



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.10.2003  
KOM(2003) 615 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET  
OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

**STYRE OCH UTVECKLING**

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning.....	3
2.	Dialog om styresfrågor: huvudfrågor och grundläggande principer .....	5
2.1.	Fattigdomsminskning .....	5
2.2.	Partnerländerländernas egenansvar .....	6
2.3.	Policydialog.....	7
2.4.	Säkerhet .....	8
2.5.	Klausuler om mänskliga rättigheter och gott styre samrådsförfaranden .....	9
2.6.	Korruption .....	10
2.7.	Migration.....	12
2.8.	Sektorsövergripande strategier och integrering.....	13
2.9.	Budgetstöd.....	13
2.10.	Handel .....	15
2.11.	Näringslivssektorn.....	15
3.	Nuvarande metoder och strategier som länderna själva har ansvar för.....	17
4.	Mot en mera dynamisk och framåsyftande strategi .....	18
4.1.	En politisk dagordning för styresfrågor .....	18
4.2.	Komplicerade partnerskap.....	21
4.3.	Situationen efter en konflikt.....	25
4.4.	Effektiva partnerskap .....	28
5.	Avslutning .....	33

## 1. INLEDNING

1. Uppbyggnaden av styret (eller ”styrelseformerna”, som nedan används synonymt för styre) i ett land och dess kvalitet är faktorer som har en avgörande betydelse för om landet präglas av social sammanhållning eller sociala konflikter, om den ekonomiska utvecklingen lyckas eller misslyckas, om den naturliga miljön bevaras eller förstörs samt om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna respekteras eller kränks. Dessa samband är allmänt erkända över hela världssamfundet och visar hur stor betydelse styret har för utvecklingen.
2. Enligt FN:s milleniedeklaration är skapandet av en miljö som leder till utveckling och utrotning av fattigdom beroende bland annat av ett gott styre såväl i de enskilda länderna som på internationell nivå samt av öppenhet i de finansiella och monetära systemen och i handelssystemen. Statscheferna enades i Monterreyöverenskommelsen om att ett gott styre på alla nivåer är avgörande för hållbar utveckling, hållbar ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning. Styrelseformer, demokratisering och utveckling har också i EU:s allmänna mål, så som de definieras i fördragen, kommissionens vitbok ”Styrelseformerna i EU - Vitbok”<sup>1</sup> och rådets slutsatser från maj 2002 kopplats samman med varandra. En rad meddelanden och policydokument som är viktiga ur ett ”styresperspektiv”, har dessutom utarbetats av kommissionen under de senaste åren<sup>2</sup>.
3. Styret är av central betydelse för den politik och de reformer som är inriktade på fattigdomsminskning, demokratisering och global säkerhet. Därför är uppbyggnad av den institutionella kapaciteten, särskilt i fråga om ett gott styre och en fungerande rättsstat, ett av de sex prioriterade områdena för EG:s utvecklingspolitik, och olika insatser görs inom detta område inom ramen för EG-program i utvecklingsländer.
4. Även om det inte finns någon internationellt överenskommen definition av begreppet styre har det fått ökad betydelse, och under de senaste tio åren har alla utvecklingspartner utökat sitt arbete på detta område. Gemenskapen har också på ett pragmatiskt sätt finansierat en rad program på detta breda verksamhetsområde under de senaste åren. *Styre* handlar om statens förmåga att tjäna medborgarna. Ett sådant brett synsätt gör att styre begreppsmässigt kan skiljas från andra frågor, såsom mänskliga rättigheter, demokrati eller korruption. Med styrelseformer avses de regler, processer och beteenden som styr hur intressen uttrycks, resurser förvaltas och makt utövas i samhället. Mot den bakgrunden blir den viktigaste frågan att behandla hur offentlig verksamhet bedrivs, offentliga resurser förvaltas och offentliga tillsmyndigheter utövar sina befogenheter. Det verkliga värdet i begreppet styre ligger i att det som term

---

<sup>1</sup> KOM(2001) 428 slutlig, 25.7.2001. Kommissionens rapport om styrelseformerna i EU KOM(2002) 705, 11.12.2002.

<sup>2</sup> T.ex. meddelandet beträffande EU:s politik i förbindelserna med grannländerna (”Ett utvidgat Europeiskt grannskap: en ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder”) (KOM(2003)104 slutlig av den 11 mars 2003) och meddelandet beträffande mänskliga rättigheter i Medelhavsområdet (KOM (2003)294 slutlig av den 21 maj 2003).

betraktat är mera pragmatiskt än demokrati, mänskliga rättigheter etc. Trots sin öppna och allmänna karaktär är styre ett meningsfullt och praktiskt begrepp som anknyter till själva grundaspekterna för hur alla samhällen och politiska och sociala system fungerar. Det kan beskrivas som ett grundläggande mått på ett samhälles stabilitet och resultat. Allteftersom begreppen mänskliga rättigheter, demokratisering och demokrati, rättsstaten, det civila samhället, decentraliserad maktfördelning och en sund offentlig förvaltning får ökad betydelse och relevans när samhället utvecklas till ett mera sofistikerat politiskt system, går också utvecklingen i riktning mot ett gott styre. I dag är styre vanligtvis ett grundläggande mått på de politiska och administrativa systemens kvalitet och resultat.

5. I artikel 9.3 i det partnerskapsavtal som undertecknades i Cotonou anges ett intressant synsätt som överenskommit gemensamt av AVS-signatärstaterna och EU. ”I en politisk och institutionell omgivning där mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen respekteras innebär sunt styrelseskick att mänskliga resurser, naturresurser och ekonomiska och finansiella resurser förvaltas på ett öppet och ansvarsfullt sätt så att en rättvis och hållbar utveckling kan uppnås. Det betyder också att det finns klara och tydliga beslutsförfaranden på myndighetsnivå, öppna och ansvarsfulla institutioner, tillämpning av principen om lagens företräde vid förvaltning och fördelning av resurser samt uppbyggnad av förmågan att planera och genomföra åtgärder som särskilt syftar till att förhindra och bekämpa korruption.”
6. Ett gott styre är först och främst en nationell angelägenhet. Otillfredsställande nationell politik i många länder, inte bara i utvecklingsländer, har i hög grad bidragit till att öka gapet mellan fattiga och rika, såväl inom olika länder och regioner som dem emellan. Gott styre på alla nivåer i det internationella systemet - nationell, regional och multilateral nivå – är därför av avgörande betydelse för ett legitimt, effektivt och sammanhängande system för global samhällsstyrning. Bristerna i den globala samhällsstyrningen har vid upprepade tillfällen på senare år tagits upp genom olika initiativ och dialoger på multilateralt plan, framför allt av Förenta nationerna (bl.a. av Kommissionen för global ledning), och på senare tid i samband med den internationella konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey och världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg. EU har aktivt deltagit i denna dialog. Frågor som gäller global samhällsstyrning är också föremål för dialog mellan EG och vissa betydande tredjeländer, såsom Kina, Ryssland, Indien och Brasilien. Ur EU:s perspektiv betyder ett gott styre också att det är nödvändigt att fortsätta att förbättra samstämmigheten när det gäller den politik som förs inom alla relevanta områden, såsom miljön, handel och jordbruk.
7. Gott styre är nyckeln till ett effektivt utvecklingsbistånd och till uppnåendet av de mål mot vilka vi bör sträva. Att uppnå ett gott styre är emellertid en process. Så länge detta inte har uppnåtts är pragmatiska tillvägagångssätt nödvändiga för att stödja framstegen. Indikatorerna bör i detta sammanhang inte ses som en enkel förteckning över frågor som skall införas på en resultattavla i syfte att säkerställa att urvalet uteslutande baseras på styret, utan snarare som ett medel för att integrera styresaspekten i alla de insatser och strategier som finansieras av EG.

8. I detta meddelande läggs huvudvikten på kapacitetsuppbyggnad och dialog rörande styrelseformer i olika typer av situationer. I meddelandet behandlas exempel på effektiva partnerskap, men även problematiska partnerskap och situationer efter konflikter.
9. Syftet med detta meddelande, som utgår från den lärdom som dragits av gemenskapens och andra givares strategier när det gäller styresfrågor, partnerländernas synpunkter och egna erfarenheter, är att fastställa praktiska tillvägagångssätt för att
  - bygga upp kapaciteten för ett gott styre och öka partnerländernas delaktighet i utformningen av relevanta reformprogram,
  - sörja för synergi och samstämmighet mellan gemenskapens och unionens strategier och instrument,
  - förstärka partnerskapen för utveckling i de enskilda länderna eller regionerna i syfte att genom politisk dialog och komplementaritet mellan givarna samordna givarnas prioriteter och partnerländernas dagordningar,
  - bidra till att skydda de mänskliga rättigheterna och till att sprida demokrati, ett gott styre och rättsstatliga principer.

Meddelandet ger således en vägledning i fråga om EU:s strategi när det gäller styre och utveckling, fastställer olika typer av åtgärder som bör stödjas i olika situationer och bidrar till den internationella debatten om dessa frågor. En handbok kommer att utarbetas i syfte att underlätta omsättningen av denna strategi i praktiken.

## **2. DIALOG OM STYRESFRÅGOR: HUVUDFRÅGOR OCH GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER**

### **2.1. Fattigdomsminskning**

10. Styresfrågor har blivit ett viktig inslag i utvecklingssamarbetet och är nu en integrerad del av strategierna för minskad fattigdom.
11. Det är en fråga både om effektiv mobilisering och representation av samt ökad delaktighet från det civila samhället, särskilt de fattiga, och om offentliga institutioners och förvaltningars förmåga att på ett effektivt sätt utforma och genomföra den politik som krävs. I många utvecklingsländer beror fattigdomsminskningen till stor del på huruvida de offentliga institutionerna kan utöva följande funktioner på ett effektivt och ansvarsfullt sätt eller inte:
  - Att göra det möjligt för fattiga människor att höja sin levnadsstandard och förbättra sin förmåga att öka sina inkomster och tillgångar.
  - Att se till att de får tillgång till offentliga tjänster.
  - Att garantera människors säkerhet och möjligheter att få sin sak prövad samt skydda och främja deras rättigheter.

12. Marginalisering är i sig en aspekt av fattigdom och därför är ökad delaktighet avgörande för att minska fattigdomen. Till de viktiga frågor som måste tas upp hör att genom en politisk process främja fattiga människors makt och inflytande i samhället liksom kvinnors och mäns deltagande, genom att fokusera på de institutionella regler, normer och metoder som ligger till grund för rättigheter och privilegier, särskilt genom att angripa den sneda könsfördelning som de kan innebära. Att verkställa allomfattande strategier och främja social integration bör vara en del av varje fattigdomsorienterad agenda som gäller styresfrågor, i syfte att sörja för att minoriteternas, de uteslutna gruppernas och de fattigastes synpunkter kommer till uttryck och avspeglas i den politiska beslutsprocessen.
13. Genom tillvägagångssätt som präglas av delaktighet sörjs också för en rättvisare fördelning mellan generationerna som är grundad på hållbar utveckling och där miljön tillsammans med de sociala och ekonomiska pelarna är en central komponent. Genom att icke-statliga aktörer och organisationer i det civila samhället får medverka i alla stadier av utvecklingsprocessen och delta i de politiska debatterna på nationell nivå kan dessa frågor tas med i diskussionerna<sup>3</sup>. Detta är även viktigt när det gäller socialpolitiska frågor. Socialpolitik kan ses som en produktionsfaktor och bidrar till en hållbar utveckling. Social dialog och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationers deltagande i utformningen och genomförandet av socialpolitik och arbetsmarknadspolitik samt väl fungerande arbetsmarknadsinstitutioner kan bli en drivkraft för framgångsrika reformer som får en faktisk inverkan på medborgarnas vardagsliv. En avgörande faktor för ett effektivt genomförande av en sådan dagordning är att det mot bakgrund av den framväxande kunskapsbaserade ekonomin görs en lämplig satsning på utbildningsområdet, inbegripet tillträde till informations- och kommunikationsteknik, så att den digitala klyftan minskar eller undviks. Ett engagerat och specialinriktat vetenskapligt och tekniskt samarbete på det internationella planet kan i detta sammanhang medverka till att detta mål uppnås. EU:s sjätte ramprogram för forskning och teknisk utveckling erbjuder en sådan ordning.

## **2.2. Partnerländerländernas egenansvar**

14. En nationell dialog i styresfrågor är av avgörande betydelse för att det skall kunna utformas reformprogram som länderna själva ansvarar för och som bygger på legitimitet och ansvarighet.
15. Det är inte bara parlament och andra institutioner än centralregeringen som spelar en viktig roll i denna dialog, utan också andra viktiga nationella aktörer (företrädare för politiska, sociala och ekonomiska intressen samt kommuner och andra decentraliserade myndigheter). Var och en av dessa aktörer kan ge ett värdefullt bidrag till omfattande nationella bedömningar av reformprogram för ett gott styre som gynnar de fattiga och som har klart fastställda kravbeskrivningar, prioriteringar och mål.

---

<sup>3</sup> Meddelande beträffande icke-statliga aktörers deltagande i Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik (KOM(2002) 598 slutlig av den 7 november 2002).

