

arenaidé
April 2016

Krympande utrymme för det civila samhället

AGNETA GUNNARSSON

Krympande utrymme för det civila samhället

Arena idé

Stockholm 2016

©Arena idé och Agneta Gunnarsson

Omslagsfoto: Agneta Gunnarsson

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter

Författarpresentation

Agneta Gunnarsson är konsult, utredare och frilansjournalist. Hon arbetar med bistånds- och utvecklingsfrågor, främst ämnen som berör civila samhället, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning. Agneta tillhör konsultgruppen Context.

Förord	5
1. Stöd till demokrati och mänskliga rättigheter trängs tillbaka när klimatet för det civila samhället hårdnar	7
2. Från guldålder till krympande utrymme	11
3. Registrering som "utländska agenter" och krav på "politisk neutralitet"	16
4. Från "kriget mot terrorismen" till Busan.....	23
5. Svenska organisationer om effekter av det hårdnande klimatet	29
6. Internationella reaktioner på attackerna mot civilsamhället.....	34
7. Sverige – en motkraft?	40
Referenser	44
Personer som intervjuats	47

FÖRORD

Superutvecklingsåret 2015 är över. Avtal om nya hållbara utvecklingsmål, finansieringen av dem och om att motverka växthuseffekten är på plats. Men för det civila samhället fortsätter klimatet att försämrans. Länder i alla delar av världen inför eller skärper restriktioner som försvårar för civilsamhällets organisationer, framför allt de som arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter. De får allt svårare att ta emot stöd utifrån, verksamheten kringskärs av nya regler, registrering försvåras och så vidare.

Orsakerna är flera: Demokratiseringen har stannat halvvägs i många länder, åtgärder mot terrorism används som skäl att begränsa utrymmet för det civila samhället, konflikter om mark och naturresurser ställer mäktiga intressen mot fattiga människor och deras organisationer. Efter "färgrevolutionerna" i Östeuropa och Centralasien och "den arabiska våren" finns bland de politiska ledarna också en rädsla för vad både gamla, etablerade organisationer och nya proteströrelser, med smartphones och Facebook som vapen, kan åstadkomma.

Ungdomsorganisationer, kvinnogrupper, miljöorganisationer, fackföreningar och bondeorganisationer ingår alla i det civila samhället. De är viktiga för att bekämpa fattigdom och bidra till demokratisk utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna. Biståndsgivare, både i Sverige och globalt, söker för närvarande efter effektiva åtgärder för att möta attackerna mot dem. Men fortsätter den negativa trenden kan utvecklingssamarbetets karta behöva ritas om. Det gäller särskilt för Sverige, som har en stark tradition av bistånd genom det civila samhället.

Men civilsamhället utsätts också för ett annat hot: nedskärningar av biståndet som främst motiveras med ökade kostnader för flyktingmottagande. Nedskärningarna kan skapa en ond cirkel: Om stödet till organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter i fattiga och konfliktdrabbade länder minskar riskerar situationen för utsatta människor i dessa länder att förvärras ytterligare – och att driva ännu fler på flykt.

Denna rapport beskriver den aktuella situationen och bakgrunden till den. Den redovisar också hur aktörer i Sverige och på den internationella arenan ser på problemen. Jag har arbetat inom eller på andra sätt varit engagerad i den del av det svenska civila samhället som bedriver utvecklingssamarbete i 25 år. De senaste åren har jag följt hur restriktionerna och hoten tilltagit, främst mot organisationer som arbetar för demokrati och

mänskliga rättigheter. Jag har undrat hur viktiga aktörer, både i Sverige och internationellt, resonerar och vad de gör. Rapporten ger vissa svar på den frågan men visar också att reaktionerna än så länge är ganska trevande.

Rapporten gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av de hot det civila samhället möter i olika länder. Som framgår sker förändringar ofta snabbt. Detaljinformation om situationen i ett speciellt land behöver därför uppdateras med hjälp av andra källor.

Agneta Gunnarsson

1. STÖD TILL DEMOKRATI OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER TRÄNGS TILLBAKA NÄR KLIMATET FÖR DET CIVILA SAMHÄLLET HÅRDNAR

Det krympande utrymmet för det civila samhället är en global företeelse. Organisationer som arbetar med stöd till demokrati och mänskliga rättigheter möter ett allt hårdare klimat. I land efter land införs stora begränsningar av organisationernas möjligheter att ta emot stöd från andra länder, snäva restriktioner för vilken verksamhet som får bedrivas, drakoniska redovisningskrav och så vidare. Misshandel, fängslanden och mord förekommer också, men har mer och mer ersatts av mera sofistikerade metoder som passerar "under radarn" för uppmärksamhet.

Backlashen drabbar biståndet – även det svenska utvecklingssamarbetet berörs. Av Sidas utbetalningar går inte mindre än cirka en tredjedel till organisationer i det civila samhället.¹ Civilsamhällets organisationer är ofta spjutspetsen när det gäller att ge fattiga och diskriminerade människor möjlighet att göra sina röster hörda; både när det handlar om att kräva demokratiskt inflytande och rättigheter och att bevaka de landvinningar som gjorts och slå larm om övergrepp. Men biståndsgivarna trevar fortfarande efter effektiva åtgärder mot de restriktioner och trakasserier som drabbar det civila samhället.

Motvinden började märkas för ett tiotal år sedan. Delvis var den en följd av "kriget mot terrorismen" då jakten på terrorister ansågs motivera övervakning och inskränkningar av det civila samhällets rörelsefrihet. För många regimer blev detta en förevändning att även slå ner på kritiker. I Ryssland gick utvecklingen samtidigt mot en alltmer auktoritär maktutövning och omfattande inskränkningar i det civila samhällets möjligheter att verka infördes. Stater som tidigare ingått i Sovjetunionen liksom länder med bräcklig demokratisk grund i andra världsdelar, som Etiopien och Venezuela, följde efter.

På senare år har det blivit allt mer uppenbart att inskränkningarna av manöverutrymmet för det civila samhället – och därmed för arbetet för demokrati och mänskliga rättigheter – inte är begränsade till stater med auktoritära tendenser, icke-

¹ www.sida.se, *About cooperation with civil society*. Inom området demokrati, mänskliga rättigheter och förvaltning går ännu mer, cirka 40 procent, till deltagande och civilsamhälle.

konsoliderade demokratier eller "hybrid-demokratier" med statsvetares språkbruk. Backlashen har även spritt sig till länder som betraktats som demokratiska, om än med vissa svagheter, som Kenya, Zambia och Indien. Det börjar även komma enstaka exempel från etablerade demokratier, som USA, Kanada och Storbritannien.²

År 2014 konstaterade Civicus, en global allians av civilsamhällesorganisationer, att det fanns hot av olika slag – lagar som begränsar handlingsutrymmet, hinder mot att ta emot finansiering från utlandet, trakasserier och så vidare – i närmare hundra länder.³

"Makt-havare har blivit rädda för medborgarna."

Vad beror då denna backlash på?

"Makthavare har blivit rädda för medborgarna", sa FN:s specialrapportör för mötes- och föreningsfrihet, Maina Kiai, nyligen.

På en övergripande nivå avspeglar det krympande utrymmet för det civila samhället en global förlust av demokratiskt momentum. Den "tredje vågen" av demokratisering som inleddes med den sydeuropeiska och fortsatte med den latinamerikanska och den i Östeuropa och Centralasien, har ebbat ut. Enligt Freedom House minskar antalet länder i världen som organisationen vill klassificera som "fria" sedan ett tiotal år tillbaka.⁴ Medan USA och Europa kämpat med finanskris och låg tillväxt har i stället Kina och andra stater som inte är demokratier flyttat fram sina positioner. Det gäller även på utvecklingssamarbetets område.

Det globala civila samhället värnar emellertid om sitt utrymme. Generalsekreteraren för ACT Alliance, ett nätverk av 110 kyrkliga organisationer, John Nduna, påpekar till exempel:

"Regeringar har ingen legitimitet utan sina medborgare och utveckling kan inte åstadkommas utan det civila samhället och respekt för mänskliga rättigheter och mänsklig värdighet".⁵

USA, EU och även enskilda länder, inte minst Sverige, har börjat reagera mot backlashen. Dessa reaktioner handlar ofta om uttalanden, handlingsplaner och tillsättande av arbetsgrupper. Men sedan 2012 stöder Sida också ett projekt som syftar till att stärka det civila samhället, bland annat genom att främja medverkan i olika FN-processer. Projektet, Civic Space Initiative (CSI), genomförs av ett antal globala organisationer med International

² Se t.ex. Carothers, T., *The Closing Space Challenge: How are Funders Responding?* 2015

³ Civicus, *State of civil society report*, 2015

⁴ Freedom House, *Freedom in the World 2015*

⁵ ACT Alliance, *Shrinking political space of civil society action*, 2011

Center for Not-for-Profit Law (ICNL) i den ledande rollen. Sida har också inlett ett samarbete med USAID. Detta initiativ, Civil Society Innovation Initiative, ska bland annat bygga upp sex regionala plattformar i olika världsdelar där organisationer kan utbyta erfarenheter och genomföra olika satsningar.

På det internationella planet efterlyser många kraftfullare reaktioner. Välformulerade uttalanden och enstaka projekt räcker inte. Maina Kiai har liknat kampen för det civila samhällets utrymme att verka fritt vid en befrielseörelse som kommer att behöva kämpa länge. Thomas Carothers, en ledande expert på ämnet, konstaterar i sin senaste bok⁶ att det internationella biståndssamfundet ännu saknar breda, samordnade sätt att agera mot det krympande utrymmet för det civila samhället. Freedom House påpekade för ett par år sedan att USA inte gjort tillräckligt för att ta itu med situationen och efterlyste åtgärder från Vita huset: möten med civila samhället i länder som besöks av högt uppsatta företrädare för Obama-administrationen, tydliga instruktioner till ambassader att agera och så vidare.⁷ Och ICNL publicerade nyligen en "checklista" för regeringar med förslag till åtgärder, till exempel samordnade diplomatiska ansträngningar.⁸

Det finns en rad orsaker till att de kraftfulla motreaktionerna låtit vänta på sig. Många har saknat den överblick som krävs för att se det globala mönstret. Drabbade organisationer har ibland bedömt att den bästa strategin varit att ligga lågt och göra så lite väsen av sig som möjligt. Oenighet om var gränsen går mellan staters legitima krav på kontroll å ena sidan och människors rätt att organisera sig och kräva förändringar å den andra har bidragit till tystnaden. Nya terroristattacker, som de i Paris i november 2015, och växande skaror av människor på flykt undan krig och förtryck i Syrien, Irak, Afghanistan med flera länder kommer knappast att göra det lättare att nå enighet om den gränsdragningen.

Det finns också motstridiga intressen som påverkar staters agerande. Inskränkningar av det civila samhällets möjligheter att

Drabbade organisationer har ibland bedömt att den bästa strategin varit att ligga lågt och göra så lite väsen av sig som möjligt.

⁶ Carothers, T., *The Closing Space Challenge: How Are Funders Responding?* 2015

⁷ Freedom House, *Resisting the Global Crackdown on Civil Society*, 2013

⁸ Tilleman, T., *Ten Ideas for Governments Working to Safeguard Civic Space*, 2015

verka, och därmed för arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter, har i flera fall mötts av lama fördömanden och "business as usual" när det handlar om militära aktioner, handel eller andra områden för samarbete – områden som därmed måste antas väga tyngre.

