Swedish foreign policy and therefore Sida has not a country strategy for Paraguay. Consequently Sida has not had any presence in Paraguay and therefore the choice of ICJ as partner was motivated due to its experience in the field of legal reforms. The role of ICJ-S was to channel budgetary means according to the project plan; budgetary and narrative reporting to Sida; to follow-up the implementation; to assure the quality of programme implementation and; to give support such as advice as well as organisational support and development of CIDSEP.

¹ Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política; Research- and Educational Center at Catholic University Asunción, local partner.

² The support has been divided into five contract periods.

Generally, CIDSEP is carrying on research and teaching on human rights in Paraguay and is giving legal support to vulnerable women, youth and children. They are seen as a respected actor in the legal circles. In the programme, CIDSEP's role was to be responsible for the implementation of the activities in Paraguay. They have conducted training for employees at various authorities, as well as provide training for trainers to ensure capacity-building and institution-building.

The primary target group of the contribution is the administration of justice and its underlying authorities, i.e. the Supreme Court, the Chief State Prosecutor, the Police and their respective employees who were participating in the training. A special target group of interest is the children and young people who are in conflict with the law. A secondary target group is the paralegals and other actors that act as local representatives for the justice. Ultimately the people of Paraguay is considered as a target group benefiting from a more effective and secure legal system, especially the groups that falls victim under the defects of the existing system.

The problem area is lack of support to the reform- and democratisations process in Paraguay when implementing a new legal system.

The overall objective of the contribution is a strengthened legal sector with respect for human rights and constitutional guarantees and legal security for the most vulnerable groups in Paraguay. To reach the overall objective, four specific purposes have been out-lined;

- To raise awareness and knowledge of national legislation and international human rights among key judicial actors and the civil society in Paraguay;
- To increase access to justice through legal assistance and advice to vulnerable groups, especially children and youth at risk and young offenders;
- To continue preparing for the handing over of the responsibility for the training of key judicial actors to the Paraguayan government;
- To strengthen the capacity of the Paraguayan implementing partners.

The project had three components/results. The main component of the project ("the training project") was to arrange training for key judicial actors engaged in the new penalty and procedural law and its implementation.

The second component consists of judicial support to children and young people who are in conflict with the law.

The third component aimed at empowering CIDSEP to work in a more effective way in the future. The employees were offered training in English, management, project management, evaluation and IT skills.

4 Evaluation questions

Increase the knowledge on the new national legislation (1st objective):

Assess the extent to which the objective has been achieved.

What contributed to the achievement of the set-up goals?

What constrained the achievement of the set-up goals?

What could have been done differently?

Analyse to what degree the project attended to the need for change of negative attitudes and lack of knowledge among the legal actors?

Analyse the factors confirming that the legal system is turning into a more human rights based

approach compared to the previous legal system?

Assess to what degree the training of the judicial actors had any permanent effect for the functioning of the legal system in Paraguay?

Analyse the relevance and effectiveness of using mixed groups (police, prosecutors, judges and counsels for defence in one inter-disciplinary group) in the training?

Increase access to justice for vulnerable groups (2nd objective):

Assess the extent to which the objective has been achieved.

What contributed to the achievement of the set-up goals?

What constrained the achievement of the set-up goals?

What could have been done differently?

Analyse the relevance and effectiveness of using a case-study as a complement to the training project.

Analyse to what degree the judicial actors did make use of their recent learning's in the case-study on judicial support to children and young people who are in conflict with the law?

The data base for efficient handling of cases on judicial support to children and young people who are in conflict with the law – has it worked well and has the system been kept up?

Handing over the responsibility for the training to the authorities (3rd objective):

Assess the extent to which the objective has been achieved.

What contributed to reach the set-up goals?

What contributed to not reach the set-up goals?

What could have been done differently?

Analyse the relevance and the effectiveness of the training of trainers.

Strengthen the capacity of the Paraguayan implementing partners (4th objective):

Assess the extent to which the objective has been achieved.

What contributed to reach the set-up goals?

What contributed to not reach the set-up goals?

What could have been done differently?

The role of ICJ-S:

What role did the steering committee fulfil? Were they involved in project travels, the developing of the project plan, reporting, etc?

To what degree was the project plan and the budget followed and followed-up?

What has been the added value of ICJ in implementing the project?

Analyse the roles and division of responsibility between the ICJ-S and CIDSEP?

In addition, the consultant/s may raise any other issue of relevance and interest of Sida to contribute to the lessons learnt.

5 Recommendations and lessons

The consultant/s shall specifically report on lessons learnt concerning the results of the programme.

The consultant/s shall plan and implement a workshop on the lessons learnt for Sida, ICJ-S and other relevant actors.

6 Methodology

The whole project period will be evaluated, but with a focus on the period 2001–2005. The methods used shall be in form of a desk-study, interviews and what the consultant/s consider appropriate. If possible, the evaluation shall seek to present quantitative data that reflects to what degree the training has had an impact on the cases related to children and young people who are in conflict with the law.