16. Överstatliga eller regionala organs deltagande samt bedömningar på regional nivå kan vara en hjälp på alla områden där det finns ett klart mervärde för regionen (ekonomisk integration, konfliktförebyggande och säkerhet), eller när det rör sig om gränsöverskridande frågor, vilket ofta är fallet när det gäller miljörelaterade frågor, särskilt den gemensamma förvaltningen av gränsöverskridande naturresurser.

### **2.3. Policydialog**

17. En policydialog bör utgöras av regelbundna kontakter mellan berörda partner där alla styresrelaterade frågor av gemensamt och ömsesidigt intresse behandlas.
18. Det finns en tendens att man går in i en dialog med länderna när en kris eller ett problem uppstår, antingen som en engångsföreteelse eller som svar på särskilda händelser. Detta kan ur partnerländernas synvinkel ge den politiska dialogen en negativ klang. Genom en mera regelbunden policydialog skulle det bli möjligt att, på grundval av varje partnerlands behov och på ett flexibelt sätt, utarbeta gemensamma program och fastställa en gemensam definition av prioriterade områden för samarbete, bland annat i styresrelaterade frågor.
19. Om policydialogen kopplas till EU:s samarbetsprogram och prioriteringar på rätt sätt kan den bidra till att främja ett stabilt och demokratiskt politiskt klimat, till fredsskapande processer och till säkerhet. Policydialogen bör omfatta medel och metoder för att införliva dessa mål i EU:s biståndsprogram och för att uppmuntra partnerländernas regeringar att sträva efter att uppnå dessa mål som en integrerad del av sin övergripande utvecklingsstrategi. Policydialog i kombination med ett ändamålsenligt bistånd används av EU i samband med flera problematiska partnerskap.
20. Indikatorer är viktiga övervaknings- och utvärderingsredskap och viktiga redskap när det gäller att förbättra kvaliteten på program och insatser. Indikatorer för styre är relevanta endast om de utarbetas och bedöms gemensamt och berörda aktörer deltar på ett effektivt sätt genom en öppen process som leds av partnerlandet. De bör täcka alla styresaspekter och inte vara begränsade till de områden som har en direkt anknytning till ett visst reformprogram. De bör belysa politikens utformning, kvaliteten på tillhandahållna tjänster, öppenheten i fråga om förvaltning av offentliga finanser, jämställdhet mellan könen samt respekt för och främjande av mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstaten. Varje indikator måste samtidigt vara tillräckligt specifik för att en lämplig institutionell lösning skall kunna föreslås. Indikatorer som bara pekar på ett problem inom en sektor som kan omfatta många institutioner och politiska områden samtidigt, utan att föreslå en lösning, är av mindre värde.
21. Utveckling av ändamålsenliga lämpliga processer för att fastställa och enas om indikatorer som gäller styret är dock fortfarande en utmaning. Ett omfattande gemensamt arbete bland givarna pågår för närvarande inom ramen för OECD/DAC:s nätverk för styresfrågor, där alla stora givare är representerade. EG är med i detta nätverk och medfinansierar ett projekt som leds av OECD och som rör indikatorer för styre.

## 2.4. Säkerhet

22. Det finns ett direkt samband mellan säkerhet och utveckling. Det sker ingen utveckling i ständigt osäkra områden. Omvänt är ett bristfälligt samhällsstyre som har sin grund i fattigdom en bidragande faktor till utbrott av våldsamma konflikter. Säkerhet är av avgörande betydelse för regional stabilitet, minskad fattigdom och förebyggande av konflikter. Till de viktigaste förväntningar som medborgarna har på staten är att den skall vara i stånd att garantera dem säkerhet för deras liv, egendom samt politiska, ekonomiska och sociala rättigheter.
23. Med begreppet säkerhet menas allt oftare inte bara statens säkerhet, utan också det bredare begreppet mänsklig säkerhet, vari ingår att kunna leva i frihet, fred och säkerhet. Säkerhet måste ses både som ett nationellt intresse och som en del av individens rättigheter. En reformering av säkerhetssystemen är en integrerad del av ett gott styre. Effektiv förvaltning av samt öppenhet och ansvarighet i säkerhetssystemen är nödvändiga förutsättningar för att det skall kunna skapas en säkerhetsmiljö som försvarar demokratiska principer och mänskliga rättigheter. En framgångsrik reform av säkerhetssystemen, i synnerhet i områden som just har kommit ur en väpnad konflikt, är därför nödvändig för arbetet för att uppnå ett gott styre och varaktig fred.
24. ”Säkerhetssystemet” definieras av OECD som ett system som omfattar a) de statliga institutioner som har ett formellt mandat att sörja för att staten och dess medborgare skyddas mot vålds- och tvångshandlingar (t.ex. de väpnade styrkorna, polisen, paramilitära styrkor, underrättelsetjänster och liknande organ), och b) de valda eller lagligen utsedda civila myndigheter som ansvarar för kontroll och övervakning av dessa institutioner (t.ex. parlamentet, den verkställande makten, försvarsministerierna, rättsväsendet och straffsystemen). För att skapa trygga säkerhetsmiljöer och se till att säkerhetssektorn oavbrutet omfattas av samma normer när det gäller styrelseformer som andra delar av den offentliga sektorn, samt för att se till att de militära styrkorna förblir under en civil myndighets politiska kontroll, är det av avgörande betydelse att viktiga delar av säkerhetssektorn, såsom militären, de paramilitära styrkorna, polisen och de civila tillsynsmyndigheterna reformeras. Dessa institutioner ingår i ett mera omfattande säkerhetssystem och är beroende av att det finns effektiva rättsvårdande instanser. En reformering av säkerhetssystemen måste därför kopplas till ansträngningar för att förstärka rättsstaten, nationellt och lokalt. Insatser när det gäller följande kategorier kan ha en inverkan på reformen av säkerhetssystemen: de väpnade styrkorna och underrättelsetjänsten, rättsväsendet och den nationella säkerhetstjänsten, icke-statliga säkerhetsstyrkor, civila tillsynsmyndigheter, civila förvaltningsorgan, civil kapacitetsuppbyggnad, regionala initiativ samt initiativ i syfte att demilitarisera samhället.
25. Global säkerhet och internationell terrorism har också en inverkan på utvecklingen. Utöver att tillhandahålla stöd till partnerländerna enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 kan utvecklingsbistånd bidra till att bekämpa internationell terrorism genom att insatserna koncentreras på fattigdomsminskning och minskad ojämlikhet.



## 2.5. Klausuler om mänskliga rättigheter och gott styre samrådsförfaranden

26. Alltsedan början av 1990-talet har en klausul om mänskliga rättigheter alltid utgjort en ”grundsats” i EU:s avtal med tredjeland, inbegripet avtal om handel och samarbete och associeringsavtal. Enligt dessa klausuler skall respekten för de grundläggande mänskliga rättigheterna och demokratiska principerna ligga till grund för parternas interna och externa politik och utgöra avtalets grundsatser. I händelse av överträdelse kan en rad åtgärder övervägas, men principen om proportionalitet mellan överträdelse och åtgärdernas omfattning skall respekteras i samband med tillämpningen. Dessa åtgärder omfattar bl.a. följande: ändring av innehållet i samarbetsprogram eller av använda kanaler, nedskärning av kulturella, vetenskapliga och tekniska samarbetsprogram, uppskjutande av möten i Gemensamma kommittén, inställelse av bilaterala kontakter på hög nivå, uppskjutande av nya projekt, vägran att följa upp en partners initiativ, handelsembargon, inställelse av vapenförsäljningar och av militärt och övrigt samarbete. Införandet av ”grundsatsklausuler” skall inte uppfattas som ett negativt eller bestraffande tillvägagångssätt. Syftet med dem är att främja dialog och positiva åtgärder, såsom gemensamt stöd för demokrati och mänskliga rättigheter, anslutning till samt ratificering och genomförande av internationella instrument på människorättsområdet, där dessa instrument saknas, samt förebyggande av kriser genom upprättandet av en varaktig och långsiktig förbindelse.
27. När det gäller det partnerskapsavtal som undertecknades i Cotonou<sup>4</sup> har 77 AVS-stater och EU enats om att inrätta samrådsförfaranden avseende respekterandet av de viktigaste delarna av partnerskapet. I artikel 9 i Cotonouavtalet fastställs att respekten för de mänskliga rättigheterna, för demokratiska principer och för rättsstaten utgör avtalets grundsatser och att ett sunt styrelseskick utgör avtalets grundelement. I artikel 96 anges att en part kan kalla den andra parten till samråd i händelse av överträdelse av en av dessa grundsatser (ett liknande förfarande infördes för första gången 1995 genom artikel 366a i den reviderade Lomé IV-konventionen). Syftet med samråd enligt artikel 96 är att undersöka situationen för att finna en lösning som kan godtas av bägge parter. Om det inte går att finna någon lösning, eller i nödsituationer, eller om en part vägrar att samråda, kan lämpliga åtgärder vidtas. Ett avbrytande tills vidare av samarbetet är i det sammanhanget att betrakta som en sista utväg. Syftet med de relevanta åtgärderna, som skall stå i proportion till överträdelsen av en grundsats, är att ge regeringen en tydlig signal när det gäller respekterandet av artikel 9.
28. Innan samrådsförfarandet infördes 1995 avbröts samarbetet de facto helt eller delvis med flera länder. Sedan 1995 har samråd hittills ägt rum vid 12 tillfällen, som rör 10 AVS-länder<sup>5</sup>. Ett exempel på senare tid är de samråd som ägde rum med Zimbabwe i enlighet med artikel 96 i AVS-EG-avtalet, och som ledde till tillämpningen av målinriktade sanktioner, bl.a. frysning av enskilda regeringsmedlemmars medel och tillgångar, rese- och transiteringsförbud för

---

<sup>4</sup> EGT L 317, 15.12.2000.

<sup>5</sup> Centralafrikanska republiken, Elfenbenskusten, Fiji, Guinea Bissau, Haiti, Komorerna, Niger, Liberia, Togo och Zimbabwe.

dessa samt förbud mot export av utrustning som kan användas för förtryck samt utbildning med anknytning till militär verksamhet.<sup>6</sup>

29. Mot bakgrund av den erfarenhet som vunnits kan vissa faktorer framhållas som är viktiga för att samråd skall bli framgångsrika, dvs. för att finna en lösning som kan godtas av bägge parter eller genomföra de åtgärder som krävs för att rätta till situationen. Grundläggande bör vara a) ett åtagande från myndigheternas sida att återgå till en situation i vilken normala förhållanden råder, vilket är särskilt viktigt efter en statskupp, och b) konsensus i EU:s ståndpunkt och samordning mellan givarna. I syfte att sörja för en lämplig övervakning av processen måste de konkreta övträdelsen av grundsatserna fastställas, de sektorer anges inom vilka korrigeringsåtgärder från myndigheternas sida är nödvändiga och en nära politisk dialog föras under och efter de formella samrådsmötena. Slutligen är antagandet av konkreta åtgärder, såsom ett starkt och aktivt deltagande från EU:s sida för att lösa kriser och konflikter, nödvändigt.
30. Kommissionen håller på att undersöka hur klausulen om mänskliga rättigheter skulle kunna användas mera effektivt. Uppslaget att använda den i syfte att inrätta särskilda arbetsgrupper för mänskliga rättigheter med tredjeland genomförs för närvarande i form av ett pilotförsök. En undergrupp för styre och mänskliga rättigheter inrättades för första gången 2003 inom ramen för samarbetsavtalet med Bangladesh. Tack vare denna grupp kan tjänstemän från EU och Bangladesh ha ett ingående meningsutbyte när det gäller frågor som rör mänskliga rättigheter. Gruppen sammanträdde för första gången i Dhaka den 19 maj 2003 och behandlade då en rad frågor, bl.a. dödsstraffet, det rättsliga systemet, stödet till valprocesser och inrättandet av en kommission för mänskliga rättigheter. Möjligheten att tillhandahålla ytterligare stöd till projekt rörande mänskliga rättigheter undersöktes också. Meddelandet ”Stärkande av EU:s åtgärder för mänskliga rättigheter och demokratisering i samarbete med Medelhavspartnerna - Strategiska riktlinjer”<sup>7</sup> stöder sig också på klausulen i syfte att bana väg för en mera utvecklad strategi för mänskliga rättigheter och demokratisering i regionen. I meddelandet fastställs tio områden inom vilka förbättringar är nödvändiga, bl.a. utarbetandet av nationella och regionala handlingsplaner för mänskliga rättigheter, en mera verksamhetsinriktad fokusering på politisk dialog rörande mänskliga rättigheter och ökad uppmärksamhet på människorätts- och demokratiseringsfrågor i landstrategidokumenterna och i de nationella vägledande programmen.

## 2.6. **Korruption**

31. Korruptionsbekämpning tas allt oftare upp som en punkt på det internationella samfundets och EU:s dagordning för fattigdomsminskning. I det globala program mot korruption som leds av FN definieras korruption som maktmissbruk för egen vinning och inbegriper hela den privata och offentliga sektorn (”korruption är varje transaktion mellan aktörer från den privata och den

---

<sup>6</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt och rådets förordning (EG) 310/2002 av den 18 februari 2002.

