

# Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik

ISSN 1651-6885  
ISBN 978-91-88398-88-8  
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2007

# Förord

Utrikesutskottet har inom ramen för sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete låtit genomföra en studie rörande Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik. Denna studie är också en del i utskottets kunskapsfördjupning när det gäller EU:s biståndspolitik.

Riksdagens utredningstjänst har haft uppdraget att ta fram underlaget till utskottets uppföljning, vilket redovisas i denna rapport. Utredningsarbetet har genomförts av Thomas Allvin, Héléne Bagge och Lena Sandström, projektledare.

Stockholm i juni 2007

*Göran Lenmarker*  
ordförande

*Thomas Hörberg*  
kanslichef



# Innehållsförteckning

Förord.....	3
Innehållsförteckning.....	5
Sammanfattning .....	7
1 Inledning .....	10
1.1 Syfte och frågeställningar.....	11
1.2 Avgränsningar och begrepp.....	12
1.3 Genomförande.....	13
1.4 Rapportens uppläggning.....	13
2 EU:s biståndspolitik – en översikt.....	15
2.1 Bakgrund.....	15
2.2 Förhållandet mellan EU:s biståndspolitik och utrikespolitik.....	16
2.3 Målen för EU:s biståndspolitik.....	16
2.4 Rättslig grund för EG:s bistånd .....	19
2.5 EG:s biståndsinstrument.....	21
2.6 Humanitärt bistånd .....	24
2.7 Makrofinansiering.....	24
2.8 EG:s bistånd i siffror .....	25
2.9 Institutioner och organ .....	28
2.10 Beslutsprocess .....	42
2.11 Utvärdering och revision.....	47
3 Parlamenten och EU:s biståndspolitik.....	52
3.1 Regeringens information till och samråd med riksdagen .....	52
3.2 Övrig information.....	59
3.3 Utrikesutskottets behandling av frågor som rör EU:s utvecklingssamarbete .....	59
3.4 Europaparlamentets inflytande på EG:s biståndspolitik.....	65
3.5 Kontakter mellan riksdagen, andra nationella parlament och Europaparlamentet .....	69
4 Svenska strategier, mål och handlingsplaner.....	71
4.1 Nuvarande strategier, mål och handlingsplaner.....	71
4.2 Utrikesdepartementets analyser och strategier .....	74
4.3 Sidas prioriteringar.....	76
5 Ansvarsförhållanden i Sverige .....	80
5.1 Ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna .....	80
5.2 Ansvarsförhållanden inom Regeringskansliet.....	81
5.3 Sidas uppgifter och organisation för EU-samarbetet.....	84
5.4 Samordningen mellan Utrikesdepartementet och Sida.....	85
5.5 Företrädare för Sverige.....	86
6 EU-arbetet i Sverige – beredning och återrapportering .....	89
6.1 Utgångspunkter .....	90
6.2 Resultat från utredningar och forskning m.m. ....	91
6.3 Förteckning över arbetsgrupper och företrädare.....	92
6.4 Instruktioner till svenska företrädare.....	94

6.5 Beredning av frågor av svenska företrädare i fält .....	99
6.6 Beredning i genomförandekommittéerna .....	102
6.7 Samverkan mellan grupperna och mellan grupperna och fältet .....	104
6.8 Åtterrapporering .....	105
7 Den svenska påverkan .....	110
7.1 Utgångspunkter .....	110
7.2 EU:s policy .....	112
7.3 Kvalitets- och effektivitetsfrågor .....	113
7.4 Uppföljning, utvärdering och åtterrapporering .....	120
7.5 Övriga frågor .....	124
7.6 Genomförandet av kommissionens insatser .....	124
8 Jämställdhet i utvecklingssamarbetet .....	128
8.1 Bakgrund .....	128
8.2 Internationella dokument – några exempel .....	129
8.3 Jämställdhetsintegreringen inom EU .....	130
8.4 Riksdagens mål och arbete .....	135
8.5 Regeringens insatser för jämställdhet i EU-samarbetet .....	139
8.6 Utrikesdepartementets arbete med jämställdhetsintegrering .....	141
8.7 Sidas arbete med jämställdhetsintegrering .....	143
8.8 Svenska insatser för jämställdhet inom EG – några exempel .....	144
8.9 Utvärderingar av jämställdhet i utvecklingssamarbetet .....	149
9 Svenska enskilda organisationer i EU:s biståndspolitik .....	151
9.1 Riksdagens behandling .....	151
9.2 Regeringens strategi och mål samt Sidas åtgärder .....	154
9.3 EU-bidrag och Sidabidrag till svenska enskilda organisationer .....	155
9.4 Enskilda organisationer inom EU .....	156
9.5 EU-bidrag till enskilda organisationer i Europa .....	158
9.6 Svenska enskilda organisationers erfarenhet av EU-bidrag .....	159
10 Iakttagelser och slutsatser .....	163
10.1 EU:s biståndspolitik .....	163
10.2 Riksdagen, Europaparlamentet och EU:s biståndspolitik .....	164
10.3 Svenska strategier, mål och handlingsplaner .....	166
10.4 Ansvarsförhållanden .....	168
10.5 Beredning och åtterrapporering .....	170
10.6 Den svenska påverkan .....	173
10.7 Jämställdhet .....	176
10.8 Svenska enskilda organisationer i EU-samarbetet .....	178
Referenser .....	181
Upphävda biståndsinstrument .....	195
Genomförandekommittéer inom biståndsområdet t.o.m. 2006 .....	198
Expertgrupper på biståndsområdet .....	202
Kommissionens biståndsorganisation .....	204
Riktlinjer för arbetet i EU:s grupper .....	205
Genomförandekommittéer .....	208
Sveriges politik för global utveckling (PGU) .....	209

# Sammanfattning

Utrikesutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 2 februari 2006 att genomföra en studie rörande EU-biståndet. Utskottet uppdrog till riksdagens utredningstjänst att ta fram underlag till uppföljningen. Den 18 juni 2006 fastställde utskottet en arbetsplan för sin uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete. Denna uppföljning är vidare en del i utskottets kunskapsfördjupning om EU:s biståndspolitik.

Sverige bidrar, i likhet med övriga medlemsländer, till EG:s bistånd genom dels medlemsavgiften, dels Europeiska utvecklingsfonden. Under 2005 kanaliserade Sverige ca 1,5 miljarder kronor genom EG, vilket motsvarade ca 6 % av det svenska biståndet. Sverige påverkar utformning och användning av EG:s bistånd tillsammans med dels kommissionen som svarar för genomförandet, dels övriga EU-länder. Sverige deltar även i EU:s beslut om biståndspolitik som gäller för både EG:s och EU-ländernas bistånd. Biståndspolitiken ingår i EU:s första pelare, EG, dit riksdagen har överlåtit beslutsrätt.

Resultatet av uppföljningen visar att riksdagens möjligheter att påverka EU-samarbetet inom biståndsområdet förutsätter en bättre rapportering från regeringen. Detta är särskilt angeläget eftersom EG:s biståndspolitik befinner sig i en reformprocess som alltjämt fortgår. Hittills har ett samlat underlag om dels EU:s biståndspolitik, dels det svenska deltagandet i denna, i hög grad saknats. Utrikesutskottet har, i samband med beredning av regeringens årliga skrivelse om EU, gjort en sammanställning av de beslut som fattades under ett enskilt år, 2005. Ett par beslut kan betecknas som särskilt viktiga, t.ex. de nya gemensamma ODA-nivåerna för EU:s biståndsvolymer med ett slutmål om 0,7 % av BNI till 2015. Det innebär att även individuella mål för medlemsländerna fastställdes.

I denna uppföljning har två tillkännagivanden av riksdagen som rör EU-samarbetet inklusive biståndspolitiken följts upp.

I det ena tillkännagivandet uppmärksammades att det fanns ett behov av att göra en översyn av de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet som bl.a. innefattade deras benägenhet att söka EU-bidrag. Riksdagens revisorer konstaterade i en granskning 1999 att svenska enskilda organisationer i begränsad utsträckning får EU-bidrag. Uppföljningen visar att detta förhållande fortfarande äger giltighet. Regeringen har ännu inte genomfört någon sådan översyn.

Det andra tillkännagivandet innebär att regeringen för riksdagen bör redovisa en förteckning över kommissionens expertgrupper och genomförandekommittéer. Beslutet fattades 2002 men riksdagen har hittills inte fått någon redovisning av expertgrupper inom biståndsområdet. Utrikesdepartementet uppger att departementet avser att upprätta en sådan förteckning. För genomförandekommittéer översänds en förteckning till riksdagen. Av uppföljningen

framgår att regeringens förteckning över kommittéer inom biståndsområdet behöver förbättras eftersom den nuvarande förteckningen innehåller vissa fel.

Regeringens samråd med och information till riksdagen i EU-frågor är författningsreglerad. Regeringen ska exempelvis fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom EU-samarbetet och samråda med riksdagen inför möten i rådet och i andra frågor som riksdagen bestämmer. Uppföljningen visar att detta inte alltid sker. Riksdagen beslutade i december 2003 om Sveriges politik för global utveckling. Av beslutet framgår att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden ska införlivas i EU-budgeten. Europeiska rådet beslutade 2005 om att inrätta en tionde europeisk utvecklingsfond utanför EU-budgeten. Av uppteckningar och underlag från möten i EU-nämnden inför de rådsmöten då frågan behandlades framgår att uppgifter saknas om att regeringen har informerat riksdagen i frågan.

Uppföljningen visar vidare att det i hög grad saknas strategier och mål för det svenska EU-samarbetet inom biståndspolitik. Regeringen har i april 2007 fattat beslut om en strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet. I strategin föreslås bl.a. att strategier för särskilt viktiga multilaterala organ, bl.a. EU, bör utformas.

Det saknas en överblick över det svenska EU-samarbetet inom biståndsområdet. Frågor som bereds inom expertgrupper och genomförandekommittéer har regelmässigt inte behandlats eller beretts inom departementet, och ingen aktör har ett samordningsansvar för de frågor som behandlas av dessa grupper. Interna riktlinjer för arbetet inom genomförandekommittéer finns men följs i varierande utsträckning. Utrikesdepartementet har i december 2006 utfärdat riktlinjer som kan råda bot på de uppmärksammade bristerna.

Sverige anses ha stort genomslag för sina ståndpunkter när det gäller policyarbetet inom EU. En programplanering som utgår från landstrategier har, enligt Utrikesdepartementet och Sida, införts efter svensk modell och efter bl.a. svenska påtryckningar. Det är främst kommissionens genomförande av biståndet som har varit föremål för kritik. I fält upplever de svenska företrädarna vid ambassaderna att de har ett inflytande i samband med kommissionens planering av genomförandet. Detta bekräftas av de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna.

EU:s biståndspolitik har sedan 2000 genomgått omfattande reformer och är fortfarande inne i en förändringsprocess. Reformen av biståndspolitik innebär bl.a. att beredningen av landstrategier m.m. inleds i fält. Denna uppföljning visar att riktlinjer för den beredning som sker vid de svenska ambassaderna av kommissionens förslag till bl.a. landstrategier saknas. När förslagen sedan ska behandlas i ansvarig genomförandekommitté är det för sent att göra några större förändringar.

Riksdagen har vid flera tillfällen understrukit att det är väsentligt att Sverige i utvecklingssammanhang arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Genomförda utvärderingar av uppnådda resultat för att uppnå en ökad jämställdhet i utvecklingssamarbetet visar att jämställdhetsintegreringen inte har implementerats tillräckligt väl. Resultaten gäller för såväl kommissionens



bistånd som övrigt multilateralt och olika länders bilaterala bistånd. Jämställdhetsfrågorna har varit en del av EG:s biståndspolitik sedan 1982. På senare år har kommissionen vidtagit åtgärder för att ta fram konkreta verktyg för att genomföra jämställdhetsintegreringen.

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete som bl.a. avser jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet. När det gäller att driva jämställdhetsfrågorna i EU:s biståndspolitik är dock ansvarsfördelningen oklar. Utrikesdepartementet har under 2007 vidtagit en del åtgärder som syftar till att driva frågan om jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet.

# 1 Inledning

Som en del i utrikesutskottets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet beslutade utrikesutskottet vid sitt sammanträde den 2 februari 2006 att genomföra en studie rörande EU-biståndet.<sup>1</sup> Den 18 juni 2006 fastställde utskottet en arbetsplan för utskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete.<sup>2</sup> Denna uppföljning är vidare en del i utskottets kunskapsfördjupning när det gäller EU:s biståndspolitik.

EU:s medlemsländer och EG:s bistånd svarar för drygt hälften av världens bistånd. Enbart EG:s bistånd uppgick till nästan 7,5 miljarder euro 2005 (ODA). Sverige bidrar, i likhet med övriga medlemsländer, till EG:s bistånd genom dels medlemsavgiften, dels den europeiska utvecklingsfonden.<sup>3</sup> Under 2005 kanaliserade Sverige ca 1,5 miljarder kronor genom EG. Detta motsvarade ca 6 % av det totala svenska biståndet. Sverige påverkar biståndets utformning och användning genom att delta i EU-samarbetet inom biståndsområdet.

Omvänt påverkas Sveriges bilaterala bistånd av de överenskommelser som träffas inom EU-samarbetet. Ett sådant exempel är EU:s policy för utvecklingssamarbetet, Europeiskt samförstånd om utveckling från 2005. Policyn är tudelad där den ena delen gäller både medlemsländernas och EG:s bistånd och den andra delen omfattar EG:s bistånd. Den nya policyn överensstämmer emellertid i hög grad med såväl den svenska utvecklingspolitiken, dvs. politiken för global utveckling, som de globala utvecklingsmålen samt övriga globala utvecklingsinsatser.

EG har i likhet med EU:s medlemsländer ställt sig bakom många internationella deklARATIONER om utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Ett särskilt viktigt dokument är FN:s *millenniedeklaration*, som antogs under FN:s millennietoppmöte 2000. Utifrån denna deklARATIONER har konkreta mål fastställts, de s.k. *millennieutvecklingsmålen*. Ett annat exempel är *ParisdeklARATIONER* om biståndseffektivitet från 2005, som tydliggör ansvarsområden och uppgifter för samarbetsländer och givare. Genomförandet av ParisdeklARATIONER innebär bl.a. att givarna förbinder sig att vara mer samstämmiga, kollektivt effektiva och mindre betungande för samarbetsländerna. Detta innebär exempelvis att givare bör ha gemensamma arrangemang på landnivå för planering, finansiering och genomförande av utvecklingsprogram. Vidare betonas vikten av resultatstyrning och uppföljning. Att genomföra ParisdeklARATIONER innebär således ett ökat samarbete mellan såväl bilaterala som multilaterala aktörer för att samordna insatserna på ett bättre sätt än i dag. I detta

<sup>1</sup> I utskottets beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 18 § riksdagsordningen 1974:153).

<sup>2</sup> Utrikesutskottet, utredningstjänsten, *Arbetsplan för utrikesutskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete*, dnr RD 109-3575-2005/06.

<sup>3</sup> Bidragen till den europeiska utvecklingsfonden utgår ifrån en särskild fördelningsnyckel.

sammanhang kan EU spela en viktig roll eftersom EG:s bistånd ska vara ett komplement till EU-ländernas bistånd, och kommissionen kan ta initiativ för att samordna EG:s och medlemsländernas insatser.

Riksdagen har generellt vid flera tillfällen efterfrågat en utförligare beskrivning av regeringens agerande i EU-frågor.<sup>4</sup> Denna uppföljning syftar till att tillhandahålla ett sådant underlag när det gäller EU:s biståndspolitik.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppföljningen är att ge utrikesutskottet ett fördjupat kunskapsunderlag när det gäller EU:s biståndspolitik och Sveriges deltagande vid utformningen och genomförandet av denna politik. Studien är främst inriktad på EG:s bistånd, dvs. det bistånd som kommissionen genomför och det svenska deltagandet i såväl policyarbetet som planeringen och genomförandet av kommissionens insatser.

Underlaget ska kunna användas vid utskottets beredning av frågor som rör EU-biståndet. Den kunskap som erhålls genom uppföljningen kan vidare utgöra ett underlag för den fortsatta dialogen mellan riksdagen och regeringen om EU:s biståndspolitik. Detta gäller både för utskottets löpande beredning av frågor som rör eller har anknytning till EU:s biståndspolitik och vid beredning av regeringens årliga skrivelse till riksdagen om verksamheten i Europeiska unionen.

Uppföljningen syftar till att besvara följande frågeställningar:

- Hur fungerar EU:s biståndspolitik?
- Vilka strategier och mål finns för det svenska EU-samarbetet när det gäller EU:s biståndspolitik?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan Regeringskansliet och Sida när det gäller utvecklingssamarbetet inom EU och hur samordnas det svenska arbetet?
- Hur påverkar Sverige genomförandet av EU:s biståndspolitik och vilket genomslag har Sverige fått för svenskt biståndspolitiskt tänkande?
- Hur används resultat från uppföljningar och utvärderingar av EG:s bistånd i samband med att svenska ståndpunkter formuleras?
- Vilka möjligheter har riksdagen att påverka svenska ställningstaganden inom EU när det gäller EU:s biståndspolitik?
- Hur arbetar kommissionen med jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet och hur påverkar Sverige detta arbete?
- Hur ser förutsättningarna ut för de svenska enskilda organisationerna att söka och erhålla EU-bidrag?

---

<sup>4</sup> Bland annat bet. 2005/06:UU10.

## 1.2 Avgränsningar och begrepp

Utrikesutskottets uppföljning behandlar Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik. Studien har därmed inriktats mot att undersöka Regeringskansliets och Sidas processer när det gäller hur frågor om EU-biståndet hanteras samt regeringens samråd med och information till riksdagen i frågan. Uppföljningen behandlar inte innehållet i biståndsinsatserna och vilka resultat dessa får.

Beskrivning och analys av det svenska arbetet förutsätter en inblick i EU:s biståndspolitik och hur kommissionen hanterat dessa frågor. Av denna anledning redovisas en översikt över EU:s biståndspolitik. Uppföljningen omfattar inte någon bedömning av mottagarländerna eller olika biståndsformer. Begreppet EU:s biståndspolitik avser både den samordning av de enskilda EU-ländernas biståndsverksamhet som sker inom EU och EG:s bistånd, dvs. det bistånd som beslutas och finansieras gemensamt av medlemsländerna.

Uppföljningen omfattar vidare enbart biståndspolitik, dvs. utvecklings-samarbetet och det humanitära biståndet. Det innebär att andra politikområden som har anknytning till biståndspolitiken som exempelvis handel och jordbruk inte ingår i uppföljningen. Inom EG betraktas ofta biståndet som en integrerad del av utrikespolitiken, vilket bl.a. avspeglas i att EG bedriver olika former av ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med olika länder. Inom ramen för detta samarbete lämnas exempelvis föranslutningsstöd till blivande EU-länder för att anpassa dem till EU-medlemskapets krav. Detta stöd räknas inte som utvecklingsbistånd, ODA, men stödet ingår ofta i uppgifter om EG:s bistånd. (Se förklaring nedan.)

Uppföljningen omfattar inte enskilda EU-länders biståndsverksamhet. I uppföljningen behandlas EU-biståndet främst när det gäller policyfrågor och åtaganden som har beslutats gemensamt av EU:s medlemsländer. Sådana policydokument och åtaganden gäller även för EG:s bistånd.

I uppföljningen används termen bistånd som en benämning på både utvecklings-samarbetet och det humanitära biståndet.

Merparten av uppföljningen avser de delar av EG:s bistånd som räknas som officiellt utvecklingsbistånd, Official Development Assistance (ODA), enligt de definitioner som OECD:s kommitté för biståndsfrågor, DAC, har fastställt. I vissa delar behandlas dock även frågor som rör s.k. Official Aid (OA) enligt DAC:s riktlinjer. OA avser biståndsåtgärder som uppfyller DAC:s kriterier för utvecklingsbistånd (ODA) förutom att det går till länder upptagna på del 2 av DAC:s lista över mottagarländer, countries in transition.

Redovisade bedömningar av resultatet av EG:s bistånd grundas på uppgifter som redovisats av regeringen eller Sida. EG:s bistånd har kritiserats för att vara ineffektivt och kortsiktigt. Det är i synnerhet kommissionens genomförande av biståndet som har varit föremål för kritik. Uppföljningen har på grundval av denna kritik i stor utsträckning koncentrerats på Sveriges deltagande vid beredning av frågor som rör genomförandet av biståndet.

I uppföljningen behandlas de biståndsinstrument som fanns t.o.m. den 31 december 2006. Hur de nya biståndsinstrumenten som trädde i kraft den 1

januari 2007 kommer att tillämpas är i mars 2007 inte klarlagt. Den tidsperiod som uppföljningen avser varierar. Den har anpassats utifrån tillgången på underlag som belyser de frågor som behandlas inom uppföljningen.