The evaluation shall be carried out through studies of relevant documents such as programme plans, annual programmes, strategies, programme documents, legal documents, reports, printed materials and budgets.

The consultant/s shall interview/consult key actors, including representatives of ICJ-S, CIDSEP, central legal authorities, local actors, representatives from the course participators.

The consultant/s will work in close collaboration with the ICJ-S, CIDSEP and representatives of Sida. The evaluation shall be participatory to its nature, and at an early stage, invite the different stakeholder to articulate and present their experiences from the programme. The ICJ-S and CIDSEP shall be invited to provide opinions and comments in the course of preparing the report.

The Sida evaluation manual “Looking Back, Moving Forward” (2004) shall be used as a guide by the consultant/s.

7 Work plan and schedule

The head consultant is responsible for hiring an assisting consultant. The assisting consultant shall be recruited from the South American resource base. The head consultant is responsible for all contacts and administrative matters with the assisting consultant. The assisting consultant will be hired for three weeks.

The evaluation shall include an inception-, field- and reporting phase.

The consultant/s shall initiate contact with responsible desk officer at Sida not later than June 25. A plan of operations shall be drafted not later than June 29.

The evaluation shall be completed not later than October 31, 2007. It is estimated that the time needed for the evaluation is six full weeks in total for the head consultant.

A draft report shall be presented to Sida not later than October 12, 2007. Written comments by Sida shall be submitted to the consultant/s not later than October 26, 2007. The final evaluation report shall be presented not later than October 31, 2007.

The report shall be analytical to its nature. It shall be written in English and produced in both printed and electronic forms. It shall not exceed 25 pages (including appendices), and shall, among other things, contain an executive summary, conclusions and recommendations.

If time allows, the consultant/s shall plan and implement a workshop on the lessons learnt for Sida, ICJ-S and other relevant actors.

Timetable for the head consultant:

1. Inception phase:

Read documents, preparations, visit ICJ-S 4 days

2. Field trip:

CIDSEP, interviews, case studies max 2 weeks

3. Reporting phase:

Analysis of findings and writing 1st draft of report max 2 weeks

Meeting with Sida and ICJ-S 1 day

Supplementary report writing 2 days

Preparation for work-shop 4 days

Lessons learnt work-shop with Sida, ICJ-S and other org. 1 day

For the assisting consultant three weeks will be added (one for preparations and reporting, two weeks for field study).

7. Evaluation team

The evaluation team will consist of one head consultant and one assisting consultant.

The consultant/s shall:

- 1 Have documented experience of evaluations of non-governmental organisations in South America;
- 2 Have good understanding of the situation in South America, especially in relation to the situation of rule of law, access to justice and human rights;
- 3 Have good understanding of legal sector reforms;
- 4 Have extensive knowledge in Spanish, both written and spoken;
- 5 Have no formal involvement in the ICJ.

Recent Sida Evaluations

- 07/23 Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral en Honduras, 2003–2007. Asdi-OEA**
Juan Carlos Castaldi, Gloria Noreña, Marco Handal
Department for Latin America
- 07/24 Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras, 2004–2007. Asdi-PNUD**
Juan Carlos Castaldi, Gloria Noreña, Marco Handal
Department for Latin America
- 07/25 The Olof Palme International Centre's support to Civil Society Organisations in Iraq**
Henny Andersen, Filip Vikström
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations, Humanitarian Assistance and Conflict Management
- 07/26 Consolidation and Renewal. CODESRIA in the New Millennium**
Björn Beckman, Inga Brandell, Lloyd Sachikonye, Mohammed Salih
Department for Research Cooperation
- 07/27 Consolidated Anti-Corruption Training and Publication Programme: Project Nikolaj 2003–2006**
Liz Carlbom, Jonas Wikström
Department for Europe
- 07/28 The Swedish Support in the Area of Anti-Corruption in South Eastern Europe: PACO Impact, 2004–2006. Final Report**
Liz Carlbom, Jonas Wikström
Department for Europe
- 07/29 The Research Cooperation for Livestock Based Sustainable Farming Systems in the Lower Mekong Basin (MEKARN)**
Kristen Eduards, Anne-Helene Tauson, Minh Ha Hoang Fagerström
Department for Research Cooperation
- 07/30 Sida Funded HIV/AIDS Projects in Zimbabwe**
William B. Muhwava, Nyasha Madzingira, Owen M. Mapfumo
Department for Africa
- 07/31 Business Training for Entrepreneurs in Vietnam. An Evaluation of the Sida-supported Start and Improve Your Business (SIYB) project**
Karlis Goppers, Mai The Cuong
Department for Research Cooperation
- 07/32 Measuring the Impact of HIV/AIDS on Electoral Processes and National Budgets in Africa**
Zenda Ofir
Department for Africa
- 07/33 Maanisha Community Focused Initiatives to Control HIV/AIDS in Lake Victoria Region, Kenya**
Alex Kireria, Grace Muriithi, Karanja Mbugua
Department for Africa

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 43
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>