I Sverige har det varit ganska tyst om det krympande utrymmet för det civila samhället. Men mer och mer börjar frågan komma upp på agendan. Även svenska enskilda organisationer efterlyser strategiska åtgärder på policynivå och att frågan lyfts till bredare sammanhang än dem som enbart handlar om det civila samhället. På operativ nivå vill de se en mera långsiktig finansiering, delade ekonomiska risker, mindre fokus på kortsiktiga resultat med mera.

Men samtidigt kommer nya hot mot det civila samhällets arbete för demokrati och mänskliga rättigheter. Den här gången från givarländer som under 2015 aviserade kraftiga neddragningar av utvecklingssamarbetet. En orsak är kostnader för flyktningmottagande, en annan ökat inflytande för högerpopulistiska partier som vill skära ner biståndet.

I Sverige beslutade regeringen att biståndet genom organisationer i det civila samhället delvis skulle värnas från neddragningarna under 2016. Men det blev ändå en minskning med cirka sju procent för de 17 ramorganisationerna.⁹ I andra länder är situationen mera dramatisk. I Danmark och Finland drabbas civilsamhällesorganisationerna av nedskärningar med 25 respektive 40 procent.¹⁰ Nederländerna minskar också stödet till civila samhället med 25 procent. Fler länder är på gång att följa efter.

Vid ett framträdande i Almedalen sommaren 2015 förklarade biståndsminister Isabella Lövin att Sverige ska vara "en motkraft" till det krympande utrymmet för det civila samhället. Det svenska utvecklingssamarbetet ska därför användas för att stödja det civila samhällets möjligheter att verka i världen, sa hon.

⁹ De organisationer som har fleråriga avtal om finansiering från Sida.

¹⁰ *Development Today*, nr 13-14, 2015

2. FRÅN GULDÅLDER TILL KRYMPANDE UTRYMME

Civilsamhällets guldålder inträffade på 1990-talet. Ett par utvecklingstendenser på global nivå bidrog till detta: Demokratiernas utbredning och globaliseringen.

Murens fall 1989 inledde vågen av demokratiseringar i Östeuropa och Centralasien. Där, såväl som i exempelvis Latinamerika, hade olika organisationer i det civila samhället utmanat makten – och fått stort utrymme i medierna i Väst. Fackföreningsrörelsen Solidarność i Polen, Charta 77 i Tjeckoslovakien och Mödrarna på Plaza de Mayo i Argentina är några av de mest kända av dessa organisationer.

Civilsamhällets konkreta bidrag till såväl demokratisering som demokratins konsolidering¹¹ är omdebatterat och delvis ifrågasatt. Men det ligger en stor kraft i förmågan att mobilisera stora skaror av människor och motivera dem att gå ut på gatorna och visa sitt missnöje med makthavarna. Detta har utan tvekan spelat en roll för diktaturers och andra illa omtyckta regimers fall.

År 1999 ställde statsvetarprofessorn Axel Hadenius denna fråga: Vad betingar den demokratiska utvecklingen?

Hans svar var att det handlar om dels medborgarnas individuella resurser, till exempel att kräva förändringar, som i stor utsträckning är knutna till utbildning och ekonomisk utveckling, dels kollektiva resurser i form av fungerande institutioner, till exempel regelstyrning enligt rättsstatens principer och decentralisering. Viktigast av dessa båda är institutionerna; saknas de får demokratin svårt att slå rot.¹²

Fem år tidigare hade den amerikanske statsvetaren Larry Diamond varit inne på samma ämne. Han konstaterade att störtandet av auktoritära regimer för det mesta inte skett genom massprotester utan förhandlats fram eller rent av kontrollerats av makthavarna. Däremot har fröet till demokratiseringen och påtryckningarna för att fullfölja processen ofta kommit från det civila samhället. Vad gäller konsolideringen av demokratin betonas åter institutionernas betydelse: Effektiva institutioner garanterar inte kloka och effektiva beslut men de ser åtminstone till att

¹¹ Konsolidering: Den process genom vilken demokratin får sådan legitimitet bland medborgarna att det blir osannolikt att den kommer att kollapsa.

¹² Hadenius, A., "Demokratin framväxt", i *Utveckling på det civila samhällets villkor*, Kollegiet för bistånds- och utvecklingsstudier, 1999

regeringen kan genomföra någon form av politik, framhåller Diamond.¹³

Vedertagna ekonomiska sanningar ifrågasattes under 1980- och 90-talen. De västeuropeiska välfärdsstaterna hade drabbats av djupa kriser, bland annat beroende på höjda energipriser. De flesta länderna i Latinamerika och Afrika var djupt skuldsatta, BNP rasade och hyperinflationen var ett faktum i flera av dem. I detta läge växte ett ekonomiskt paradigmskifte fram; staten skulle dra sig tillbaka och den privata sektorn få större utrymme. Under växande samsyn i Väst utvecklades ett koncept som kom att kallas "Washington consensus" och som, mycket förenklat uttryckt, innebar mindre inflytande för staten och större spelrum för privata initiativ. Detta koncept skulle skuldsatta länder som ville ha tillgång till krediter från IMF och Världsbanken följa och tankegångarna fick även stort utrymme i de industrialiserade länderna.

Det civila samhället passade väl in i tänkandet; frivilligorganisationer¹⁴ kunde vara en ersättning för staten, till exempel när det handlar om att tillhandahålla välfärdstjänster av olika slag eller skapa valfrihet och konkurrens. Biståndsgivarna hakade på; civilsamhällets organisationer skulle både bidra till demokratiseringsprocesserna och till att minska fattigdomen, ansåg många av dem. Följden blev att det bistånd som kanaliserades genom frivilligorganisationer ökade kraftigt.

Vad är då det civila samhället?

Mycket tankemöda har ägnats åt detta ämne. Definitionsfrågan var särskilt aktuell på 1990-talet då begreppet var nytt och civilsamhällets roll oklar. Diamond lanserade tidigt denna definition:

"Medborgare som agerar kollektivt i den offentliga sfären för att uttrycka sina intressen och idéer, utbyta information, uppnå ömsesidiga mål, ställa krav på staten och hålla statens tjänstemän ansvariga".

Definitionen uteslöt familjeliv, rekreation, underhållning och annan icke-samhällstillvänd gruppaktivitet, vinstdrivande verksamhet och ansträngningar att politiskt ta kontroll över staten.¹⁵ Andra definitioner var bredare. Till exempel: "Det

¹³ Diamond, L., "Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation", i *Journal of Democracy*, vol. 5, nr 3, 1994

¹⁴ Begrepp som frivilligorganisation, ideell organisation och CSO används som synonymer till civila samhället och civilsamhällsorganisation.

¹⁵ Diamond, L., "Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation", i *Journal of Democracy*, vol. 5, nr 3, 1994

offentliga utrymmet mellan medborgare (hushåll) och staten”.¹⁶ Men ett utmärkande drag för floran av definitioner var att grunddragen var ganska lika och att det därför inte spelade någon större roll vilken man använde.

I den svenska policyn för stöd till det civila samhället¹⁷ definieras civilsamhället på följande sätt: ”En arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, i vilken människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen”.

Bland annat som följd av biståndsgivarnas ökade intresse växte antalet civilsamhällesorganisationer i utvecklingsländerna under 1990-talet. De flesta av dem var professionella organisationer som hade startats av akademiker i huvudstäderna, ofta med en stark och karismatisk man – eller möjligen kvinna – i ledningen. Traditionella, medlemsbaserade organisationer, som bonderörelser, ursprungsbefolkningars sammanslutningar eller kvinno-grupper, hade svårare att få del av biståndsmedlen. Ofta fanns de inte i huvudstäderna, saknade vana att skriva projektansökningar och var inte insatta i den senaste biståndsjargongen. De professionella organisationerna blev därför i många fall ett slags mellanhänder mellan dem som skulle dra nytta av stödet och givarna.

Regeringarnas attityd till det växande civila samhället varierade förstås, men i de flesta länder bemöttes det positivt eller åtminstone med tolerans. Många regeringar såg fördelen med en aktör som avlastade dem när det gällde att tillhandahålla hälsovård eller annan samhällsservice. Andra var alltför upptagna med att hantera kriser och problem av olika slag för att riktigt notera vad som höll på att hända. Men i och med att civilsamhällesorganisationerna mer och mer gick över från ren välgörenhet till att ställa krav på staten om demokrati och mänskliga rättigheter och till att samverka med globala aktörer inom civilsamhället blev de också alltmer synliga.

Så kom den 11 september 2001.

*Många
regeringar
såg fördelen
med en aktör
som
avlastade
dem när det
gällde att
tillhandahålla
hälsovård
eller annan
samhälls-
service.*

¹⁶ Hadenius, A. & Ugglå, F., ”Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What Can states and Donors Do?” i *World Development*, vol. 24 nr 10, 1996

¹⁷ Regeringskansliet, *Pluralism. Policy för stöd till det svenska civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete*, 2009

FN säkerhetsråd svarade med att uppmana alla länder att vidta åtgärder mot terrorismen. Avsikten var att skydda stater och deras medborgare, men åtgärderna fick en rad negativa konsekvenser för det civila samhället när länder, avsiktligt eller som en icke avsedd bieffekt, införde allehanda restriktioner.¹⁸ De gällde exempelvis nya lagar som förbjöd viss verksamhet eller på andra sätt begränsade handlingsutrymmet för organisationerna, förbud mot att ta emot ekonomiskt stöd från utlandet eller krav på omfattande dokumentation – och höga böter för dem som inte följde restriktionerna.

I Ryssland hade civilsamhället haft relativt bra förhållanden under 1990-talet. Men sedan Vladimir Putin kommit till makten år 2000 gick utvecklingen mot en mera auktoritär maktutövning. De så kallade färgrevolutionerna i länder i närområdet, som Ukraina och Georgien, bidrog sannolikt till det hårdare klimatet. År 2006 antogs flera tillägg i den lagstiftning som reglerar organisationer i det civila samhället, med bland annat omfattande krav för att registrera en organisation, höga ansökningsavgifter och omständlig rapportering. Vaga formuleringar gav utrymme för godtycke från myndigheterna.¹⁹

Freedom House rapporterade att organisationsfriheten minskade i hela 43 länder mellan 2004 och 2007. Bland dem fanns auktoritära stater, som Iran och Zimbabwe, men också länder som gjort demokratiska framsteg under senare år, som Mexiko, Nigeria och Malaysia.²⁰

De flesta länder använder mera sofistikerade metoder än förra seklets diktaturer. Organisationernas chefer, medarbetare och styrelseledamöter kastas normalt inte i fängelse eller mördas – även om också detta händer. Drakoniska lagar och strypt finansiering väcker mindre uppmärksamhet från utlandet.

En annan noterbar tendens är att regeringarna uppenbarligen lär från varandra och kopierar åtgärder som de finner användbara. Till exempel har den ryska lagstiftningen fått efterföljare i det forna Sovjetunionen och i Sydamerika skulle den förre venezolanske presidenten Hugo Chávez' anklagelser mot USA för otillbörlig inblandning komma att upprepas av Bolivia.

¹⁸ Civicus, *Civil Society: The Clampdown is Real*, 2010

¹⁹ Uggla, S., *Så tystas de kritiska rösterna*, 2011

²⁰ Freedom House, *Freedom of Association under Threat: The New Authoritarians' Offensive Against Civil Society*, 2008

Colombia – ett undantag från guldåldern

Hon var kunnig, skärpt och engagerad. Vi träffades på CINEP, en av de stora organisationerna för mänskliga rättigheter i Colombias huvudstad, Bogotá, där både hon och hennes man arbetade.