### 1.3 Genomförande

Utrikesutskottets uppföljning har utgått från analyser av rapporter och annat skriftligt material. I uppföljningen har ett stort antal intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, Sida och kommissionen genomförts. Dessutom har telefonintervjuer genomförts med biståndsråd vid sex ambassader eller svenska representationer i fält. Urvalet av dessa har gjorts i samråd med Sida. Ett antal ledamöter vid Europaparlamentet har vidare intervjuats.

Under arbetet har vidare en dialog förts med dels Thomas Larue, då verksam vid statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet, dels Patrik Stålgren, vid Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, SADEV.

Inom riksdagen har diskussioner förts med utrikesutskottets kansli, EU-nämndens kansli, EU-samordningen vid riksdagens kammarkansli och riksdagens representant vid EU:s institutioner i Bryssel.

Innehållet i rapporten har faktakontrollerats av företrädare för såväl Regeringskansliet som Sida samt övriga uppgiftslämnare.

Underlag till utskottets uppföljning har tagits fram av Thomas Allvin, Hélène Bagge och Lena Sandström vid riksdagens utredningstjänst.

### 1.4 Rapportens uppläggning

I stora drag är rapporten strukturerad i fem delar som innehåller ett eller flera kapitel. *Den första delen* utgörs av en översikt över EU:s biståndspolitik. Redovisningen omfattar bl.a. den rättsliga grunden för EG:s insatser, mål, biståndsformer, beslutsstruktur och organisation (*kapitel 2*).

I *den andra delen* finns en beskrivning av riksdagen och Europaparlamentet i förhållande till EU:s biståndspolitik. Beskrivningen avser dels förhållandet mellan riksdagen och regeringen när det gäller beredningen av EU-frågor, dels det parlamentariska inflytandet när det gäller EU:s biståndspolitik genom riksdagen och Europaparlamentet (*kapitel 3*).

Den *tredje delen* utgörs av en beskrivning av det svenska arbetet inom EU-samarbetet rörande EU:s biståndspolitik och avser *kapitlen 4–8*. I *kapitel 4* redovisas strategier, mål och handlingsplaner för det svenska EU-arbetet. En beskrivning av ansvarsförhållanden för EU-arbetet i Sverige med tonvikt på gällande ansvarsfördelning när det gäller EU:s biståndspolitik återfinns i *kapitel 5*. I *kapitel 6* finns en redogörelse för det svenska EU-arbetet när det gäller beredning av frågor som rör biståndsområdet samt hur resultat återrapporteras. En jämförelse görs med de riktlinjer som gäller för EU-arbetet i Sverige och hur de tillämpas för frågor som rör EU:s biståndspolitik. *Kapitel*

7 innehåller en redogörelse för bedömningar som har gjorts av framför allt Utrikesdepartementet och Sida när det gäller den svenska påverkan på utformningen och genomförandet av EU:s biståndspolitik.

*Den fjärde delen* består av två fallstudier som utrikesutskottet, på grundval av utskottets tidigare beslut och uttalanden i frågorna, särskilt följer upp. Den första fallstudien är en översikt över jämställdhetsintegreringen i EG:s utvecklingssamarbete i förhållande till svenska insatser inom området och i EU-samarbetet (*kapitel 8*). I *kapitel 9* redovisas frågor som rör möjligheterna för svenska enskilda organisationer att söka och få EU-bidrag. Utgångspunkten för redovisningen är riksdagens behandling av denna fråga.

*Den femte och sista delen* avser utredningstjänstens iakttagelser och slutsatser på grundval av tidigare redovisat underlag (*kapitel 10*).

## 2 EU:s biståndspolitik – en översikt

Detta kapitel innehåller en översikt över hur EU:s biståndspolitik är uppbyggd och hur EU fattar beslut som rör bistånd. Av redovisningen framgår bl.a. följande:

- EU:s biståndspolitik har sedan år 2000 genomgått omfattande reformer och är fortfarande inne i en förändringsprocess. En viktig del av reformen är policyn Europeiskt samförstånd om utveckling som gäller både för EU-ländernas och EG:s (kommissionens) biståndspolitik.
- I och med reformen har genomförandet av EG:s biståndspolitik delegerats till kommissionens delegationer i mottagarländerna. Delegeringen har medfört att fältet har fått en ökad betydelse när EG:s biståndsverksamhet planeras och genomförs. Kommissionens delegationer samråder med EU-ländernas representationer på plats.
- EU:s biståndspolitik utvecklas mot ökad arbetsdelning och samordning mellan EG och EU-länderna. Ett led i denna utveckling är arbetet med att införa en gemensam programplanering av biståndet till enskilda länder.
- Jämfört med andra politikområden inom EU utformas en stor del av biståndspolitikerna i genomförandefasen, dvs. på fältet och i kommissionens genomförandekommittéer.

### 2.1 Bakgrund

EU är världens största biståndsgivare och svarade 2005 för drygt 52 % av världens samlade utvecklingsbistånd.<sup>5</sup> EU:s bistånd avser i detta sammanhang summan av de enskilda EU-ländernas biståndsverksamhet och EG:s bistånd, dvs. det bistånd som beslutas och finansieras gemensamt. EG:s biståndsverksamhet är omfattande och täcker en rad geografiska och tematiska områden. EG:s biståndspolitik, som genomförs av kommissionen, ska vara ett komplement till EU-ländernas nationella bistånd. Därför är samordning mellan kommissionen och medlemsländerna en viktig del av EU:s samlade biståndspolitik.

Sedan år 2000 har EG:s bistånd genomgått omfattande reformer, både vad gäller biståndspolitikens mål, kommissionens organisation för genomförandet och metoder för att planera och implementera biståndet. Landstrategier används mer systematiskt för att styra biståndet, och politikens genomförande har i stor utsträckning delegerats till kommissionens delegationer i respektive mottagarland. År 2000 antog EU också sin första övergripande biståndspolitik, och en ny version kallad Europeiskt samförstånd om utveckling antogs i

<sup>5</sup> Kommissionens rapport om EG:s utvecklingspolitik och genomförandet av det externa biståndet 2005.

december 2005. Policyn slår bl.a. fast att fattigdomsbekämpning är det viktigaste målet för EU:s biståndspolitik. Reformerna pågår fortfarande, och nyligen har EU antagit nya budgetinstrument för biståndet i syfte att göra politiken mer effektiv, överskådlig och flexibel. Mer information om det arbete som bedrivits under 2005 finns i en sammanställning gjord av utrikesutskottet, som redovisas närmare i avsnitt 3.3.

Detta kapitel behandlar främst EG:s bistånd, även om vissa avsnitt rör EU:s bistånd. Med EU:s bistånd menas EG:s bistånd samt den samordning som sker inom ramen för EU av EU-ländernas och EG:s bistånd.

## 2.2 Förhållandet mellan EU:s biståndspolitik och utrikespolitik

Medan biståndspolitiken och många andra politikområden som påverkar tredjeland, t.ex. utrikeshandel, hör till EU:s ”överstatliga” första pelare, där kommissionen både initierar och genomför politiken, utgör EU:s utrikes- och säkerhetspolitik EU:s andra pelare, där samarbetet är mellanstatligt till karaktären och ministerrådet är den dominerande institutionen. Att EU:s relationer till andra länder är ”pelaröverskridande” kan orsaka koordineringsproblem eftersom de två pelarna skiljer sig åt bl.a. när det gäller beslutsfattande, institutionernas roller och finansiering av politiken.

Ett sätt på vilket EU försöker skapa samstämmighet i förbindelserna med andra länder är att anta strategier som ska vägleda EU:s politik inom alla pelare och politikområden i förhållande till en viss grupp av länder. I december 2005 antog t.ex. Europeiska rådet EU:s strategi för Afrika som tar ett helhetsgrepp på EU:s politik gentemot Afrika, med huvudsyftet att hjälpa Afrika att uppnå millenniemålen.<sup>6</sup> Biståndspolitiken är en viktig del av strategin, och eftersom strategin omfattar hela Afrika gäller den både det bistånd som bygger på Cotonouavtalet och det som bygger på det nya grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (se vidare avsnitt 2.5). Rådet antog under 2006 strategier för partnerskapet med Västindien respektive Stilla-havsområdet, och sedan 2001 har EU en strategi för samarbetet med Asien.

## 2.3 Målen för EU:s biståndspolitik

### Europeiskt samförstånd för utveckling

Det främsta policydokumentet för EU:s biståndspolitik är Europeiskt samförstånd om utveckling som antogs av parlamentet, rådet och kommissionen gemensamt i december 2005.<sup>7</sup> Policyn gäller hela EU, alltså både EG-

<sup>6</sup> The EU and Africa: towards a strategic partnership. Rådets dok nr 15961/05

<sup>7</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/87673.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/87673.pdf)

<sup>7</sup> EUT 2006, C 46.



biståndet och medlemsländernas egen biståndspolitik.<sup>8</sup> Dokumentet består därför av två delar, en om EU:s samlade mål för utvecklingssamarbetet och en om EG:s biståndspolitik och hur den ska bidra till att förverkliga de övergripande målen. Policyn gäller för bistånd som räknas som Official Development Assistance (ODA) enligt DAC:s riktlinjer.<sup>9</sup> Därmed omfattar inte policyn t.ex. föranslutningsstöden till blivande EU-medlemmar. Av dokumentet framgår bl.a. följande:

- Det främsta målet för EU:s utvecklingssamarbete är fattigdomsutrotning i samband med en hållbar utveckling, bl.a. i syfte att uppnå millennieutvecklingsmålen. Hållbar utveckling inbegriper gott styre, mänskliga rättigheter, politiska, ekonomiska och sociala aspekter samt miljöaspekter.
- EU ska nå dessa mål och de utvecklingsmål som man enats om vid större FN-konferenser och toppmöten.
- EU ska ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet inom alla politikområden som kan påverka utvecklingsländerna.
- EU tar ställning för principerna om partnerskap och egenansvar.
- EU ska främja bättre givarsamordning och givarkomplementaritet<sup>10</sup> genom att arbeta för en gemensam flerårig programplanering som grundar sig på partnerländernas strategier för minskad fattigdom eller motsvarande.
- EU har antagit en tidsplan för att EU-länderna ska nå målet att biståndet (ODA) uppgår till 0,7 % av BNI senast 2015, med ett mellanliggande mål på 0,56 % av BNI senast 2010. De medlemsländer som anslöt sig till EU efter 2002 ska sträva efter att senast 2015 öka sitt bistånd till 0,33 % av BNI. De minst utvecklade länderna ska prioriteras.
- EG:s utvecklingspolitik ska vara ett komplement till medlemsländernas politik.
- EG kan i huvudsak vara aktivt på följande områden:
  1. Handel och regional integrering.
  2. Miljö och hållbar förvaltning av naturresurser.
  3. Infrastruktur, kommunikationer och transport.
  4. Vatten och energi.
  5. Landsbygdsutveckling, fysisk planering, jordbruk och tryggad livsmedelsförsörjning.
  6. Gott styre, demokrati, mänskliga rättigheter och stöd till ekonomiska och institutionella reformer.
  7. Konfliktförebyggande och s.k. svaga stater.
  8. Mänsklig utveckling.
  9. Social sammanhållning och sysselsättning.

<sup>8</sup> Policyn är en politisk förklaring och är ej rättsligt bindande.

<sup>9</sup> DAC (Development Assistance Committee) är OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd.

<sup>10</sup> Givarkomplementaritet innebär att de olika givarnas åtgärder kompletterar varandra så att inte dubbelarbete uppstår.

- Följande frågor ska integreras i alla EG:s biståndsåtgärder: främjande av mänskliga rättigheter, jämställdhet, demokrati, gott samhällsstyre, barns och ursprungsbefolkningars rättigheter, miljöhållbarhet och kamp mot hiv/aids.

### Komplementaritet, samordning och koherens

Ofta talar man om ”de tre C:na” som grundläggande principer för EG:s bistånd: *complementarity, coordination and coherence* (komplementaritet, samordning och koherens).<sup>11</sup> Komplementaritet och samordning handlar om att EG:s bistånd ska vara ett komplement till EU-ländernas och andra givares bistånd och att de ska samordna sina insatser. Koherens innebär att samstämmighet ska råda mellan EG:s utvecklingspolitik och andra politikområden som påverkar utvecklingsländerna. Som framgår ovan finns det grund för ”de tre C:na” i både EG-fördraget och policydokumentet Europeiskt samförstånd om utveckling. Sedan reformen av biståndspolitiken inleddes 2000 har EU på olika sätt arbetat för att implementera de tre principerna. Nedan redovisas exempel på resultat av detta arbete.

Vad gäller komplementaritet så är Europeiskt samförstånd om utveckling ett viktigt dokument eftersom det slår fast vilka områden som lämpar sig bäst för insatser från EG. I oktober 2006 antog också rådet och medlemsländerna församlade i rådet ”vägledande principer” om komplementaritet och arbetsfördelning.<sup>12</sup> Kommissionen publicerar regelbundet en s.k. givaratlas (Donor Atlas) med statistik över hur EU:s bistånd fördelar sig geografiskt och sektorsvis i syfte att underlätta diskussionen mellan medlemsländerna och andra aktörer kring komplementaritet och samordning.

När det gäller samordning så finns sedan 2001 riktlinjer för den operativa samordningen mellan kommissionen och medlemsländerna. På senare tid har arbetet främst inriktats på att stärka samordningen i planeringsfasen. I mars 2006 presenterade kommissionen ett förslag till en framtida gemensam programplanering, inklusive en ny ram för landstrategier. Rådet välkomnade förslaget i april 2006 och samtyckte till att utarbeta en metod för att nå fram till en gemensam flerårig programplanering.<sup>13</sup>

Beträffande koherens så antog rådet i maj 2005 slutsatser om Policy coherence for development på grundval av ett meddelande från kommissionen.<sup>14</sup> I slutsatserna pekas tolv politikområden ut som berörs av koherensarbetet: handel, miljö, klimatförändring, säkerhet, jordbruk, fiske, globaliseringens sociala dimension inklusive sysselsättning och acceptabla arbetsvillkor, migration, forskning och innovation, informationssamhället, transport och ener-

<sup>11</sup> Ibland används ”konsekvens” som den svenska översättningen i stället för ”koherens”.

<sup>12</sup> I de fall då EU-länderna antar t.ex. slutsatser och resolutioner som i delar saknar rättslig grund i EU:s fördrag så brukar benämningen ”medlemsländerna församlade i rådet” användas som komplement till ”rådet”.

<sup>13</sup> Pressmeddelande. Rådets 2723:e möte. Allmänna frågor och yttre förbindelser. Bilaga 1.

<sup>14</sup> Pressmeddelande. Rådets 2660:e möte. Allmänna frågor och yttre förbindelser.

gi. I oktober 2006 antog rådet och EU-länderna församlade i rådet en arbetsplan för koherens i biståndspolitiken för 2006–2007 efter underlag från kommissionen och ordförandeskapet.<sup>15</sup>

## 2.4 Rättslig grund för EG:s bistånd

EG är en rättslig gemenskap där det krävs en rättslig grund för alla beslut och åtgärder, i synnerhet sådana som har finansiella konsekvenser. Benämningen ”EG:s bistånd” kommer av att EU:s gemensamma biståndspolitik bygger på bestämmelser i EG-fördraget. EG är också, till skillnad från EU, en juridisk person som kan ingå avtal med tredjeländer och organisationer. Vidare har EG observatörsstatus i ett flertal FN-organ och företräds då av kommissionen.

Biståndsåtgärder kan antingen bygga på en förordning som antagits av rådet, ensamt eller tillsammans med parlamentet, eller på ett avtal med ett eller flera tredjeländer.

En förordning eller ett beslut om att ingå ett avtal har i sin tur rättslig grund i en eller flera artiklar i EG-fördraget. Att den rättsliga grunden finns i EG-fördraget innebär att biståndspolitiken hör till vad som brukar benämnas EU:s första pelare, där samarbetet har överstatliga inslag. Det innebär bl.a. att de flesta beslut tas med kvalificerad majoritet i rådet, att Europaparlamentet i allmänhet har medbeslutanderätt och att riksdagen har överlåtit beslutanderätt till EU:s institutioner.<sup>16</sup> Det bör dock observeras att överföringen av beslutanderätt endast gäller EG:s eget bistånd. EU kan inte ta bindande beslut som gäller enskilda medlemsländers biståndspolitik. Däremot kan rådet anta icke-bindande slutsatser och resolutioner som t.ex. rör samordningen mellan medlemsländernas och EG:s biståndspolitik eller nivån på medlemsländernas bistånd.

### Utvecklingssamarbete

EG-fördraget har en särskild avdelning (nr XX, artikel 177–181) som behandlar utvecklingssamarbete. Enligt artikel 177 ska EG:s utvecklingssamarbete, som ska vara ett komplement till medlemsländernas politik, främja:

- en varaktig ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna, särskilt i de mest missgynnade länderna,
- en harmonisk och successiv integration av utvecklingsländerna i världsekonomin,
- kampen mot fattigdomen i utvecklingsländerna.

<sup>15</sup> Rådets dok nr 14075/06.

<sup>16</sup> Kvalificerad majoritet i rådet i dagens EU med 27 medlemsländer innebär 255 av totalt 345 röster (Sverige har 10 röster), samt minst hälften av antalet medlemsländer.

Beslut om åtgärder, som kan ha formen av fleråriga program, ska antas enligt medbeslutandeförfarandet. Beslut fattas då gemensamt av rådet och parlamentet efter förslag av kommissionen.

I EG-fördraget stadgas även följande:

- Politiken ska bidra till det allmänna målet att utveckla demokratin, rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna.
- EG och medlemsländerna ska uppfylla de åtaganden som de har gjort i FN och andra internationella organisationer.
- EG ska beakta målen för utvecklingssamarbetet när man genomför annan politik som påverkar utvecklingsländerna.
- EG och medlemsländerna ska samordna sin politik och samråda om sina biståndsprogram. Kommissionen kan ta initiativ för att främja denna samordning.

Avdelningen om utvecklingssamarbete kom till genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft den 1 november 1993. Dessförinnan förekom att biståndsprogram antogs med stöd av artikel 308. Detta är en flexibilitetsklausul med vilken rådet med enhällighet kan ta beslut som krävs för att genomföra EG:s politik men för vilka det saknas en specifik rättslig grund.

### **Ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete**

En särskild avdelning (nr XXI, artikel 181 a) handlar om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeland. Detta samarbete, som ska vara samstämmigt med utvecklingspolitiken, ska bidra till målet att utveckla demokratin och rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. På detta område beslutar rådet med kvalificerad majoritet efter yttrande från parlamentet. Ett exempel på stöd från EU som klassas som ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete enligt artikel 181 a är föranslutningsstöden som ges till blivande EU-medlemmar för att anpassa länderna till EU-medlemskapets krav.

### **Avtal med tredjeland**

Utvecklingssamarbete samt ekonomiskt och finansiellt samarbete kan även ingå som en del av ett avtal mellan EG och tredjeland. Regler om ingående av avtal finns i artiklarna 300 och 310. Kommissionen förhandlar fram avtalet med tredjelandet på mandat av rådet. Rådet beslutar sedan om undertecknande och ingående av avtalet. Rådet ska inhämta parlamentets yttrande, men för avtal som t.ex. skapar gemensamma institutioner eller har betydande budgetkonsekvenser krävs parlamentets samtycke.

Mer omfattande avtal, ofta kallade associeringsavtal eller partnerskapsavtal, är i allmänhet s.k. blandade avtal där både EG och medlemsländerna är parter utöver de aktuella tredjeländerna. Därför kräver avtalen även medlemsländernas godkännande – i Sveriges fall normalt även godkännande av riks-

dagen enligt 10 kap. 2 § RF. Exempel på blandade avtal med biståndsinslag är Cotonouavtalet som ligger till grund för EU:s utvecklingssamarbete med AVS-länderna (länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet) och de stabiliserings- och associeringsavtal som ingås med länderna på västra Balkan. Se vidare avsnitt 3.3.

## 2.5 EG:s biståndsinstrument

Ett biståndsinstrument är en förordning eller ett avtal på vars grund kommissionen kan fatta beslut om biståndsåtgärder, t.ex. att betala ut pengar till ett specifikt projekt, till sektorsstöd eller budgetstöd. Ett instrument innehåller normalt bestämmelser om:

- biståndets mål och syfte,
- vilka typer av åtgärder som kan finansieras genom instrumentet,
- tillåtna finansieringsformer (t.ex. finansiering av projekt, program och budgetstöd),
- ett finansiellt rambelopp för en flerårig budgetperiod,
- vilka planeringsinstrument (indikativa program etc.) som ska upprättas,
- hur beslut om planeringsinstrument och biståndsåtgärder ska fattas, inklusive inrättande av genomförandekommittéer (se avsnittet om kommissionen i kapitlet om institutioner och organ),
- hur och när instrumentet ska utvärderas och
- eventuella ytterligare bestämmelser, t.ex. om samordning mellan kommissionen och medlemsländerna.