<sup>7</sup> Meddelande beträffande mänskliga rättigheter i Medelhavsområdet (KOM(2003) 294 slutlig av den 21 maj 2003).

offentliga sektorn genom vilken kollektiva nyttigheter rättsvidrigt omvandlas till privat vinning”). Korruption undergräver regeringens trovärdighet och demokratins legitimitet. Den utgör mycket ofta en beskattning av de fattiga. Eftersom de formella processerna överträds eller kringgås undergrävs ett gott styre. Korruption i samband med allmänna eller lokala val eller inom parlamentet minskar ansvarsskyldigheten och representativiteten; korruption inom rättsapparaten strider mot rättsstatsprincipen, och korruption inom den offentliga sektorn leder till en orättvis fördelning av sociala tjänster. Betecknande för ett gott styre är att alla institutioner och processer bekämpar korruption och korrupt beteende.

32. Internationella erfarenheter av utvecklingsamarbete som är särskilt inriktat på att förhindra korruption har visat att om korruptionsbekämpningen skall ha någon inverkan måste den ske inom ramen för ett bredare stöd som har till syfte att förstärka gott styre och demokratiseringsprocesserna. Det civila samhället, massmedierna, de allmänna åklagarmyndigheterna, rättsväsendet och den finansiella förvaltningen (t.ex. revision och kontroll) bör alla förstärkas, förfarandena för offentlig upphandling och utnämningarna till offentliga ämbeten vara öppna och ett effektivt parlamentariskt ansvar garanteras.
33. Att tolerera korruption är inte förenligt med partnerskap för samarbete. Korruption är dock svårt att mäta och bedöma. Denna fråga kan därför bäst behandlas inom ramen för den regelmässiga politiska dialogen mellan parterna. I detta sammanhang kan man, mot bakgrund av de förändringar som är på väg, kontinuiteten i uppnådda framsteg och kvaliteten på och beslutsamheten i de åtgärder som myndigheterna vidtagit för att genomföra lämpliga åtgärder och reformer, bedöma de ansträngningar som det berörda landet har gjort när det gäller att bekämpa korruption. De åsikter som uttrycks av det civila samhället bidrar till denna process och bör uttryckligen beaktas i alla stadier.
34. Ett viktigt steg i detta avseende togs genom Cotonouavtalet, som skulle kunna tjäna som ett exempel för framtida avtal med andra tredjeländer eller regioner. Förhandlingarna angående det vidare begreppet gott styre resulterade i en tudelad strategi: dels ett åtagande angående gott styre som en grundläggande och positiv del av partnerskapet, ett ämne för regelbunden dialog och ett område för aktivt stöd från gemenskapen, dels en överenskommelse om att allvarliga fall av korruption, inbegripet bestickning som leder till sådan korruption, skall anses utgöra en överträdelse av denna grundsats som kräver lämpliga åtgärder för att situationen skall rättas till. Det samrådsförfarande som avses i artikel 97 skall inte bara tillämpas i fall av korruption i vilka gemenskapens medel är inblandade utan också, mera allmänt, i alla länder där gemenskapen har ekonomiska åtaganden och där korruption utgör ett allvarligt hinder för resultatorienterade utvecklingsstrategier. Det är alltså inte begränsat till fall av korruption som direkt påverkar EG:s finansiella samarbetsinsatser. Detta är särskilt viktigt när de offentliga finansernas s.k. funktibilitet skall bedömas. Dessa bestämmelser visar att parterna är fast beslutna att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra och bekämpa korruption. De visar att korruption är en gemensam, inte en ensidig, angelägenhet.

35. Ett annat typexempel är Latinamerika. Kampen mot korruption är ett regelbundet återkommande ämne för dialogen, och ett särskilt samarbete på detta område är för närvarande föremål för förhandlingar med Centralamerika och länderna i Andinska pakten. Den politiska förklaringen från Madrid (toppmötet mellan Europeiska unionen och Latinamerika/Västindien, Madrid, 16–17 maj 2002) innehåller ett åtagande om att förstärka de demokratiska institutionerna, respekten för rättsstatliga principer och rättssystemen samt om att främja och skydda respekten för de mänskliga rättigheterna och bekämpa korruption och organiserad brottslighet. De nya bilaterala avtalen mellan EU och de latinamerikanska länderna kommer dessutom att innehålla ett konkret åtagande när det gäller principerna om ett gott styre.
36. I landstrategidokumentet och i de vägledande nationella programmen anges att korruptionsbekämpningen skall ske genom att angripa de institutionella orsakerna till korruption eller den miljö som tolererar korruption. Detta skall ske genom tillhandahållande av kapacitetsuppbyggnad till institutioner och icke-statliga aktörer och genom stöd till förbättring av regelverket på detta område. Denna fråga behandlas särskilt i länder där korruption är ett stort utvecklingsproblem (enligt källor som Transparency International) och där korruptionsbekämpning står på regeringens dagordning. Kommissionen har under de senaste tre åren finansierat fem projekt tillsammans med Transparency International i syfte att utveckla strategier för bekämpning av korruption på regional och nationell nivå.
37. I kommissionens meddelande nyligen ”En övergripande EU-politik mot korruption”<sup>8</sup> uppmanas EU:s institutioner och medlemsstater att intensifiera sina ansträngningar för att bekämpa denna form av brottslighet. När det gäller EU:s förbindelser med tredjeland föreslår kommissionen att tio allmänna principer skall införas i de nationella strategierna mot korruption i EU:s anslutningsländer och kandidatländer liksom i andra partnerländer utanför EU. Dessa omfattar både förebyggande arbete och repressiva åtgärder liksom uppförandekoder och incitament för den privata sektorn samt upprättandet av ”vita listor”. På global multilateral nivå förväntas ytterligare framsteg också uppnås genom den framtida FN-konventionen mot korruption, som kommer att präglas av en vittomfattande och tvärvetenskaplig ansats och i vilken det kommer att göras en avvägning mellan behovet av inrättandet av en fungerande mekanism för återvinnande av tillgångar och behovet av institutionalisering av effektiva förebyggande åtgärder.

## 2.7. Migration

38. En sund förvaltning av migrationsfrågor är också en faktor när det gäller att sörja för ett samlat gott styre. Migrationen kan, om den hanteras varsamt, vara en positiv faktor för tillväxt och framgång i utvecklingsländer. Till de grundläggande principerna för en förbättrad förvaltning av migrationsfrågorna hör att det krävs gemensamma ansträngningar. Dialogen mellan ursprungslandet och destinationslandet måste intensifieras och samarbetet måste utvecklas i en anda av partnerskap. De principer som fastställdes i meddelandet beträffande

---

<sup>8</sup> KOM(2003) 317 slutlig, 28.5.2003.

migration och utveckling av den 3 december 2002 lägger grunden till en förstärkt dialog med utvecklingsländerna när det gäller migrationsfrågor. Genom att främja ett gott styre ger EU sig i kast med en av de viktigaste orsakerna till migrationen.

## **2.8. Sektorsövergripande strategier och integrering**

39. En ökad användning av sektorsövergripande strategier för att främja ett gott styre, i form av budgetstöd eller andra finansiella mekanismer, såsom samfinansiering (basket funding), kan bidra till ökat egenansvar och till att samordningen och effektiviteten förbättras.
40. För sektorprogrammen krävs ett godkänt sektorpolitiskt koncept som är integrerat i en övergripande strategisk ram (t.ex. ett strategidokument för minskad fattigdom), en utgiftsram för sektorn på medellång sikt och en årsbudget samt en samordningsprocess mellan givarna som leds av regeringen. En analys avseende gott styre kan genomföras på alla dessa stadier.
41. Även sektorsövergripande strategier kan användas i samband med styresrelaterade åtgärder; detta är särskilt viktigt vid administrativa reformer (reformprogram för den offentliga sektorn, decentralisering, reform av säkerhetssystemen och rättsväsendet etc.).
42. Att integrera institutionell kapacitetsuppbyggnad i sektorsprogram bidrar till ett gott styre. Integrering på sådana områden som transport, hälsa och utbildning sker i form av stöd till berörda institutioner när det gäller utformning, övervakning och genomförande av politik samt i form av budgetplanering och budgetförvaltning.

## **2.9. Budgetstöd**

43. EG började för cirka 15 år sedan för första gången att ge budgetstöd till ekonomiska reformprogram i AVS-länderna inom ramen för de strukturanpassningsprogram som länderna enats om med Bretton Woods-institutionerna. På senare tid har budgetstöd börjat användas allt mer i regioner utanför AVS.
44. En av förutsättningarna för ett effektivt budgetstöd är att den offentliga ekonomiska förvaltningen är tillfredsställande eller på väg att förbättras. Budgetstöd som ges i form av medel knutna till överenskomna resultat som skall nås (baserade på resultatindikatorer) i fråga om en förbättrad förvaltning av de offentliga medlen skapar ytterligare incitament till reform. Genom att medlen tillhandahålls via de nationella budgetarna får kommissionen möjlighet att delta i dialogen om budgetsystemen. Årliga rapporter om resultat bidrar till att öka ansvarigheten inom det egna landet, och genom att EG i sin budgetstödsverksamhet allt oftare använder ländernas egna rapporter till sina parlament förbättras kvaliteten på och innehållet i rapporterna och främjas regeringarnas ansvarighet inför det egna parlamentet. Budgetstödet bidrar också till att minska något av det starka trycket på de nationella budgetarna, som i sig ofta är en källa till problem för den offentliga finansförvaltningen.

45. Kommissionens strategi när det gäller budgetstöd, i vilken stödets omfattning knyts till uppnåendet av överenskomna resultat när det gäller fattigdomsminskning och offentlig ekonomisk förvaltning, är ytterligare incitament till förbättrad intern dialog mellan finansministerier och de viktigaste fackministerierna, eftersom finansministerierna får ett förnyat intresse av de resultat som fackministerierna levererar och av att se till att fackministerierna förfogar över den finansiering som krävs. Budgetstödåtgärderna bidrar också till att förbättra förmågan att genomföra avtalade förbättringar genom att stöd dessutom tillhandahålls för kapacitetsuppbyggnad.
46. Budgetstöd kan vidare medverka till att göra det möjligt att ge sig i kast med de områden av den offentliga finansförvaltningen inom vilka stödprocessen i sig kan utgöra ett problem för regeringarna. Stöd till projekt utanför budgeten ingår sällan i de nationella planeringssystemen och nästan aldrig i räkenskapssystemen. Budgetstöd ställs emellertid till förfogande genom dessa system. Därigenom garanteras att resursplaneringen sker på grundval av en helhetsbild, inte på grundval av den partiella bild man får när merparten av investeringsutgifterna finansieras utanför budgeten av givarna, och konsekvenserna av deras återkommande utgifter kanske inte är synliga för planerarna. Det garanterar också att den bild som de nationella parlamenten får är en samlad bild utan de luckor och förvanskningar som givarfinansieringen utanför budgeten skapar. Slutligen medverkar det också till att öka ansvarigheten inom det egna landet.
47. Till de viktigaste resultaten av dessa reformer hör i många länder en varaktig minskning av budgetunderskottet, avskaffandet av godtyckliga tull- och skattebefrielser, som har hindrat att lika villkor skapats för aktörer inom den privata sektorn, samt ökad stabilitet inom banksektorn genom avskaffandet av bruket att bevilja politiska lån. Samtidigt har det dock blivit alltmer uppenbart att reformer inte kan köpas, att nyttan med dem inte kommit de fattiga till del i tillräcklig utsträckning och att de måste få tillräckligt stöd (genom ökat egenansvar) i landet. Alltsedan 1999 har strukturanpassningsprogrammen ersatts av stöd till nationella strategier för fattigdomsminskning.
48. I samband med strategierna för fattigdomsminskning är det god givarsed att givarbiståndet skall stödja och vara anpassat till ett reformprogram som landet självt ansvarar för och att det tas upp i budgeten. I många länder som omfattas av sådana strategier enas givarna om en gemensam ram i vilken principerna för budgetstöd anges och där det beskrivs, ofta i matrisform, vilka reformområden och önskade resultat dialogen med regeringarna skall inriktas på. Viktiga beståndsdelar i dialogen mellan givare och regeringar är en förbättring av de ekonomiska styrelseformerna genom ökad effektivitet och öppenhet i offentliga utgifter och förbättring av de sociala tjänsterna till de fattiga. De flesta länder som omfattas av strategidokument för minskad fattigdom har börjat förbättra hållbarheten i de offentliga utgifterna genom att införa ett medellångt perspektiv med utgiftsramar eller budgetramar på medellång sikt. Undersökningar om utgiftsströmmarna (tracking surveys) på det sociala området har också börjat användas i allt större utsträckning för att se i vilken utsträckning medel från centralregeringen når slutmottagarna.