Några veckor efter hemkomsten till Sverige fick jag se en artikel i en colombiansk tidning som berättade att båda två bestialiskt mördats av beväpnade män som tvingat sig in i deras lägenhet.

Colombia är ett undantag från det som sagts om 1990-talet som civilsamhällets guldålder. Där var det bokstavligen förenat med livsfara att arbeta för mänskliga rättigheter. Eller för småbönders rätt till jord, indianernas mänskliga rättigheter eller facklig organisering. Alla insatser av detta slag anklagades för samröre med gerillagrupperna och utsattes för ett skoningslöst våld. "Försvinnanden" förekom ständigt och det var hjärtslitande att se de snabbt mobiliserade demonstrationstågen där det ofta fanns en banderoll med ungefär följande lydelse: "Ni tog honom (eller henne) levande, vi kräver honom tillbaka levande". Men så skedde förstås nästan aldrig.

Militärens inblandning var väl dokumenterad. I många fall var militären direkt involverad i övergreppen, men det var ännu vanligare att den samarbetade med paramilitära grupper som utförde det smutsiga hantverket: tortyr, våldtäkter och massakrer.

Drygt 20 år senare är gerillagrupperna tillbakaträngda, den paramilitära aktiviteten har minskat och militären kan inte längre agera med total straffrihet. Men fortfarande har de pågående fredsförhandlingarna med den största gerillagruppen inte resulterat i något fredsavtal och landet är ett av de farligaste i världen för dem som arbetar för mänskliga rättigheter.

3. REGISTRERING SOM "UTLÄNDSKA AGENTER" OCH KRAV PÅ "POLITISK NEUTRALITET"

Enligt ett nytt förslag till lag om utländska ideella organisationer i Kina måste dessa godkännas av säkerhetspolisen, skriver Dagens Nyheter.²¹ Organisationer varnar för att lagförslag i Uganda som ska reglera det civila samhället får katastrofala effekter, rapporterar Irin.²² Dagens Nyheter berättar att fyra bloggare har mördats i Bangladesh sedan 2013.²³

Det går inte lång tid mellan rapporterna om hot mot det civila samhället i olika delar av världen och man behöver inte leta särskilt aktivt för att hitta dem. Det krympande utrymmet yttrar sig på olika sätt; från lagar som på olika sätt beskär handlingsutrymmet till mord på aktivister som står upp för demokrati och mänskliga rättigheter.

Omfattningen av åtgärderna mot det civila samhället är svår att bestämma. En del av regeringarnas ansträngningar i detta avseende sker öppet medan andra äger rum i det fördolda. Några angrepp stannar vid verbala hot, andra går ut på att ändra lagar och regler som frivilligorganisationerna måste följa. Ytterligare andra handlar om fysiska trakasserier, fängslanden och mord.

I sin årsrapport för 2015 rapporterar Civicus om hot av olika slag mot civila rättigheter i hela 96 länder under 2014. I förordet uppmanar Civicus generalsekreterare, Dhananjayan Sriskandarajah, till kamp mot det krympande utrymmet:

"Vi måste vara tillräckligt modiga för att se bortom resultatmatriser och arbetsplaner; engagera oss i en politik för social förändring och skydd av vårt utrymme".²⁴

Det civila samhället saknar inte folkrättslig legitimitet. År 2013 gav FN:s specialrapportör för mötes- och föreningsfrihet, Maina Kiai, några exempel på det skydd som internationella konventioner och deklARATIONER ska ge – och som därmed kan åberopas av organisationer som utsätts för hot av något slag.²⁵

Maina Kiai noterar att mötesfriheten erkänns i artikel 21 av konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

²¹ Dagens Nyheter, 11 juni 2015

²² Irin (UN OCHA humanitarian news and analysis), 10 juli 2015

²³ Dagens Nyheter, 3 augusti 2015

²⁴ Civicus, *State of civil society report 2015*

²⁵ Kiai, Maina, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, 2013



*Maina Kiai, FN:s specialrapportör för mötes- och föreningsfrihet.
(Foto: Guyinnairobi/Wikipedia)*

Han konstaterar att begränsningarna avseende denna rättighet är snäva och endast gäller om exempelvis nationell säkerhet, allmän ordning eller andra människors rättigheter och frihet hotas. Han citerar också den interamerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter som slagit fast att staten är skyldig att upprätthålla mötesrätten även om den innebär vissa störningar. Sådana olägenheter hör till i ett pluralistiskt samhälle där motsatta intressen samexisterar.²⁶

Maina Kiai konstaterar att organisationer och deltagare i fredliga sammankomster ska ha tillgång till internet och annan kommunikationsteknologi. Han uttrycker oro över att denna tillgång uppges ha blockerats vid olika tillfällen, till exempel i Kina och Egypten.

Angående finansieringen av enskilda organisationers verksamhet noterar FN:s specialrapportör att det skydd som Artikel 22 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ger gäller alla aktiviteter som ingår i deras arbete, alltså även anskaffande av ekonomiska medel för denna verksamhet.

Maina Kiai refererar även till FN:s deklaration om skydd för människorättsförsvarare. Den säger att alla har rätt att ansöka om, motta och använda resurser för att främja och skydda mänskliga rättigheter och friheter med fredliga medel.²⁷

Trots detta är ett av de vanligaste sätten att begränsa manöverutrymmet för civila samhället att förbjuda eller inskränka möjligheterna att ta emot finansiering från utländska givare. Ofta slår detta hårt mot lokala organisationers möjligheter att verka

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

eftersom stödet från givarländer i Europa och Nordamerika är avgörande för deras möjligheter att arbeta med känsliga frågor som berör demokrati och mänskliga rättigheter. Möjligheter till finansiering inom länderna saknas helt eller så anser potentiella givare att ämnet är för farligt. Omfattningen av de begränsningar som finns eller är på gång i detta avseende framgår av att International Center for Not-for-Profit Law i slutet av 2013 konstaterade att det fanns nya lagar som begränsade möjligheterna till finansiering utifrån i åtta länder. I ytterligare 17 länder höll lagförslag med samma innebörd på att behandlas.²⁸

Ett land som var tidigt ute i detta avseende var Zimbabwe. År 2004 kom ett lagförslag som förbjöd inhemska organisationer som arbetar med politiska samhällsfrågor att ta emot utländsk finansiering. Av oklara skäl godkändes emellertid lagen aldrig av president Robert Mugabe. Fallet är inte unikt; det är relativt vanligt att regeringar lanserar drakoniska förslag, sedan drar tillbaka dem – ibland som en följd av protester, ibland utan synliga och påtagliga skäl – bara för att ofta återkomma något eller några år senare.

I Etiopien antogs Charities and Societies Proclamation 2009. Enligt denna lag får organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter, jämställdhet, barns rättigheter och liknande frågor inte ta emot mer än tio procent av sin finansiering från utlandet. Utländska organisationer kan endast arbeta med välgörenhet, det vill säga tillhandahållande av olika tjänster.²⁹

År 2010 antog det indiska parlamentet Foreign Contribution Regulation Act, en lag som förbjuder utländskt stöd "för varje aktivitet som kan skada det nationella intresset" och för "organisationer av politiskt slag". Varken nationellt intresse eller andra begrepp definieras, vilket ger stort utrymme för godtycke. Som konsekvens av lagen uppges upp till 4 000 organisationer i Indien ha förlorat ekonomiskt stöd från utlandet.³⁰

Under 2015 skärptes läget i Indien. Regeringen drog in registreringen för cirka 10 000 enskilda organisationer – med hänvisning till administrativa brister. Den har också utarbetat ett tillägg till Foreign Contribution Regulation Act som, om det genomförs, bland annat innebär att organisationers aktiviteter inte får skada Indiens "ekonomiska säkerhet".³¹

²⁸ Carothers, T. & Brechenmacher, S., *Closing space Democracy and human rights support under fire*, 2014

²⁹ Intrac, *Ontrac* nr 59, 2015

³⁰ Carothers, T. & Brechenmacher, S., *Closing space Democracy and human rights support under fire*, 2014

³¹ Carothers, T., *The Closing Space Challenge: How Are Funders Responding?* 2015

I Ryssland började en ny lag tillämpas 2012. Denna säger att organisationer som bedriver "politiska aktiviteter" och som tar emot finansiering från utlandet ska registrera sig som "utländska agenter". Även i Ryssland har försämringarna för det civila samhället fortsatt sedan dess. År 2014 antogs ett tillägg till lagen som gör det möjligt att förbjuda internationella organisationer som är "oönskade" och anses underminera statens säkerhet.³²

Ett annat sätt att minska handlingsutrymmet för organisationer som arbetar med demokrati och mänskliga rättigheter är att införa komplicerade och tidsödande krav för registrering och/eller att hota med avregistrering.

I Kina lade regeringen fram ett förslag till ny NGO-lag, the Foreign NGO Management Law, i maj 2015. Den innebar mycket omfattande krav avseende registrering, mottagande av finansiering och kontroll av utländska organisationer. Bland annat skulle de behöva registrera sig i landet om de vill stödja inhemska organisationer.³³

År 2013 uppmanades internationella organisationer i Pakistan att teckna avtal med regeringen. Som följd av detta ansökte 150 organisationer om sådana avtal och några fick så småningom sina avtal medan många, till exempel Save the Children International, inte fick något svar. De fick i stället ett årligt tillstånd att verka, men sedan detta gått ut i maj 2015 fick Save the Children International inte några svar på sina ansökningar om förlängning.³⁴

Nya lagar och regler, ofta otydligt formulerade, försvårar för det civila samhället att verka i en rad länder. I Venezuela antog nationalförsamlingen en lag som förbjuder organisationer som arbetar politiskt eller bevakar offentliga organs verksamhet 2010.³⁵ I Irak hotade regeringen med att förbjuda banderoller, slagord och pressmeddelanden med budskap som går emot "allmän ordning och moral" i ett lagförslag som lades fram 2012.³⁶ Enligt ett förslag som Bangladeshs NGO Affairs Bureau presenterade 2012 krävs regeringens tillstånd för alla projekt som organisationer vill genomföra med finansiering utifrån.

*Nya lagar
och regler,
ofta
otydligt
formulerade,
försvårar
för det
civila
samhället
att verka i
en rad
länder.*

³² Ibid.