Som ett led i den pågående reformeringen av EG:s biståndspolitik har EU nyligen antagit nya biståndsinstrument som gäller fr.o.m. 2007 och som ska gälla för hela budgetperioden 2007–2013. Detta innebär att den rättsliga regleringen av EG:s biståndspolitik delvis har förändrats. Bland annat har en omfattande flora av geografiska och tematiska förordningar ersatts av ett fåtal. Riksdagen har informerats om de nya biståndsinstrumenten av regeringen bl.a. genom flera faktapromemorior, vid särskilda föredragningar och föredragningar inför rådsmöten i utrikesutskottet samt genom samrådet med EU-nämnden inför rådets behandling av rättsakterna.<sup>17</sup>

De biståndsinstrument som gällde t.om. 2006 och som var i kraft när denna uppföljning genomfördes redovisas i bilaga 1. Undantaget är Cotonouavtalet som fortfarande gäller och redovisas nedan.

<sup>17</sup> 2006/07:FPM23, 2005/06:FPM75, 2005/06:FPM111, 2004/05:FPM73, 2004/05:FPM70, 2004/05:FPM62, 2004/05:FPM46.

## EU:s biståndsinstrument från och med 2007

### *Cotonouavtalet*

Utvecklingssamarbetet med 78 länder i Afrika<sup>18</sup>, Västindien och Stillahavsområdet bygger på Cotonouavtalet, ett partnerskapsavtal mellan EG och medlemsländerna å ena sidan och de 78 länderna å andra sidan som ingicks 2000. Cotonouavtalet gäller t.o.m. 2020 och påverkas inte formellt av de nya biståndsinstrumenten.<sup>19</sup>

Avtalet omfattar både politisk dialog, handel och utvecklingssamarbete. Vidare upprättar avtalet flera gemensamma institutioner, bl.a. ett ministerråd och en parlamentarisk församling.<sup>20</sup> Eftersom inte bara EG utan även de enskilda EU-länderna är parter i avtalet måste det ratificeras av medlemsländerna för att kunna träda i kraft. Sveriges riksdag godkände avtalet i oktober 2001.

Målet för samarbetet mellan EU och AVS-länderna är att minska och på sikt utrota fattigdomen, uppnå en hållbar utveckling samt att gradvis integrera AVS-länderna i världsekonomin.

Biståndet kan bl.a. gå till skuldlättnader och strukturomvandlingsstöd, stöd vid fluktuationer i exportinkomster, ekonomiska och sociala reformer, åtgärder för att höja industrins konkurrenskraft och utbyggnad av sociala tjänster, lokala projekt, humanitärt bistånd och privata investeringar. Biståndet finansieras genom Europeiska utvecklingsfonden (EUF) som inrättats separat från EG:s budget.

Efter beslut i AVS–EU-ministerrådet har vid ett par tillfällen medel från EUF avdelats till ”fonder” som förvaltas av kommissionen för olika ändamål, t.ex. en vattenfond, EU–ACP Water Facility, och en energifond, EU–ACP Energy Facility. År 2003 inrättades även African Peace Facility som kan ge stöd till fredsbevarande insatser som genomförs av Afrikanska unionen.

Förutom kommissionen är Europeiska investeringsbanken en viktig aktör i samarbetet. Banken beslutar om stöd till investeringar i AVS-länderna.

Sydafrika är part i Cotonouavtalet, men avsnittet om utvecklingssamarbete gäller inte för landet. Landet får bistånd genom instrumentet för utvecklingssamarbete.

### *Instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI, Development Cooperation Instrument)*

DCI omfattar alla utvecklingsländer som inte omfattas av IPA, ENPI eller Cotonouavtalet.<sup>21</sup> Det innebär i praktiken utvecklingsländer i Asien, Latinamerika, Centralasien och Mellanöstern samt Sydafrika. I DCI ingår dessut-

<sup>18</sup> Afrika söder om Sahara. De nordafrikanska länderna ingår i EU:s partnerskap med länderna runt Medelhavet.

<sup>19</sup> Däremot kan biståndsinsatser i AVS-länderna finansieras genom de tematiska programmen i det nya instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI).

<sup>20</sup> Mer information om institutionerna finns i avsnitt 2.9.

<sup>21</sup> Enligt kommissionens ursprungliga förslag skulle förordningen även gälla AVS-länderna genom att EUF skulle integreras i EU:s budget. Detta ändrades dock under förhandlingarna.

om fem tematiska program som även kan finansiera biståndsinsatser i AVS-länderna och de länder som omfattas av ENPI.<sup>22</sup> Det främsta målet för biståndet från DCI är att utrota fattigdomen inom ramen för en hållbar utveckling och även att uppnå millennieutvecklingsmålen och främja demokrati, god samhällsstyrning och respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen. Förordningen antogs i december 2006.<sup>23</sup>

#### *Grannskaps- och partnerskapsinstrument (ENPI, European Neighbourhood and Partnership Instrument)*

Instrumentet omfattar länderna i EU:s södra och östra närområde: Algeriet, Armenien, Azerbajdzjan, Egypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldavien, Marocko, Palestinska myndigheten för Västbanken och Gaza, Ryska federationen, Syrien, Tunisien, Ukraina och Vitryssland.

Det bistånd som ges till grannländerna runt Medelhavsområdet ska stödja EU:s partnerskap med dessa länder vilket brukar benämnas Barcelonaprocessen. Samarbetet med de enskilda länderna bygger på associeringsavtal (s.k. Europa-Medelhavsavtal) med vart och ett av länderna, vilka förutom politisk dialog och handelsfrågor omfattar ekonomiskt samarbete för att stödja ekonomisk utveckling och strukturomvandling i länderna. Avtalen ska från EU:s sida både antas av ministerrådet och ratificerats av respektive EU-land. I dag har EU ingått avtal med de flesta av Medelhavsländerna.

Barcelonaprocessen styrs genom regelbundna multilaterala möten. Den högsta nivån är ministerkonferenserna som hålls två gånger årligen mellan utrikesministrarna i EU- och Medelhavsländerna. Ibland sammankallas även ministerkonferenser mellan fackministrar när särskilda frågor behöver diskuteras. Ministerkonferenserna antar slutsatser som rör hela Europa-Medelhavs-samarbetet, inklusive biståndsfrågor.

ENPI-förordningen antogs i oktober 2006.<sup>24</sup>

#### *Föranslutningsinstrumentet (IPA, Instrument for Pre-Accession)*

Instrumentet omfattar alla kandidatländer och potentiella kandidatländer, bl.a. länderna på västra Balkan och Turkiet. Biståndet till länderna på västra Balkan ska stödja den s.k. stabiliserings- och associeringsprocessen med vilken länderna ska knytas närmare till EU genom ingående av stabiliserings- och associeringsavtal. Avtalen måste ratificeras av EU-länderna för att träda i kraft. Alla länder som ingår i stabiliserings- och associeringsprocessen kan bli aktuella för EU-medlemskap. I dag är Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Turkiet officiella kandidatländer för EU-medlemskap. Vid intervju med företrädare för kommissionens GD Utveckling har framkommit

<sup>22</sup> De tematiska programmen heter Att investera i människor, Miljön och hållbar förvaltning av naturresurser inklusive energi, Icke-statliga aktörer och lokala myndigheter inom utveckling, Tryggad livsmedelsförsörjning och Migration och asyl.

<sup>23</sup> Förordning nr 1905/2006.

<sup>24</sup> Förordning nr 1638/2006.

att kommissionen inte anser att Europeiskt samförstånd om utveckling är tillämpligt på föranslutningsstöden. IPA-förordningen antogs i juli 2006.<sup>25</sup>

*Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR, European Instrument for Democracy and Human Rights).*

Genom instrumentet ska EG ge bistånd som överensstämmer med EU:s övergripande utrikespolitik och som ska bidra till att utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Biståndet ska vara i överensstämmelse med EG:s utvecklingssamarbete och EU:s utrikespolitik samt komplettera det bistånd som ges genom övriga biståndsinstrument och Cotonouavtalet. Förordningen antogs i december 2006.<sup>26</sup>

*Stabilitetsinstrumentet (IFS, Instrument for Stability)*

Instrumentet ska kunna användas för att avhjälpa kriser och instabilitet både på kort och lång sikt. Med stabilitetsinstrumentet ska EU snabbt kunna reagera på kriser och skapa tillräckligt stabila förutsättningar för att de ordinarie instrumenten för utvecklingssamarbete ska kunna användas. Förordningen antogs i november 2006.<sup>27</sup>

## 2.6 Humanitärt bistånd

Det humanitära biståndet handläggs separat från utvecklingsbiståndet av Europeiska byrån för humanitärt bistånd (ECHO). ECHOs verksamhet finansieras genom EG:s budget och bygger på en särskild förordning.<sup>28</sup> Merparten av pengarna som betalas ut av ECHO kanaliseras genom FN-organ och icke-statliga organisationer. Under 2005 gjorde ECHO 91 utbetalningar om totalt ca 652,5 miljoner euro.

Förordningen för humanitärt bistånd ersätts inte av de nya biståndsinstrumenten.

## 2.7 Makrofinansiellt bistånd

Med makrofinansiellt bistånd avses stöd som ges till länder som drabbats av allvarliga men i allmänhet tillfälliga makroekonomiska problem, t.ex. problem med betalningsbalansen. Stödet kan ges i form av lån eller bidrag och är ofta villkorat med att landet ska vidta vissa ekonomisk-politiska åtgärder. Makrofinansiellt bistånd började användas under 90-talet och riktade sig då främst till länderna i Östeuropa. I dag går makrofinansiellt stöd framför allt

---

<sup>25</sup> Förordning nr 1085/2006

<sup>26</sup> Förordning nr 1889/2006.

<sup>27</sup> Förordning nr 1717/2006.

<sup>28</sup> Förordning nr 1257/96.



till länderna på västra Balkan och i Kaukasus. Det finns inget program för makrofinansiellt stöd, utan varje stöd måste beslutas separat av rådet med grund i artikel 308 i EG-fördraget. På grund av stödets ”ad hoc-karaktär” varierar de utbetalda beloppen kraftigt från år till år. Under 2005 betalades totalt 66,5 miljoner euro ut i makrofinansiellt bistånd till Albanien, Armenien, Bosnien och Hercegovina, Serbien och Montenegro samt Tadzjikistan. Kommissionen genomför insatserna i samarbete med IMF och Världsbanken.

Det makrofinansiella biståndet ska inte sammanblandas med budgetstöd, vilket ges genom de vanliga biståndsinstrumenten.

## 2.8 EG:s bistånd i siffror

### EG:s bistånd fördelat på ODA och OA

I nedanstående tabell redovisas EG:s totala externa bistånd (ODA och OA) från både EG:s budget och EUF.

TABELL 1 EG:S BISTÅND FÖRDELAT PÅ ODA OCH OA  
(BETALNINGAR, MILJONER EURO)

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>ODA</b>	5 891,8	5 920,3	6 331,1	6 926,2	7 497,4
<b>OA</b>	1 808,4	1 984,4	2 822,1	3 347,8	3 236,2
<b>Totalt</b>	7 700,2	7 904,7	9 153,2	10 274,0	10 733,6
<b>andel ODA</b>	76,5 %	74,9 %	69,2 %	67,4 %	69,8 %

Källa: Kommissionens årsrapporter 2004, 2005 och 2006 om europeiska gemenskapens utvecklingspolitik och det yttre biståndet.

Av tabellen framgår att biståndet har ökat med nästan 40 % från 2001 till 2005. Utbetalningar som klassas som ODA och OA har ökat med ungefär lika mycket i absoluta tal, men andelen ODA av det totala externa biståndet har minskat något under perioden.

### Fördelning på geografiska regioner

I tabellen nedan redovisas hur EG:s bilaterala bistånd (ODA och OA) fördelade sig geografiskt under 2002–2005.

TABELL 2 GEOGRAFISK FÖRDELNING AV EG:S BISTÅND (BETALNINGAR, MILJONER EURO. AVSER ODA OM INGET ANNAT ANGES.)

Region	2002	2003	2004	2005	2005 andel av total
Europa inkl. Ryssland (OA) <sup>29</sup>	1 958	2 738	3 246	3 146	34 %
Afrika, söder om Sahara	2 027	2 299	2 357	2 597	28 %
Asien, exkl. Mellanöstern	784	717	791	1 064	11 %
Europa (ODA) <sup>30</sup>	1 074	640	733	780	8 %
Afrika, norr om Sahara	340	346	558	559	6 %
Mellanöstern	307	409	511	420	5 %
Nord- och Centralamerika	243	228	308	305	3 %
Sydamerika	128	210	152	233	3 %
Oceanien	36	40	54	72	1 %
Mer avancerade utvecklingsländer (OA) <sup>31</sup>	26	76	94	82	1 %
Summa geografiskt fördelat bistånd	6 923	7 703	8 804	9 258	100 %

Källa: kommissionens årsrapporter om EU:s bistånd 2004, 2005 och 2006.

Tabellen omfattar ODA och OA från både EG:s budget och EUF som har specificerats på ett geografiskt område. Utelämnade poster är bistånd till ospecificerade utvecklingsländer och bistånd som förmedlats via andra internationella organ. Av tabellen framgår att den största andelen av EG:s bistånd 2005, 34 %, lämnades till europeiska länder som inte klassas som utvecklingsländer enligt DAC. Föranslutningsstöden utgör således en stor andel av EG:s bistånd. Afrika söder om Sahara erhöll 28 % av EG:s bistånd, vilket innebär att regionen är den näst största bidragsmottagaren.

### Finansieringen av EG:s bistånd

Finansieringen av EG:s bistånd kommer från två källor: EG:s budget och Europeiska utvecklingsfonden (EUF).

<sup>29</sup> Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Ryssland, Slovakien, Tjeckien, Ukraina, Ungern och Vitryssland. För 2005 ej Ukraina och Vitryssland.

<sup>30</sup> Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, FYROM, Moldavien, Turkiet, Serbien och Montenegro. För 2005 även Ukraina och Vitryssland. För 2002 även Malta och Slovenien.

<sup>31</sup> Här ingår bl.a. Cypern, Franska Polynesien, Israel, Malta, Nya Kaledonien och Slovenien. För 2002 ej Malta och Slovenien.

*EG:s budget*

EG:s budget antas av rådet och parlamentet på förslag av kommissionen och finansieras genom EU-ländernas medlemsavgifter. Under budgetperioden 2000–2006 har budgeten bestått av sju utgiftsrubriker: Jordbruk, Strukturåtgärder, Inre politik, Externa åtgärder, Administration, Reserver och Strategi inför anslutningen. Biståndsrelaterade utgifter finns under rubrikerna Externa åtgärder (utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd) och Strategi inför anslutningen (föranslutningsstöd inför EU-medlemskap).

År 2005 uppgick betalningarna från EG:s budget inklusive ändringsbudgetar till ca 104,8 miljarder euro<sup>32</sup>, vilket motsvarar ca 973 miljarder kronor. Sveriges medlemsavgift var samma år ca 2,7 miljarder euro, vilket motsvarade ca 2,6 % av samtliga medlemsländers avgifter.<sup>33</sup>

Under 2005 betalade kommissionen ut ca 8,2 miljarder euro i externt bistånd från EG:s budget, varav 7,9 miljarder utgörs av Official Development Assistance (ODA) och Official Aid (OA) enligt DAC:s riktlinjer. Med OA menas biståndsåtgärder som uppfyller DAC:s kriterier för utvecklingsbistånd (ODA) förutom att det går till länder upptagna på del 2 av DAC:s lista över mottagarländer ("countries in transition"). Från EG:s budget går OA främst till anslutnings- och kandidatländer i Östeuropa samt Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Det utbetalade biståndet inklusive OA uppgick därmed till ca 7,5 % av EG-budgetens samlade utgifter under 2005.

Regler för budgetens användning finns i EG:s budgetförordningar.<sup>34</sup>

*Europeiska utvecklingsfonden*

Utvecklingssamarbetet med AVS-länderna finansieras genom Europeiska utvecklingsfonden (EUF). EUF består av fastställda bidrag från medlemsländerna. I och med Cotonouavtalet etablerades en nionde utvecklingsfond, EUF 9, om totalt 13,8 miljarder euro.<sup>35</sup> Av detta belopp ska 13,5 miljarder euro tillkomma AVS-länderna.<sup>36</sup> Sveriges bidrag till EUF 9 fastställdes till 376,74 miljoner euro.<sup>37</sup>

Från EUF 9 har det avsatts 2,2 miljarder euro till en investeringsfacilitet (IF) som förvaltas av Europeiska investeringsbanken (EIB), och ytterligare 195 miljoner euro är avsatta för räntesubventioner. Därutöver deltar EIB i samarbetet genom utlåning av 1,7 miljarder euro av sina egna medel.

<sup>32</sup> European Commission. *Allocation of 2005 EU expenditure by member state*. Tabell 3 g.

<sup>33</sup> European Commission. *Allocation of 2005 EU expenditure by member state*. Tabell 2.

<sup>34</sup> Rådets förordning nr 1605/2002 och kommissionens förordning nr 2342/2002, konsoliderade versioner.

<sup>35</sup> I formell mening inrättades EUF 9 genom EU-ländernas interna avtal om finansiering och förvaltning av AVS-biståndet.

<sup>36</sup> Resten går dels till kommissionens administration av fonden, dels till de s.k. utomeuropeiska länderna och territorierna.

<sup>37</sup> De tidigare utvecklingsfonderna finansierade samarbetet med AVS-länderna under Lomékonventionerna som föregick Cotonouavtalet.

I juli 2006 ingick EU-länderna ett nytt internt avtal för att inrätta en tionde utvecklingsfond om totalt ca 22,6 miljarder euro för perioden 2008–2013. Sveriges bidrag till fonden är 2,74 %, dvs. drygt 621 miljoner euro.<sup>38</sup>

Från EUF 10 kommer 1,1 miljarder euro att avsättas till IF och 400 miljoner euro till räntesubventioner. Därutöver deltar EIB i samarbetet genom utlåning av 2 miljarder euro av sina egna medel.

Under 2005 betalade kommissionen ut ca 2 544 miljoner euro i externt bistånd från EUF<sup>39</sup>, varav 2 456 miljoner utgörs av ODA och OA enligt DAC:s riktlinjer.

Regler för hur budgetmedel från EUF 9 får användas finns i budgetförordningen för den nionde Europeiska utvecklingsfonden.<sup>40</sup> Kommissionen har ännu inte lagt fram förslag till budgetförordning för EUF 10.

## 2.9 Institutioner och organ

Uppgifterna i detta avsnitt avser situationen efter EU:s utvidgning den 1 januari 2007 om inget annat anges.

### Kommissionen

Kommissionen är den EU-institution som har påverkats mest av den pågående reformen av EG:s biståndspolitik. Delegeringen av politikens genomförande till kommissionens delegationer i mottagarländerna har bl.a. medfört att personal har flyttats ut från generaldirektorat och avdelningar vid kommissionens högkvarter i Bryssel (framför allt GD Utveckling och EuropeAid) till delegationerna. Delegationernas arbete med att förverkliga de beslutade landstrategierna leds av den nyinrättade avdelningen EuropeAid.

#### *Allmänt om kommissionen*

Kommissionen har till uppgift att lägga förslag till lagstiftning och andra beslut inom EU, att genomföra de fattade besluten och övervaka att dessa följs i medlemsländerna. På de flesta områden inom EU-samarbetet har kommissionen ”förslagsmonopol”, dvs. det är endast kommissionen som formellt kan lägga fram förslag till nya lagar och bestämmelser. Kommissionen förvaltar även EU:s budget och Europeiska utvecklingsfonden.

Kommissionen består av 27 kommissionärer och fattar beslut kollegialt, med majoritetsbeslut om så behövs. Varje kommissionär har ett eller flera generaldirektorat (GD) eller motsvarande avdelningar till sitt förfogande, förutom kommissionens ordförande som har generalsekretariatet.

<sup>38</sup> EUT L 247, 9.9.2006, s. 32.

<sup>39</sup> Både från EUF 9 och de tidigare ej avslutade fonderna EUF 6,7 och 8.

<sup>40</sup> Budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden. EUT L 83, 2003.

### *Kommissionärer inom biståndsområdet*

Tre kommissionärer är särskilt ansvariga för biståndspolitiken.

- Louis Michel (Belgien) är kommissionär för utveckling och humanitärt bistånd. Under kommissionären sorterar GD Utveckling och Kontoret för humanitärt bistånd (ECHO).
- Benita Ferrero-Waldner (Österrike) är kommissionär för yttre förbindelser och den europeiska grannskapspolitiken. Under kommissionären sorterar GD Yttre förbindelser och Byrån för samarbete EuropeAid.
- Olli Rehn (Finland) är kommissionär för utvidgningen. Under kommissionären sorterar GD Utvidgning.

### *Generaldirektorat och tjänsteavdelningar*

Flera generaldirektorat och avdelningar inom kommissionen är inblandade i biståndspolitiken.

*GD Yttre förbindelser* ansvarar för kommissionens deltagande i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Generaldirektoratet har direkt ansvar för EU:s förbindelser med Östeuropa och Centralasien, Asien och Latinamerika samt Mellanöstern och Nordafrika, vilket innebär att de programplanerar biståndet till dessa regioner. GD Yttre förbindelser är också huvudman för kommissionens delegationer i tredjeland, dit genomförandet av biståndspolitiken har delegerats.