## 2.10. Handel

49. Ett gott styre på alla nivåer är av avgörande betydelse för utvecklingsländernas integrering i det multilaterala handelssystemet och för skapandet av ett attraktivt näringslivsklimat i vilket investeringar och handel kan blomstra. De är därför av vital betydelse för den ekonomiska utveckling utan vilken fattigdom och fattigdomsrelaterade problem inte kan lösas.
50. Utvecklingsländernas integrering i det multilaterala handelssystemet är inte bara beroende av ett reellt marknadstillträde och ökad inhemsk produktion av varor och tjänster som kan bli föremål för handel och som är lämpliga för export. Avgörande för att man skall kunna dra nytta av de möjligheter som globaliseringen innebär är de förutsättningar som styret i landet ger. Endast om utvecklingsländerna har en tillfredsställande institutionell kapacitet och vilja att upprätta öppna, förutsägbara och effektiva rättsliga och institutionella ramar samt är i stånd att se till att regler och förordningar efterlevs kommer de att kunna locka till sig tillräckliga inhemska, regionala och internationella investeringar. Som ett erkännande av detta har kommissionen antagit en särskild policyram för handelsrelaterat tekniskt bistånd som utgör grunden för samarbetet på detta område<sup>9</sup>.
51. EU ger i förbindelse med sin egen handelspolitik utvecklingsländerna förmånstillträde till EU:s marknad inom ramen för Allmänna preferenssystemet (GSP). Syftet med detta system är att stödja utvecklingen genom att tillämpa lägre tullsatser för varor från utvecklingsländerna än de satser som tillämpas för varor från industriländerna. Dessa förmåner kan emellertid återkallas<sup>10</sup> (såsom är fallet för närvarande med Myanmar) när en regering har gjort sig skyldig till uppenbara missgrepp, såsom användning av straffarbete, slaveri och brott mot föreningsrätten. GSP-systemet ger också positiva impulser genom att bevilja ytterligare förmåner till länder som har införlivat vissa ILO-konventioner med den nationella lagstiftningen eller som sörjer för en hållbar förvaltning av sina skogar. EU strävar således att med hjälp av positiva och negativa stimulansåtgärder uppmuntra ett gott styre på de handelsrelaterade områdena.

## 2.11. Näringslivssektorn

52. Främjandet av en hållbar social utveckling i utvecklingsländerna kan i allmänhet inte uppnås enbart med hjälp av den offentliga sektorn. Privata företag kan i detta avseende spela en viktig roll.
53. Ett svagt styre (i form av ineffektiva förvaltningar, brist på ansvar och ekonomisk öppenhet, korruption, ineffektiva finansiella system och andra statliga misslyckanden) utgör i utvecklingsländerna ett allvarligt hinder för investeringar, besparingar och mobilisering av medel, både på nationell och på internationell nivå. Ett styressystem som snabbt försämras kan till och med utlösa plötsliga kapitalutflöden och kapitalflykt. Eftersom beskattningsunderlaget vanligtvis är mycket begränsat, är skatteintäkterna ofta inte tillräckliga för att finansiera hälso- och sjukvårdssektorn och andra sociala

---

<sup>9</sup> KOM(2002) 513 slutlig, 18.9.2002.

<sup>10</sup> Artikel 26 i Allmänna preferenssystemet.

tjänster. Det är endast med hjälp av en stark och varaktig ekonomisk tillväxt som det välstånd kan skapas som krävs för att framgångsrikt bekämpa fattigdomen och möjliggöra att skatteintäkterna täcker den offentliga sektorns grundläggande behov. En dynamisk näringslivssektor är nyckeln till ekonomisk tillväxt. Utländska direktinvesteringar kan spela en avgörande roll i utvecklingsländer. För att dra till sig utländska direktinvesteringar måste länderna skapa ett gynnsamt näringslivsklimat. Förutsägbarhet, ansvarighet och öppenhet i regeringens handlande är en del av detta, liksom en konsekvent tillämpning av en sund ekonomisk politik och främjande av en stabil makroekonomisk ram kombinerat med en stark rättslig ram som skyddar mot statligt tvång, godtyckliga åtgärder och korruption. Såväl inhemska som utländska investerare behöver vara förvissade om att deras tillgångar är tryggade och att kontraktensliga förpliktelser kommer att hållas.

54. En effektiv dialog och partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn är viktiga för att främja hållbar utveckling och bör inbegripa sådana frågor som mänskliga rättigheter och företagens sociala ansvar.<sup>11</sup> Företagens sociala ansvar handlar om att företagen på frivillig grund integrerar sociala och miljömässiga hänsyn i sin verksamhet och i sitt samspel med intressenterna. Frivilliga sociala och miljömässiga hänsyn som företagen tar och som går utöver deras befintliga lagstadgade skyldigheter kan spela en viktig roll när det gäller att på ett innovativt sätt täcka brister i styressystemet. Företagens sociala ansvar är inte en ersättning för utan ett komplement till gällande lagstiftning och social dialog. Det får därför inte lägga hinder i vägen för de offentliga myndigheternas uppgift att utarbeta bindande bestämmelser på nationellt eller internationellt plan i syfte att sörja för att vissa sociala normer, miljö- eller rapporteringsnormer efterlevs. Frågor som genomförandet av grundläggande arbetsnormer, utveckling av mänskliga resurser och anständiga arbetsvillkor, finansiell öppenhet och miljöskydd kan alla vinna på ett ansvarsfullt deltagande av den privata sektorn.
55. Antagandet i augusti 2003 av utkastet till FN:s normer för transnationella företags och andra affärsföretags ansvar i fråga om mänskliga rättigheter<sup>12</sup> är ett uttryck för det ökade erkännandet av näringslivets ansvar gentemot sina egna berörda aktörer. Normerna består av en uppsättning etiska riktlinjer som uppställer en rad rättsliga förpliktelser för företag, vilka utgår från befintliga normer för mänskliga rättigheter och arbets- och miljönormer. De ger också vägledning för företag som är verksamma i konfliktområden.
56. Europaparlamentet har med antagandet av sin resolution ”EU-normer för europeiska företag som är verksamma i utvecklingsländer: mot en europeisk uppförandekod”<sup>13</sup> erkänt det inflytande som den privata sektorn i Europa har på utvecklingsprocessen, miljön och de mänskliga rättigheterna i de utvecklingsländer i vilka dessa företag är verksamma.

---

<sup>11</sup> KOM(2002) 347 slutlig, 2.7.2002, beträffande företagens sociala ansvar - näringslivets bidrag till en långsiktig stabil utveckling.

<sup>12</sup> Utkast till normer för transnationella företags och andra affärsföretags ansvar i fråga om mänskliga rättigheter (Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights) E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1.

<sup>13</sup> Betänkande om EU-normer för europeiska företag som är verksamma i utvecklingsländer: mot en europeisk uppförandekod (A4-0508/98).



57. OECD:s riktlinjer för multinationella företag är ett omfattande och respekterat instrument för företagsansvar, som innehåller frivilliga principer och normer för ett ansvarsfullt uppträdande av företag när det gäller t.ex. mänskliga rättigheter, grundläggande arbetsnormer och åtgärder mot korruption. Riktlinjerna har global räckvidd, eftersom regeringarna i de 37 länder som har anslutit sig till dem<sup>14</sup> rekommenderar de multinationella företag som är etablerade i dessa länder att tillämpa dem varhelst i världen de är verksamma. Kommissionen har aktivt verkat för främjandet av dessa riktlinjer.

### **3. NUVARANDE METODER OCH STRATEGIER SOM LÄNDERNA SJÄLVA HAR ANSVAR FÖR**

58. Genom Afrikanska unionens grundande och inrättandet av det nya partnerskapet för Afrikas utveckling (NEPAD) har en ny panafrikansk nivå när det gäller styresfrågor skapats. Afrikanska ledare har enats om att fred, säkerhet, demokrati, ett gott styre, mänskliga rättigheter och en sund förvaltning är några av de viktigaste förutsättningarna för att säkra en hållbar utveckling, utrota fattigdomen och få ett slut på de väpnade konflikterna på kontinenten.

59. NEPAD:s syn på ett ”gott styre” är nedlagd i stats- och regeringschefernas förklaring beträffande demokrati och beträffande politiska och ekonomiska styrelseformer och styrelseformer i företag<sup>15</sup>.

60. Ett av instrumenten i initiativet är African Peer Review Mechanism (APRM), en afrikansk självövervakningsordning som medlemsstaterna i Afrikanska unionen frivilligt anslutit sig till. Femton afrikanska stater har hittills undertecknat ett samförståndsavtal i syfte att ansluta sig till denna ordning. Syftet är att säkerställa att medlemsstaternas politik och metoder överensstämmer med de värderingar, koder och standarder för politiska och ekonomiska styrelseformer och styrelseformer för företag som man enats om i NEPAD-förklaringen. För att ansluta sig till APRM-ordningen måste varje stat fastställa en klar och tidsbestämd handlingsplan för genomförandet av förklaringen beträffande styrelseformerna. Planen skall också innefatta regelbundna översyner. APRM-ordningen skulle kunna sporra länderna att allvarligt överväga effekterna av den nationella politiken, inte bara på den inhemska politiska stabiliteten och den ekonomiska tillväxten, utan även på grannländerna, och att främja ömsesidig ansvarighet.

61. I andra regioner finns en hel uppsättning regionala och subregionala grupperingar, forum och ordningar för samarbete i styresfrågor. Styresfrågor är en viktig punkt på Amerikanska samarbetsorganisationens (OAS) dagordning (inbegripet de allmänna rapporterna till generalförsamlingen). När det gäller korruptionsbekämpning har OAS t.ex. inrättat en omfattande mekanism för uppföljning av den interamerikanska konventionen mot korruption, inbegripet

---

<sup>14</sup> De länder som har anslutit sig är de 30 medlemsländerna i OECD samt Argentina, Brasilien, Chile, Estland, Israel, Litauen och Slovenien. Lettlands anslutning befinner sig i avslutningsfasen och en ansökan från Singapore är under behandling.

<sup>15</sup> Stats- och regeringschefernas församling, Afrikanska unionens 38:e ordinarie möte, 8 juli 2002, Durban, Sydafrika.

en särskild mekanism för associering av det civila samhället. Demokratiska styrelseformer är också en av de fem prioriteringar för åtgärder som Riogruppen fastställde vid sitt senaste toppmöte i Cuzco (maj 2003). Länderna bekräftade att de förpliktar sig att befästa demokrati och rättsstaten, liksom att det är nödvändigt att inrätta effektivare politiska system. Detsamma kan sägas om Asien, där styresfrågor står högt på dagordningen för de asiatiska länderna och grupperingarna, särskilt efter den finansiella krisen i Asien. Debatten i den delen av världen är bland annat inriktad på att ge staten en mindre genomgripande och direkt roll i ekonomin, genomföra marknadsekonomiska principer, främja regional integration av handeln, förstärka de inhemska finansmarknaderna och öka möjligheterna till en gemensam reaktion på potentiellt destabiliserande hot. De regionala utvecklingsbankerna, t.ex. Asiatiska utvecklingsbanken (ADB) och Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB), i vilka partnerländerna och övriga länder i respektive regioner är de viktigaste aktörerna och vilka har omfattande mandat på utvecklingsområdet, behandlar också styresfrågor (t.ex. i samband med moderniseringen av staten och reform av den offentliga sektorn) och ger dem hög prioritet i sina program och sin verksamhet. Interamerikanska utvecklingsbanken har vidare nyligen under beteckningen ”Modernisering av staten” (Modernization of the State) utvecklat en strategisk ram för reform av staten och befästande av demokratiskt styre.

#### **4. MOT EN MERA DYNAMISK OCH FRAMÅTSYFTANDE STRATEGI**

##### **4.1. En politisk dagordning för styresfrågor**

62. Styresfrågor kan angripas på olika sätt beroende på situationen i de enskilda länderna. Strategin för problematiska partnerskap, situationer efter konflikter eller effektiva partnerskap är olika. Frågor rörande gott styre måste analyseras och främjas på grundval av de specifika förhållandena i de enskilda länderna. De kan inte utformas på grundval av en och samma modell, utan måste anpassas efter den befintliga situationen. Detta kan ske genom en process i vilken ansvariga, effektiva och demokratiska institutioner gradvis befästs samt genom en öppen dialog med icke-statliga aktörer i det civila samhället, däribland ekonomiska och sociala partner. Institutionell hållbarhet och kapacitetsuppbyggnad utgör de centrala delarna av en dagordning för styresfrågor.
63. Europeiska gemenskapen har, genom att finnas på plats i nästan alla utvecklingsländer och länder med övergångsekonomi och genom sin politik och överväldigande uppsättning instrument, en lång erfarenhet av bistånd till och dialog med regeringar i olika situationer. I samtliga fall är EG:s politiska hållning och stöd till styrelseformer integrerade i EG:s normala samarbetsinstrument. Beroende på den specifika situation som gäller i de olika länderna kan detta omfatta följande:
- Dialog.
  - Humanitärt bistånd.

- Hela raden av utvecklingsbistånd, inbegripet:
  - Stöd till institutionell kapacitetsuppbyggnad.
  - Stöd till decentralisering av förvaltningen, valstöd, stöd till icke-statliga aktörer.
  - Stöd till verksamhet på området mänskliga rättigheter.

De tekniska och finansiella instrumenten omfattar projekt, sektorsprogram och budgetstöd, finansiering av återkommande utgifter och tekniskt bistånd. EU eftersträvar i alla sina insatser ökad sammanhållning, komplementaritet och samordning med medlemsstaternas och andra givares politik, i syfte att öka effektiviteten och ge fortlöpande signaler till regeringarna och befolkningen i partnerländerna.