³³ Carothers, T., *The Closing Space Challenge: How Are Funders Responding?* 2015

³⁴ Irin, "Pakistan turns up the heat on NGOs", 2015

³⁵ Carothers, T. & Brechenmacher, S., *Closing space Democracy and human rights support under fire*, 2014

³⁶ ICNL, *Global trends in NGO law*, 2013

Förslaget gav också utrymme för att dra tillbaka organisationers registrering på vaga grunder.³⁷ År 2014 kom en ny lag som ytterligare begränsar möjligheterna till finansiering utifrån.³⁸

Krav på omfattande rapportering av olika slag och repressiva åtgärder för att genomdriva dessa tar tid och kraft från organisationernas ordinarie arbete och innebär ibland att de får upphöra med sin verksamhet. I Azerbajdzjan antogs 2013 långtgående tillägg till olika lagar, som bland annat innebär böter om justitieministeriet inte får kopior på alla avtal med givare.³⁹ I Afghanistan stängdes 600 afghanska och 195 utländska organisationer 2012. Orsaken uppgavs vara att finansministeriet inte fått de rapporter som krävs enligt lagen om icke-statliga organisationer.⁴⁰ Flera internationella organisationer i Ryssland fick sina kontor genomsökta och datorer konfiskerade 2013.⁴¹ I Jemen avregistrerades 2 000 organisationer utan föregående varning 2012 av socialministeriet. Orsaken uppgavs vara att de inte genomfört det de hade mandat för.⁴²

Om påtryckningar från det civila samhället eller utländska biståndsgivare lyckas stoppa repressiva lagförslag är det, som nämnts, inte ovanligt att regeringarna återkommer med samma förslag efter någon tid. Regeringen i Kambodja lade fram ett förslag år 2010 som Sverige och andra biståndsgivare protesterade mot. Regeringen drog tillbaka det och gjorde några smärre modifieringar, men annonserade att det skulle läggas fram på nytt. I juni 2015 uppmanade ett tiotal stora, internationella organisationer den kambodjanska regeringen att dra tillbaka ett nytt förslag, som bland annat krävde obligatorisk registrering för både inhemska och utländska civilsamhällesorganisationer och att dessa ska vara "politiskt neutrala".⁴³ Protesterna hade ingen effekt.

Utvisningar av utländska organisationer finns också på agendan för regeringar som vill tysta kritiska civilsamhällesorganisationer eller andra biståndsgivare. År 2012 utvisades USA:s biståndsorgan USAID från Ryssland efter många års verksamhet där. Orsaken var att USA:s bistånd ansågs vara alltför politiskt. Av samma orsak

³⁷ Civicus, *Global trends on civil society restrictions*, 2013

³⁸ Carothers, T., *The Closing Space Challenge: How Are Funders Responding?* 2015

³⁹ Carothers, T. & Brechenmacher, S., *Closing space Democracy and human rights support under fire*, 2014

⁴⁰ Civicus, *Global trends on civil society restrictions*, 2013

⁴¹ Carothers, T. & Brechenmacher, S., *Closing space Democracy and human rights support under fire*, 2014

⁴² Civicus, *Global trends on civil society restrictions*, 2013

⁴³ Article 19 m.fl., "Call on Cambodia government to drop draft NGO law", 2015, ICNL, *NGO Law Monitor*, 2015

utvisades USAID från Bolivia 2013. Detta trots att alla projekt som hade med demokrati att göra redan avslutats på den bolivianska regeringens begäran.⁴⁴

Samarbete med FN:s olika kommittéer och andra organ som bevakar hur stater efterlever mänskliga rättigheter är inte populära hos regimer som inte tolererar kritik och en öppen debatt. Fyra kinesiska människorättsaktivister förhindrades 2012 från att delta i en utbildning i Genève som anordnats som förberedelse för möten i Rådet för mänskliga rättigheter.⁴⁵ Två välkända ryska organisationer för mänskliga rättigheter, Memorial och Public Verdict Foundation, anklagades 2013 för att ha brutit mot NGO-lagen. De hade engagerat sig i "politiska aktiviteter" genom att lägga fram rapporter till FN:s kommitté mot tortyr.⁴⁶

De flesta länder drar sig för att använda fysiska trakasserier, fängslanden och mord eftersom de försöker gå balansgång genom att begränsa utrymmet för det inhemska civila samhället samtidigt som de är måna om sin legitimitet i omvärldens ögon. Men även denna typ av åtgärder förekommer, inte sällan med militär, polis eller paramilitära grupper som är lierade med regimen som utövare. Ofta handlar det om konflikter som berör ekonomiska intressen.

I Kambodja har både aktivister från det civila samhället och journalister mördats de senaste åren på grund av att de undersökt illegal skogsavverkning och övergrepp mot lokalbefolkningen.⁴⁷ Drygt ett 40-tal personer från enskilda organisationer i Egypten greps 2011–2012, anklagades för att ha tagit emot olaglig utländsk finansiering, och dömdes till fängelse.⁴⁸ Under första halvåret 2013 uppges 37 människorättsaktivister i Colombia ha blivit mördade. De mördade representerade miljöintressen eller småbönders och indianers organisationer.⁴⁹

Information kan vara ett effektivt vapen när det gäller att planera och samordna demonstrationer och andra protester. Därför försöker många länder införa begränsningar. I Ryssland kom till exempel nya regler som gör det möjligt att blockera vissa webbsidor 2012. Ett annat exempel är den nya it-lag i Tanzania som förbjuder spridande av "falsk information" på nätet.

⁴⁴ Carothers, T. & Brechenmacher, S., *Closing space Democracy and human rights support under fire*, 2014

⁴⁵ Civicus, *Global trends on civil society restrictions*, 2013

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Carothers, T. & Brechenmacher, S., *Closing space Democracy and human rights support under fire*, 2014

⁴⁹ Civicus, *Global trends on civil society restrictions*, 2013

Konflikter om mark och naturresurser

Lastbilarna kommer långt inifrån den frodiga urskogen.

Timmerstockarna på flaken är enorma. Tanken infinner sig direkt: Kan de vara lagligt avverkade?

I Sydostasien pågår en huggsexxa om de rika naturresurserna:

"Här i Laos talar regeringen om att landet ska bli 'Asiens batteri'", säger representanten för en organisation som arbetar med miljöfrågor och med att tillvarata lokalbefolkningens intressen. "Vattenkraften byggs ut och skogen avverkas."

"Markfrågan blir allt känsligare", fortsätter han. "Bönderna har sällan lagfart på sin mark och riskerar att bli av med den när den korrupta regeringen gör upp med investerare från Vietnam och Kina om exploatering av naturresurserna."

Det är inte ofarligt att stödja småbönder och etniska minoriteter i Laos. Mord har förekommit. Trakasserier är vanliga. Och lagen om icke-statliga organisationer ger inte mycket utrymme för det civila samhället. I grannlandet Kambodja har också antalet markkonflikter ökat. Till skillnad från i Laos har det funnits ett relativt starkt civilsamhälle. Men efter år av debatt och kraftiga protester, även från internationella organisationer, ambassader och EU, antog regeringen sommaren 2015 en mycket restriktiv NGO-lag, som bland annat kräver registrering, även för minsta sammanslutning på bynivå.

"Registreringen kommer att kosta pengar och kräva en lång administrativ procedur", säger chefen för en kambodjansk organisation som arbetar i flera av landets provinser. "Och även om den nya lagen inte genomförs fullt ut kommer den att finnas som ett hot och riskerar därför att skapa självcensur."

"Lagen säger också att organisationer ska vara neutrala. Vad betyder det? Jag kan bara säga att regeringen helt enkelt inte vill att vi ska vara starka."

4. FRÅN "KRIGET MOT TERRORISMEN" TILL BUSAN

Terrorister, förrädare och fiender till staten.

Detta är bara några av de epitet som försvarare av mänskliga rättigheter och de organisationer de verkar i numera måste räkna med. Attackerna kommer ofta från statliga organ och från statskontrollerade medier.

Efter terroristattacker mot World Trade Center i New York och Pentagon i Washington år 2001 antog FN:s säkerhetsråd en resolution som uppmanade medlemsstaterna att vidta konkreta åtgärder för att motverka terrorismen. Avsikten var att skydda människor och egendom, men många regimer använde det klimat av rädsla som rådde till att inskränka rättigheter, begränsa rörelsefrihet och inkräkta på människors privatliv. Inte minst de kontroller och andra åtgärder som infördes i USA kopierades flitigt av regeringar i andra delar av världen.

"Kriget mot terrorismen" var också förödande för det civila samhället på ett annat sätt. Demokratierna i Väst avslöjades med att göra sig skyldiga till en rad brott mot mänskliga rättigheter. Abu Ghraib, hemliga fängelser på olika håll i världen och tillämpandet av så kallade hårdhänta förhörsmetoder är bara några exempel på att de etablerade demokratierna inte klarade av att hålla fast vid de normer de lovat följa när situationen spetsades till. Utvisningen av Ahmed Agiza och Mohammed Alzery till fängelse och tortyr i Egypten visade att även Sverige lät mänskliga rättigheter stå tillbaka när det verkligen gällde. Den skada som detta åstadkom går knappast att överskatta. Europas och USA:s trovärdighet som demokratins och de mänskliga rättigheternas fanbärare underminerades och odemokratiska regimer i olika delar av världen bedömde att det var fritt fram att följa efter.

Invasionerna av Afghanistan och Irak och den skarpa ideologiska profil som dessa fick av president George W Bush bidrog till misstron mot Västs avsikter. Medan Bush talade om frihet och demokratisering såg många andra länder en återgång till USA:s gamla roll som självutnämnd världspolis. Främjande av demokrati blev för många synonymt med "regimförändringar som Väst tvingat på oss." Demokratibiståndet hamnade därmed i en legitimitetskris och det blev lättare att attackera organisationer i det civila samhället som arbetade med detta bistånd.

Men det räckte inte med detta. Al-Qaidas entré på världsscenen sammanföll med andra långsiktiga förändringar. Optimismen efter

Många länder som hade förefallit vara på väg mot demokrati hade fastnat i en delvis genomförd demokratisering.

murens fall och det som då föreföll vara demokratins segertåg över världen bleknade alltmer i början av 2000-talet. Många länder som

hade förefallit vara på väg mot demokrati hade fastnat i en delvis genomförd demokratisering, så kallade hybrid-regimer. Men trots ifrågasatta val, manipuleringar av rättsväsendet och andra kritiserade åtgärder var regimerna i dessa länder för det mesta angelägna om att upprätthålla en demokratisk fasad.

Ett starkt civilt samhälle som agerade "vakthund" och slog larm om olika missförhållanden var inte välkommet i detta sammanhang.

Makthavarna i många biståndsmottagande länder hade nämligen börjat få upp ögonen för att biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter kunde representera en större förändringskraft än de tidigare insett. Färgrevolutionerna i tre före detta Sovjetstater var ett exempel på detta. De inleddes med rosrevolutionen i Georgien 2003, där folkliga protester ledde till att veteranen från Sovjettiden Edvard Sjevardnadze fick gå från presidentposten och ersattes av den Västorienterade Micheil Saakasjvili. Därefter kom den orangea revolutionen i Ukraina 2004–2005, som även den ledde till att en ryskvänlig president, Viktor Janukovyjtj, efter ett omtvistat val fick lämna ifrån sig makten. År 2005 kom även den så kallade tulpanrevolutionen i Kirgizistan. Sedan oberoende observatörer uttryckt tveksamhet om valet utbröt

oroligheter. De ledde till att presidenten flydde landet och fick asyl i Ryssland.

Biståndet från Väst till aktivister och oppositionsgrupper som ledde kampen för förändringar i dessa länder spelade, enligt oberoende bedömare, inte någon avgörande roll för omvälvningarna.⁵⁰ Men för länder som redan hade en skeptisk inställning till demokratibistånd och till det civila samhället, inte minst Ryssland, var färgrevolutionerna en bekräftelse på Västs dubiösa avsikter och det civila samhällets opålitlighet.

År 2011 var det dags för nästa stora våg av folkliga protester: den arabiska våren. Med start i Tunisien spred sig protesterna mot auktoritära regimer som en löpeld till Egypten, Jemen och Syrien. Bakom protesterna stod ofta nya och löst sammansatta grupper av studenter och ungdomar. De kommunicerade med hjälp av sociala

⁵⁰ Carothers, T. & Brechenmacher, S., *Closing space Democracy and human rights support under fire*, 2014

medier och kunde, tack vare Facebook och Twitter, snabbt mobilisera stora folksamlingar. Auktoritära regimer runt om i världen såg med fasa hur såväl Tunisiens som Egyptens och Jemens presidenter föll.