*GD Utveckling* arbetar med att formulera EU:s övergripande biståndspolicy och bistår andra generaldirektorat med deras ansvarsområden inom biståndsområdet. Generaldirektoratet ansvarar för EU:s relationer med AVS-länderna och programplanerar biståndet från EUF. Det har också ansvar för att planera vissa tematiska program som omfattar alla geografiska regioner.

*Byrån för samarbete EuropeAid (AIDCO)* bildades 2001 som ett led i reformeringen av EU:s biståndspolitik. Byrån ansvarar för att implementera allt bistånd som finansieras via EG:s budget och EUF med undantag för humanitärt bistånd, makrofinansierat stöd, föranslutningsstöd, åtgärder inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och stöd från ”mekanismen för akuta ingripanden”.<sup>41</sup> Det är sålunda genom EuropeAid som huvudparten av EG:s biståndsmedel betalas ut. Beredningen av de beslut som EuropeAid ska genomföra, t.ex. framtagandet av landstrategiprogram och regionala program, sker vid GD Utveckling och GD Yttre förbindelser.

Ett annat led i reformeringen av biståndspolitiken var att delegera mer av genomförandet till kommissionens delegationer i tredjeland, vilket har genomförts gradvis under ett antal år. Det innebär att delegationerna är ansvariga

<sup>41</sup> Mekanismen för akuta ingripanden används för att snabbt kunna lösgöra biståndsmedel vid en krissituation. Den inrättades genom rådets förordning (EG) nr 381/2001.

ga för stora delar av projektcykeln, som att identifiera och förvalta insatser, upphandling och utbetalningar. EuropeAids uppgift har därmed förskjutits till övervakning, inklusive utvärderingar, och stöd till delegationerna.

*GD Humanitärt bistånd* (ECHO) ansvarar för det humanitära biståndet. ECHO lyder under samma kommissionär som GD Utveckling, men i övrigt är dess verksamhet helt separerad från de andra generaldirektoraten. Det humanitära biståndet genomförs inte av EuropeAid.

*GD Utvidgning* har ett övergripande ansvar för föranslutningsstöden. Generaldirektoratet programplanerar i dag stöd från det nya föranslutningsinstrumentet IPA. Tidigare omfattade dess ansvar att programplanera stöd från PHARE och CARDS.

Därutöver hanterar ett antal övriga generaldirektorat biståndspolitiska frågor. *GD Ekonomi och finans* ansvarar för makrofinansiering. *GD Regionalpolitik* delar ansvar med GD Utvidgning för delar av det nya föranslutningsinstrumentet IPA och ansvarade för det tidigare föranslutningsprogrammet ISPA. *GD Jordbruk* ansvarar för den del av det nya föranslutningsinstrumentet som rör jordbruket, och ansvarade för det tidigare föranslutningsprogrammet på jordbruksområdet (SAPARD).

Ett organisationsschema över kommissionens organisation på biståndsområdet finns i bilaga 4.

### *Delegationer*

Reformen av EG:s biståndspolitik som inleddes 2000 har inneburit att delegationerna har fått en ny och väsentlig uppgift när det gäller att genomföra EG:s bistånd. De är inblandade i hela projektcykeln, från att initiera och planera EG:s biståndsverksamhet i ett land till att förvalta enskilda projekt och samordna biståndsverksamheten med andra givare i fält. Denna ”decentralisering” av kommissionens biståndsverksamhet har inneburit att personal från kommissionen i Bryssel, framför allt GD Utveckling, har flyttats ut till delegationerna för att förstärka deras kapacitet.

Kommissionen har i dag delegationer i 118 länder utanför EU och 5 delegationer i anslutning till internationella organisationer (FN, OECD, OSSE och WTO).<sup>42</sup> Delegationerna sorterar formellt under Generaldirektoratet för yttre förbindelser. Deras uppgifter är att presentera och förklara EU:s politik, rapportera till kommissionen om utvecklingen i landet, genomföra viss EU-politik och när så behövs föra förhandlingar med landet eller organisationen och EU-ländernas representationer på plats.

<sup>42</sup> Kommissionens webbplats.  
[http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/delegations/intro/role.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/delegations/intro/role.htm)

I Serbien (inkl. Kosovo), Montenegro och Makedonien genomförs biståndet av en särskild myndighet, Europeiska byrån för återuppbyggnad (EAR, European Agency for Reconstruction). Byrån, som är en självständig myndighet upprättad genom en förordning, ersätter kommissionens delegationer i området vad gäller genomförandet av EG:s bistånd. EAR leds av en styrelse bestående av representanter för medlemsländerna och kommissionen. EAR har sitt huvudkontor i Thessaloniki och har genomförandekontor i Belgrad, Pristina, Podgorica och Skopje.

### *Genomförandekommittéer*

Genomförandekommittéer eller verkställighetskommittéer kallas de kommittéer som har till uppgift att genomföra EG-rättsakter genom att anta detaljbeslut. En genomförandekommitté består av en ordförande från kommissionen (en hög tjänsteman från ansvarigt generaldirektorat) och representanter från medlemsländerna. Kommissionen lägger fram sina förslag till beslut inför kommittén, som formellt har olika möjligheter att påverka eller stoppa förslaget beroende på kommitténs typ. Kommittéerna är dels ett sätt för medlemsländerna att få inflytande på kommissionens genomförandebeslut, dels ett sätt för kommissionen att få del av expertkunskaper från medlemsländerna.

Enligt kommissionens rapport om kommittéernas arbete 2005 fanns det totalt 250 genomförandekommittéer verksamma inom EU:s samtliga politikområden. Alla kommittéer har sin rättsliga grund i den rättsakt som ska genomföras, där det också framgår vilka regler som ska gälla för kommitténs arbete. Ytterligare föreskrifter finns i kommitténs arbetsordning, som antas av varje kommitté.

Det finns fyra typer av kommittéer enligt följande:<sup>43</sup>

1. *Rådgivande kommittéer.* En rådgivande kommitté har inga formella möjligheter att stoppa eller påverka kommissionens beslut. Kommissionen ska dock ta största hänsyn till kommitténs yttrande, som ska protokollföras.
2. *Förvaltande kommittéer.* En förvaltande kommitté antar yttranden med kvalificerad majoritet.<sup>44</sup> Om kommitténs yttrande går emot kommissionens beslut, ska ärendet överlämnas till rådet. Verkställandet av kommissionens beslut skjuts då upp i maximalt tre månader. Under denna tid kan rådet fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet. Om kommittén inte antar något yttrande gäller kommissionens beslut.
3. *Föreskrivande kommittéer.* En föreskrivande kommitté antar yttranden med kvalificerad majoritet enligt samma regler som för beslut i rådet. Kommissionen behöver kommitténs samtycke för att kunna fatta beslut.

<sup>43</sup> Detta regleras i rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom rådets beslut 2006/512/EG.

<sup>44</sup> Definitionen av kvalificerad majoritet är densamma som för ministerrådet. Se avsnittet om rådet.

Om yttrandet går emot kommissionens förslag, eller om inget yttrande avges, ska kommissionen lägga fram förslag till åtgärder för Europaparlamentet och rådet.

4. *Föreskrivande kommittéer med kontroll.* Enligt denna variant av det föreskrivande förfarandet kan Europaparlamentet eller rådet stoppa ett förslag till beslut. Detta kan göras med hänvisning till att förslaget går utöver de genomförandebefogenheter som anges i rättsakten, att det inte är förenligt med syftet eller innehållet i rättsakten eller att det inte respekterar subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen.

Förslag till åtgärder som bygger på rättsakter som antagits genom medbeslutandeförfarandet ska skickas till Europaparlamentet, som kan anta en resolution om det anser att förslaget överskrider kommissionens genomförandebefogenheter. Ansvarig kommissionär ska då informera parlamentet om de åtgärder som kommissionen avser att vidta med anledning av resolutionen.

#### *Genomförandekommittéer på biståndsområdet*

På biståndsområdet är genomförandekommittéernas uppgifter framför allt att behandla och besluta om kommissionens förslag till landstrategier, indikativa program och enskilda projekt.<sup>45</sup> I flera fall kan kommissionen självständigt, eller genom ett enklare förfarande, fatta beslut om enskilda projekt upp till en viss beloppsgräns. Reformen av EG:s biståndspolitik har bl.a. inneburit att kommittéerna i högre grad än tidigare behandlar långsiktiga planeringsinstrument, t.ex. landstrategier.

Kommittéernas mandat finns i den rättsakt som ligger till grund för det aktuella biståndsprogrammet. Exempelvis är DCI-kommittén inrättad genom artikel 35 i DCI-förordningen. Där framgår bl.a. vilket kommittéförfarande som ska användas för att fatta beslut. EUF-kommittén är inrättad genom EU-ländernas interna avtal om finansiering och administration av EG:s bistånd inom ramen för Cotonouavtalet.

Som ett resultat av de nya biståndsinstrumenten har antalet kommittéer minskat, och det finns från och med 2007 sju kommittéer som genomför biståndspolitiken. De fem första i uppräkningsordningen nedan har införts genom de nya biståndsinstrumenten. De flesta kommittéer tillämpar förvaltningsförfarandet när de fattar beslut.

1. DCI-kommittén (för genomförande av instrumentet för utvecklings-samarbete)
2. ENPI-kommittén (för genomförande av grannskaps- och partnerskapsinstrumentet)
3. IPA-kommittén (för genomförande av föranslutningsinstrumentet)

<sup>45</sup> För vissa geografiska områden krävs kommitténs godkännande för varje projekt, för andra godkänner kommittén årliga handlingsprogram.



4. EIDHR-kommittén (för genomförande av instrumentet om stöd till demokrati och mänskliga rättigheter).
5. IFS-kommittén (för genomförande av stabilitetsinstrumentet).
6. EUF-kommittén (kommittén för Europeiska utvecklingsfonden, dvs. för stöd till AVS-länderna).<sup>46</sup>
7. HAC-kommittén (kommittén för humanitärt bistånd).

Information om de kommittéer som fanns t.o.m. 2006, och som därmed har omfattats av denna uppföljning, finns i bilaga 2.

### *Expertgrupper*

Kommissionen tar ofta hjälp av s.k. expertgrupper i arbetet med att förbereda lagförslag, meddelanden och andra initiativ. Expertgruppernas huvudsakliga uppgift är att ge kommissionen tillgång till expertis som inte finns internt inom kommissionen.<sup>47</sup> Enligt en ESO-rapport<sup>48</sup> kan expertgrupper dock tjäna flera syften, bl.a. att bygga konsensus på ett tidigt stadium i policyprocessen, vilket därmed underlättar den formella beslutsprocessen när kommissionen väl har lagt fram sitt förslag. Detta bekräftas vid en intervju med en vice generaldirektör i kommissionen, som berättar att expertgrupper bl.a. används för att inhämta preliminära synpunkter från medlemsländerna, för att samordna synpunkter inför möten i andra internationella forum och för erfarenhetsutbyte i metodfrågor. I viss utsträckning används även expertgrupper i genomförandefasen, t.ex. för att diskutera hur riktlinjer och ståndpunkter som antagits av rådet bör implementeras av medlemsländerna.

En expertgrupp inrättas antingen genom ett beslut av kommissionen, eller av ett generaldirektorat efter samråd med generalsekretariatet.<sup>49</sup> De senare kallas för ”informella expertgrupper” eftersom de saknar de förras legala grund. Expertgrupper kan vara både tillfälliga eller permanenta, och en expertgrupp kan existera på papperet utan att ha varit aktiv på mycket länge. Detta, i kombination med att definitionen av en expertgrupp är oklar, gör att det kan vara svårt att överblicka hur många och vilka expertgrupper som finns. Denna bild bekräftas i en forskarantologi där det påpekas att det i dag saknas officiell statistik på hur många expertgrupper som egentligen finns, alltifrån 100 till 900 omnämns i litteraturen. Anledningen till att det är svårt att få fram en exakt uppgift om antalet är att många expertgrupper har undergrupper som ofta sammanträder mer frekvent än huvudgrupperna.<sup>50</sup> Kommis-

<sup>46</sup> I EUF-kommittén bestäms ländernas röstetal i förhållande till deras bidrag till utvecklingsfonden. För EUF 9 innebär kvalificerad majoritet minst 145 röster av totalt 221 samt minst 8 medlemsländer. Sverige har 6 röster. I EUF 10 har Sverige 27 röster av totalt 999.

<sup>47</sup> Kommissionens webbinformation om expertgrupper:

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/faq/faq.cfm?aide=2>

<sup>48</sup> Larsson, Torbjörn, *Precooking in the European Union*, Ds 2003:16.

<sup>49</sup> I vissa fall inrättas även expertgrupper som resultat av beslut i rådet.

<sup>50</sup> Blomgren, Magnus och Bergman, Torbjörn (red), *EU och Sverige*, Liber AB 2005.

sionen har dock inrättat ett sökbart register över expertgrupper på sin webbplats i syfte att öka öppenheten och insynen i EU:s beslutsprocess.<sup>51</sup>

Enligt den angivna ESO-rapporten gör det stora antalet expertgrupper den förberedande fasen av policyprocessen fragmentiserad och svåröverblickbar, och medför att många medlemsländer koncentrerar sig på att påverka EU-systemet genom de mer formaliserade strukturerna senare i beslutsprocessen, t.ex. rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer, medan de lämnar expertgrupperna att i stor utsträckning sköta sig själva.<sup>52</sup>

Det är kommissionen som avgör expertgruppens sammansättning och hur gruppens arbete ska användas. Enligt kommissionens webbinformation om expertgrupper finns det dock tre huvudtyper av expertgrupper:

1. Expertgruppen består av nationella tjänstemän från myndigheter eller regeringskanslier i medlemsländerna. När kommissionen ska inrätta en sådan grupp skickas vanligen en förfrågan till myndigheten/kansliet, som utser en lämplig tjänsteman för uppgiften.
2. Expertgruppen består av experter från det civila samhället, t.ex. forskare och akademiker eller representanter för intresseorganisationer eller frivilligorganisationer.
3. Expertgruppen består både av nationella tjänstemän och experter från civilsamhället.

Enligt kommissionens information kan deltagare i expertgrupper utses antingen som representanter för sin organisation, t.ex. en nationell myndighet, eller i en personlig kapacitet. I det första fallet kan kommissionen låta organisationen utse en lämplig person.

En expertgrupp kan sägas ha inflytande på beslutsprocessen i EU genom att den är aktiv på ett mycket tidigt stadium i policyprocessen, nämligen medan kommissionen fortfarande bereder en fråga. Däremot har en expertgrupp inga formella möjligheter att påverka kommissionen eftersom det är kommissionen själv som inrättar grupper och avgör hur de ska användas. Expertgrupperna är därför i formell mening inte en del av EU:s beslutsprocess. Enligt den tidigare nämnda forskarantologin följer dock kommissionen ofta expertgruppernas förslag och rekommendationer. Kommissionen ser expertgrupperna som en viktig resurs vad gäller att fastställa EU:s dagordning, förbereda initiativ, mobilisera stöd och skapa konsensus.

#### *Expertgrupper inom biståndsområdet*

Enligt registret över expertgrupper på kommissionens webbplats finns det 35 expertgrupper inom området utveckling och en expertgrupp inom området humanitärt bistånd (se bilaga 3). Därutöver kan expertgrupper inom andra områden, t.ex. handel och yttre förbindelser, behandla angränsande frågor

<sup>51</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

<sup>52</sup> Ds 2003:16. *Precooking in the European Union*, s. 24.

(t.ex. expertgruppen för handel och utveckling, som sorterar under Generaldirektoratet för handel). Vissa av de grupper som redovisas i registret förefaller ha flera funktioner utöver vad som framgår av kommissionens uppgifter på dess webbplats. Enligt vad som har framkommit vid en intervju med den Sidatjänsteman som representerar Sverige i gruppen för chefer för EU-ländernas utvärderingsenheter (EU-HES) så är denna grupp ett forum för samråd och information mellan EU-länderna och utgör inte en expertresurs åt kommissionen. Gruppen ska tvärtom flera gånger ha hävdats sitt oberoende gentemot kommissionen, enligt företrädaren för Sida. En liknande grupp är gruppen för generaldirektörerna för EU-ländernas biståndsmyndigheter. Denna grupp finns med i kommissionens register över expertgrupper, men inte i Sidas egen lista över expertgrupper som man deltar i. I gruppen deltar utrikesrådet för internationellt utvecklingssamarbete, men Sidas generaldirektör har deltagit vid ett tillfälle.

En orsak till att det råder oklarhet om expertgruppernas uppgifter är att de flesta grupperna inom biståndsområdet är informella, vilket gör att det saknas ett formellt beslut som slår fast gruppens mandat. De flesta grupperna består dock av tjänstemän från de nationella biståndsadministrationerna. Både tjänstemän från Utrikesdepartementet och Sida deltar i expertgrupper som behandlar biståndsrelaterade frågor. Vid en intervju med vice generaldirektören för GD Utveckling har framkommit att kommissionen utgår ifrån att de experter som skickas ut från EU-ländernas statsförvaltningar representerar sina regeringar och kan tala för dem.

## Rådet

Europeiska unionens råd ("ministerrådet") brukar kallas för EU:s högsta beslutande organ. Det är ministerrådet som stiftar nya lagar inom EU och som ingår internationella avtal för EU:s räkning. I många frågor delar ministerrådet sin beslutsmyndighet med Europaparlamentet, och besluten fattas då i samspel mellan de båda institutionerna. Rådet består av en minister från varje medlemsland, med roterande ordförandeskap på sex månader.

Rådet sammanträder i nio olika sammansättningar. Utvecklingsfrågorna ingår i den rådskonstellation som kallas Allmänna frågor och yttre förbindelser (GAERC, General Affairs and External Relations Council). GAERC sammanträder i allmänhet en gång i månaden. Två gånger per år (i april/maj och oktober/november) deltar även ländernas biståndsministrar på mötena. Då diskuteras viktigare policyfrågor på biståndsområdet. I samband med mötet på hösten hålls den s.k. orienteringsdebatten om effektiviteten i EU:s yttre förbindelser.

Rådets dagordning är indelad i A- och B-punkter. A-punkter är ärenden där Coreper nått en färdig överenskommelse som rådet därför kan anta utan diskussion. B-punkter är ärenden som ska diskuteras, ofta för att återkomma som A-punkter vid ett senare sammanträde. Formella beslut (t.ex. antagandet av en rättsakt) kan göras av samtliga rådskonstellationer oavsett frågans saktillhörighet. Ett beslut som tidigare har diskuterats av biståndsministrarna

kan därför antas formellt av t.ex. konstellationen Jordbruk och fiske eller Ekonomiska och finansiella frågor.

Rådet fattar beslut antingen med enhällighet eller kvalificerad majoritet. Kvalificerad majoritet innebär 255 av totalt 345 röster och minst hälften av medlemsländerna.<sup>53</sup> Medlemsländerna har olika antal röster beroende på landets befolkningsantal. Sverige har 10 röster. Flest röster har Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland som har 29 röster var.

### *Förberedande organ*

Enligt den senaste förteckningen över rådets förberedande organ finns det ca 160 olika kommittéer, arbetsgrupper och andra organ som på olika sätt arbetar med att förbereda rådets arbete. Räknas även undergrupper till dessa med blir det totalt ca 250 stycken.

Alla rådsmöten förbereds av *Coreper*, ständiga representanternas kommitté, som har rättslig grund i EG-fördragets artikel 207. Coreper är det högsta av alla rådets förberedande organ och har till skillnad från övriga en helt horisontell funktion eftersom det förbereder samtliga rådsmöten. Kommittén består av medlemsländernas EU-ambassadörer (Coreper II) eller av deras ställföreträdare (Coreper I). Coreper II förbereder rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser, rådet för rättsliga och inrikes frågor och Ekofinrådet. Biståndsfrågorna bereds därför av Coreper II. Coreper sammanträder på onsdagar och förbereder då rådsmötena för kommande vecka. Alla ärenden som ska upp på rådsdagordningen måste åtminstone formellt passera Coreper, även om en överenskommelse redan har nåtts på lägre nivåer. (Sveriges representant i Coreper II är ambassadör Sven-Olof Petersson.)

Corepers möten förbereds av de s.k. Mertens- och Anticigrupperna (Mertensgruppen förbereder mötena i Coreper I och Anticigruppen mötena i Coreper II). Gruppernas uppgift är att förbereda Corepers dagordning, att avgöra vissa procedurfrågor och att flagga för de positioner som kommer att intas av EU-ländernas ambassadörer i Coreper.

Vid sidan av Coreper finns ett antal *kommittéer* som har till uppgift att förbereda rådets arbete inom vissa sakområden. Kommittéerna består i allmänhet av tjänstemän på hög nivå, och även om frågorna formellt måste passera även Coreper innan de tas upp i rådet så hanteras den sakmässiga beredningen av kommittén. Exempel på kommittéer är Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och 133-kommittén. KUSP behandlar inte biståndsfrågor i sig, men EU:s utrikespolitiska agerande kan förstås ha betydelse för biståndspolitikerna i vissa fall. 133-kommittén behandlar frågor som rör handelspolitiken, och enligt EG-fördraget ska kommissionen sköta förhandlingar om handelsavtal i samråd med kommittén.