64. Inom denna ram bör dialogen användas i syfte att sörja för en regelbunden kontakt med partnerländerna, inte bara vid överhängande eller pågående krissituationer. Den bör inbegripa en regelbunden och, där så är möjligt, gemensam bedömning av utvecklingen i fråga om respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer, rättsstaten och ett gott styre. En närmare samordning mellan gemenskapen, medlemsstaterna och andra givare kan bidra till att dialogen blir effektivare.
65. Det internationella samfundet bör fortsätta att försöka lösa frågan om hur problematiska partnerskap skall lösas. Utvecklingssamarbetet med sådana länder kräver särskilda strategier som angriper de grundläggande orsakerna till problemen, vilka mycket ofta hänger samman med styret, och omfattar en rad åtgärder som skräddarsytt för de specifika förhållandena i det berörda landet.
66. EU bör i samband med styresrelaterade åtgärder överväga att, när så bedöms lämpligt, övergå från projektstrategi till en sektorsinriktad programstrategi. Syftet är att göra det lättare för partnerländernas regeringar att utarbeta sammanhängande strategier och handlingsplaner, där givare och andra berörda aktörer deltar inom ramen för en enda process och ram. Den sektorbaserade strategin gör det också möjligt att harmonisera givarnas metoder och förfaranden och att hantera sådana frågor som den offentliga förvaltningens återkommande kostnader på ett samordnat sätt.
67. För att EU:s insatser när det gäller styresfrågor och på andra utvecklingsområden skall kunna bli effektivare och mera verkningsfulla måste det göras framsteg i riktning mot en gemensam EU-politik och gemensamma EU-strategier, gemensamma landstrategier och regionala strategier samt en harmonisering av förfaranden. På det hela taget håller EU-medlemsstaters inställning i styresfrågor, som till en början begränsades till ekonomiska processer och administrativ effektivitet, på att förändras och större tonvikt läggs nu vid sådana frågor som demokrati, rättsväsende och medinflytande. Denna förändrade hållning är märkbar även hos andra bilaterala och multilaterala givare. Det förefaller vara en allmän tendens att övergå till mera landsomfattande bilaterala samarbetsprogram. Ett gemensamt drag för alla EG:s insatser är att förstärka de institutionella och rättsliga ramarna i syfte att stödja

den institutionella hållbarheten, demokratiseringsprocesserna, rättsstaten och respekten för och skyddet av de mänskliga rättigheterna och de individuella friheterna. Dessa olika områden utgör både sektorer för ingripanden och övergripande ämnen i landstrategidokumentet och strategidokumentet för minskad fattigdom. EG kommer att fortsätta att försöka uppnå komplementaritet och sammanhållning med andra bilaterala och multilaterala givare.

68. Det är i alla partners ömsesidiga intresse att det används indikatorer för gott styre. Sådana indikatorer kan underlätta landets interna dialog och de reformprocesser när det gäller styret som länderna själva ansvarar för (valsystem och rättssystem). De kan också förbättra kvaliteten på utvecklingsinsatserna.
69. EG:s nuvarande strategier i styresfrågor i olika situationer, t.ex. problematiska partnerskap, situationer efter konflikt och effektiva partnerskap, beskrivs nedan. I syfte att illustrera dessa strategier och att på grundval av den lärdom som dragits ge riktlinjer på olika områden och för olika situationer har vissa konkreta exempel valts ut.
70. Detta meddelande är i enlighet med rådets och kommissionens gemensamma förklaring om gemenskapens utvecklingspolitik<sup>16</sup> inriktat på utvecklingsländerna. De erfarenheter som gjorts i andra länder och regioner kan emellertid bidra med intressanta tillvägagångssätt och ändamålsenliga metoder som kan delas av andra regioner.
71. Västra Balkan kan användas för att illustrera EU:s politik i en situation efter en konflikt.

## VÄSTRA BALKAN

**HUVUDSAKLIGA HINDER FÖR UTVECKLINGEN:** Området präglas av att det befinner sig i situationen efter en konflikt och av konsekvenserna av Förbundsrepubliken Jugoslaviens delning. Dessutom infördes genom fredsavtalen vissa specifika institutionella komplicerade ordningar (t.ex. tredelat roterande ordförandeskap i Bosnien och Hercegovina, en ny konstitution för Serbien och Montenegro, Kosovo under FN-administration, Ohrid-avtalet i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien). Det internationella samfundet har i hög grad deltagit med fullständig eller partiell administration av stora områden (t.ex. FN-mandat över Bosnien och Hercegovina och Kosovo). Till andra hinder hör behovet av att inrätta hela förvaltningsstrukturer i de stater som uppstått ur f.d. Jugoslavien (t.ex. statliga gränsmyndigheter), gränsdragningar och gränskontroller samt risken för tvister i frågor som gäller egendomsrättigheter eller fastighetsregister. Regionen konfronteras också med de mera klassiska problemen med övergången från ett socialistiskt system till en effektiv demokrati och en fungerande ekonomisk marknad. EU:s syfte med stabiliserings- och associeringsprocessen är att hjälpa dessa länder att ta itu med de institutionella utmaningarna, upprätta en partnerskapsförbindelse, återvinna ägarskapet i utvecklingsprocessen samt gå vidare på vägen mot en europeisk integration.

<sup>16</sup> Gemensam förklaring av den 10.11.2000; Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik (KOM(2000) 212 slutlig, 26.4.2000).

**VIKTIGASTE REAKTIONER OCH ÅTGÄRDER:** Kärnan i EU:s politik för regionen (stabiliserings- och associeringsprocessen) är erkännandet av att dessa länder på västra Balkan är potentiella kandidater för medlemskap i EU (bekräftat av Europeiska rådet i Feira juni 2000, i Köpenhamn i december 2002 samt i Thessaloniki i juni 2003) och att Köpenhamnskriterierna från 1993<sup>17</sup> skulle fortsätta att tillämpas. Stödet till reformer av styre och institutioner är därför förutbestämt genom detta vidare perspektiv: Länderna på västra Balkan har som mål att anta europeiska normer på det politiska och ekonomiska området och på lagstiftningsområdet. EU strävar framför allt efter att göra bruk av den oerhört värdefulla erfarenhet som unionen fått i samband med utvidgningsprocessen (erfarenhet av övergången från det kommunistiska systemet och av de central- och östeuropeiska ländernas införlivande av EG:s regelverk). Den strategi som följs är bred och omfattar demokratisk stabilisering (inbegripet skydd av minoriteter, flyktingars återvändande, m.m.), eventuella konstitutionella reformer, rättsstaten (inbegripet reform av polis- och rättsväsende, åtgärder mot korruption), reform av den offentliga förvaltningen, ekonomiska styrelse reformer (förvaltning av offentliga utgifter, privatiseringsprocessen, respekt för egendomsrätter) samt kapacitetsuppbyggnad i syfte att uppfylla kraven i stabiliserings- och associeringsprocessen (dvs. handelsfrämjande åtgärder och samarbete på statistikområdet). Av det gemenskapsbistånd som ges genom Cardsprogrammet avsätts för närvarande 40 % av medlen för åtgärder som gäller institutionerna, bl.a. behoven av institutionell uppbyggnad. I undantagsfall ges makroekonomiskt stöd till västra Balkan och detta stöd spelar en viktig roll när det gäller att förbättra de ekonomiska styrelseformerna i de berörda länderna. EG är dessutom i färd med att utveckla sina strategier på området rättsliga och inrikes frågor genom att stödja länderna på västra Balkan att förstärka sin förmåga att bekämpa organiserad brottslighet. Det pågår ett intensivt arbete för att utveckla en integrerad gränsförvaltning. Migration och asyl är andra viktiga områden.

## **4.2. Komplicerade partnerskap**

72. Komplicerade partnerskap kännetecknas av bristande åtaganden för ett gott styre. De skiljer sig från partnerskap som kännetecknas av ett svagt styre, där regeringen anstränger sig och gör åtaganden, men där förmågan är svag och resultaten begränsade.
73. Givarsamfundet har inte råd att helt överge komplicerade partnerskap eller partner som uppvisar dåliga resultat, av följande tre huvudskäl: 1) av solidaritetsskäl: befolkningarna skall inte behöva betala priset för bristande åtaganden från sina regeringars sida, 2) av säkerhetsskäl med tanke på de faror som är förbundna med att isolera ett land och låta extremism och terrorism växa i stater där utvecklingen gått i fel riktning, 3) av skäl som rör biståndets effektivitet i ett längre tidsperspektiv med tanke på de potentiellt höga risker och kostnader som är förbundna med att ett land överges under en lång period (fattigdomen ökar, institutioner kollapsar, den privata sektorn (om det finns en sådan) lamslås, etc). Det finns också risk för sidoeffekter, särskilt att konflikter

---

<sup>17</sup> Överenskomna vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993. Kriterierna för kandidatländernas medlemskap i EU avser följande: stabila institutioner som garanterar demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna, rättssäkerhet, skydd av minoriteter, en fungerande marknadsekonomi, antagandet av de gemensamma regler, standarder och strategier som utgör kärnan i EU-lagstiftningen.

sprider sig till närliggande länder eller till det internationella samfundet i vidare bemärkelse.

74. I stället för att helt dra sig tillbaka från ett visst land bör EU och andra givare därför finna alternativa ”inkörsportar” och tillvägagångssätt för samarbete med det berörda landet.
75. Komplicerade partnerskap omfattar allt ifrån länder där EG:s strategi i styresfrågor inbegriper en dialog och finansiellt stöd genom olika finansieringsinstrument till ytterst komplicerade partnerskap där samarbetet har avbrutits.
76. I de mest extrema fallen kan det vara särskilt svårt att hitta ”inkörsportar”, t.ex. i de fall där ”lämpliga åtgärder” eller sanktioner har vidtagits eller krävs av det internationella samfundet. Även i dessa situationer kan följande typer av åtgärder fortfarande genomföras:
- Humanitärt bistånd eller livsmedelsbistånd, förutsatt att den ursprungliga grundvalen fortsätter att respekteras (tillträde för alla berörda parter, oaktat politisk inriktning, kön etc.)
  - Stöd till verksamhet som utförs av organisationer i det civila samhället, t.ex. stöd till åtgärder för mänskliga rättigheter eller stöd som syftar till att täcka befolkningens grundläggande behov.
  - Politiska initiativ på internationell eller regional nivå i syfte att finna en hållbar lösning på krisen.
  - I de fall där artikel 96 eller 97 i Cotonouavtalet eller andra relevanta samrådsförfaranden har tillämpats är EG:s roll att utöva tillsyn över den beslutade dagordningen över korrigeringsåtgärder, inbegripet sådana korrigeringsåtgärder som partnerlandet har förbundit sig att tillämpa. Efter samråden skall nödvändiga anpassningar av dessa åtgärder fastställas och bedömas - om möjligt gemensamt. Om samråden blir framgångsrika och de relevanta åtgärderna faktiskt genomförs av regeringen, kan dessa fall gradvis utvecklas till ett mera effektivt partnerskap.

#### 77. NORDKOREA

HUVUDSAKLIGA HINDER FÖR UTVECKLINGEN: Den ekonomiska och sociala situationen i Nordkorea är mycket bekymmersam. Tack var internationellt humanitärt bistånd har de värsta konsekvenserna av svält och ekonomisk kollaps kunnat undvikas, men biståndet är inte tillräckligt omfattande för att blåsa nytt liv i ekonomin eller förbättra den nordkoreanska befolkningens ekonomiska och sociala villkor. Trots vissa ekonomiska reformer som infördes i juli 2002 (liberalisering av priser och löner, avskaffande av det statliga systemet för distribution av livsmedel, godtagande av marknader för jordbruksprodukter) saknas grundvalarna för en varaktig ekonomisk återhämtning. Nordkorea saknar helt enkelt resurser för en återuppbyggnad av sitt jordbruk, sin industriella och sociala grundval och sin infrastruktur. En ändring härvidlag förutsätter dels i) ett helhjärtat engagemang för politiska och institutionella reformer som kan föra in ekonomin på en väg som leder mot hållbar tillväxt (införande av principer för

ett gott styre, rättsstatsprincipen, öppenhet och ett socialt samhälle, något som för närvarande saknas), dels ii) uppbyggnad av ekonomiska förbindelser med det internationella samfundet så att landet kan dra till sig den handel, de investeringar och det ekonomiska bistånd som behövs för ekonomisk tillväxt på medellång till lång sikt. Den nuvarande nordkoreanska kärnvapenkrisen har inte gjort saken bättre och omöjliggör, tills dess den lösts, det nödvändiga internationella ekonomiska stödet.

**VIKTIGASTE REAKTIONER OCH ÅTGÄRDER:** EU har fortsatt att bevilja humanitär hjälp och livsmedelsbistånd sedan kärnvapenkrisen bröt ut i oktober 2002. Sedan 1995 har EU lämnat livsmedelsbistånd och humanitär hjälp till Nordkorea till ett belopp av 283 miljoner euro. Trots det nuvarande politiska läget beslutade rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) den 18 november 2002 att EU skulle fortsätta att ge Nordkorea humanitär hjälp och livsmedelsbistånd.

I landstrategidokumentet för Nordkorea för perioden 2001-2004 hade man planerat att 15 miljoner euro skulle användas för tekniska biståndsprojekt. Avsikten var att genom ett omfattande utbildningsprogram och program för institutionell utbyggnad hjälpa Nordkorea att utarbeta de nödvändiga reformerna av landets ekonomi. Genomförandet av detta ekonomiska samarbetsstöd (som skulle ha inletts med två pilotprojekt omfattande 1 miljon euro vardera och som skulle gälla utbildning om marknadsekonomiska principer och energieffektivitet, med 15 miljoner euro för uppföljningsåtgärder) har emellertid med hänsyn till det politiska läget tills vidare avbrutits. EU står emellertid berett att öka det ekonomiska samarbetet med Nordkorea om den nuvarande krisen kan få en tillfredsställande lösning.