Ån en gång riktades anklagelser om Västs destabiliserande roll bakom kulisserna mot Europa och USA. Och åter kunde bedömare konstatera att det ytterst blygsamma stödet till det civila samhället i de berörda länderna knappast haft någon stor betydelse för protesterna. Snarare hade Väst, mer eller mindre in i det sista, backat upp de auktoritära regimerna i Egypten med flera länder.⁵¹

Spelar biståndet som sådant ändå någon roll för det krympande utrymmet?

Som noterats vill auktoritära regimer inte ha ett starkt och handlingskraftigt civilsamhälle. Därför är det inte osannolikt att allt kunnigare och mera professionella organisationer, delvis som följd av stöd utifrån, bidragit till hårdare motreaktioner.

Detta resonemang gäller främst för etablerade organisationer som mer och mer börjat tillämpa ett rättighetsperspektiv. En av de centrala aspekterna av detta perspektiv är ansvarighetsprincipen. Den innebär att biståndet ska verka för att stater uppfyller sina åtaganden, till exempel från ratificeringen av internationella konventioner. I stället för att bygga skolor och bedriva undervisning ska biståndsgivarna och deras lokala partnerorganisationer påverka regeringarna att göra utbildning tillgänglig för alla, för att ta ett exempel. Eller stödja dessa regeringar att bygga upp heltäckande utbildningssystem om det inte är vilja utan resurser och kompetens som saknas.

Samma resonemang gäller för de informella och löst organiserade rörelser som, med hjälp av sociala medier, blixtsnabbt förmår att mobilisera stora folksamlingar ut på gator och torg. Dessa folkliga protester har ökat på senare år och har inte varit så stora som 2015 sedan åren kring murens fall i slutet på 1980-talet.⁵² Att folkliga protester av detta slag, med CNN:s och andra globala tv-kanalers stjärnreportrar på plats och live-sändningar dygnet runt, skrämmer makthavare som vet att medborgarna har skäl att vara missnöjda behöver knappast påpekas.

I samband med civilsamhällets gyllene epok på 1990-talet, då optimismen om demokratins och de mänskliga rättigheternas fortsatta segertåg över världen var stor, var det inte bara så att det utvecklingsarbete som handlade om bistånd och mänskliga rättigheter ökade. Detta bistånd institutionaliserades och

⁵¹ Ibid.

⁵² Youngs, R., presentation vid Civil Society Week i Stockholm 2015

professionaliserades också. Insatser för demokrati och mänskliga rättigheter, liksom annat bistånd, skulle formaliseras i resultatmatriser med mål och indikatorer på kort och lång sikt. År 2000 lät Sida göra en studie om utvärderingsbarheten av demokrati- och mänskliga rättighetsprojekt. Den kom fram till att även om det finns svårigheter är det i princip inget som hindrar att dessa projekt planeras och utvärderas enligt en resultatstyrd planeringsmetod.⁵³

”Denna professionalisering var ett misstag”, menade emellertid Maina Kiai, FN:s specialrapportör för rätten till mötes- och föreningsfrihet, vid Civil Society Week i Stockholm 2015, arrangerad av utrikesdepartementet och Sida. ”Demokrati är inte som malariabekämpning och kan inte åtgärdas genom distribution av nät eller något liknande. Vi kan inte garantera vad som kommer att hända när vi arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter.”

År 2005 antog biståndsgivarna Parisdeklarationen om biståndseffektivitet. En av de förbättringar av utvecklings-samarbetets effektivitet som den betonade var det nationella ”ägarskapet”, det vill säga att biståndsmottagarna själva ska definiera sina behov och styra över insatserna. Men vissa regeringar misstolkade – eller valde att misstolka – begreppet nationellt ägarskap och gjorde i stället tolkningen att det handlade om regeringars ägarskap, alltså att man inte behövde konsultera civilsamhället eller andra aktörer utanför regeringen.⁵⁴

Vid uppföljningsmötet i Accra, Ghana, tre år senare, som föregåtts av omfattande konsultationer med civilsamhället, erkändes organisationer i det civila samhället som ”utvecklingsaktörer i egen rätt”. Nästa möte ägde rum i Busan, Sydkorea. Där togs ett nytt steg framåt i och med att civilsamhällessektorn blev en förhandlingspart i dialogen om biståndseffektivitet. Där byttes också termen nationellt ägarskap ut mot ”demokratiskt ägarskap”. I Busan-mötets slutdokument lyfts även behovet fram av ”ett positivt samhällsklimat för det civila samhället, i överensstämmelse med internationella rättigheter, som maximerar civilsamhällets bidrag till utveckling”.⁵⁵

Inget tyder dock på att dessa positiva formuleringar fått någon effekt på negativt inställda regeringars praktiska agerande.

⁵³ ITAD ltd och Overseas Development Institute, *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects*, Sida, 2000

⁵⁴ Intrac, Ontrack, *Civil society under pressure*, 2012

⁵⁵ Ibid. och Civicus, *Mounting restrictions on civil society: the gap between rhetoric and reality*, 2013

Före resultatmatrisernas tid

Det fanns inga resultatmatriser, inga mål på kort och lång sikt och inga indikatorer. Men allt talade för att de svenska bidragen till fredsprocessen i El Salvador var värdefulla.

Vi var ett team på fyra personer som, på Sidas uppdrag, vände på i stort sett varenda sten av det svenska stödet till El Salvador. Den rapport, "Una relación un poco más allá – La cooperación Sueca con El Salvador 1979-2001"⁵⁶ som publicerades 2004 visade på stora skillnader jämfört med hur det skulle ha sett ut i dag.⁵⁷

Stödet var brett; det omfattade diplomati, humanitära insatser, flyktingmottagande med mera. De övergripande målen under konfliktens olika faser, till exempel att få fram hjälp till civilbefolkningen, få till stånd en förhandlingslösning, involvera FN i fredsförhandlingar och så vidare, var tydliga, men sällan explicita. Det var ett i hög grad politiskt stöd som byggde på samsyn mellan de svenska aktörerna och stor flexibilitet. Det byggde också i hög grad på ett begränsat antal nyckelaktörer.

Sammantaget innebär detta att det är svårt att utvärdera de svenska insatserna. Strategierna fanns i nyckelaktörernas huvuden och ändrades snabbt om omständigheterna bedömdes kräva det. Förändringarna överenskoms informellt mellan aktörerna som ofta kände varandra sedan länge – bland dem diplomaten Anders Kompass, som under 2015 uppmärksammades för sitt modiga och rakryggade agerande när han fick veta att FN-soldater gjort sig skyldiga till övergrepp mot barn.

Representanter för humanitära organisationer och kyrkor i El Salvador vittnade om hur mycket de uppskattade flexibiliteten. Rapporter och revisioner fanns inte alltid på bordet när nya stöd beviljades:

"Vi ville hjälpa till. Därmed var vi tvungna att lita på de organisationer som vi stödde", sa en av de UD-tjänstemän som arbetade med El Salvador.

⁵⁶ På svenska: *En relation utöver det vanliga – det svenska stödet till El Salvador 1979–2001*

⁵⁷ Gunnarsson, A., Rubio Fabian, R., Sala, L., Tibblin, A., Sida 2004

Hade det svenska stödet gjort ännu mer nytta om dagens krav på planering, redovisning och uppföljning tillämpats? Tveksamt. Men det hade sannolikt varit lättare att utvärdera insatserna och utkräva ansvar.

Den uppfattningen får för övrigt stöd i en mera övergripande studie om svenskt stöd till konflikthantering, "Lessons of Peace Building" från 2001. Denna studie pekar på fördelarna med att kombinera flexibilitet på operativ nivå med tydliga mål på övergripande, strategisk nivå.

5. SVENSKA ORGANISATIONER OM EFFEKTER AV DET HÅRDNANDE KLIMATET

”Våra partner berättar för oss om nya lagar, besvärliga procedurer för registrering och höga kostnader för att leva upp till alla krav. En del organisationer får ingen registrering vilket leder till allt mer informella nätverk. Och som en följd av detta blir det svårare att få pengar ...”

Annica Sohlström, fram till nyligen generalsekreterare för Forum Syd, märkte allt mer av det hårdnande klimatet för organisationer i det civila samhället som arbetar med bistånd i allmänhet och de som är inriktade på demokrati och mänskliga rättigheter i synnerhet.

Den erfarenheten delar hon med andra företrädare för de svenska ramorganisationerna:

”Det krympande utrymmet märks väldigt mycket. Det är ett globalt fenomen”, säger Andreas Dolk, ansvarig för civilsamhällesfrågor på Rädda Barnen. ”Regeringarna kopierar varandras inskränkningar och repressiva lagar; det är problem i nästan alla länder vi arbetar i.”

Orsaken är att de internationella rättighetskonventionernas värde devalverades efter terrorattackerna den 11 september 2001, fortsätter han. Därefter har regeringar som vill begränsa utrymmet för det civila samhället sett att det går bra att göra det; det får inga konsekvenser.

Diakonia har kontor i 24 länder och väntar på registrering i flera av dessa. Tydliga besked saknas ofta vilket gör det svårt att veta om länderna inte vill godkänna Diakonias arbete eller om det är allmän brist på kapacitet som orsakar förseningarna – i många fall handlar det om länder med politisk oro, nyligen avslutade inbördeskrig eller annan turbulens.

”Vi gör en inventering av situationen varje år”, berättar Eva Åberg, internationell chef. ”Den använder vi som input till olika rapporter och ansökningar – ett sätt att kunna säga något med större säkerhet än om vi skulle behöva samla in informationen vid varje tillfälle den behövs.”

När det gäller reaktioner på inskränkningar betonar de svenska organisationerna vikten av att stötta partner och delta i protester, till exempel gemensamma skrivelser till regeringar som förbereder inskränkningar. Om detta hjälper är sedan en annan fråga. I

Kambodja har förberedelser för en ny lag om organisationer i det civila samhället pågått flera år. Sommaren 2015 blev frågan akut och de stora, internationella mänskliga rättighetsorganisationerna, som Human Rights Watch och Amnesty International, skrev ett brev där de uppmanade regeringen att dra tillbaka lagförslaget. Även Forum Syd deltog i protester mot den nya lagen. Men en tid senare antogs den och det civila samhället väntar med oro på hur den kommer att tillämpas.

När det gäller samordnade aktioner kan Diakonia agera genom Act Alliance, en global sammanslutning av kristna biståndsorganisationer. Rädda Barnen är en del av Save the Children International. Save the Children har gett ut en "Policy Brief" om att skydda utrymmet för det civila samhället för barn.⁵⁸ Den betonar bland annat att barns möjligheter att förbättra sina liv och driva sina egna frågor är kopplade till styrkan hos det civila samhället.

Det är viktigt att organisationerna är eniga och koordinerar sitt agerande. För några år sedan, när den zambiska regeringen ville införa en ny registrering för civilsamhällesorganisationer lyckades de inte hålla fast vid enigheten:

Organisationer som var verksamma i landet enades först om att alla skulle vägra omregistrera sig. Men det blev ändå så att många organisationer accepterade de nya reglerna medan mänskliga rättighetsorganisationerna, som hade mest att förlora, stod ensamma kvar. Situationen fick dock en oväntad utgång: ActionAid stämde den zambiska regeringen med argumentet att registreringen var ett brott mot konstitutionen. ActionAid vann – och registreringen föll.