Under Coreper finns ett stort antal *arbetsgrupper* som behandlar olika sakfrågor. Arbetsgrupperna består av tjänstemän från medlemsländerna som

<sup>53</sup> Ett tredje kriterium är att den kvalificerade majoriteten ska representera minst 62 % av unionens befolkning, vilket kan kontrolleras på begäran av ett medlemsland.

vanligtvis är stationerade vid landets permanenta representation i Bryssel. Arbetsgrupperna är ofta medlemsländernas första formella möjlighet att reagera på kommissionens förslag, även om de kan ha lämnat informella synpunkter tidigare, t.ex. inom ramen för en expertgrupp. Eftersom frågor som en arbetsgrupp når konsensus kring sällan rivs upp på högre nivåer, dvs. Coreper eller rådet, är det viktigt för ett medlemsland att redan i arbetsgruppen driva de frågor som man anser vara viktiga.

På biståndsområdet kan särskilt nämnas arbetsgruppen för utvecklings-samarbete, som brukar benämnas ”allmänna biståndsgruppen” eller DEV-GEN eller CODEV, och AVS-gruppen.

Allmänna biståndsgruppen behandlar dels alla övergripande frågor som rör EG:s bistånd, t.ex. horisontella styrdokument och de nya biståndsinstrumenten, dels frågor som rör EU-ländernas eget bistånd, t.ex. hur EU-länderna ska samordna sitt bistånd med varandras och EG:s.

AVS-gruppen behandlar frågor om utvecklingsbistånd till AVS-länderna inom ramen för Cotonouavtalet. AVS-gruppen förbereder även EU:s deltagande i AVS-EU-ministerrådet. Dessutom finns det en särskild arbetsgrupp för livsmedelsbistånd och en arbetsgrupp för förberedande av internationella utvecklingskonferenser. Däremot finns ingen arbetsgrupp för humanitärt bistånd.<sup>54</sup> Av arbetsgrupperna på biståndsområdet är det allmänna biståndsgruppen och AVS-gruppen som möts mest frekvent.

Vid en intervju med företrädare för den svenska representationen i Bryssel har det framkommit att allmänna biståndsgruppen behandlar många frågor som, när de är antagna, gäller även för AVS-biståndet utan att dessa diskuteras i AVS-gruppen. Det kan t.ex. gälla allmänna riktlinjer och policy för biståndspolitik, som Europeiskt samförstånd om utveckling. AVS-gruppen behandlar endast frågor som specifikt rör utvecklingssamarbetet med AVS-länderna som bygger på Cotonouavtalet. Gruppen har t.ex. inte mandat att diskutera biståndsprogram för AVS-länder som finansieras genom tematiska biståndsinstrument.

Det är däremot inte ovanligt att frågor bereds både i allmänna biståndsgruppen och rådsarbetsgrupper inom andra områden när en fråga tangerar flera sakfrågor (t.ex. miljö, handel eller säkerhetspolitik). Ett särskilt exempel på detta är arbetsprogrammet för koherens i utvecklingspolitiken som behandlades i alla de rådsarbetsgrupper och kommittéer som ansvarar för de politikområden som berörs av programmet. Det händer också att två arbetsgrupper som behandlar samma fråga har gemensamma möten, vilket t.ex. AVS-gruppen och 133-kommittén har haft när det gäller förhandlingarna om handelsavtal (EPA, Economic Partnership Agreements) med AVS-länderna.

Därutöver finns ett antal s.k. GUSP-grupper som behandlar EU:s relationer till olika länder och regioner inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Exempel på GUSP-grupper är COAFR (relationerna

<sup>54</sup> HAC-kommittén möts ibland informellt för att diskutera övergripande policyfrågor. I den informella HAC-kommittén representeras Sverige av UD.

till Afrika), COASI (relationerna till Asien), COWEB (relationerna till västra Balkan) och COEST (relationerna till Östeuropa och Centralasien).

I GUSP-grupperna diskuteras i huvudsak utrikespolitiska frågor, men även biståndsfrågor kan aktualiseras t.ex. i situationer när biståndet till ett land i hög grad är politiskt känsligt. Vid en intervju med en företrädare för den svenska representationen i Bryssel har det framkommit att sanktioner genom att avbryta av bistånd till AVS-länder i enlighet med Cotonouavtalets artikel 96 sker i ett samspel mellan AVS-gruppen och COAFR. AVS-gruppen har ansvar för frågor som regleras av Cotonouavtalet medan mandatet för den politiska dialog som ska föras i enlighet med artikel 96 måste ges av COAFR eftersom utrikespolitiska relationer faller under EU:s andra pelare. Det är också vanligt att EU:s övergripande strategier mot länder och regioner t.ex. EU:s Afrikastrategi innehåller både biståndspolitiska och utrikespolitiska inslag och därför behandlas parallellt i flera arbetsgrupper.

## Parlamentet

Europaparlamentet består av 785 ledamöter som väljs i allmänna val i medlemsländerna för en period av fem år. I Sverige väljs 19 av parlamentets ledamöter. Den nuvarande mandatperioden löper från 2004–2009.

Till parlamentets verksamheter hör att granska och fatta beslut om förslag från kommissionen och medlemsländerna, granska kommissionen, anta EU:s budget och behandla framställningar från EU-medborgare. Parlamentet måste även godkänna avtal som innebär en associering till EU, liksom nya EU-medlemmar.

Parlamentets inflytande på lagstiftningsprocessen beror på vilken beslutsprocedur som används. I många frågor har parlamentet samma inflytande som rådet, och de två institutionerna måste då komma överens för att ett förslag ska kunna antas. I andra frågor kan parlamentet endast yttra sig över lagförslag. Se vidare i avsnitt 2.10.

Parlamentets arbete förbereds i 20 ständiga utskott. När ett nytt förslag kommer till parlamentet utses ett utskott som ansvarigt för ärendet. Fler utskott kan ombes yttra sig i ärendet. Utskotten utser bland sina ledamöter en rapportör. Rapportören skriver ett betänkande som sedan blir föremål för omröstning i utskottet tillsammans med ändringsförslag från övriga ledamöter. När det ansvariga utskottet röstar om betänkandet inkluderas även ändringsförslag från de utskott som avgivit yttranden. Det antagna betänkandet går sedan till behandling i kammaren. I kammaren kan ytterligare ändringsförslag läggas fram av det ansvariga utskottet, av en politisk grupp eller med stöd av minst 40 ledamöter. Efter att ändringsförslagen och utskottets betänkande behandlats antar parlamentet en lagstiftningsresolution som skickas till rådet och kommissionen.

Flera utskott är inblandade i frågor som rör det externa biståndet.

Utskottet för utveckling (DEVE) är ansvarigt för EG:s utvecklingssamarbete, bl.a. politisk dialog med utvecklingsländerna och bistånd, och för partnerskapet med AVS-länderna. Utskottet behandlade bl.a. Europeiskt samför-

stånd för utveckling, Cotonouavtalet och det nya utvecklingsinstrumentet (DCI). Utskottet har 34 ledamöter varav en svensk, Hélène Goudin (jl), och 34 suppleanter varav en svensk, Anders Wijkman (kd).

Utskottet för utrikesfrågor (AFET) är bl.a. ansvarigt för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, för fördjupning av EU:s relationer till tredje land, särskilt i EU:s närhet, t.ex. genom associerings- och partnerskapsavtal, för samarbete med FN och andra internationella organisationer och för MR-frågor. Av de nya biståndsinstrumenten behandlade utskottet instrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen, stabilitetsinstrumentet, föranslutningsinstrumentet och granskings- och partnerskapsinstrumentet. Utskottet har 85 medlemmar varav en svensk, Anna Ibrisagic (m) och 86 suppleanter varav en svensk, Inger Segelström (s).

Utskottet för internationell handel (INTA) är ansvarigt för genomförandet av EG:s handelspolitik och externa ekonomiska förbindelser. Utskottet behandlade bl.a. de tidigare TACIS-, MEDA- och CARDS-förordningarna och behandlar beslut om makrofinansiellt bistånd. Kommittén har 33 medlemmar varav en svensk, Christofer Fjellner (m) och 32 suppleanter varav två svenskar, Jens Holm (v) och Carl Schlyter (mp).

Det är de politiska grupperna som bestämmer vilka ledamöter som ska sitta i vilka utskott, men personliga önskemål har ganska stor betydelse. Ofta kan en ledamot som inte får bli medlem i det utskott som är ledamotens förstahandsval få bli suppleant i detta utskott i stället.<sup>55</sup>

En mer detaljerad beskrivning av parlamentets inflytande på EU:s biståndspolitik finns i kapitel 3.

### **Europeiska investeringsbanken**

Europeiska investeringsbanken (EIB) är en självständig EU-institution som inrättades 1958 i och med Romfördraget. Den har rättslig grund i artiklarna 266 och 267 i dagens EG-fördrag. Bankens huvudsakliga uppgift är att bidra till en balanserad regional utveckling inom EU genom att finansiera ekonomiskt sunda investeringar i eftersatta regioner. Bankens utlåning sker på strikt marknadsmässiga villkor. Lånen kan ges till både offentliga och privata aktörer.

Bankens kapital är uppbyggt av inbetalningar från EU:s medlemsländer som bidrar med en kapitalinsats i relation till sin ekonomiska styrka vid tiden för EU-inträdet. EIB:s kapital uppgår totalt till ca 164,8 miljarder euro, varav Sverige står för drygt 4,9 miljarder euro, vilket motsvarar en andel på knappt 3 %.

En del av EIB:s verksamhet består av att finansiera investeringar i länder utanför EU som EU har någon form av samarbete med. EIB har ett antal s.k. externa mandat som styr bankens verksamhet för olika grupper av tredjeländer. I förhållande till AVS-länderna och Medelhavsländerna har EIB möjlig-

<sup>55</sup> Corbett, Jacobs och Shackleton, 2005, s. 122–123.

het att ge subventionerade lån och riskkapital som finansieras av Europeiska utvecklingsfonden respektive EU:s budget.

Besluten att finansiera investeringar till AVS- och Medelhavsländerna bereds i två kommittéer, IF-kommittén respektive Artikel 14-kommittén. Kommittéerna är rådgivande till EIB:s styrelse som fattar de formella besluten, men i vissa fall krävs kommittéernas godkännande för att styrelsen ska kunna fatta beslut. I allmänhet hålls mötena i de båda kommittéerna på samma dag, ungefär en gång i månaden. EIB svarar för kommittéernas sekretariat.

#### *Kommittén för EIB:s investeringsfacilitet*

Kommittén för EIB:s investeringsfacilitet (IF-kommittén) bygger på artikel 29 i EU-ländernas interna avtal om finansiering och administration av EG-biståndet inom ramen för Cotonouavtalet. Kommittén består av företrädare för medlemsländerna och en företrädare för kommissionen, som dock inte har rösträtt i kommittén.<sup>56</sup> Beslut fattas med kvalificerad majoritet enligt samma röstfördelning som för EUF-kommittén.<sup>57</sup> Kommittén yttrar sig över bankens förslag till finansiering av investeringar, både de som sker från investeringsfaciliteten (IF) och de som sker från bankens egna medel med räntesubvention från EUF.<sup>58</sup>

Utlåningen sker på marknadsmässiga villkor, men räntesubventioner kan tillämpas i vissa fall. Utlåningen från IF kan genomföras under större risk, t.ex. genom att tillhandahålla riskkapital, eftersom den är helt finansierad av EUF. Utlåning från bankens egna resurser ges endast när utlåningen har låg kreditrisk. EU-länderna står som garant för denna utlåning.

Kommittén ska godkänna de övergripande riktlinjerna för IF:s verksamhet, t.ex. operativa riktlinjer, investeringsstrategier och årsrapporter. Kommittén yttrar sig vidare över alla förslag till subventionerade lån från IF och bankens egna medel. Kommitténs godkännande krävs för alla beslut om subventionerade lån och för all utlåning från IF som kommissionen har avstyrkt.

Sverige representeras av en tjänsteman från Finansdepartementet som ordinarie ledamot och en tjänsteman från Sida som ersättare. Enligt vad som framkommit vid intervju med en tjänsteman från Finansdepartementet bereds svenska ståndpunkter gemensamt mellan Finansdepartementet och Sida. Ibland kontaktar Finansdepartementet också Utrikesdepartementet, t.ex. om det projekt som ska finansieras antas kunna vara politiskt kontroversiellt.

#### *Artikel 14-kommittén*

Artikel 14-kommittén är upprättad genom artikel 14 i MEDA-förordningen om stöd till partnerskapsländerna kring Medelhavet.<sup>59</sup> Kommittén består av

<sup>56</sup> Kommissionens roll är bl.a. att se till att EIB:s verksamhet stämmer överens med EG:s utvecklingssamarbete med landet, t.ex. landstrategin.

<sup>57</sup> Se avsnitt 2.9 ”Genomförandekommittéer på biståndsområdet”.

<sup>58</sup> Se vidare avsnitt 2.8 ”Europeiska utvecklingsfonden”.

<sup>59</sup> MEDA-förordningen är sedan januari 2007 ersatt av grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI). Artikel 14-kommittén fortsätter dock att verka eftersom det fortfarande finns riskkapital som anslagits genom MEDA-förordningen. Deadline för



representanter för medlemsländerna samt en representant från kommissionen, som dock inte har rösträtt i kommittén.<sup>60</sup> Beslut fattas med kvalificerad majoritet enligt samma regler som för beslut i EU:s ministerråd.

Större delen av EIB:s utlåning till Medelhavsländerna sker med bankens egna medel. Med stöd i MEDA-förordningen kan dock medel från EU:s budget anslås för riskkapital och räntesubventioner, de senare för projekt på miljöområdet. För perioden 2001–2006 var 200 miljoner euro öronmärkta för riskkapitaloperationer. Under perioden 1995–2005 har räntesubventioner för ca 200 miljoner euro utgått.

Kommittén ska yttra sig över alla förslag som rör subventionerade lån och riskkapital. Besluten kan antingen röra enskilda projekt eller finansieringsplaner för kommande år. Beredningen av svenska ståndpunkter sker enligt en likartad procedur som inför IF-kommitténs möten.

## AVS–EU-institutioner

Genom Cotonouavtalet inrättades ett antal gemensamma institutioner mellan EU och AVS-länderna. Institutionerna har olika uppgifter när det gäller att genomföra avtalets bestämmelser.

### *Ministerrådet*

Ministerrådet består av ledamöterna i EU:s ministerråd, EU-kommissionen samt en regeringsledamot från varje AVS-land. Ministerrådet möts normalt två gånger per år och har bl.a. till uppgift att

- föra den politiska dialogen mellan EU- och AVS-länderna,
- anta de policyriktlinjer och de beslut som krävs för att genomföra Cotonou-avtalet, särskilt rörande utvecklingsstrategier,
- undersöka och lösa problem som riskerar att stå i vägen för ett effektivt genomförande av avtalet.

AVS–EU-rådet kan därmed ta beslut som kan påverka inriktningen på biståndet till AVS-länderna, motsvarande den övergripande nivå på vilken biståndet är reglerat i avtalet. Det kan t.ex. handla om att fördela reserver i Europeiska utvecklingsfonden på olika anslagsposter eller att omfördela tidigare anslagna medel. I december 2003 tog t.ex. ministerrådet beslut om att kanalisera outnyttjade medel som tilldelats de afrikanska AVS-länderna till African Peace Facility eftersom det inte fanns några outnyttjade medel i anslaget för regionalt samarbete.

---

att använda dessa resurser är december 2008. Formerna för att därefter anslå kapital från ENPI är ännu inte beslutade. (Uppgifter i e-brev från Alain Nadeau, FEMIP-samordnare vid EIB, 2007-04-23.)

<sup>60</sup> Kommissionens roll är bl.a. att se till att EIB:s verksamhet stämmer överens med EG:s utvecklingssamarbete med landet, t.ex. landstrategin.

Ministerrådet fattar beslut i samförstånd. Hälften av ledamöterna i EU:s ministerråd, en kommissionär och två tredjedelar av ledamöterna från AVS-länderna måste vara närvarande för att beslut ska kunna fattas.

#### *Ambassadörskommittén*

Ambassadörskommittén består av EU-ländernas ständiga representanter, en företrädare för EU-kommissionen och chefen för samtliga AVS-länders delegationer till EU. Kommitténs uppgift är att förbereda ministerrådets möten och fullgöra de uppgifter som delegerats till kommittén av ministerrådet.

#### *Gemensamma parlamentsförsamlingen*

Den parlamentariska församlingen består av Europaparlamentets ledamöter och lika många ledamöter från AVS-ländernas parlament. Församlingen är ett rådgivande organ som ska främja den demokratiska processen genom dialog och samråd, diskutera utvecklingsfrågor och frågor som rör partnerskapet i allmänhet och anta resolutioner och rekommendationer till ministerrådet.<sup>61</sup>

#### *Centrum för jordbruksutveckling*

Centrum för jordbruksutveckling har bl.a. till uppgift att främja policyutveckling och institutionell kapacitetsutveckling hos organisationer för jordbruksutveckling i AVS-länderna. Ambassadörskommittén fungerar som tillsynsmyndighet för centrumet. Centrumet har även en rådgivande kommitté bestående av en representant för varje EU-land samt motsvarande antal för AVS-länderna. Sverige representeras av en Sidatjänsteman.

## 2.10 Beslutsprocess

### **Rättsakter och policy**

När EU ska anta nya rättsakter eller formulera en policy inom biståndsområdet används EU:s vanliga beslutsprocess. Beslutsprocessen regleras i huvudsak genom fördragets bestämmelser och genom överenskommelser mellan institutionerna.

1. *Kommissionen lägger fram förslag.* Både förslag till rättsakter och meddelanden och andra samrådsdokument publiceras som s.k. KOM-dokument. Innan kommissionskollegiet fattar beslut om att anta dokumentet har ärendet först beretts på ansvarigt generaldirektorat och därefter beretts gemensamt med övriga generaldirektorat. Det ansvariga generaldirektoratet kan ha tagit en eller flera expertgrupper till hjälp för att

<sup>61</sup> För mer information, se församlingens webbplats:  
[http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10\\_01/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_en.htm)

inhämta nödvändig expertkunskap eller för att få preliminära reaktioner från medlemsländerna.

2. *Europaparlamentet behandlar ärendet.* Dokumentet remitteras till ansvarigt utskott, där en av ledamöterna utses till rapportör. Rapportören skriver ett förslag till betänkande som behandlas och beslutas av utskottet tillsammans med ändringsförslag från utskott som inkommit med yttranden. Därefter går betänkandet till kammaren för behandling. Kammaren antar en lagstiftningsresolution på grundval av betänkandet. Ofta sker många förändringar av betänkandet både under utskottets och kammarens behandling.
3. *Ministerrådet behandlar ärendet.* De inledande förhandlingarna mellan medlemsländerna sker i en rådsarbetsgrupp, ofta allmänna biståndsgruppen. Ibland kan flera rådsarbetsgrupper vara inblandade, t.ex. om ärendet rör en speciell geografisk region (då det också kan behandlas i den aktuella GUSP-gruppen) eller ett särskilt tematiskt område (t.ex. miljö). Efter arbetsgruppens behandling går ärendet vidare till Coreper, som ofta förhandlar om utestående frågor av mer politisk karaktär som inte fått någon lösning i arbetsgruppen. När Coreper är färdig med en fråga går den till ministerrådet för diskussion och beslut. Mer komplicerade ärenden t.ex. rättsakter är ofta uppe flera gånger på ministerrådets bord, och varje gång sker en förberedande behandling i Coreper.

Om förslaget gäller en *rättsakt* som ska antas med *medbeslutandeförfarandet* måste parlamentet och rådet bli överens i frågan. Om rådet inte godtar parlamentets första lagstiftningsresolution antar rådet en s.k. gemensam ståndpunkt som skickas tillbaka till parlamentet för en andra behandling. Om parlamentet inte kan godta den gemensamma ståndpunkten utan har nya ändringsförslag går ärendet tillbaka till rådet för dess andra behandling. Om institutionerna fortfarande inte är överens tillsätts en förlikningskommitté där representanter från parlamentet och rådet förhandlar fram en kompromiss. Kommissionen kan när som helst ingripa i processen t.ex. genom att lägga fram ett ändrat förslag, eller genom att helt dra tillbaka förslaget. Kommissionen har också att genomföra rättsakten när den väl är antagen.

Fyra av de nya biståndsinstrumenten – instrumentet för utvecklingssamarbete, grannskaps- och partnerskapsinstrumentet, instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter och stabilitetsinstrumentet – antogs genom medbeslutandeförfarandet.

Om förslaget gäller en *rättsakt* som ska antas med *samrådsförfarandet*, är det rådet ensamt som beslutar. Parlamentets lagstiftningsresolution är då ett yttrande som rådet har att beakta. Genomförandet av rättsakten är delegerat till kommissionen.