I samband med den politiska dialogen med Nordkorea har EU framfört sin oro över situationen beträffande de mänskliga rättigheterna i landet. Senast skedde det i juni 2002 i Pyongyang. Vissa framsteg i överläggningarna kunde konstateras och Nordkorea visade ett mera konstruktivt engagemang i samtalen om människorättsfrågorna. Landet uttalade sig positivt om de icke-statliga organisationernas roll och lovade att lösa problemen beträffande deras arbetsvillkor. EU krävde en human behandling av återvändande flyktingar från Kina, som intagit en hårdare attityd i flyktingfrågan efter ett antal fall då nordkoreanska flyktingar sökt asyl vid utländska ambassader i Beijing. Vid mötet med FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna i Genève lade EU fram ett förslag till resolution om de mänskliga rättigheterna i Nordkorea. Resolutionen antogs den 16 april.

78. I mindre dramatiska, men ändå komplicerade, partnerskap kan EG:s policy och stöd integreras i de normala samarbetsinstrumenten. Följande prioriteringar brukar vara de viktigaste:

- Upprätthållande av en regelbunden dialog med myndigheterna i partnerländerna.
- Stöd till institutionell kapacitetsuppbyggnad.
- Stöd till människorättsaktiviteter och andra styresrelaterade verksamheter.
- Projekt eller program som syftar till att tillgodose grundläggande behov hos de mest utsatta befolkningsgrupperna, bl.a. förbättring av tillhandahållandet av tjänster till de fattiga och utbyggnad av det civila samhället, särskilt genom stöd till och samarbete med icke-statliga aktörer.

**HUVUDSAKLIGA HINDER FÖR UTVECKLINGEN:** Efter 28 års inbördeskrig, som förhindrat utvecklingen av stabila och ansvariga demokratiska institutioner och arbetsmetoder i Angola, lider landet fortfarande av brist på mänskliga resurser och har efter konflikten en mycket begränsad institutionell kapacitet. Grundvalen för återuppbyggnaden av ett oberoende rättssystem är mycket bräcklig. Det finns särskilda problem när det gäller öppenheten i de offentliga finanserna. Ett exempel är att en stor del av oljeinkomsterna inte redovisas i budgeten, vilket betyder att inkomsterna från Angolas stora naturtillgångar skulle kunna användas på ett bättre sätt till förmån för den egna befolkningen. Organisationerna i det civila samhället är fortfarande mycket svaga, och landet uppvisar alltför dåliga resultat när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna. Korruptionen är utbredd. Regeringen och EG har olika syn på de nuvarande prioriteringarna. Från regeringens synpunkt kommer institutionella reformer på andra plats efter fysisk återuppbyggnad. EG är allvarligt bekymrat när det gäller genomförandet av centrala institutionella reformprogram, särskilt på det rättsliga området och inom offentlig förvaltning.

**VIKTIGASTE REAKTIONER OCH ÅTGÄRDER:** Tre olika aspekter är relevanta när det gäller att ta itu med styresfrågor i Angola. Den första prioriteringen efter konflikten är att åtgärda akuta problem. I huvudsak rör det sig om att lämna humanitär hjälp, medan andra problem får stå åt sidan i detta skede. För det andra måste det nya sammanhang i vilket samarbetet äger rum beaktas, dvs. Cotonouavtalet och internationella åtaganden när det gäller styre. Det betyder att man måste tillämpa ett tillvägagångssätt som säkrar samstämmighet mellan politiska aspekter, utvecklingsaspekter och humanitära aspekter. I detta sammanhang kommer den politiska dialogen in i bilden. I Angolas fall har det funnits en nära samverkan mellan det instrument som gemensamma ståndpunkter utgör och samarbetsstrategin (landstrategidokumentet och den nationella vägledande planen). Med beaktande av dessa aspekter och av principen om sammankoppling av hjälp-, återuppbyggnads- och utvecklingsinsatserna, som är den princip som strategin för samarbetet mellan EG och Angola bygger på, har man valt att gå tillväga stegvis, på grundval av landets föränderliga situation efter konflikten och av dess övergång från stöd- till återuppbyggnadsskedet. Inom ramen för detta allmänna tillvägagångssätt har lämpliga ”inkörsportar” och åtgärdsformer valts ut. Rådet lägger i sin gemensamma ståndpunkt av den 25 juni 2002<sup>18</sup> stor tonvikt vid ett gott styre som det instrument som kan säkerställa kopplingen mellan politiska och fattigdomsminskningsrelaterade aspekter av samarbetet. Styret ger ramen för den politiska dialogen. Bristen på öppenhet när det gäller oljeinkomsterna är en av huvudfrågorna i diskussionerna mellan regeringen och givarna. Regeringen har framhållit att den är fast besluten att förvalta budgeten på ett helt öppet sätt. Dess positiva uttalande uppfattas som en möjlig inkörsport för en dialog om styresrelaterade reformer. Vad öppenheten om oljeinkomsterna beträffar skulle en process liknande Kimberleyprocessen<sup>19</sup> kunna övervägas. Diskussionerna på detta område skulle kunna äga rum, och åtgärder vidtas, utanför de klassiska samarbetsområdena inom ramen för en eventuell ”icke stödiriktad” strategi. Initiativet *Publish What you Pay* (”Offentliggör vad ni betalar”), som syftar till att säkra öppenhet i

<sup>18</sup> EGT L 167, 26.6.2002.

<sup>19</sup> Kimberleyprocessen är ett globalt initiativ som syftar till att genom ett certifieringssystem med intygande av att exporterade diamanter inte kommer från konfliktområden sätta stopp för handeln med så kallade konfliktdiamanter.



fråga om oljeinkomster genom att oljeföretag som är börsnoterade i EU eller Förenta staterna åläggs att offentliggöra sina betalningar till regeringar i tredjeländer, skulle kunna vara ett användbart instrument i detta sammanhang. Detsamma gäller initiativet *Extractive Industries Transparency Initiative* ("Öppenhet inom gruvnäringen"), som lanserades av Förenade kungariket i juni 2003 och grundar sig på initiativet *Publish What You Pay*. Angola har beslutat att tills vidare delta i denna process endast som observatör.

## 80. BANGLADESH

**HUVUDSAKLIGA HINDER FÖR UTVECKLINGEN:** Med hänsyn till omfattningen av landets styresproblem och de negativa följderna för fattigdom och utveckling har ett gott styre fastställts som den centrala utvecklingspolitiska utmaningen i Bangladesh. Situationen är särskilt kritisk när det gäller de politiska styrelseformerna. På detta område är det mest angeläget att man tar itu med följande: 1) Införande av en heltäckande strategi för att bekämpa korruption samt tillsättande av en effektiv kommission för korruptionsbekämpning. 2) Reform av rättsväsendet på brottmålsområdet, inbegripet en omfattande reform av polisväsendet och särskiljande av dömande och verkställande organ. 3) Decentralisering och effektivisering av lokala förvaltningsorgan. 4) Institutionalisering och främjande av mänskliga rättigheter samt upprättande av en oberoende kommission för mänskliga rättigheter och en Ombudsman.

**VIKTIGASTE REAKTIONER OCH ÅTGÄRDER:** EG spelar en roll både som part i det internationella givarsamfundet och som bilateral partner. Som part i det internationella givarsamfundet har EG genom sitt stöd till sektorsövergripande program inlett en dialog med landet om dess politik på olika områden. På bilateral nivå har genom samarbetsavtalet från 2001 frågor som gäller gott styre fått ökad vikt i förbindelserna mellan EG och Bangladesh. De medel som i det nationella vägledande programmet avsatts för åtgärder som är specifikt styresrelaterade är begränsade i förhållande till problemets storlek, men gott styre är en viktig återkommande fråga i det vägledande nationella programmets olika delar. EG har nyligen inlett en politisk dialog med landet som visat sig vara konstruktiv och givande. Alltsedan den dramatiska aktionen "Clean Heart" har den otillfredsställande situationen när det gäller styrelseformerna fått en framskjuten plats på EU-institutionernas politiska dagordning. Även om Bangladesh känner obehag inför offentlig kritik har man, framgår det av kontakterna under senare tid, börjat ta EU:s budskap när det gäller styret på större allvar.

### 4.3. Situationen efter en konflikt

81. Ofta fungerar de statliga institutionerna inte efter en konflikt. Ibland är de t.o.m. obefintliga. Deras möjligheter att tillhandahålla offentliga tjänster är allvarligt begränsade. Ett avtal om eld upphör eller ett fredsavtal, som utgör ramen för ett lands återuppbyggnad, innefattar processer för demokratisering och nationell försoning samt en strategi för ekonomisk utveckling. I regel finns det en mekanism för dialog mellan företrädare för landet och givarsamfundet. Den är avsedd att underlätta diskussionerna mellan parterna om hur landet kan stödjas i sin övergång till långsiktig utveckling.

82. De viktigaste prioriteringarna som man måste ta itu med efter en konflikt är i regel följande:

- Identifiering av de grundläggande orsakerna till konflikten.

- Olika aktörers (regeringens, parlamentsorganens, rättsväsendets, politiska partiers, det civila samhällets) förmåga och vilja att åtgärda de grundläggande orsakerna till konflikten.
  - Åtgärder som behöver vidtas i försoningsprocessen.
  - Myndigheternas vilja att ta itu med styresfrågor. Ofta var det sådana frågor som utlöste konflikten och de kan finnas kvar i efterkrigsmiljön.
  - Sammankoppling av stöd, återuppbyggnad och utveckling.
83. För att främja ett program för gott samhällsstyre som gynnar de fattiga och understödja regeringens politiska förändringsvilja kombinerar givarna dialog och olika finansiella instrument. Parallellt lämnas humanitärt bistånd, som är neutralt och inriktat på att tillgodose befolkningens behov. För att dialogen med partnerlandet skall bli effektiv och resultatorienterad krävs samordning mellan givarna.
84. GUATEMALA

HUVUDSAKLIGA HINDER FÖR UTVECKLINGEN: De viktigaste hindren är det långsamma genomförandet av de fredsavtal som undertecknades 1996 och bristen på framsteg på vägen mot demokratisering och ekonomisk utveckling. De flesta av de strukturella orsakerna till konflikten är fortfarande olösta. Det brister både i fråga om institutionell kapacitet och när det gäller politisk vilja att genomföra den reformprocess som fredsavtalen kräver. Exempel på andra stora problem är uteslutandet och diskrimineringen av ursprungsbefolkningarna, som utgör majoriteten av landets folkmängd, en låg nivå på deltagandet från det civila samhällets sida, särskilt på landsbygden, hot mot människorättsaktivister och mot åtgärder som vidtas inom rättssystemet, korruption, olaglig handel med narkotika samt penningtvätt. Ett svagt domstolsväsende och ett likaså svagt nationellt polisväsende står i kontrast med en tilltagande brist på säkerhet och den förmodade förekomsten av parallella maktstrukturer. På den ekonomiska sidan måste den mycket sneda inkomstfördelningen, det mycket svaga beskattningsunderlaget och den låga skattenivån i jämförelse med bruttonationalprodukten (BNP) åtgärdas, bland annat genom en reform av skattesystemet.

VIKTIGASTE REAKTIONER OCH ÅTGÄRDER: En betydande del av gemenskapens stöd är inriktat på styresrelaterade områden (demobilisering och återanpassning av tidigare gerillaförband och väpnade styrkor, förbättring av medborgarnas säkerhet genom upprättande av en civil polis och åtgärder för att säkerställa att den fungerar, stärkande av rättsväsendet, införande av ett rättsligt egendomsskydd genom upprättande av ett nationellt fastighetsregister, stöd till den nationella ombudsmannen för mänskliga rättigheter). Huvudmålet i landstrategidokumentet för 2002-2006 är att skapa och stärka de nödvändiga förutsättningarna för att fredsavtalet skall kunna genomföras. Dagordningen för samarbetet är framför allt inriktad på uppföljning av mötet med den rådgivande gruppen - ett möte med syfte att påskynda genomförandet av avtalet - och på parlaments- och presidentvalen i november 2003. EU kommer till exempel att genomföra ett valövervakningsuppdrag i samband med dessa val. Guatemala är vidare ett av de prioriterade länderna inom ramen för Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR). ”Mesodialogo”, ett permanent forum för gemenskapens samarbete med Guatemala som stöds av gemenskapen och som är sammansatt av företrädare för

gemenskapen, EU:s medlemsstater, regeringen samt civila samhällsorgan från Guatemala och gemenskapen, behöver stärkas ytterligare. "Mesodialogo" har inom ramen för landstrategidokumentet för 2002-2006 bidragit till utarbetandet av åtgärder av central betydelse som bland annat syftar till att stärka civilsamhällets deltagande och befästa den statliga decentraliseringsprocessen. Gemenskapens strategi på bilateral nivå kompletteras av den princip och de mål som fastställts i den s.k. San José-dialogen mellan EU och sex centralamerikanska länder. Denna dialog bidrog på ett framgångsrikt sätt till fredsprocessen i regionen och till regionens demokratisering. Dialogen har sedermera omorienterats mot nya frågor som gäller hållbar och rättvis ekonomisk och social utveckling. En fördjupning av de ekonomiska banden mellan de båda regionerna hör också till dessa frågor.