När Kenya 2013 introducerade en ny lag som skulle begränsa utrymmet för mänskliga rättighetsorganisationer på liknande sätt som skett i Etiopien höll organisationerna däremot ihop och aktiverade bland annat ett nätverk som bildats för att främja barnrättsfrågor i parlamentet. Vid ett möte med parlamentsledamöterna framförde representanter för organisationerna sin syn på lagförslaget.

"Det är viktigt att utnyttja sådana strategiska ingångar", konstaterar Andreas Dolk.

ICNL och Civic Space Initiative skrev kommentarer till lagförslaget som delades ut till internationella organisationer och deras kenyanska partner. Den snabba mobiliseringen mot förslaget var en viktig orsak till att det avsågs av parlamentet, anser Civic

⁵⁸ Save the Children, *Speaking Out: Safeguarding civil society space for children*, 2014

Space Initiative i årsrapporten för 2014.⁵⁹ Avslaget var en framgång för civilsamhället. Men 2015 återkom de kenyanska myndigheterna med beskedet att 950 lokala organisationer skulle avregistreras eftersom de inte hade ordning på sina ekonomiska redovisningar. Organisationerna menar att åtgärden handlade om rena trakasserier.⁶⁰

I många fall hjälper inga tidigare kontakter eller goda relationer. Etiopiens mycket hårda begränsningar är ett exempel:

”Hur undfallande kan vi vara? Det är en balansgång. Vi är kvar men kan inte längre arbeta med mänskliga rättigheter utan kallar insatserna för organisering, kapacitetsuppbyggnad av lokala beslutsfattare med mera. Vi får se inför nästa programperiod om detta ska fortsätta”, säger en representant för en av de svenska organisationer som har en lång historia i Etiopien.

Företrädare för de svenska ramorganisationerna betonar att det inte finns något generellt svar på hur de agerar när deras egen eller partnerorganisationers verksamhet hotas:

”Det går inte att säga ’så här gör vi’ eftersom inskränkningarna tar sig olika uttryck. Men ofta handlar det om att vi eller våra partner inte får registrering. Bedömer vi att det är tillräckligt viktigt att vara kvar får vi försöka hålla en låg profil och arbeta med något som anses ofarligt.”

Svenska organisationer går normalt inte in i diskussioner med företrädare för repressiva regimer om förändringar i lagar och regler eller tillämpningen av dem. Däremot ger de ett aktivt stöd till partner som vill ta fram argument och försöka påverka. De försöker också hitta flexibla lösningar så att partner ska kunna fortsätta arbeta:

”I stater där det är möjligt ska våra partner vara registrerade”, säger generalsekreteraren för en av organisationerna. ”Men i vissa länder, Belarus till exempel, går det inte. Men det innebär att det blir svårare att ha kontroll. Partnern får kanske inte öppna något bankkonto utan måste ha pengarna på fickan.”

”Men vem tar smällen om det går åt skogen och pengar försvinner? Här måste Sida gå in. Vi kan inte stå för hela risken.”

”Sida visar förståelse för problematiken och vill dessutom gärna att vi ska arbeta i riskzoner”, instämmer en kollega. ”Men Sida har inte tagit konsekvenserna av vad de säger. Om något händer står vi där – och får ta hela risken”.

⁵⁹ Civic Space Initiative, *Annual report 2014*

⁶⁰ Irin, “NGOs in Kenya protest threatened deregistration of 959 organisations”, 30 oktober 2015

Sidas enhet för stöd genom civila samhället håller på att undersöka frågan:

”Vi ser om vi kan hitta sätt att dela risker, till exempel genom att stödja innovationer eller ställa ut garantier”, säger chefen, Charlotta Norrby. ”Vi ser allvarligt på problemen som har med det krympande utrymmet att göra och försöker ligga i framkant när det gäller att hitta lösningar.”

Biståndsgivarnas, däribland Sveriges, ökade fokus på resultat, styrning och kontroll under senare år har bidragit till att situationen för det civila samhället fått begränsad uppmärksamhet.

”Vi behöver en mindre strikt tillämpning av resultat-tänkandet.”

”Visst är det bra att visa vad vi uppnår med våra insatser. Men resultatmatriser i stället för att agera följeslagare är tveksamt; vi behöver en mindre strikt tillämpning av resultat-tänkandet. Tiden är också en viktig faktor, i en komplex miljö går det inte att visa resultat på några få års sikt.”

Sida har svarat genom längre avtalsperioder och krav på redovisning av resultat endast i slutrapporter.

Flera organisationer påpekar att ett sätt att fortsätta arbeta kan vara att jobba med lokala makthavare:

”Ibland är det okunnighet som skapar spända relationer och misstänksamhet. Jag har sett, till exempel i Kenya, hur konkreta insatser, till exempel för att bygga kapacitet, gjorde att de lokala beslutsfattarna lärde sig att vi kunde prata med varandra”, berättar Annica Sohlström.

”Jag arbetade med deltagande på lokal nivå i Kambodja – samtidigt försökte regeringen begränsa liknande arbete på nationell nivå”, säger Andreas Dolk. ”

Ramorganisationerna utbyter erfarenheter i existerande nätverk, till exempel GS(generalsekreterar)-nätverket och metodnätverket, och har börjat med ett systematiskt informationsutbyte i riskländer.

”Vi tycker också att ambassaderna ska jobba mer med civilsamhället”, säger Annica Sohlström. ”Då får de en annan bild än om de bara talar med den officiella nivån. Se på Colombia till exempel!”

”Nu är det krympande utrymmet för det civila samhället ett separat spår. Jag tycker att vi ska göra mer; starta en global kampanj, trycka på givarna. Vi måste ställa krav”, argumenterar Andreas Dolk. ”Se till att frågan kommer upp på bordet ordentligt!”

En av hans kolleger efterlyser mera strategiska reaktioner på policynivå och att frågan både lyfts till internationell nivå och tas in i diskussioner om bredare ämnen.

En allierad mot terrorismen

I Etiopien fanns det mycket att göra för en barnrättsorganisation kring millennieskiftet. Rädda Barnen gav stöd till arbete mot barnprostitution och för bättre behandling av barn i konflikt med lagen, till exempel "barnvänliga polisstationer", opinionsbildning mot kvinnlig könsstympning med mera.

Rättighetsperspektivet var tydligt; det direkta arbetet med utsatta barn kombinerades med påverkan gentemot politiker att införa nya lagar och anslå större resurser.

Men 2009 förändrades förutsättningarna i och med att den etiopiska regeringen införde Charities and Societies Proclamation, en lag som bland annat slår fast att etiopiska civilsamhällesorganisationer som arbetar med mänskliga rättigheter endast får ta emot tio procent av sin finansiering från utlandet. Utländska organisationer får endast arbeta med välgörenhet.

När lagen antogs gjorde EU ett uttalande som, i mycket vaga ordalag, ifrågasatte den. Även USA:s reaktion var försiktig; "lagen kan innebära en begränsning för stödet till Etiopien, särskilt när det handlar om att främja demokrati, god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter ...", hette det.

Den undfallande attityden visade sig även vid president Obamas besök i Etiopien 2015, då han vid ett par tillfällen kallade regeringen "demokratiskt vald".

Men Etiopien är en pålitlig allierad till USA och Europa i kampen mot terrorismen – det väger tyngre än inskränkningar för civila samhället och brott mot mänskliga rättigheter.

6. INTERNATIONELLA REAKTIONER PÅ ATTACKERNA MOT CIVILSAMHÄLLET

”Stand with civil society! (Stå upp för civila samhället!)” Så benämns det globala upprop som president Barack Obama lanserade i slutet av 2013.

De senaste åren har många globala aktörer som arbetar med bistånd och internationella frågor reagerat mot den växande vågen av restriktioner. Men fortfarande saknas det breda, gemensamma agerande som skulle behövas för att motsvara problemets vikt och allvar, anser forskare och företrädare för stora, globala organisationer.⁶¹

Bristande överblick, olika uppfattningar, inte minst om hur globala terroristhot ska bemötas, och det faktum att andra intressen, som att upprätthålla goda förbindelser med en viktig politisk allierad eller handelspartner, kan väga tyngre är några av orsakerna till det relativt försiktiga agerandet.

År 2012 inrättade USAID en intern arbetsgrupp om situationen för det civila samhället och skickade den ut riktlinjer till alla organisationens kontor med förslag om hur de kan agera.

Året därpå kom alltså ”Stand with civil society”-initiativet, som pekar ut tre handlingslinjer:

- Främja lagar, policyer och praktiskt agerande som kan bidra till en gynnsam miljö för civila samhället,
- Koordinera multilaterala diplomatiska påtryckningar för att förmå regeringar att dra tillbaka restriktiva förslag.
- Identifiera innovativa sätt att stödja ett livaktigt civilt samhälle.⁶²

I ett memorandum konkretiserades åtgärderna. Till exempel skulle USA:s representationer utomlands regelbundet konsultera det civila samhället för att bygga partnerskap. Vidare lanserades planer på regionala ”innovationscentra”. I allmänna termer beskrivs hur dessa centra ska bidra till en positiv utveckling: knyta samman organisationer, uppmuntra ömsesidigt lärande, förstärka det civila samhällets röst i världen och så vidare. Initiativet med regionala innovationscentra stöds även av andra givare, bland andra Sverige (se kapitel 7).

⁶¹ Se t.ex. Carothers, T., *The closing space challenge: How are funders responding?* 2015

⁶² www.whitehouse.gov, *Fact sheet: US Support for Civil Society*, 2014

Av president Obamas memorandum framgick även att USA skulle stödja Community of Democracies med att bygga upp en organisation för att agera när regeringar planerar åtgärder som skulle begränsa handlingsutrymmet för det civila samhället.

Community of Democracies är ett nätverk av länder, bland andra Sverige, som är engagerade för att främja demokratiska idéer.⁶³ Bland organisationens många arbetsgrupper finns en om civila samhället: Working Group on Enabling and Protecting Civil Society.

Arbetsgruppen arbetar med tre konkreta områden:

- Diplomatiska initiativ, bland andra en varningsmekanism, "call for action", som enligt Community of Democracies hemsida har bidragit till att länder lagt restriktiva förslag åt sidan eller strukit särskilt kontroversiella delar av dem.
- Tekniskt stöd till regeringar som vill försäkra sig om att nya lagar ger en bra miljö för det civila samhället att verka i.
- Kampanjer för att skapa medvetande om planerade restriktioner.

År 2012 antog EU-kommissionen en policy om EU:s samarbete med det civila samhället.⁶⁴ Den slår fast det civila samhällets betydelse i ett demokratiskt system. Men samtidigt konstateras att utrymmet för det civila samhället minskar i många länder. Policyn lägger därför fast följande prioriteringar:

- Öka ansträngningarna för att främja ett gynnsamt klimat för civilsamhällesorganisationer,
- främja civilsamhällesorganisationers deltagande i politiken på olika nivåer, och
- öka det lokala civilsamhällets förmåga att genomföra sin roll på ett effektivt sätt.