Det nya föranslutningsinstrumentet antogs genom samrådsförfarandet, eftersom den rättsliga grunden är artikel 181 a som avser ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeland.

Om förslaget gäller ingående av ett *avtal med tredjeland*, ska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet efter ett yttrande från parlamentet. Om avtalet innebär en associering mellan EU och tredjelandet, som t.ex. Cotonouavtalet, krävs enhällighet i rådet och parlamentets samtycke.

Om förslaget är ett *meddelande eller annat samrådsdokument* antar rådet ofta slutsatser om meddelandet. Slutsatser kan bl.a. innehålla uppmaningar till kommissionen eller medlemsländerna att vidta olika åtgärder. Även parlamentet antar en resolution som uttrycker parlamentets åsikt om meddelandet. I dessa fall är dock institutionerna inte beroende av varandras behandling av ärendet.

## Genomförandet: Från landstrategier till projekt

### *Landstrategier och indikativa program*

Genomförandet av biståndet styrs av s.k. landstrategier, regionala strategier och indikativa program. Fleråriga landstrategier (CSP, Country Strategy Paper) infördes på ett enhetligt sätt som ett instrument för att planera EG:s bistånd i och med reformen av det externa biståndet som inleddes 2000. Kommissionen tog fram en ”harmoniserad ram”, dvs. en mall, för landstrategier tillsammans med experter från medlemsländerna. Rådet gav i november 2000 kommissionen i uppdrag att omedelbart börja tillämpa mallen för AVS-, ALA- och MED-länderna och gradvis även för andra länder som får stöd från EU.

De första landstrategierna som togs fram enligt den nya mallen började gälla 2001. Den första generationens landstrategier omfattar ungefär samma period som EU:s föregående budgetperiod 2000–2006, med vissa skillnader för olika grupper av länder. För AVS-länderna följer landstrategierna utvecklingsfonderna. De nuvarande landstrategierna gäller för EUF 9, och för närvarande pågår arbetet med att utarbeta landstrategier för EUF 10.

Enligt den gemensamma mallen ska en landstrategi bl.a. innehålla en beskrivning av EU:s/EG:s syfte med samarbetet, landets utvecklingsagenda, analys av den politiska, ekonomiska och sociala situationen, EG:s strategi för att möta landets behov samt koherensen med annan EU-politik och andra givare. I april 2006 godkände rådet en ny version av den gemensamma ramen för landstrategier tillsammans med principer för en gemensam flerårig programplanering. Enligt rådets slutsatser ska en gemensam programplanering införas i två etapper. Den första etappen innebär att kommissionen och medlemsländerna gör gemensamma analyser av situationen i landet, och den andra att de även enas om ett gemensamt strategiskt svar.<sup>62</sup>

Ett nationellt indikativt program (NIP) är ett flerårigt program som konkretiserar landstrategin. Ett indikativt program ska identifiera de konkreta åtgärder som bör genomföras, t.ex. projekt eller budgetstöd inom olika sektorer, och det ska innehålla en finansieringsram för de olika åtgärderna. Det indika-

<sup>62</sup> Rådets dokument 8388/06.

tiva programmet kan ingå som en integrerad del i landstrategin eller vara ett separat dokument som upprättas senare. Ofta tas även ett årligt indikativt program fram på grundval av det fleråriga programmet.<sup>63</sup>

Parallellt med landstrategierna finns regionala strategier (RSP, Regional Strategy Papers) som motsvarar landstrategierna på den regionala nivån. Regionala strategier finns t.ex. för Latinamerika, Medelhavsområdet, Asien och Centralafrika. De regionala strategierna kompletteras av regionala indikativa program, som innehåller anslag till regionsövergripande projekt.

### *Regler som styr programplaneringen*

Hur programplaneringen, dvs. framtagandet av landstrategier m.m., ska gå till styrs dels av bestämmelser i avtal mellan EU och mottagarländer samt av rättsakter och slutsatser som antagits av rådet, dels av dokument som antagits internt i kommissionen.

För biståndet till AVS-länderna finns relativt detaljerade föreskrifter i bilaga IV till Cotonouavtalet och i de interna avtalen mellan EU-länderna om finansiering och förvaltning av AVS-biståndet. Det finns separata avtal för EUF 9 och EUF 10. Avtalet som inrättar EUF 10 ska dessutom, enligt kommissionens förslag, kompletteras av en förordning om genomförande av EUF 10 som innehåller regler för programplaneringen.<sup>64</sup>

För övriga geografiska och tematiska program är de bestämmelser som finns i respektive förordning betydligt mindre detaljerade och varierar i hög grad.<sup>65</sup> Några av de viktigaste övergripande riktlinjerna, t.ex. om att landstrategin ska utvecklas på grundval av dialog med mottagarlandet och i samråd med EU-ländernas representationer, finns i den gemensamma mallen för landstrategier<sup>66</sup> och rådets slutsatser i samband med att mallen godkändes<sup>67</sup> samt i de riktlinjer för att stärka det operativa samarbetet mellan kommissionen och medlemsländerna som antogs av rådet i januari 2001.<sup>68</sup>

Den interna proceduren i kommissionen regleras i huvudsak av dels en överenskommelse från 2001 om ansvarsförhållandena mellan GD Yttre förbindelser, GD Utveckling och EuropeAid,<sup>69</sup> dels särskilda riktlinjer för implementering av den gemensamma mallen för landstrategier.<sup>70</sup>

<sup>63</sup> Ibland benämns det fleråriga programmet Multiannual indicative programme, MIP.

<sup>64</sup> Förslag till rådets förordning om genomförande av tionde europeiska utvecklingsfonden. KOM(2006) 650.

<sup>65</sup> För MEDA-programmet finns särskilda riktlinjer för indikativa program antagna genom rådets beslut 96/706/EG.

<sup>66</sup> SEC(2000)1049.

<sup>67</sup> Rådet uttalade bl.a. att kommissionen ska ”säkerställa att medlemsstaterna deltar fullständigt och systematiskt i förberedelsen, godkännandet enligt de förfaranden som fastställts i respektive lagstiftning, och översynen av strategidokument och nationella vägledande program, särskilt genom operativ samordning. Samordning måste ses som en kontinuerlig process som påverkar både den preliminära programplaneringen och genomförandet av den samt den regelbundna revideringen av de vägledande program som den utmynnar i.” Pressmeddelande från rådets 2304:e möte, biståndsfrågor, 10 november 2000.

<sup>68</sup> Rådets dokument 5431/01.

<sup>69</sup> Interservice Agreement, June 2001.

[http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/reform/document/intser\\_06\\_01.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/intser_06_01.pdf)

Som framgått ovan är programplaneringen reglerad i högre grad för AVS-länderna än för övriga länder. Det är oklart i vilken mån det i praktiken leder till en skillnad i tillvägagångssätt.

### *Så går programplaneringen till*

Beredningen av enskilda landstrategier och indikativa program börjar på fältet i det aktuella landet.<sup>71</sup> Denna beredning ska ske med utgångspunkt från den resultatanalys som har gjorts av landstrategin för föregående period. Kommissionens delegation i landet tar fram ett utkast till landstrategi i samråd med den aktuella landhandläggaren i Bryssel vid GD Utveckling eller GD Yttre förbindelser beroende på vilket geografiskt område som avses, medlemsländernas representationer på plats samt landets regering.<sup>72</sup> Enligt de nya riktlinjerna för programplanering ska analysen av situationen i landet, som utgör landstrategins första del, tas fram gemensamt av kommissionen och EU-ländernas representationer. Därefter skickas utkastet till kommissionens högkvarter i Bryssel där det bereds i ett s.k. country team meeting som kan liknas vid en gemensam beredning där både muntliga och skriftliga synpunkter avges. Detta möte samlar representanter för alla berörda generaldirektorat och avdelningar, t.ex. GD Handel, GD Jordbruk och EuropeAid, och leds av den ansvariga direktören, eller enhetschefen, inom GD Yttre förbindelser eller GD Utveckling. Chefen för kommissionens representation i det berörda landet deltar normalt också i mötet.

När utkastet är färdigberett granskas det av en gemensam kvalitetssäkeringsgrupp, iQSG, som ska säkerställa att utkastet följer mallen för landstrategier och i övrigt uppfyller gällande EU-policy.<sup>73</sup> Därefter bedöms strategin av generaldirektörerna för RELEX-direktoraten.<sup>74</sup>

Om större förändringar behöver göras skickas utkastet tillbaka till delegationen för ny beredning i fält. Om inga förändringar behöver göras presenteras utkastet för den genomförandekommitté som ansvarar för området. Medlemsländerna har här en ny möjlighet att lämna synpunkter på strategin genom sina representanter i kommittén, som sedan fattar beslut i enlighet med aktuellt kommittéförfarande. När kommittén har godkänt utkastet antas det

---

Denna överenskommelse är för närvarande under omarbetning för att anpassas till den genomförda delegeringen av biståndets genomförande till delegationerna.

<sup>70</sup> Europeiska kommissionen 2001. Guidelines for Implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers.

<sup>71</sup> Innan beredningen börjar i de enskilda länderna tar ansvarigt generaldirektorat fram allmänna riktlinjer för de aktuella landstrategierna (t.ex. för AVS-länderna), inklusive indikativa finansiella ramar.

<sup>72</sup> För AVS-länderna finns en skyldighet för kommissionen att utforma landstrategin tillsammans med landets regering. Med övriga länder sker samråd, men landets samtycke krävs inte formellt. För AVS-länderna finns även en skyldighet att konsultera icke-statliga aktörer under processen.

<sup>73</sup> Interservice Quality Support Group, iQSG, består av representanter för samtliga generaldirektorat som är involverade i EU:s relationer med utvecklingsländer: GD Utveckling, GD Yttre förbindelser, GD Utvidgning, EuropeAid, Echo, GD Ekonomi och finans, GD Handel samt utvärderingsenheten.

<sup>74</sup> GD Yttre förbindelser, GD Utveckling, GD Handel, Echo, EuropeAid och GD Utvidgning.

formellt av RELEX-kommissionärerna.<sup>75</sup> Därefter skickas den godkända strategin till EuropeAid för att implementeras.

EuropeAid ansvarar för alla delar av projektcykeln, från utval och bedömning av projekt och program till beslut om finansiering, övervakning och utvärdering. Merparten av arbetet utförs av delegationerna i samspel med landets regering. EuropeAid svarar framför allt för en kvalitetsgranskning av projektförslagen som delegationerna har utarbetat. Kvalitetssäkringen görs främst av särskilda kvalitetssäkringsgrupper (QSG) som finns både på EuropeAids ledningsnivå och inom varje direktorat. Finansieringsbesluten tas i allmänhet efter yttrande från aktuell genomförandekommitté.<sup>76</sup> Antingen gäller finansieringsbeslutet årliga handlingsplaner som innehåller samtliga projekt som ska genomföras under det aktuella året, vilket bl.a. tillämpas för CARDS- och TACIS-länderna eller så fattas enskilda beslut för varje projekt, vilket bl.a. sker för AVS- och ALA-länderna.

Enligt vad som framkommit vid en intervju med en företrädare för svenska representationen i Bryssel så har det även förekommit att aktuella rådsarbetsgrupper, t.ex. allmänna biståndsggruppen eller AVS-gruppen, tar upp frågor som uppkommer under genomförandefasen till diskussion, t.ex. problem som uppmärksammas i genomförandekommittéerna vad gäller programmeringen eller kommissionens riktlinjer för programmeringsarbetet. Enskilda landstrategier eller projekt diskuteras däremot inte i rådsarbetsgrupperna.

Delegationernas centrala roll när landstrategier tas fram har skett till följd av att kommissionens biståndsorganisation har decentraliserats. En konsekvens av decentraliseringen är att det endast är de EU-länder som har representation i det aktuella mottagarlandet som kan delta i de första samråden om landstrategin. Samtliga EU-länder är sedan med och fattar beslut om strategierna i genomförandekommittéerna. Detta sker emellertid vid ett betydligt senare stadium i beslutsprocessen, vilket innebär att de länder som inte har deltagit i samrådet i fält i praktiken har mindre möjligheter att påverka innehållet.

## 2.11 Utvärdering och revision

### **Kommissionens utvärdering**

Kommissionen är ansvarig för löpande översyn och utvärdering av genomförandet av EU:s biståndspolitik. Begreppen översyn (review) och utvärdering (evaluation) används ibland överlappande, men enligt EuropeAids Project Cycle Management Guidelines avser översyn, i synnerhet när man talar om

<sup>75</sup> Kommissionären för yttre förbindelser och EU:s grannskapspolitik, kommissionären för utveckling och humanitärt bistånd, kommissionären för handel och kommissionären för utvidgning. Indikativa program för AVS-länderna ska undertecknas gemensamt av kommissionen och landets regering.

<sup>76</sup> I vissa kommittéer kan projekt under vissa beloppsgränser beslutas av kommissionen utan yttrande av kommittén. Se vidare bilaga 2.

halvtidsöversyn, en kontroll av ett pågående projekt eller program. Kontrollen syftar till att vid behov justera genomförandet, exempelvis genom att omfördela finansiella resurser mellan olika utgiftsposter. En utvärdering är en mer ingående studie av resultaten av ett visst projekt eller program i syfte att inhämta erfarenheter inför framtida projekt och program. Det ställs högre metodologiska krav på en utvärdering än på en översyn. En annan skillnad är att utvärderingar alltid ska genomföras av externa konsulter, medan översyner kan genomföras direkt av kommissionen, vid högkvarteret eller vid delegationen.

Översyner utförs vid kommissionens delegationer och av landhandläggarna på generaldirektoraten. Utvärderingar genomförs dels av en särskild enhet för utvärdering vid kommissionens högkvarter i Bryssel, dels av delegationerna och generaldirektoraten med stöd från utvärderingsenheten.

Arbetet styrs nästan helt och hållet av de översyns- och utvärderingsklausuler som finns i budgetinstrument och landstrategier. Enligt vad som har framkommit vid intervjuer med företrädare för Sida förekommer det inte att en utvärdering eller översyn initieras på ad hoc-basis. Enheten för utvärdering gör dock en del horisontella utvärderingar som omfattar alla instrument utifrån ett visst tema, t.ex. governance och mänskliga rättigheter, i enlighet med enhetens arbetsprogram.

Grundläggande regler för utvärdering, översyn och revision finns i EG:s budgetförordningar,<sup>77</sup> som gäller för alla biståndsinstrument som finansieras via EG:s budget, och i budgetförordningen för Europeiska utvecklingsfonden.<sup>78</sup> Reglerna innebär bl.a. att alla åtgärder som medför att budgetmedel tas i anspråk ska utvärderas på förhand, och även bli föremål för utvärderingar medan de pågår och/eller i efterhand.

Enligt Cotonouavtalet ska landstrategier och indikativa program bli föremål för översyn dels efter halva tiden, s.k. mid-term review, och dels efter strategins/programmets slut, s.k. end-of-term review.<sup>79</sup> Vidare ska även en årlig verksamhetsöversyn av det indikativa programmet genomföras av kommissionens delegation. Översynerna ska färdigställas gemensamt av kommissionen och den nationella utanordnaren. Enligt rådsslutsatser från 2003 ska dock alla landstrategier bli föremål för halvtidsöversyner.<sup>80</sup> Syftet är att bedöma uppnådda resultat och dra lärdom av dessa. Vidare bör översynen innebära en uppdatering av strategin när det gäller skeenden i landet och nya initiativ från EU. I översynen ska kommissionens delegation, partnerlandets regering och medlemsländerna involveras. De dokument som innehåller bedömningen och det föreslagna resultatet av översynen ska av kommissionen överlämnas till ansvarig genomförandekommitté för yttrande.<sup>81</sup> Detta innebär

<sup>77</sup> Rådets förordning nr 1605/2002 och kommissionens förordning nr 2342/2002, konsoliderade versioner.

<sup>78</sup> Budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden. EUT L 83, 2003.

<sup>79</sup> Bilaga IV, artikel 5.

<sup>80</sup> Rådets dok nr 6377/03.

<sup>81</sup> Halvtidsöversynerna granskas även av den gemensamma kvalitetssäkringsgruppen iQSG.



således att genomförandekommittéerna ska behandla resultatet av genomförda översyner.

Enligt chefen för kommissionens utvärderingsenhet finns det däremot inga formella krav på att landstrategier också ska utvärderas.<sup>82</sup> Många landstrategier utvärderas ändå som en förberedelse för den nästkommande landstrategin. En landstrategi kan därför bli föremål både för halvtidsöversyn, en slutlig översyn och en utvärdering.

Utvärderings- och översynsklausuler finns också i de flesta budgetinstrument, både geografiska och tematiska. Exakt hur dessa är formulerade kan variera mellan olika instrument. Av den dåvarande MEDA-förordningen framgick t.ex. att kommissionen ska göra såväl halvtids- och slututvärderingar av sina projekt som en total utvärdering av allt stöd till partnerländerna vart tredje år samt en översyn av förordningen inför budgetperiodens slut.

Program och projekt blir föremål både för löpande översyn ("monitoring") under hela projektcykeln och utvärdering vid projektets slut, vilket utförs av delegationerna eller EuropeAid. Kommissionen har ett system för Result Oriented Monitoring (ROM) som innebär att externa konsulter varje år besöker alla pågående projekt på över 1 miljon euro och ett urval om ca 300 projekt under denna gräns. Sektorstöd och budgetstöd omfattas inte av översyner eftersom det inte finns lämpliga metoder för detta. Enligt chefen för kommissionens utvärderingsenhet finns det dock inga formella krav på att projekt ska övervakas eller utvärderas. Utvärdering av program och projekt ska ske enligt EuropeAids riktlinjer för projektcykeln<sup>83</sup>, och alla finansiella åtaganden för enskilda projekt måste åtföljas av ett finansiellt åtagande för utvärderingsinsatser.<sup>84</sup>

#### *Kommissionens enhet för utvärdering av externt bistånd*

Kommissionen har en särskild enhet med ansvar för att utvärdera allt externt bistånd förutom det humanitära biståndet och föranslutningsstöden. Enheten är gemensam för DG Utveckling, DG Yttre förbindelser och EuropeAid. Arbetet bedrivs dels enligt en flerårig utvärderingsstrategi, dels enligt årliga arbetsplaner som beslutas av kommissionären för yttre förbindelser i samråd med kommissionären för utveckling. Enhetens arbete omfattar dels de geografiska regionerna dvs. AVS-länderna, ALA-länderna, MEDA-länderna och TACIS-länderna, dels de tematiska programmen.<sup>85</sup> Enhetens utvärderingsrapporter och rekommendationer tillställs samtliga kommissionärer som ansvarar för EU:s förbindelser med omvärlden, vilka i sin tur beslutar om eventuella åtgärder inom sina generaldirektorat.

<sup>82</sup> E-brev från chefen för EuropeAids utvärderingsenhet, 2006-12-22.

<sup>83</sup> European Commission. *Project cycle management guidelines*.  
[http://ec.europa.eu/europeaid/reports/pcm\\_guidelines\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/reports/pcm_guidelines_2004_en.pdf)

<sup>84</sup> E-postmeddelanden från chefen för EuropeAids utvärderingsenhet, 2006-12-22 och 2007-02-19.

<sup>85</sup> PHARE och CARDS (liksom IPA fr.o.m. 2007) ingår inte i utvärderingsenhetens mandat eftersom ansvaret för dessa program ligger på GD Utvidgning.

Utvärderingarna genomförs av externa konsulter enligt fleråriga ramavtal. Enhetens uppgift är därmed att ta fram uppdragsspecifikationer och utarbeta modeller och metoder för utvärdering. Endast ett urval av landstrategierna utvärderas på uppdrag av enheten. Majoriteten av utvärderingarna av landstrategier och indikativa program utförs av de ansvariga generaldirektoraten eller delegationerna. Enheten för utvärdering stödjer dock delegationerna och generaldirektoraten i detta arbete genom de metoder och riktlinjer som de utvecklat samt genom rådgivning. I enlighet med sin arbetsplan gör också enheten utvärderingar av olika tematiska frågor.

Under 2005 publicerade enheten sex utvärderingsrapporter: två om genomförandet av landstrategier för Ghana respektive Benin, två om genomförandet av regionala strategier för Latinamerika och Karibien, en om allmänt budgetstöd och en om det stöd som genomförs till den privata sektorn. Rapporterna publiceras på kommissionens webbplats.

Utvärderingsenheten ingår både i kommissionens gemensamma grupp för kvalitetssäkring (iQSG) och i EuropeAids kvalitetssäkringsgrupper (QSG) för att säkerställa att resultatet av tidigare utvärderingar beaktas när nya landstrategier och projekt upprättas och initieras. Vidare deltar utvärderingsenheten också i vissa utvärderingsprojekt som genomförs gemensamt av EU-länderna eller av länderna inom OECD/DAC, och chefen för enheten deltar i de regelbundna mötena med cheferna för utvärderingsenheterna vid EU-ländernas biståndmyndigheter. Gruppen är till för att främja samarbete, byta information och ”bästa metoder” och för att genomföra vissa gemensamma projekt. Gruppen har bl.a. tillsatt en särskild arbetsgrupp för att genomföra ett antal studier, bl.a. en studie om tillämpningen av de grundläggande principerna komplementaritet, samordning och koherens (”de tre C:na”) i biståndspolitiken.