## 85. RWANDA

**HUVUDSAKLIGA HINDER FÖR UTVECKLINGEN:** Mellan 1959 och 1994 infördes lagar baserade på etnisk tillhörighet. Åtskilliga massakrer riktade mot tutsi- och twaminoriteter ägde rum och förorsakade stora flyktingströmmar. Inbördeskrig bröt ut 1990 när rwandiska milissoldater i den tutsidominerade rwandiska patriotiska armén (RPA) invaderade landet. Enligt de avtal som undertecknades i Arusha 1993 skulle det bland annat bildas en regering på bred grundval, armén skulle reduceras och ett övergångsprogram skulle införas. Folkmordet på tutsis och moderata hutus satte emellertid i gång i april 1994 och gjorde att avtalen inte kunde genomföras. Folkmordet ledde till mycket stora förluster av mänskliga resurser och förstörelse av institutionell förmåga och social och ekonomisk infrastruktur: omkring 800 000 människor dödades, 2 000 000 människor flydde till andra länder och 1 500 000 fördrevs inom landet. Följderna av detta krig och folkmord är orsaken till dagens sociala, politiska och ekonomiska problem i Rwanda. De utbildade befolkningslagren har tunnats ut - dödats, tillfångatagits eller lämnat landet. Tryggandet av gränserna innebär en stor belastning på budgeten och har ytterligare ökat landets skuldbörda. Kostnaderna för fängslandet av personer som misstänks vara ansvariga för eller ha deltagit i folkmordet och för rättsprocessen, inbegripet ersättning till offren, innebär ytterligare en belastning på budgeten. Kostnaderna för Rwandas program för demobilisering och återintegrering är också betydande. Landet lider sedan länge av otillräcklig tillgång på land och ett högt befolkningstryck, och återintegreringen av tusentals f.d. soldater kommer inte att förlöpa utan problem. Rwanda bygger nu upp en ny, icke-etniskt grundad identitet. Den viktigaste uppgiften är att genomföra försoningsprocessen. För detta krävs att landet demokratiseras, de som anklagas för att ha deltagit i folkmordet ställs inför rätta och situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna förbättras.

**VIKTIGASTE REAKTIONER OCH ÅTGÄRDER:** EU och dess medlemsstater hörde till de första internationella aktörer som erkände regimen efter folkmordet. Under den period som följde på folkmordet koncentrerades gemenskapens samarbete på humanitärt bistånd och återanpassning. I slutet av 1999 fanns inte längre några trängande humanitära behov i Rwanda och ECHO drog sig då tillbaka från landet. Givarna har stött regeringens ekonomiska reformprogram och några av givarna, bland annat gemenskapen, har börjat att ge Rwanda budgetstöd. Landet har nått den s.k. beslutspunkten inom ramen för initiativet för djupt skuldsatta fattiga länder (HIPC) och kan alltså numera komma i fråga för detta initiativ.

Insatserna är för närvarande inriktade på institutionellt stöd och omfattar bland annat tekniskt och logistiskt stöd till finansministeriet, stöd till den allmänna folkräkningen och understödande av ett gott styre och av rättsväsendet. På infrastrukturområdet koncentreras insatserna på vattenförsörjningssystem och vägförvaltningsfrågor. Gemenskapen har också fortsatt att ge makroekonomiskt stöd, finansiera mikroprojekt på landsbygden och stödja arbetsintensiva projekt i städerna. Det nationella vägledande programmet inom ramen för den nionde Europeiska utvecklingsfonden undertecknades i mars 2003. Den prioriterade sektorn i programmet är landsbygdsutveckling, inbegripet landsbygdsekonomi, samt transport och vattenförsörjning i landsbygdsområden. Regeringens ekonomiska reformprogram kommer att stödjas också i fortsättningen. Institutionell kapacitetsuppbyggnad, övergång till demokrati och fungerande rättsstat samt förstärkning av decentraliserade strukturer och av det civila samhället är också viktiga mål för insatserna.

Ramen för den politiska dialogen är EU:s gemensamma ståndpunkt<sup>20</sup>, som omprövas varje år. Den täcker både inrikespolitiska aspekter (bl.a. rättegångarna mot dem som ansvarade för och deltog i folkmordet, frågor som rör de mänskliga rättigheterna samt demokratiseringsprocessen) och Rwandas utrikespolitik (inblandningen i Demokratiska republiken Kongos konflikt, den olagliga exploateringen av Demokratiska republiken Kongos naturtillgångar). År 1996 utsåg EU ett särskilt sändebud för området kring de stora sjöarna. Delegationscheferna lämnar regelbundet rapporter om politiska frågor och situationen beträffande de mänskliga rättigheterna. En ny konstitution antogs genom en folkomröstning den 4 juni 2003, vilket markerar slutet på övergångsperioden. Den 3 augusti 2003 ägde val av landets president rum genom allmänna och direkta val. EU hade då valobservatörer på plats, och även om vissa oegentligheter noterades ansågs presidentvalet vara ett viktigt steg på vägen mot befästandet av demokrati. Slutsteget i övergången till demokrati togs i slutet av september och början av oktober 2003 med val till parlamentet. Även dessa övervakades av EU. Slutrapporten från EU:s valobservatörer kommer att omfatta hela valprocessen och väntas föreligga i mitten av oktober 2003.

#### **4.4. Effektiva partnerskap**

86. I ett effektivt partnerskap för samarbete går regeringen helhjärtat in för utvecklingsmålen och för internationellt överenskomna mål. Nationella institutioner, det civila samhället och givarna deltar i diskussioner som utmynnar i en nationell utvecklingsstrategi (eller strategi för fattigdomsminskning), som regeringen sedan genomför stegvis med givarnas hjälp. De förväntade resultaten beror till stor del inte bara på partnerlandets engagemang och politiska vilja eller på givarnas tekniska och finansiella stöd, utan också på partnerlandets resurser och förmåga och på graden av institutionell stabilitet. Inom ramen för den normala dialogen med partnerlandet diskuteras regelbundet och i öppen anda alla frågor och problem som gäller samarbetet.
87. I ett effektivt partnerskap bör man prioritera åtgärder med syfte att säkra att lämpliga strategier och reformprogram som gynnar de fattiga antas och genomförs på området gott styre. De viktigaste prioriteringarna är i regel följande:

---

<sup>20</sup> EGT L 285; 23.10.2002.

- Säkerställande av en fortlöpande och effektiv dialog med partnerländerna.
- Tillhandahållande av stöd som bidrar till stärkande av demokratiska styrelseformer, medborgardeltagande och tillgång till rättslig prövning.
- Tillhandahållande av stöd till verksamheter som gäller de mänskliga rättigheterna.
- Stärkande av öppenheten, ansvarigheten och effektiviteten i de statliga institutionerna genom stöd till institutionell kapacitetsuppbyggnad på alla nivåer när det gäller ett gott styre och en fungerande rättsstat, inbegripet t.ex. reform av offentliga tjänster på alla områden, reform av det sociala trygghetssystemet, skattereform, budgetarbetet, revisionsförfaranden och statistikverksamhet.
- Integrering av institutionellt stöd i övriga delar av samarbetsprogrammen.
- Stöd för att främja det civila samhällets förmåga att delta i politikutformning och i debatter i detta sammanhang.

## 88. MEDELHAVSOMRÅDET

HUVUDSAKLIGA HINDER FÖR UTVECKLINGEN: Alla Medeländerna står inför stora utmaningar, både politiskt och ekonomiskt. På den politiska sidan kan konstateras att de flesta av länderna har styrelseformer som inte medger insyn och öppenhet och dessutom ett föga utvecklat civilt samhälle. Från ekonomisk synpunkt kan konstateras att betydande strukturreformer är nödvändiga i området, både för att partnerländerna i Medelhavsområdet skall kunna förbättra sina tillväxtresultat och för att det skall skapas arbetstillfällen för den snabbt växande arbetskraften. För att sysselsättningen skall kunna stabiliseras på nuvarande nivåer krävs en tillväxttakt på omkring 7 procent, långt över den nuvarande. Lyckas man inte med detta kommer fattigdomen att öka och det sociala trycket att bli högre, med betydande återverkningar bortom ländernas gränser. Att få till stånd öppna marknader och bekämpa korrupcion är också viktiga problem som man måste ta itu med. Migrationen hör till nyckelfrågorna, och EU känner en tilltagande oro över flödet av illegala invandrare både från och via partnerländerna i Medelhavsområdet. Dessa för sin del klagar över hur lagligt etablerade invandrare i EU behandlas. Det är en gemensam utmaning att finna en totalt sett balanserad strategi på migrationsområdet. Även frågor med anknytning till bekämpning av terrorism, organiserad brottslighet och olaglig narkotikahandel har hög prioritet. Situationen i området beträffande respekt för mänskliga rättigheter och demokrati ger alltså anledning till oro: förekomsten av autokratiska regimer och ett svagt utvecklat civilt samhälle leder till stora underskott när det gäller respekten för mänskliga rättigheter och demokratiska principer.

VIKTIGASTE REAKTIONER OCH ÅTGÄRDER: Institutionell reform är en central del av Europa-Medelhavspartnerskapet, på multilateral såväl som på bilateral samarbetsnivå. Barcelonaprocessen genomförs i flera olika forum, bland annat genom Europa-Medelhavsministermötena, Europa-Medelhavskommittén och olika tekniska grupper och kommittéer där styresrelaterade frågor (institutionella reformer, öppenhet och öppna marknader, rättvis rättskipning, m.m.) behandlas. När det gäller de bilaterala förbindelserna utvecklas för närvarande institutionella reformer genom associeringsavtalen, som ingåtts med samtliga partnerländer i Medelhavsområdet utom

ett (Syrien). I dessa avtal finns bestämmelser om politisk dialog, ett stegvis införande av frihandel med EU samt samarbete på en rad ekonomiska, sociala och kulturella områden.

I meddelandet *Ett utvidgat europeiskt grannskap: En ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder* lade kommissionen fram en ambitiös vision: skapandet av ett utvidgat område med fred, stabilitet och välbefinnande som omfattar grannländerna i öster och söder (Medelhavsländerna) och bygger på gemensamma värden och en djupgående integration. Tanken är att EU:s grannländer skall erbjudas möjligheter till närmare ekonomiska och politiska band med EU i utbyte mot att de gör framsteg i genomförandet av politiska, ekonomiska och institutionella reformer. Detta mål kommer att genomföras med hjälp av handlingsplaner som bland annat omfattar reformer i syfte att stärka demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna, ett gott styre och rättsstatsprincipen.

Understöddandet av politiska reformer och ekonomisk förvaltning har hög prioritet i EU:s förbindelser med partnerländerna i Medelhavsområdet. Dessa frågor behandlas bland annat vid regelbundet återkommande möten, både bilateralt och regionalt, där man diskuterar ekonomiska frågor. Dialogen om den ekonomiska politiken och om den rättsliga ramen på detta område kombineras med konkret stöd när det gäller hur budgetprocessen kan moderniseras och hur öppenhet och kontrollmekanismer när det gäller offentliga finanser och offentliga institutioner kan förbättras och stärkas. Lämpligt tekniskt stöd ges också i syfte att underlätta reformprocessen.

Ett samarbete i rättsliga och inrikes frågor har förekommit först under senare tid. Vid utrikesministrarnas möte i Valencia i april 2002 antogs därför ett ramdokument om ett Europa-Medelhavsprogram för samarbete på det rättsliga området, bekämpande av narkotika, organiserad brottslighet och terrorism samt samarbete i frågor med anknytning till social integration av invandrare, migration och rörlighet för personer. En regional handlingsplan för rättsliga och inrikes frågor överenskoms också vid mötet i Valencia. Efter flera möten och ett femdagarsseminarium (i juni 2003) med partnerländerna i Medelhavsområdet har prioriteringarna nu fastställts. Sakkunniga och yrkesutövare från medlemsstaterna och partnerländerna i Medelhavsområdet kommer att samarbeta för att arbeta fram gemensamma verktyg och program för utbildning av domare, åklagare och poliser inom de områden som har högst prioritet - terrorism, organiserad brottslighet och penningtvätt. Program som gäller rättsliga och inrikes frågor har intagits också i flera nationella vägledande program.

Frågor rörande mänskliga rättigheter och demokrati behandlas med partnerländerna i Medelhavsområdet inom ramen för associeringsavtalen, Europeiskt initiativ för mänskliga rättigheter och demokrati och Medaprogrammet. Kommissionen har vidare nyligen antagit meddelande *Stärkande av EU:s åtgärder för mänskliga rättigheter och demokratisering i samarbete med Medelhavspartnerna - Strategiska riktlinjer*, där den anger en rad strategiska riktlinjer för ett vittomfattande förhållningssätt i denna viktiga fråga.