Konkret skulle policyn bland annat genomföras genom att EU-delegationerna utarbetar "vägkartor" för sitt samarbete med det civila samhället. År 2015 publicerade CONCORD Europa, som består av 28 nationella plattformar som bedriver informations- och påverkansarbete om EU:s utvecklingspolitik, en rapport om hur samarbetet mellan EU och det civila samhället utvecklats.⁶⁵ Rapporten, som bygger på en enkät till civilsamhällesorganisationer i 70 länder och intervjuer med EU-delegationerna, visar att dialogen mellan delegationer och det civila samhället förbättrats och att de så kallade vägkartorna varit viktiga för detta.

⁶³ www.community-democracies.org

⁶⁴ European Commission, *Communication from the Commission: The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with civil society in external relations*, 2012

⁶⁵ CONCORD, *Mutual engagement between EU delegations and civil society organisations*, 2015

Men stora utmaningar återstår; dialogen är till exempel ofta ad hoc och både vad gäller ämnen och inbjudna organisationer behöver den breddas.

Ett beslut som EU fattat, och som sannolikt har viss praktisk betydelse, är att bistånd under vissa omständigheter kan gå till organisationer som inte är registrerade, alltså formellt är olagliga i de länder där de verkar.⁶⁶

FN har reagerat starkt på det krympande utrymmet för det civila samhället. År 2010 tillsattes en särskild rapportör för mötes- och föreningsfrihet. Året därpå tillträdde Maina Kiai, en kenyansk människorättsaktivist, som rapportör. Maina Kiai har spelat en aktiv roll med besök i länder, appeller till länder där förenings- och mötesfriheten hotas och flitigt deltagande på konferenser. Hans treåriga mandat har förlängts och sträcker sig nu fram till 2016.

År 2013 möttes FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon och ledare för ett stort antal civilsamhällesorganisationer i samband med FN:s generalförsamling för att diskutera nya sätt att stödja det civila samhället. Mötet resulterade i ett gemensamt uttalande som betonade informationsutbyte, utbyte av framgångsrika arbetssätt och bättre samordning. Ett nytt möte av samma slag ägde rum 2015.

”Det civila samhället är demokratins syre”, förklarade Ban Ki-moon i ett uttalande på den internationella dagen för demokrati den 15 september 2015.⁶⁷ Detta år hade dagen fått temat ”utrymme för det civila samhället”.

Ett uttalande med samma innebörd finns i den guide för civilsamhällesorganisationer som FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter gav ut hösten 2015.⁶⁸ Guiden vänder sig till civilsamhällesorganisationer som vill samarbeta med FN men behöver lära sig mer om FN:s system för mänskliga rättigheter. I inledningen slår Ban Ki-moon fast:

”Om ledare inte lyssnar på sitt folk kommer de att höra ifrån dem ändå – på gatorna, på torgen, eller, som vi alltför ofta ser, på slagfältet. Det finns ett bättre sätt. Mer deltagande. Mer demokrati. Mer engagemang och öppenhet. Det betyder maximalt utrymme för det civila samhället.”

Den process för att förbättra utvecklingssamarbetets effektivitet som inleddes med Parisdeklarationen 2005 och fortsatte med toppmöten i Accra och Busan betonade också det civila samhällets

⁶⁶ www.eidhr.eu/supporting-dandhrs

⁶⁷ United Nations, The Secretary General – Message on the international day of democracy, 2015

⁶⁸ UN, *A practical guide for civil society: Civil society space and the United Nations human rights system*, 2015

roll (se även kapitel 4). I Accra Agenda for Action erkändes det civila samhället uttryckligen som självständiga utvecklingsaktörer. De positiva skrivningarna från toppmötena står emellertid i skarp kontrast till den faktiska utvecklingen med alltmer begränsande lagar och regler, trakasserier och repression från regeringar och myndigheter i länder som tar emot bistånd.

Men det finns också en annan aspekt på detta:

”Vi givare bidrar till det krympande utrymmet genom att vilja detaljstyra. Ibland lägger vi också ut uppdrag på organisationer i det civila samhället i stället för att betrakta dem som självständiga aktörer” säger Karin Fällman på Sida. ”Men så bör det inte vara; vi vill inte ha ett givarstyrt civilt samhälle.”

Därför ska bördan på civilsamhället när det gäller tidsödande rapportering och olika krav på redovisning från olika givare nu minskas. En grupp givare, inklusive Sverige, och Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment,⁶⁹ håller på att ta fram en ”Code of practice” avseende harmonisering av de administrativa kraven på organisationer i det civila samhället.

”Så småningom hoppas vi att OECD antar den så att alla givare inom OECD använder riktlinjerna. Då får vi också en uppföljningsmekanism”, påpekar Karin Fällman.

Samtidigt deltar Task Team i diskussioner om hur givarna ska tillämpa den indikator från Busan-överenskommelsen som säger att det civila samhället ska få utrymme att agera och bidra till utveckling.

Ytterligare en process på global nivå som startar 2016 är genomförandet av de nya hållbara utvecklingsmålen (SDG) – millenniemålen efterträdare – som antagits av FN:s generalförsamling. Agenda 2030, som processen kallas, omfattar inte mindre än 17 mål och 169 delmål. Några av delmålen handlar om deltagande, information och partnerskap, det vill säga frågor som frivilligorganisationer ofta arbetar med och som, motsägelsefullt nog, hotas av backlashen för civila samhället.

Civilsamhällets organisationer agerar också själva mot det krympande utrymmet. Projektet Civic Space Initiative genomförs av en rad globala organisationer med International Center for Not-for-Profit Law som ledande organisation. Övriga medverkande organisationer är Civicus, Article 19, World Alliance

*Civil-
samhällets
organis-
ationer
agerar
också
själva mot
det krymp-
ande
utrymmet.*

⁶⁹ Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment är en arbetsgrupp som bildades 2009 för att främja de åtaganden till det civila samhället som gjorts i Accra och Busan.

for Citizen Participation och World Movement for Democracy. Projektet, som finansieras av Sida, syftar bland annat till att stärka FN:s specialrapportör och öka det civila samhällets deltagande i olika processer för att främja yttrande-, mötes- och organisationsfrihet på global, regional och nationell nivå (se kapitel 7).

Finns det då något civilsamhällesorganisationerna kan göra för att minska regeringarnas negativa inställning?

Organisationer behöver ställa lika höga krav på sig själva avseende ansvarighet och transparens som de gör på andra, framhåller exempelvis Save the Children International.⁷⁰ Gör de det blir det lättare för dem att i sin tur ställa krav på regeringar, parlament och andra som påverkar deras möjligheter att verka.

Detta tänkande ligger bakom de olika certifieringar, uppförandekoder och så vidare som växt fram under senare år. Framför allt avser de att reglera humanitära insatser, men i ökande utsträckning även utvecklingssamarbete. Klagomålsmekanismer är ett annat relativt nytt verktyg inom biståndet. Dessa mekanismer kan se olika ut, men ett syfte är att förbättra organisationernas ansvarighet gentemot dem som ska dra nytta av insatserna.

Att ansvarighet gentemot målgruppen och det samhälle där man verkar är viktig, också för att skapa legitimitet, ifrågasätts knappast. Men transparens är inte helt självklar i ljuset av den omgivning där det civila samhället agerar. Kanske är det inte alltid bra att vara öppen om en negativt inställd regim kan vända informationen mot organisationen i fråga? Som med så mycket annat i den osäkra miljö som civila samhället agerar i krävs analys och eftertanke.

⁷⁰ Save the Children International, *Policy brief, Speaking out: Safeguarding civil society space for children*, 2014

Legitimitet som skydd

"Bep, bep, beeeep!" Mobiltelefonen i fickan blippade konstant fram nya larm från olika delar av landet. I en annan telefon ringde den säkerhetsansvarige från Kabul:

"Ni måste åka. Nu. Annars riskerar ni att hamna på fel sida om en demonstration."

Det var bara att ta adjö av den kvinnliga rektorn på skolan som fick stöd från Svenska Afghankommittén och föräldrarådet, en grupp äldre män som satt i en ring på mattor som bretts ut i ett skuggigt hörn av skolgården. Skyndsamt lämnade vi den lilla byn utanför Jalalabad.

Svenska Afghankommittén (SAK) har vare sig beväpnade vakter eller skottsäkra bilar. Det betyder inte att säkerhetsåtgärder saknas.

Men de bygger på kunskap, kommunikation – och legitimitet.

SAK har varit på plats i Afghanistan i dåliga och mindre dåliga tider, har oförtrutet arbetat vidare med utbildning, hälsovård, hjälp till handikappade och så vidare – och har ett grundmurat gott rykte. Det framgår till exempel när vi en dag stöter på en vägspärr, bemannad av soldater, som av oklara skäl spärrar vägen till en utsiktsplats.

Chauffören säger något:

"Aha, Swedish Committee", svarar vakten och lyfter genast på bommen.

Det har funnits fall då afghanska lokalanställda hos SAK kidnappats av talibaner eller andra väpnade grupper men släppts därför att

lokalbefolkningen agerat och krävt att "Swedish Committee" inte skulle utsättas för någon skada. Denna starka förankring och legitimitet har hittills skyddat SAK från allvarliga tillbud.

7. SVERIGE – EN MOTKRAFT?

Sverige ska vara "en motkraft" mot den globala vågen av restriktioner mot civilsamhällets organisationer.

Det sa biståndsminister Isabella Lövin i Almedalen sommaren 2015.

"Det är av stor vikt att det svenska utvecklingssamarbetet används för att stödja det civila samhällets möjligheter att verka i världen", fortsatte biståndsministern. "Jag är stolt över att det finns en bred politisk enighet i riksdagen om detta, liksom över de svenska organisationernas mervärde och roll i kampen mot fattigdom och förtryck."

Det hade inte hörts så mycket av denna motkraft fram till hösten 2015, då ämnet plötsligt fanns med i de flesta sammanhang där biståndet diskuterades. Stockholm Civil Society Week, som anordnades av UD och Sida i mitten på oktober, var det största av dessa arrangemang. Där träffades representanter för det svenska biståndet, FN, forskare, internationella och svenska civilsamhällesorganisationer med flera för att utbyta erfarenheter. Avsikten var bland annat att ge möjlighet till en dialog mellan de internationella organisationerna och de svenska ramorganisationerna. De sistnämnda hade tidigare uttryckt visst missnöje mot att de inte varit med i de diskussioner som bedrivits mellan Sida och, exempelvis, deltagarna i Civic Space Initiative (CSI).

Redan för tre år sedan beslutade Sida att stödja CSI, ett projekt som utvecklats av de fyra organisationerna International Center for Not-for-Profit Law, Article 19, Civicus och the World Movement for Democracy. Projektet innehåller en lång rad delar som bland annat handlar om att stärka FN:s specialrapportör för rätten till mötes- och föreningsfrihet och dennes möjligheter att träffa civilsamhällesorganisationer i olika världsdelar och om att påverka olika processer som är viktiga för civilsamhället i FN och andra multilaterala organ. Projektet ska även bidra till att avstyra lagförslag och andra åtgärder i enskilda länder, som påverkar civilsamhället på ett negativt sätt, och stärka organisationer i dessa länder.

Sida har varit ensam givare till projektet och har bidragit med cirka 30 miljoner kronor per år.

"Sverige är absolut en föregångare när det gäller att uppmärksamma det krympande utrymmet för det civila samhället", säger Charlotte Ståhl på Sida, som handlägger stödet till Civic Space Initiative. "Jag tror att det beror på den starka tradition vi har i Sverige av att arbeta med civilsamhällesorganisationer."