#### *Utvärderingen av humanitärt bistånd*

Det humanitära biståndet utvärderas separat av en enhet på Byrån för Humanitärt bistånd (ECHO). Enheten anlitar utomstående experter för att genomföra utvärderingarna, som bygger på artikel 18 i förordningen om humanitärt bistånd. Vilka utvärderingar som ska göras slås fast i ett ”indikativt program” som antas årligen tillsammans med genomförandekommittén för humanitärt bistånd (HAC). Rapporterna publiceras på ECHO:s webbplats.

#### *Kommissionens årsrapporter*

I de flesta biståndsinstrument är det vid sidan av bestämmelserna om översyn och utvärdering föreskrivet att kommissionen årligen ska rapportera om genomförandet till Europaparlamentet och rådet. Rapporteringen sker sedan 2001 i en samlad årsrapport om EG:s biståndspolitik. Årsrapporten är en viktig del i informationen till parlamentet och medlemsländerna om genomförandet och resultatet av EG:s biståndspolitik genomförs. Rådet antar slutsatser med anledning av rapporten.

### *Internrevision och årsredovisningar*

Samtliga generaldirektorat har internrevisionella enheter (de s.k. Internal Audit Capabilities, IAC:s). De har en oberoende ställning inom generaldirektoraten och är direkt underställda generaldirektören. Generaldirektoraten upprättar årsredovisningar innehållande en förklaring från generaldirektören om räkenskapernas tillförlitlighet och förhållanden som innebär risker för måluppfyllelsen. På kommissionsnivå finns kommissionens tjänst för internrevision IAS (Internal Audit Service). Resultatet av IAS revisioner sammanfattas i en årsrapport till rådet och Europaparlamentet. I den s.k. syntesrapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet behandlas samlat iakttagelserna i IAS årsrapport, bedömningar i generaldirektoratens årsredovisningar, rekommendationer från Revisionsrätten (se nedan) och påpekanden i betänkanden om ansvarsfrihet för kommissionen avgivna av Europaparlamentet.

### **Revisionsrätten**

Revisionsrätten är en av EU:s fem gemensamma institutioner. Dess uppgift är att granska hur EG:s medel används, såväl inom EU:s egna institutioner som i medlemsländerna. Rätten ska pröva om samtliga inkomster och utgifter har varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen varit sund. Revisionsrätten ger varje år ut en årsrapport med resultatet av de granskningar som gjorts av hur EG:s medel har använts under föregående budgetår. Ett kapitel handlar om externa åtgärder, där allt externt bistånd som finansierats genom EG:s budget ingår med undantag för föranslutningsstöd (som behandlas i ett separat kapitel). En separat årsrapport behandlar externt bistånd finansierat genom EUF.

Årsrapporterna publiceras i EU:s officiella tidning och innehåller både revisionsrättens iakttagelser och rekommendationer, samt kommissionens svar. Rapporten presenteras i Europaparlamentet. Samtidigt som årsrapporten publiceras lämnar revisionsrätten en förklaring till Europaparlamentet och ministerrådet om EU-räkenskapernas tillförlitlighet och transaktionernas laglighet och korrekthet. Revisionsförklaringen benämns DAS (Déclaration d'assurance).

Förutom årsrapporterna genomför revisionsrätten även granskningar av specifika områden. Varje år publiceras en eller ett par rapporter som rör det externa biståndet. Årsrapporterna avser främst finansiell revision medan de särskilda rapporterna omfattar en granskning av verksamhetens resultat dvs. effektivitetsrevision. Under 2006 presenterade revisionsrätten bl.a. rapporter om miljöaspekterna på kommissionens bistånd, om MEDA-programmet och om kommissionens biståndsinsatser efter tsunamin.

Rådet kan anta slutsatser om revisionsrättens rapporter.

### 3 Parlamenten och EU:s biståndspolitik

Detta kapitel behandlar främst dels förhållandet mellan riksdagen och regeringen vid beredning av EU-frågor, dels riksdagens och Europaparlamentets möjligheter att påverka EU:s biståndspolitik. Av redovisningen framgår följande:

- Regeringens samråd med och information till riksdagen i EU-frågor är författningsreglerad. Regeringen ska fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom EU-samarbetet och årligen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten inom EU. Regeringen ska vidare samråda med de organ som riksdagen utser. (Avsnitt 3.1.)
- Det saknas uppgifter om att regeringen har samrått med riksdagen vid inrättandet av tionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF 10). Riksdagen hade tidigare uttalat att regeringen skulle verka för att Europeiska utvecklingsfonden skulle införlivas i EU-budgeten. (Avsnitt 3.1.)
- Riksdagen har uttalat att regeringens information till riksdagen om EU-frågor behöver förbättras. (Avsnitt 3.3.)
- Utrikesutskottet bereder frågor som rör EU:s biståndspolitik när det gäller avtal där EG och medlemsländerna är parter samt regeringens årliga skrivelse om verksamheten inom EU. Utskottet gjorde i samband med sin beredning av regeringens skrivelse 2005 en sammanställning av alla beslut som EU hade fattat om utvecklingssamarbetet 2005. Utskottet såg positivt på de fattade besluten och de åtgärder som hade vidtagits för att stärka EU:s utvecklingssamarbete. (Avsnitt 3.2.)
- Europaparlamentet är aktivt inom EG:s biståndspolitik. Parlamentet har ett direkt inflytande på politiken genom medbeslutandeförfarandet och budgetmakten. Parlamentet granskar även kommissionens förslag till landstrategier med avseende på deras förenlighet med EU:s biståndspolitik och andra gällande mål och riktlinjer. (Avsnitt 3.4.)
- Riksdagen har kontakter med både Europaparlamentet och EU-ländernas nationella parlament. (Avsnitt 3.5.)

#### 3.1 Regeringens information till och samråd med riksdagen

Riksdagens arbetsformer för att hantera EU-frågor har diskuterats vid flera tillfällen, alltsedan den kommitté som utredde de konstitutionella konsekven-

serna av ett inträde i EU tillsattes.<sup>86</sup> Denna fråga har senast behandlats av 2002 års riksdagskommitté.<sup>87</sup>

### Riksdagens nya beredningsordning

Regeringens samråd med och information till riksdagen i EU-frågor är författningsreglerat i regeringsformen och i riksdagsordningen.<sup>88</sup> Regeringen ska dels fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom EU-samarbetet och varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU för riksdagen, dels samråda med de organ som riksdagen utser. Detta gäller även för frågor som rör EU:s biståndspolitik där riksdagen har överlåtit beslutsrätt till EG. (Se även kap. 2.)

Inom riksdagen behandlar både riksdagens EU-nämnd och fackutskotten frågor som gäller EU. Frågor som rör EU:s biståndspolitik hanteras framför allt av utrikesutskottet och EU-nämnden. Finansutskottet berörs av frågor som rör Europeiska investeringsbanken, EIB.

Riksdagen har genom en ändring i riksdagsordningen den 1 januari 2007 infört en ny ordning för sin hantering av EU-frågor. Riksdagens beslut innebär att fackutskottens uppgifter när det gäller beredningen av EU-frågor inom sina respektive ansvarsområden har utökats. EU-nämndens ansvar begränsas till att omfatta samråd med regeringen inför beslut i ministerrådet.<sup>89</sup>

Den nya ordningen omfattar riksdagens hantering av EU-dokument. Utskotten ska granska och skriva utlåtanden om EU:s grön- och vitböcker och andra dokument. Talmannen ska tillsammans med gruppledarna avgöra vilka dokument som ska hanteras av utskotten förutom grön- och vitböcker.

För kammarens behandling av EU-dokument gäller följande: Det finns ingen motionsrätt på EU-dokument. Kammarens behandling av utskottets utlåtande, som kan inbegripa en debatt, avslutas med att kammaren lägger utskottets utlåtande till handlingarna. Det är möjligt för kammaren att votera mellan alternativa skrivningar i utlåtandet, som dock inte kan innehålla något förslag om tillkännagivande.

Regeringen ska samråda med utskotten innan frågor ska behandlas men det formella samrådet som rör beslut i ministerrådet sker alltså i EU-nämnden.

Regeringens överläggning med utskotten ska ske i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer. Redan när frågorna behandlas i rådets arbetsgrupper eller i Coreper bör, enligt riksdagens beslut, utskotten ha överlagt med regeringen. Överläggningarnas resultat bör även dokumenteras och kan redovisas i en bilaga till utskottets sammanträdesprotokoll eller i en anteckning i protokollet. Den nya bestämmelsen i riksdagsordningen innebär även

<sup>86</sup> SOU 1993:14, *EG och våra grundlagar*.

<sup>87</sup> 2005/06:RS3, Riksdagen i en ny tid, Huvudbetänkande och bilagor till 2002 års riksdagskommitté.

<sup>88</sup> Regeringsformen, 10 kap, 6 §, Riksdagsordningen, 10 kap.

<sup>89</sup> Bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333, rskr. 2005/06:334, rskr. 2005/06:335, bet. 2006/07: KU4.

en skyldighet för regeringen att överlägga med berörda utskott i frågor rörande regeringskonferenser.

Det formella samrådet om regeringens position inför beslut i ministerrådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet sker även i fortsättningen i EU-nämnden. Förutom formella antaganden av rättsakter eller slutsatser kan besluten t.ex. avse en politisk överenskommelse eller antagande av en rapport eller av riktlinjer. Frågor som ligger tidigare i processen och som inte är avsedda att bli föremål för beslut vid det stundande rådsmötet bör inte behandlas i EU-nämnden. Fokus bör, enligt konstitutionsutskottets betänkande, ligga på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden eftersom aspekterna i sakfrågor har behandlats i utskotten. Den exakta avgränsningen mellan utskotten och EU-nämnden får, i likhet med dagens ordning, utvecklas i praxis.<sup>90</sup> Regeringens skyldighet att samråda med riksdagen inför Europeiska rådets möten har införts genom en uttrycklig bestämmelse i riksdagsordningen.<sup>91</sup>

Konstitutionsutskottet underströk emellertid i sitt betänkande att ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av de aktuella EU-dokumenterna inklusive utskottets utlåtande inte i någon rättslig mening binder regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Således överträder inte regeringen någon bestämmelse i grundlag eller allmän lag om den t.ex. vid ett rådsmöte skulle företräda en ståndpunkt som står i strid med vad kammaren har uttalat vid behandlingen av en grönbok. Inte heller utskott eller EU-nämnd gör sig skyldiga till någon sådan överträdelse genom att vid samråd med regeringen medge en avvikelse från den av riksdagen uttalade ståndpunkten.

Den beslutade ändringen av riksdagsordningen syftar till att i ett tidigt skede av beslutsprocessen inom EU skapa debatt kring och förankra EU-frågor i riksdagen. Riksdagen ska, enligt beslutet, ha en central uppgift i hanteringen av EU-frågor. EU-frågorna är en viktig del av den politiska verkligheten, vilket också bör avspeglas i riksdagens arbete.

Förändringen syftar vidare till att skapa en ökad öppenhet vid beredning av EU-frågor. Överläggningarna i utskotten och samrådet i EU-nämnden ska kunna ske offentligt efter det att det berörda utskottet eller EU-nämnden fattat ett särskilt beslut om detta. De bestämmelser som gällde tidigare innebar att utskottens ärendeberedning och samrådet med EU-nämnden bara kunde ske bakom stängda dörrar. Konstitutionsutskottet påpekar i sitt betänkande att möjligheterna att få relevant och förtrolig information kan vara större om överläggningarna och samrådet sker inom stängda dörrar. Bedömningen av om ett sammanträde bör vara offentligt får göras av det berörda utskottet eller EU-nämnden i varje aktuellt fall. Vidare understryks att det finns ett stort värde av debatter om EU-frågor i kammaren, både om arbetsprogram och om andra frågor.

---

<sup>90</sup> Bet. 2005/06:KU21.

<sup>91</sup> Riksdagsordningen, 10 kap, 6 §.

## Erfarenheter av regeringens samråd med EU-nämnden

EU-nämnden inrättades i samband med att Sverige blev medlem inom EU och nämnden började verka den 1 januari 1995. Före ändringen av riksdagsordningen var regeringen skyldig att informera EU-nämnden om alla frågor som skulle upp på rådets sammanträden. Dessutom skulle regeringen rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skulle föras inför beslut som regeringen bedömde var betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämde. Regeringen hade således ett stort inflytande när det gällde samrådet med nämnden om betydelsefulla frågor. Efter ändringen av riksdagsordningen ska alla beslutspunkter bli föremål för överläggning oavsett om regeringen har bedömt dem som betydelsefulla eller inte.

Vid nämndens sammanträden ska stenografiska uppteckningar föras.<sup>92</sup> Efter justeringen blir uppteckningarna allmänna handlingar och publiceras på riksdagens hemsida. Vidare publiceras även delar av underlaget som ska behandlas vid nämndens sammanträden, t.ex. den kommenterade ministerrådsdagordningen.

Hantering med offentliggörandet av de stenografiska uppteckningarna har beskrivits i en nyligen publicerad avhandling på följande sätt:<sup>93</sup> ”Efter nämndens sammanträde skickas ett exemplar av de fullständiga uppteckningarna till det berörda statsrådet. Statsrådet kan kommentera eventuella oklarheter och ge sin syn på vad som bör sekretessbeläggas.” Enligt avhandlingen blir den ”absoluta merparten” av innehållet i uppteckningen offentligt. Av det totala antalet samråd finns sekretessbelagt material i 25 % av samråden under perioden 1995–2005. Det är framför allt frågor som behandlas av rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser där underlag hemligstämplas. Enligt avhandlingen rör det sig ofta om enstaka ord som medlemsländernas namn, enstaka meningar eller att kortare stycken sekretessbeläggs.

Av avhandlingen framgår att kvaliteten på regeringens information till EU-nämnden har ökat under perioden 1995–2005, men den varierar mellan olika departement. De departement som främst har blivit föremål för kritik för att lämna bristande underlag till nämnden är Finansdepartementet och Utrikesdepartementet. Finansdepartementet svarar för att lämna information om frågor som hanteras av Ekofin-rådet medan Utrikesdepartementets ansvar omfattar rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser. Enligt avhandlingen är det särskilt olyckligt att riksdagen får ett bristande underlag till möten i dessa två rådskonstellationer eftersom de ofta har möten, en gång per månad. Denna kritik har, enligt avhandlingen, framkommit i såväl utvärderingar som vid nämndens sammanträden. Regeringens bristande information som gäller rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser kan, enligt avhandlingen, förklaras

<sup>92</sup> Riksdagsordningen, 10 kap, 9 §.

<sup>93</sup> Hans Hegeland, *Nationell EU-parlamentarism – Riksdagens arbete med EU-frågorna* 2006.

av att utrikespolitik av tradition bedrivs av regeringen och ”det finns således en ovana – kanske till och med en ovilja – mot att blanda in riksdagen”.<sup>94</sup>

I denna uppföljning kan konstateras att det finns exempel på att det saknas dokumentation om att regeringen har samrått med riksdagen i en fråga som rör EU:s biståndspolitik, nämligen införlivandet av den Europeiska utvecklingsfonden (EUF) i den allmänna budgeten.

I regeringens proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling framhålls ”att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden (EUF) ska införlivas i EU-budgeten och att detta ska ske i samklang med principerna i Cotonouavtalet.” Vid utskottsbehandlingen av regeringens proposition uttalade utrikesutskottet ”att den Europeiska utvecklingsfonden bör inlemmas i EU-budgeten och att arbetet med budgeten effektiviseras och öppenheten värnas samt att samarbetet med enskilda länder och regioner präglas av den syn på utveckling och mångfald och samstämmighet som kännetecknar Cotonouavtalet”.<sup>95</sup>

Vid förhandlingarna om det nya finansiella perspektivet för 2007–2013, som brukar benämnas EU:s långtidsbudget, aktualiserades frågan om att ”budgetisera” EUF. Detta gjordes bl.a. genom ett inspel från kommissionens ordförande den 20 oktober 2005 som också EU-nämnden informerades om vid ett samråd med regeringen. Regeringens representant, statssekreterare Lars Danielsson, kommenterade detta med att regeringen tidigare uppgivit att man stöder en budgetisering av EUF.<sup>96</sup>

När det brittiska ordförandeskapet lade fram sitt förslag till ”förhandlingsbox” i början av december 2005 innebar förslaget i praktiken att en tionde utvecklingsfond skapades. EU-nämnden fick information av regeringen om ”förhandlingsboxen” vid sitt möte den 6 december 2005, men en genomgång av de stenografiska uppteckningarna från mötet ger vid handen att frågan om utvecklingsfonden inte berördes av regeringens representant.<sup>97</sup> Det framgår inte heller av regeringens eget underlag för mötet, t.ex. den kommenterade dagordningen, att en ny utvecklingsfond kommer att tillskapas som en konsekvens av ordförandeskapets förslag.<sup>98</sup>

Det finansiella perspektivet för 2007–2013 antogs av Europeiska rådet i december 2005. Beslutet innebar bl.a. att en tionde utvecklingsfond skulle behöva inrättas, och att finansieringen av AVS-samarbetet således inte skulle integreras i EU:s budget. Vid en genomgång av de stenografiska uppteckningarna från EU-nämnden inför och under det aktuella mötet i Europeiska rådet i december 2005 saknas en bekräftelse på att regeringen har informerat

---

<sup>94</sup> Hans Hegeland, *Nationell EU-parlamentarism – Riksdagens arbete med EU-frågorna*, 2006.

<sup>95</sup> Bet. 2003/04:UU3, s. 155.

<sup>96</sup> EU-nämndens stenografiska uppteckningar. 2005/06:9. Fredagen den 28 oktober 2005.

<sup>97</sup> EU-nämndens stenografiska uppteckningar. 2005/06:14. Tisdagen den 6 december 2005.

<sup>98</sup> Statsrådsberedningen 2005-12-01. Kommenterad dagordning till EU-nämnden den 6 december – INFÖR MINISTERKONKLAVEN den 7 december 2005.



EU-nämnden i frågan. Att en tionde utvecklingsfond skulle skapas nämns överhuvudtaget inte.<sup>99</sup>

Regeringen har dock vid ett senare möte med EU-nämnden kommenterat dagordningen med EU-nämnden på följande sätt:

Europeiska rådet fattade i december 2005 beslut om att en tionde europeisk utvecklingsfond skall tillskapas, och att denna liksom tidigare skall placeras utanför den reguljära EU-budgeten. EU-nämnden konsulterades inför Europeiska rådet.<sup>100</sup>

Den tionde europeiska utvecklingsfonden uppgår till 22,7 miljarder euro. Sveriges andel är 2,74 %, vilket motsvarar 621 miljoner euro.

### Utskottets hantering av EU-frågor

Utskotten hade redan före ändringen av riksdagsordningen rätt att få information från regeringen och förvaltningsmyndigheter i EU-frågor. Sedan 1997 har utskotten haft en skyldighet att följa arbetet i EU inom sina respektive beredningsområden. Den information som regeringen lämnar till utskotten om EU-frågor har hittills, i likhet med information inom andra områden, inte dokumenterats i detalj som vid EU-nämndens sammanträden.

Utrikesutskottet har normalt fått samma skriftliga information inför möten i rådet som EU-nämnden.

Vidare behandlar utskottet löpande frågor som rör EU inom sitt beredningsområde. Praktiskt taget alla utrikesutskottets betänkanden har EU-anknytning. Utskottet följer EU-frågorna genom att fortlöpande ta del av dokumentation som inkommer från olika EU-organ. Vidare får utskottet muntliga föredragningar av statsråd, statssekreterare eller tjänstemän i samband med sin beredning av ärenden. Detta innebär att de synpunkter som utskottets ledamöter för fram kan beaktas i den fortsatta beredningen av ärenden. Det förekommer även att utskottet för diskussioner med EU-kommissionärer och andra aktörer inom Europeiska unionen, t.ex. ministerrådets sekretariat. Utskottets resor och kontakter med övriga parlament har vidare betydelse för utskottets information när det gäller EU:s utvecklings-samarbete.

Ur ett generellt perspektiv påpekas i den ovan refererade avhandlingen att muntlig information från i synnerhet statsråd ökar utskottens möjligheter att

<sup>99</sup> [http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=16&dok\\_id=GT0A16](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=16&dok_id=GT0A16) (Göran Perssons samråd med EUN den 14 dec 2005), [http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=17&dok\\_id=GT0A17](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=17&dok_id=GT0A17) (Lars Danielssons samråd med EUN den 15 dec 2005), [http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=19&dok\\_id=GT0A19](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=19&dok_id=GT0A19) (Göran Perssons samråd med EUN den 16 dec 2005 per telefon från toppmötet), [http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=20&dok\\_id=GT0A20](http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=20&dok_id=GT0A20) (Lars Danielssons samråd med EUN från toppmötet per telefon den 17 dec 2005).