**HUVUDSAKLIGA HINDER FÖR UTVECKLINGEN:** Den institutionella kapaciteten och det civila samhället behöver förstärkas. Den nödvändiga reformen av rättssystemet pågår. Otillräckliga naturtillgångar, miljöförstöringen, torkan (Sahel-klimat) samt det stora beroendet av jordbruk (som sysselsätter 80 % av den aktiva arbetskraften och står för 40 % av BNP) och den ringa diversifieringen av exporten är alla faktorer som hindrar en långsiktig utveckling. Ett annat orosmoment är de sociala konflikterna, även om de är begränsade och sporadiska. Eftersom ett stort antal burkinier lever i grannländerna kan situationen i regionen få ekonomiska och sociala konsekvenser.

**VIKTIGASTE REAKTIONER OCH ÅTGÄRDER:** Fattigdomsminskning är den främsta prioriteringen i gemenskapens åtgärder, som grundar sig på landets strategidokument för minskad fattigdom och den regeringsledda process som är knuten till detta. De olika typer av stöd som gemenskapen ger uppvisar god konsekvens och konvergens med stödet från EU:s medlemsstater och insatserna från andra parter. Samtidigt som stödet till bevästheten av makroekonomisk och sektorsinriktad politik upprätthålls syftar partnerskapsstrategin mellan Burkina Faso och EU också till att öka stödet till reformprocessen genom bevästheten av rättsstaten samt delegering innefattande ett ökat deltagande från stödmottagarnas sida. De program som gemenskapen finansierar är framför allt inriktade på budgetstöd, transport och institutionell uppbyggnad. Bland de viktigare programmen kan nämnas bevästheten av rättssystemet, förbättring av befolkningens levnadsvillkor genom vattenförsörjning samt ett program för decentraliserat samarbete. Burkina Faso har också kommit i åtnjutande av stöd från budgeten via bl.a. de poster som avser samfinansiering med icke-statliga organisationer, mänskliga rättigheter och demokrati.

Burkina Faso har varit pilotland för ett nytt tillvägagångssätt för budgetstöd. Det nya tillvägagångssättet går ut på att landets budget tillförs medel som får användas för återkommande kostnader (lärarlöner, skolböcker, mediciner, m.m.) som är nödvändiga för att investeringar i fattigdomsminskning skall bli verkningsfulla. Genom att det nationella budgetsystemet används kan man bidra till att lindra en akut medelsbrist som annars så gott som omöjliggör en sund förvaltning. Finansieringen kopplas till framsteg när det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna och på så sätt ges ett incitament till förbättringar. Förbättringarna möjliggörs genom ett kompletterande stöd till kapacitetsuppbyggnad. Eftersom den övriga finansieringen blir resultatberoende får regeringen ett incitament att se mindre till resursinsatser – vad används var – och mer till resultat – vad har resursinsatsen gett i form av högre inskrivningstal vid läroanstalter, andel godkända elever i undervisningen, täckningsgrad för vaccinationsinsatser osv. Genom bättre incitament och resultatansvar bidrar detta till bättre administrativa styrelseformer. När besöksgrupper från gemenskapen tidigare studerade budgetstöd i Burkina användes tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster som en indikator. Man upptäckte då att fler hälsocentraler visserligen byggts, men att antalet personer som utnyttjade dem minskade därför att det rådde brist på andra resurser. Detta ledde till att insatserna inom denna sektor omorienterades. Till stöd för denna omorientering ställdes, genom budgetstöd, ytterligare medel för att täcka återkommande kostnader till förfogande. – Vidare kopplas insatserna samman i en gemensam process med insatser från andra givare. Det leder till att antalet besöksgrupper från givarorganen minskar och därmed också den administrativa belastningen på de burkinska myndigheterna – vilket betyder stora besparingar i ett land med ytterst begränsad administrativ kapacitet. Genom

att medel tillhandahålls via det nationella budgetsystemet blir en sammanhållen planerings- och redovisningsram möjlig.

## 90. ÖSTEUROPA och CENTRALASIEN

**HUVUDSAKLIGA HINDER FÖR UTVECKLINGEN:** I många av länderna i Östeuropa och Centralasien är institutionerna och därmed styrelseformerna fortfarande outvecklade. Olika mätningar av korruptionen - däribland organisationen Transparency Internationals index för uppfattningen om korruptionsgraden (Corruption Perception Index) - visar att korruption är ett problem i många av de nya oberoende staterna. Detsamma visar de undersökningar beträffande företagsklimat och företagsresultat som Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) och Världsbanken gjort bland företag i regionen. Den offentliga förvaltningen i de nya oberoende staterna lider av en rad brister. Som exempel kan nämnas a) den fortsatta förekomsten av institutioner med oreformerad verksamhetsstruktur och organisatorisk struktur, b) behovet av att ”från ingenting” skapa nya organ och institutioner som kan sköta helt nya statliga arbetsuppgifter eller c) avskaffa obehövligen arbetsuppgifter, d) ofullständig eller oreformerad lagstiftning om offentliganställda tjänstemäns rättigheter och skyldigheter, e) en vitt utbredd korruption inom statsförvaltningen, som har sin grund i bristande öppenhet, avsaknad av regler om ansvarighet samt låga löner, f) otillräcklig eller i vart fall underutnyttjad personalförvaltningsförmåga inom den offentliga förvaltningen, g) bristande yrkeskunnighet inom den offentliga förvaltningen, vilken bland annat har sin grund i vissa viktiga faktorer som låga löner, bristande incitament och avsaknad av möjligheter att förbättra yrkeskunnigheten.

**VIKTIGASTE REAKTIONER OCH ÅTGÄRDER:** Målet för EU:s samarbete är bygga upp ett partnerskap med de nya oberoende staterna i vilket respekt för demokratiska principer och mänskliga rättigheter samt övergång till marknadsekonomi främjas och understöds. Dessa mål grundar sig på partnerskaps- och samarbetsavtalen med flertalet av de nya oberoende staterna och på de gemensamma strategierna med Ryssland och Ukraina och är en del av en grannskapspolitik som avspeglar regionens politiska och strategiska betydelse för EU. Partnerskapets strategiska betydelse ökar när EU inom kort utvidgas österut. För Rysslands och de västra nya oberoende staternas del tillmäts initiativ som rör viktiga gränsöverskridande problem, t.ex. organiserad brottslighet och korruption, särskild betydelse. En förvaltningsreform är av avgörande betydelse när det gäller att förbättra styrelseformer och bekämpa korruption, eftersom man i samband med en sådan reform kan gå till botten med det onda, nämligen den byråkratiska överregleringen av ekonomisk verksamhet. Det är denna som öppnar möjligheten till korruption. En av de viktigaste långsiktiga prioriteringarna i Tacisprogrammet är att stödja reform av offentlig förvaltning, reform av domstolsväsendet och rättsliga reformer. Genom Tacis lämnas råd om hur man t.ex. kan reformera statsbudgeten eller de regionala finanserna eller den offentliga upphandlingen. Andra exempel på områden där man lämnar råd är utformningen av bestämmelser om förhindrande av intressekonflikter inom offentlig förvaltning, allmänhetens tillgång till information, offentliganställda tjänstemäns rättsliga ställning samt utformningen av utbildning och personalförvaltning inom offentlig förvaltning. Inom ramen för Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter stöds i de nya oberoende staterna åtgärder som syftar till att främja och stärka rättsstaten, domstolarnas oberoende och ett humant fängvårdssystem samt främjande av ett gott styre och bekämpningen av korruption. EU har ett nära samarbete med relevanta europeiska och internationella organisationer, särskilt Europarådet,



Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och Förenta nationerna, i frågor som rör gott styre, penningtvätt och organiserad brottslighet. Inom ramen för OECD:s nätverk för bekämpning av korruption i övergångsekonomierna har sex nya oberoende stater (Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Ryssland, Tadzjikistan och Ukraina) nyligen antagit en regional plan för korruptionsbekämpning. Enligt planen förbinder sig dessa länder att vidta särskilda åtgärder för att öka de offentliga myndigheternas integritet och öppenhet, främja företagens ansvar och ansvarighet och tillåta ett aktivt deltagande från allmänhetens sida i reformarbetet.

## 5. AVSLUTNING

91. I program för utvecklingssamarbete som, i ett erkännande av de nationella myndigheternas primära ansvar och den roll som den inhemska politiken på olika områden spelar, grundar sig på strategier som de berörda länderna själva tar ansvar för har området styre blivit ett viktigt biståndsområde. Styre handlar om de regler, processer och beteendemönster som påverkar det sätt på vilket makten utövas i samhället och är en mycket viktig del i strategierna för fattigdomsminskning. Att styret ställs i blickpunkten betyder att man måste arbeta tillsammans med regeringar och myndigheter och bidra till deras förmåga inom alla samarbetssektorer, t.ex. hälsa och sjukvård, utbildning, transport och landsbygdsutveckling. Det innefattar också särskilt stöd till bland annat förvaltningsreformer, en förbättrad förvaltning av offentliga medel samt säkerhetssystem. Det omfattar slutligen främjande av det civila samhället och av möjligheterna till delaktighet i den offentliga politiken. Analysen av det enskilda landets styre ger ett grundläggande mått på det politiska och administrativa systemets kvalitet och prestationsförmåga.
92. Cotonouavtalet avspeglar detta övergripande tillvägagångssätt och kan tjäna som referens för EU-avtal med andra tredjeländer. Det innehåller som en av AVS-EG-partnerskapets grundelement en förpliktelse beträffande gott styre. Detta område skall bli föremål för regelbunden dialog och fastställs som ett område som kan få stöd från gemenskapen. Deltagande av icke-statliga aktörer är en del av processen. Avtalet innehåller också särskilda bestämmelser om behandlingen av allvarliga fall av korruption. Sådana fall kan efter samråd leda till lämpliga åtgärder.
93. Ett gott styre anges i policyförklaringen från november 2000 som ett av de prioriterade områdena i gemenskapens biståndspolitik. Inom ramen för EU:s åtgärder gentemot tredjeländ tas styresfrågor upp genom en rad olika program och instrument. Effekterna av dessa program och instrument med avseende på fattigdomsminskning, hållbar utveckling och institutionell stabilitet är till stor del beroende av policydialogens kvalitet och av engagemanget från intressenterna i reformprocessen. Gemenskapen har för närvarande ett stort antal program, och för en policydialog, med flertalet utvecklingsländer och utvecklingsregioner (bl.a. Medelhavsområdet, Asien, Latinamerika och Afrika). Programmen och dialogen är belysande för EU:s strävan att förbättra de administrativa, ekonomiska och politiska styrelseformerna i partnerländerna. En dialog i dessa frågor äger också rum på multilateral nivå.

94. När det gäller hur styresfrågor skall behandlas utvecklar EG stegvis övergripande riktlinjer, på grundval av medlemsstaternas och andra biståndsgivares erfarenheter och bästa metoder. De principer och specifika exempel på insatser som anges i kapitel 4 i detta meddelande utgör en grund för fortsatta överläggningar med rådet, Europaparlamentet och olika samarbetspartner. Det rör sig om centrala vägledande principer och en ”meny” med olika åtgärder att välja från. Detta skall sedan tillämpas för de enskilda länderna. Vidare förordas i meddelandet ett pragmatiskt förhållningssätt när det gäller styre och styrelseformer, föreslås hur indikatorer kan användas och bekräftas behovet av att olika typer av politiska och finansiella instrument används på ett konsekvent sätt.
95. Samordningen och komplementariteten mellan gemenskapen och EU:s medlemsstater bör förbättras genom antagandet av gemensamma riktlinjer och principer på detta särskilda område. Det finns en övergripande samsyn mellan medlemsstaterna när det gäller styresfrågor. Denna samsyn förefaller ge en god grundval för en sådan åtgärd.
96. På grundval av resultatet av överläggningarna med rådet och parlamentet kommer kommissionen att omsätta de ovannämnda övergripande principerna till riktlinjer och en praktisk vägledning avsedd att hjälpa delegationerna att på ett samstämmigt sätt genomföra gemenskapens samarbetsprogram för att understödja ett gott styre. Den process i vilken landstrategidokument och regionstrategidokument arbetas fram, och de återkommande översynerna av dessa, utgör en lämplig ram för att på ett konsekvent sätt sammankoppla prioriteringar, instrument och anslagsfördelning på landsnivå eller regional nivå inom ramen för EU:s åtgärder gentemot tredjeland.

## BILAGA

### Ordförklaringar

AVS	Länderna i Afrika, Västindien och Stillhavsområdet
ADB	Asiatiska utvecklingsbanken
CARDS	EG:s stödprogram för länderna på västra Balkan
DAC	OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd
EG	Europeiska gemenskapen
ECHO	Europeiska gemenskapernas kontor för humanitärt bistånd
EUF	Europeiska utvecklingsfonden
EIDHR	Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter
EU	Europeiska unionen
HIPC	Djupt skuldsatta fattiga länder
IDB	Interamerikanska utvecklingsbanken
MEDA	EG:s stödprogram för MArocko, Algeriet, Tunisien (Maghreb), Egypten, Israel, Jordanien, Palestinska myndigheten, Libanon, Syrien (Mashrek), Turkiet, Cypern, Malta. Libyen har f.n. observatörsstatus
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OAS	Amerikanska samarbetsorganisationen
SAN JOSE-GRUPPEN	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama
TACIS	EG:s stödprogram för Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Mongoliet, Ryssland, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan
FN	Förenta nationerna
WTO	Världshandelsorganisationen