Sida stöder också Civil Society Innovation Initiative, en USAID-satsning inom ramen för Barack Obamas ”Stand with civil society”. Insatsen har två syften, dels att stödja hotade organisationer i det civila samhället, dels att påverka USAID i riktning mot större lokalt ägarskap.

I en inledande fas har regionala konsultationer hållits med civilsamhällesorganisationer om att skapa så kallade regionala hubbar, det vill säga fysiska kontor, virtuella plattformar eller båda delarna. Där ska organisationer i regionerna kunna få stöd med olika praktiska problem. Vid konsultationerna har framkommit att de framför allt efterlyser tre saker, berättar Niklas Hansson på Sida, som handlägger stödet: Kontakter med andra organisationer och aktörer i regionen, hjälp att hitta alternativ finansiering, till exempel från lokala källor, och kapacitetsstärkande insatser.

Men det krympande utrymmet drabbar, som framgått, också de svenska organisationer som arbetar med utvecklingsamarbete. Inom ramen för Statskontorets översyn av bidragssystemet till ramorganisationerna gjordes en bakgrundsstudie 2012.⁷¹ I den konstaterar författaren, Bertil Odén, att en av de svåraste utmaningarna som väntar organisationerna sannolikt är i vilken utsträckning mottagarländernas regeringar accepterar att de och

deras partner bedriver en självständig verksamhet – alltså inte enbart ägnar sig åt att komplettera den offentliga sektorn inom exempelvis hälsovård eller undervisning.

Det hårdnande klimatet för det civila samhället uppmärksammas i nya policydokument. I den nya strategin för stöd via svenska organisationer i det civila samhället kommer ”främjandet av ett gynnsamt samhällsklimat för civilsamhällesorganisationer” att betonas, som ett av två eller tre målområden. I utkastet, som väntas bli antaget av regeringen under våren 2016, betonas bland annat vikten av kontextanalyser för att kunna bedöma de hot som finns.

Den skrivelse om demokrati och mänskliga rättigheter som regeringen ska lämna till riksdagen 2016 liksom det nya policyramverket (som är tänkt att ersätta den förra regeringens biståndspolitiska plattform) blir också tillfällen att lyfta fram ämnet.

En betydligt svårare fråga är sedan *vad* man ska göra.

⁷¹ Odén, B., *Samverkan mellan Sida och svenska ramorganisationer – utveckling och förändringar*, 2012

Det hårdnande klimatet för det civila samhället uppmärksammas i nya policydokument.

Flera av de svenska ramorganisationerna efterlyser mera strategiska reaktioner som både lyfter ämnet till policynivå och breddar det till att handla om mer än organisationer i det civila samhället: om demokrati, relationen mellan makthavare och medborgare och mänskliga rättigheter.

”Det gäller att öka medvetenheten om de här frågorna, till exempel på ambassader, och att uppmärksamma dem, även när svenska diplomater träffar företrädare för den etiopiska regeringen i helt andra syften bör de ta upp detta.”

Det finns dock också tveksamhet mot en sådan höjd profil:

”Det är inte lätt att veta vad vi ska göra”, säger en UD-tjänsteman. ”Ambassaderna följer frågorna och agerar ibland, till exempel i fallet med en ny lag i Kambodja. Men många åtgärder har en baksida”.

Det kan till exempel handla om att det anses viktigt att upprätthålla en dialog, även med länder som Sverige ogillar, och att kritiken därför inte får vara för hård.

Det kan också vara så att åtgärderna inte är så effektiva som tänkt. Att alltid ta upp hot mot det civila samhället med regeringsföreträdare låter bra, men ofta träffar Sverige och andra biståndsgivare utrikes- och biståndsministrarna, men sällan inrikes- och säkerhetsministrarna, som har det reella inflytandet är det gäller dessa frågor.⁷²

Att leta efter inhemska finansieringskällor i stället för dem som organisationerna inte längre får ta emot pengar från förefaller också relevant, men de som har medel att verkligen göra skillnad är få i de flesta länder i Afrika till exempel. Dessutom är de rädda för repressalier om de börjar stödja kontroversiella projekt.

Samverkan med privata företag, till exempel genom någon form av socialt företagande, lyfts ibland fram i debatten som en möjlighet för civilsamhällesorganisationer att lättare bli accepterade. Maina Kiai har påpekat att privata företag och ideella organisationer som vill etablera sig i ett land ofta behandlas olika. Till exempel är kraven för registrering mindre omfattande för företagen.⁷³

En annan strategi som nämns är att arbeta närmare de människor som ska dra nytta av insatserna, involvera dem i alla stadier av projekten och vara noga med att ta reda på vilka önskemål de har. Organisationer som tillämpar detta arbets sätt får ökad legitimitet. Därmed blir det svårare att slå ner på dem.

⁷² Carothers, T., *The Closing Space Challenge: How are Funders Responding?*

⁷³ Kiai, M., *Report, Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, 2014

Ett frågetecken är emellertid hur mycket pengar det framöver kommer att finnas för stöd till det civila samhället i mottagarländerna:

”Allt hänger ihop. Om Sida och andra givare, som följd av krig och flyktingströmmar, får mindre resurser till att stärka det civila samhället minskar utrymmet för mänskliga rättigheter ännu mer – och risken är att fler flyr undan förtryck och ofrihet.”

År 2016 blir nedskärningarna för de svenska organisationer som får stöd genom det så kallade CSO-anslaget sju procent. Regeringen har beslutat att detta anslag inte ska beröras av beslutet om ökade avsättningar för flyktingkostnader. Men organisationerna drabbas ändå i och med att CSO-anslaget drogs ner redan 2015. Sida täckte då beloppet med överskottsmedel och räknade med ett ökat anslag 2016. I och med att det inte blev så får samtliga ramorganisationer 2016 en neddragning med cirka sju procent jämfört med föregående år.

I flera grannländer – och traditionellt stora biståndsgivare – är situationen betydligt allvarigare. Som en följd av det stora antalet flyktingar som kommit till Europa och det ökade stödet för högerpopulistiska och främlingsfientliga partier kommer kraftiga nedskärningar under 2016. I Danmark minskar utvecklingssamarbetet kraftigt och alla organisationer råkar ut för en nedskärning med 26 procent. I Finland dras stödet till enskilda organisationer ner med 40 procent.⁷⁴

”Dessutom innebär ansträngningarna att parera det krympande utrymmet att det blir ökade kostnader”, kommenterar Charlotta Norrby på Sida.

Mindre resurser gör det ännu viktigare att få valuta för pengarna – ett konstant dilemma för dem som arbetar med bistånd till demokrati och mänskliga rättigheter. Innebär det faktum att situationen för det civila samhället fortsatt försämras att stödet till åtgärder för att motverka det krympande utrymmet varit misslyckat? Hur hade det sett ut utan dessa åtgärder?

Maina Kiai var inne på denna fråga i sitt tal under Stockholm Civil Society Week 2015:

”Det är nedslående, men situationen är värre än när jag började som specialrapportör 2011. Arbetar jag inte tillräckligt hårt eller vad är felet?”

”Men om tio år kommer vi att ha vänt den här negativa utvecklingen”, sa han vid en senare intervju. ”Vi är på rätt sida av historien. Vi kommer att vinna.”

⁷⁴ *Development Today*, nr 13–14, 2015.

REFERENSER

ACT Alliance, *Shrinking political space of civil society action*, 2011

Article 19 m.fl., Call on Cambodia Government to drop draft NGO law, 2015, i ICNL, *NGO Law Monitor*, 2015

Carothers, Thomas & Brechenmacher, Saskia, *Closing Space: Democracy and Human Rights Support under Fire*, 2014

Carothers, Thomas, *The closing space challenge: How are funders responding?* 2015

Civic Space Initiative, *Annual report 2014*

Civicus, *Civil Society: The Clampdown is Real*, 2010

Civicus, *Global trends on civil society restrictions*, 2013

Civicus, *Mounting restrictions on civil society: the gap between rhetoric and reality*, 2013

Civicus, *State of civil society report*, 2015

CONCORD, *Mutual engagement between EU delegations and civil society organisations*, 2015

Dagens Nyheter, "Kina stoppar nya idéer" 10 juni 2015

Dagens Nyheter, "De blogger med risk för sina liv" 3 augusti 2015

Development Today, nr 13–14, 2015

Diamond, Larry, "Rethinking Civil Society: Towards Democratic Consolidation", i *Journal of Democracy*, vol. 5, nr 3, 1994

European Commission, *Communication from the Commission: The roots of democracy and sustainable development, Europe's engagement with civil society in external relations*, 2012

Freedom House, *Freedom of Association under Threat: The New Authoritarians' Offensive against Civil Society*, 2008

Freedom House, *Resisting the Global Crackdown on Civil Society*, 2013

Gunnarsson, Agneta, Rubio Fabián, Roberto, Sala, Lilian Tibblin, Anna, *Una relación un poco más allá – La cooperación Sueca con El Salvador 1979–2001*, 2004

Gunnarsson, Agneta, *Lyssna på oss! Om barns rättigheter i världen, Rädda Barnen* 1999

Hadenius, Axel, "Demokratins framväxt", i *Utveckling på det civila samhällets villkor*, Kollegiet för bistånds- och utvecklingsstudier, 1999

Hadenius, Axel & Uggla, Fredrik, *Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What can States and Donors do?* i *World Development*, Vol. 24, No. 10, 1996

Intrac, Ontrac No. 59, 2015

Intrac, Ontrac, *Civil society under pressure*, 2012

ICNL, global trends in NGO law, 2013

Irin, "NGOs alarmed by 'draconian' Uganda bill", 10 juli 2015

Irin, "NGOs in Kenya protest threatened deregistration of 959 organisations", 2015

Irin, "Pakistan turns up the heat on NGOs", 2015

ITAD ltd och Overseas Development Institute, *The Evaluability of Democracy and human Rights Projects*, Sida studies in evaluation, 2000

Kiai, Maina, *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, 2013, se www.ohchr.org eller www.freeassembly.net för mera information

Kiai, Maina, *Report, Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, 2014

Odén, B., *Samverkan mellan Sida och svenska ramorganisationer – utveckling och förändringar*, 2012

Regeringskansliet, *Pluralism. Policy för stöd till det svenska civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete*, 2009

Save the Children, *Speaking Out: Safeguarding civil society space for children*, 2014

Sida, *Portfolio overview, Democracy and Human Rights*, 2014

Tilleman, T., *Ten Ideas for Governments Working to Safeguard Civic Space*, 2015

Ugglå, Sofia, *Så tystas de kritiska rösterna En rapport om civilsamhällets ökade utsatthet globalt, i Ryssland och i Belarus*, 2011

www.whitehouse.gov, Fact sheet: US support for civil society, 2014

Youngs, Richard, *Rethinking civil society and support for democracy*, EBA 2015

www.community-democracies.org, www.eidhr.eu/supporting.dandhrs, www.icnl.org m fl websidor.

PERSONER SOM INTERVJUATS⁷⁵

Dolk, Andreas, Rädda Barnen

Fällman, Karin, Sida

Hansson, Niklas, Sida

Kiai, Maina, FN

Norrby, Charlotta, Sida

Sohlström, Annica, Forum Syd

Ståhl, Charlotte, Sida

Sundstedt, Calle, Olof Palmes Internationella Center

Åberg, Eva, Diakonia

⁷⁵ Några intervjupersoner har velat vara anonyma och finns därför inte med på listan över intervjupersoner.

arenaidé