<sup>100</sup> Regeringens samråd med EU-nämnden, Utrikesdepartementet, *Kommenterad dagordning, sammanträdesdokument inför EU-nämndens möte 2005/06:29*.

utöva inflytande över Sveriges politik inom EU. Vid sittande bord kan ett statsråd meddela att regeringen ska beakta de synpunkter som nämndens eller utskottets ledamöter har fört fram. Tjänstemän har inte samma möjligheter att göra sådana utfästelser.

I avhandlingen redovisas även hur många tillkännagivanden som rör EU som riksdagen har beslutat om de tre senaste mandatperioderna.<sup>101</sup> Av redovisningen framgår att miljö- och jordbruksutskottet har föreslagit flest tillkännagivanden. Därefter följer utrikesutskottet som tvåa när det gäller föreslagna tillkännagivanden. Dessa utskott tillhör samtidigt de utskott som hanterar många EU-frågor.

Två tillkännagivanden har särskilt noterats. I ett tillkännagivande uppmärksammande riksdagen behovet av en mer utförlig redovisning av brister i offentlighetsregler vid EU:s institutioner i regeringens skrivelser för kommande år. Riksdagen beslutade om tillkännagivandet på grundval av ett motionsyrkande som behandlades i utrikesutskottets betänkande om verksamheten inom Europeiska unionen under 2002.<sup>102</sup> I regeringens skrivelser om verksamheten i Europeiska unionen för 2003 respektive 2004 finns även en redogörelse om öppenhetsfrågor i unionens institutioner. I skrivelsen som avser 2005 saknas emellertid en sådan redovisning.

På förslag från riksdagsstyrelsen beslutade riksdagen att regeringen bör redovisa för riksdagen en förteckning över kommissionens expert- och verkställighetskommittéer.<sup>103</sup> Regeringen har emellertid inte gjort någon sådan redovisning för riksdagen när det gäller expertgrupper. För genomförandekommittéer översänds en förteckning till riksdagen men underlaget publiceras inte i offentligt tryck eller på annat sätt. (Se även kap. 6.)

Faktapromemorior är en annan form för Regeringskansliet (alltså inte regeringen) att informera riksdagen om bl.a. kommissionens förslag till viktiga rättsakter. Utskotten har emellertid inget beredningstvång för faktapromemorior till skillnad från vad som gäller för propositioner och skrivelser. Enligt såväl utvärderingar som den ovan refererade avhandlingen föranleder faktapromemorierna sällan någon åtgärd från utskottens sida som innebär att man försöker påverka regeringen. Promemoriorna anmäls i ansvarigt utskott och läggs till handlingarna. I en del fall inhämtar utskottet muntlig information från regeringen.

En slutsats som framkommer i avhandlingen är att utskotten, enligt den ordning som gällde fram till den 31 december 2006, inte har utnyttjat sina möjligheter att påverka regeringen i EU-frågor fullt ut.

---

<sup>101</sup> 1994/95–1997/98, 1998/99–2001/02 och 2002/03 fram till 2004/05.

<sup>102</sup> Bet. 2002/03:UU10.

<sup>103</sup> 2000/01:RS1 *Riksdagen inför 2000-talet*, bet. 2000/01:KU23.

## 3.2 Övrig information

Riksdagens får även viss information direkt från EU:s institutioner. Kommissionen skickar alla KOM-dokument direkt till riksdagen, inklusive bifogade SEK-dokument. Europaparlamentet skickar förteckningar på antagna resolutioner. Årsrapporter inkommer också från Revisionsrätten och EU-ombudsmannen.

Därutöver har riksdagen en tjänsteman som är stationerad i Bryssel, som har till uppgift att bevaka vad som händer inom EU:s institutioner och hålla riksdagen informerad.

## 3.3 Utrikesutskottets behandling av frågor som rör EU:s utvecklingssamarbete

Utrikesutskottet har hittills berett frågor som rör EU:s biståndspolitik framför allt på grundval av dels avtal där EG och medlemsländerna är parter, dels regeringens redovisning i sin skrivelse Årsboken om EU Berättelse om verksamheten inom Europeiska unionen. EU-nämnden har även behandlat dessa frågor i samband med den ordning som gällde före ändringen av riksdagsordningen som avsåg regeringens samråd med riksdagen.

### Avtal

Som tidigare framgått behövs riksdagens godkännande för vissa avtal. Under senare år har utrikesutskottet behandlat stabiliserings- och associeringsavtal mellan dels Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien,<sup>104</sup> dels Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Kroatien<sup>105</sup> samt Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Albanien.<sup>106</sup> Utskottet tillstyrkte att riksdagen godkände avtalen.

Därutöver har utskottet under många år följt utvecklingen inom det tidigare Lomésamarbetet och det nuvarande Cotonouavtalet. Detta har skett inom såväl utskottets EU-bevakning som beredningsarbete. Vid sin behandling av regeringens proposition om partnerskapsavtalet med staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, dvs. Cotonouavtalet, tillstyrkte utskottet att riksdagen godkänner partnerskapsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater och AVS-staterna samt de två interna avtalen om finansieringen och förvaltningen av biståndet respektive åtgärder och förfaranden för genomförandet av partnerskapsavtalet.

Slutligen har utskottet också godkänt de avtal som ligger till grund för samarbetet med olika Medelhavsländer. Exempel på avtal som utskottet har

<sup>104</sup> Bet. 2001/02:UU14.

<sup>105</sup> Bet. 2002/03:UU3.

<sup>106</sup> Bet. 2006/07:UU5.

behandlat och godkänt under senare år är avtalen med Egypten, Algeriet och Libanon.<sup>107</sup>

### **Skrivelser från regeringen**

Regeringen ska enligt riksdagsordningen årligen lämna en skrivelse till riksdagen med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen. I riksdagens arbete med den årliga skivelsen om verksamheten inom EU har utrikesutskottet både en sammanhållande uppgift och ett ansvar för att bereda frågorna inom sitt ansvarsområde. Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att man anser att regeringens information till riksdagen behöver förbättras när det gäller EU-frågor.<sup>108</sup>

I samband med utrikesutskottets behandling av regeringens skrivelse för 2005 gjorde utskottet en analys av EU:s utvecklingssamarbete i förhållande till den svenska politiken för global utveckling.<sup>109</sup> Denna analys är samtidigt utgångspunkten för redovisningen i detta avsnitt som även innehåller vissa kompletterande uppgifter från utskottets behandling av skrivelsen för 2004.<sup>110</sup>

När det gäller EU:s biståndspolitik konstaterade utskottet vid sin behandling av regeringens skrivelse för 2005 att det har varit ett händelserikt år när det gäller förslag och beslut kring EU:s utvecklingssamarbete. Utskottet refererar även till de faktapromemorior som regeringen har redovisat om centrala frågor när det gäller utvecklingssamarbetet.<sup>111</sup>

### *Muntlig information från regeringen*

Av betänkandet framgår att utskottet, efter föredragningar av dåvarande statsrådet Carin Jämtin, dåvarande statssekreterare Annika Söder samt tjänstemän i Utrikesdepartementet, fortlöpande har lämnat synpunkter inför viktigare beslut rörande unionens utvecklingssamarbete.

### *EU:s åtgärder för att stärka utvecklingssamarbetet*

Utskottet ser positivt på dels de beslut som har fattats under 2005, dels de åtgärder som har vidtagits för att stärka EU:s utvecklingssamarbete. Följande beslut refereras:

<sup>107</sup> Bet. 2001/02:UU9, bet. 2002/03:UU17, bet. 2003/04:UU7.

<sup>108</sup> Bland annat bet. 2005/06:UU10.

<sup>109</sup> Bet. 2005/06:UU10.

<sup>110</sup> Bet. 2004/05:UU10.

<sup>111</sup> 2004/05:FPM46 innehåller kommissionens förslag (KOM/2004/269) angående budgetkategori 4 (det utrikespolitiska området), 2005/06:FPM71 angående förslag om EU – gemensamt ramverk för utarbetandet av landstrategier och program (KOM/2006/88) samt övriga förslag om effektiviseringen av EU:s bistånd, 2005/06:FPM75 angående de tematiska programmen.

- I mars 2005 ställde sig EU bakom Parisdeklarationen om biståndseffektivisering och anpassning till partnerländernas prioriteringar och system.<sup>112</sup>
- I april 2005 publicerade kommissionen tre meddelanden om FN:s millenniemål. Detta var ett led i EU:s förberedelser inför FN:s världstoppmöte i New York i september 2005. Ett meddelande behandlade finansiering för utveckling (KOM/2005/133). Ett annat meddelande tog upp behovet av samstämmighet i politiken, bl.a. om att åtgärder behöver vidtas i flera politikområden som inom handel, miljö och jordbruk om millenniemålen ska kunna nås (KOM/2005/134). I ett tredje meddelande föreslogs en utvecklingspolitik inriktad på Afrika (KOM/2005/132).
- I maj 2005 antog EU en tidsplan för att medlemsstaterna ska avsätta 0,7 % av BNI till internationellt utvecklingssamarbete senast 2015, med ett mellanliggande samlat mål på 0,56 % senast 2010.
- I december 2005 antog rådet efter förslag från kommissionen en EU-strategi för Afrika. Genom den ska EU bättre bidra till att minska fattigdomen och göra det möjligt att uppfylla FN:s millennieutvecklingsmål i Afrika tillsammans med afrikanska partner. Strategin syftar också till att politiken ska överensstämma med de behov och prioriteringar som anges av samarbetspartnerna. Den innefattar frågor om fred och säkerhet, utvecklingsbistånd, de mänskliga rättigheterna och samhällsstyrning, hållbar ekonomisk tillväxt, regional integration och handel samt investering i människor.
- Den 20 december 2005 undertecknade rådets och kommissionens ordförande samt Europaparlamentets talman en förklaring om EU:s utvecklingspolitik, Europeiskt samförstånd om utveckling. Denna förklaring förhandlades fram med utgångspunkt från ett förslag som kommissionen lade fram i juli 2005 (KOM/2005/311).

När det gäller överenskommelsen om EU:s utvecklingssamarbete, Europeiskt samförstånd för utveckling välkomnar utskottet att det där slås fast att unionens främsta och övergripande mål för utvecklingssamarbetet är fattigdomsutrotning i samband med en hållbar utveckling, bl.a. i syfte att uppnå millennieutvecklingsmålen. Utskottet konstaterar att det finns tydliga beröringspunkter mellan Sveriges politik för global utveckling och politiken för EU:s utvecklingssamarbete.

---

<sup>112</sup>Parisdeklarationen, [http://www1.worldbank.org/harmonization/ Paris/ FINALPARISDECLARATION.pdf](http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf).

### *Samstämmighet*

I sitt betänkande uppmärksammar utskottet särskilt frågor dels om samstämmighet inom EU:s biståndspolitik, dels Sveriges agerande inom EU. När det gäller samstämmigheten i Sveriges agerande inom EU framhåller utskottet i sitt betänkande att man tidigare har understrukt vikten av att det Sverige säger och gör i ett sammanhang måste stämma med svenskt agerande i ett annat. Samstämmigheten ökar också effektiviteten genom att kunskaper från olika områden tas till vara och genom att olika insatser kan förstärka i stället för att motverka varandra.<sup>113</sup>

När det gällde samstämmigheten inom EU konstaterades att EU:s utvecklingspolitik ska samordnas bättre med andra delar av EU:s politik för yttre förbindelser. Vidare syftar även den antagna gemensamma deklARATIONEN till ökad samstämmighet på medlemsstatsnivå och på gemenskapsnivå. Detta väntas leda till en effektivisering av utvecklingssamarbetet. Vid sin behandling av regeringens skrivelse för 2004 lyfte utskottet fram vikten av att det EU gör och säger i ett sammanhang måste stämma med europeisk politik i ett annat. Den internationella diskussionen om samstämmighet måste, enligt utskottet, drivas vidare med syfte att föra en effektiv och trovärdig politik. Enligt utskottet bör Sverige aktivt verka för att samstämmigheten också i EU:s politik i relation till utvecklingsländerna förbättras och att utvecklingsaspekter beaktas inom EU:s samtliga politikområden.

Följande år noterar utskottet, vid sin behandling av skrivelsen för 2005, att kommissionen betecknat överenskommelsen om utvecklingspolitiken som en nyckelkomponent i EU:s externa politik vid sidan av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och handelspolitiken. Den utgör, enligt kommissionen, också en länk mellan utvecklingspolitik och andra näraliggande områden som migrations-, miljö- och sysselsättningspolitik. Överenskommelsen ger uttryck för att utvecklingssamarbetet behöver omfatta en blandning av bistånd, handel och andra samarbetsformer, utformade efter behoven i varje enskilt partnerskap. I sitt betänkande välkomnar utskottet ett sådant synsätt och konstaterar att den därvidlag uppvisar stora likheter med den svenska politiken för global utveckling.

### *Höjda biståndsnivåer*

Utskottet pekade på att man tidigare i sitt budgetbetänkande rörande utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (bet. 2005/06:UU2) välkomnade att EU-länderna enats om höjda biståndsnivåer. Enligt utskottet mening är det angeläget att Sverige även i fortsättningen söker påverka såväl övriga EU-länder som andra biståndsgivare till en mer generös biståndspolitik. Utskottet underströk särskilt denna uppfattning mot bakgrund av att både FN och Världsbanken bedömer att det krävs närmare en fördubbling av de globala biståndsflödena om millenniemålen ska kunna nås.

---

<sup>113</sup> Bet. 2005/06:UU10.

### *Genomförandet av Parisdeklarationen*

Utskottet understryker vad som anges i Parisdeklarationen om att EU ska främja samordning, harmonisering och anpassning till mottagarens system. Unionen vill medverka till bättre samordning mellan givare genom att söka få till stånd gemensamma fleråriga program som bygger på partnerländernas strategier och processer. I deklarationen slår man fast att EU kommer att spela en ledande roll för att genomföra Parisdeklarationens åtaganden.

Utskottet välkomnar denna hållning och konstaterar att det av budgetpropositionen för 2006 framgår att regeringen står bakom Parisdeklarationen.<sup>114</sup> Enligt budgetpropositionen avser regeringen att fortsätta att anpassa biståndet till partnerländernas prioriteringar och system, samordna och förenkla biståndsprocedurer samt arbeta för en bättre redovisning av resultaten av fattigdomsminskning.

### *Principen om koncentration och ägarskap*

I EU-överenskommelsen anges att principen om koncentration ska vara vägledande för gemenskapen i alla program avseende länder och regioner. Detta innebär att man, i dialog med partnerländer, ska välja ut ett begränsat antal prioriterade områden snarare än att sprida insatserna på alltför många sektorer.<sup>115</sup> Inom all verksamhet ska frågor av övergripande karaktär integreras, såsom främjande av mänskliga rättigheter, jämställdhet, demokrati, gott styre, barns rättigheter och ursprungsbefolkningar, miljöhållbarhet och kamp mot hiv/aids. Utskottet konstaterar att de prioriterade områdena i kombination med de övergripande frågorna som ska integreras ligger väl i linje med utskottets tidigare ställningstaganden.

Samtidigt understryker utskottet att ägarskap och partnerskap samt prioriteringar i landstrategier är viktiga principer som måste få genomslag. Detta kan påverka vilka områden som väljs ut för gemenskapsinsatser.

### *Medelsfördelning*

Utskottet understryker att det är av största vikt att regeringen verkar för att överenskommelsen om EU:s utvecklingspolitik får genomslag såväl i budgetsammanhang som i beslut och genomförande av andra åtgärder. Utskottet vill särskilt framhålla att principerna om fattigdomsutrotning, ägarskap och partnerskap ska komma till tydligt uttryck. Samtidigt konstaterar utskottet att det under 2006 har, med utgångspunkt i överenskommelsen om EU:s utvecklingspolitik, lagts fram en rad förslag som syftar till att öka effektiviteten i genomförande. Medelstillelningen utgör ett viktigt steg i sammanhanget.

<sup>114</sup> Prop. 2005/06:1 utg.omr. 7.

<sup>115</sup> Dessa områden är: handel och regional integrering, miljön och hållbar förvaltning av naturresurser, infrastruktur, kommunikationer och transport, vatten och energi, landsbygdsutveckling, fysisk planering, jordbruk och tryggad livsmedelsförsörjning, samhällsstyrning, demokrati, mänskliga rättigheter och stöd till ekonomiska och institutionella reformer, konfliktförebyggande och svaga stater, mänsklig utveckling samt social sammanhållning och sysselsättning.

### *Budgetstöd*

I flera betänkanden har utskottet berört frågan om budgetstöd via den svenska biståndsbudgeten.<sup>116</sup> Utskottet konstaterar att det i samarbetet med några av världens fattigaste länder finns grundläggande problem som rör kapacitetsbrist, svaga institutioner och regeringar, korruption, svag demokrati och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna. Allt detta ställer, enligt utskottet, särskilda krav på analys och väl avvägda bedömningar av risker och potentiella fördelar med budgetstöd i jämförelse med andra samarbetsformer. Av särskild vikt är analys av den ekonomiska politiken, strategin för fattigdomsminskning och de offentliga finansiella styrsystemen. En bedömning ska också göras av hur samarbetspartners kapacitet ska kunna stärkas. Utskottet framhåller att resonemanget även är tillämpligt vid beslut om huruvida budgetstöd ska lämnas via gemenskapens utvecklingsbistånd.

### *Uppföljning och utvärdering*

Slutligen uppmärksammas att när det gäller Sveriges utvecklingssamarbete ägnar utskottet stort intresse åt frågor om uppföljning och utvärdering. Detta har kommit till uttryck bl.a. i budgetbetänkanden (se exempelvis utrikesutskottets betänkande Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd) och i utskottets uppföljning av Sveriges politik för global utveckling.<sup>117</sup> Utskottet konstaterar att det i EU:s överenskommelse om utvecklingssamarbete 2005 anges att man tagit lärdom av en utvärdering av förklaringen om Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik från 2000 och dess effekt på gemenskapsbiståndet.

Utskottet ser positivt på att det i överenskommelsen om EG:s utvecklingssamarbete anges att kommissionen bör utarbeta mätbara mål för genomförandet. Där anges också att kommissionen i sin årsrapport om genomförande av gemenskapens utvecklingspolitik regelbundet bör bedöma måluppfyllelsen. Utskottet anser att indikatorer kan vara ett sätt att underlätta bedömning av måluppfyllelsen och vill i övrigt framhålla att det är viktigt att årsrapporten blir tydlig och informativ.

Stöd från gemenskapen kommer även i fortsättningen att lämnas till globala fonder och initiativ som är tydligt kopplade till millenniemålen och till gemensamma globala nyttigheter. Åtagandena om bättre samstämmighet i utvecklingspolitiken ska komma till uttryck i ett rullande program som utarbetas av kommissionen och medlemsstaterna. Utskottet har i det ovan angivna betänkandet understrukt att uppföljning och utvärdering av de svenska bidragen till de multilaterala organen behöver stärkas. I nu aktuellt sammanhang förespråkar utskottet att regeringen verkar för uppföljning och utvärdering av gemenskapens bidrag till multilaterala fonder och program.

---

<sup>116</sup> Bland annat bet. 2005/06:UU2.

<sup>117</sup> Bet. 2005/06:UU2.



### 3.4 Europaparlamentets inflytande på EG:s biståndspolitik

Europaparlamentet är den enda direktvalda EU-institutionen. Av kapitel 2 framgår att parlamentet har olika sätt att utöva inflytande på EU:s politik, och att graden av inflytande varierar mellan olika politikområden. Parlamentet har inflytande på biståndspolitiken både genom sina lagstiftande befogenheter, genom att parlamentet antar EG:s budget och genom sina möjligheter att kontrollera kommissionen. Inom biståndspolitiken har parlamentet också blivit mer involverat i det arbete som sker i kommissionens genomförandekommittéer.

#### Lagstiftningsmakten

Europaparlamentet fick ett ökat inflytande över EG:s biståndspolitik i och med att Maastrichtfördraget, som trädde i kraft 1 november 1993, inrättade en särskild avdelning för utvecklingssamarbete i EG-fördraget. Avdelningen omfattades av det nya medbeslutandeförfarandet, som gav parlamentet samma inflytande på beslutsprocessen som ministerrådet när EG antar sekundärrättsakter (t.ex. förordningar, beslut och direktiv). Det innebär att parlamentet kan föreslå ändringar i kommissionens förslag till geografiska och tematiska biståndsinstrument, och att parlamentets godkännande krävs för antagande.

Flertalet av de nya biståndsinstrument som började gälla 1 januari 2007 antogs genom medbeslutandeförfarandet, t.ex. utvecklingsinstrumentet (DCI), granskaps- och partnerskapsinstrumentet och stabiliseringsinstrumentet. Parlamentet drev igenom omfattande ändringar i flera av dem. I kommissionens ursprungliga förslag till generellt utvecklingsinstrument ingick både samarbete med utvecklingsländer och med industrialiserade länder. Förslaget avslogs av parlamentet bl.a. eftersom man ansåg att detta riskerade att motverka EU:s mål för utvecklingssamarbete, som inte gavs tillräcklig tyngd i förslaget. Kommissionen svarade på kritiken genom att lägga fram två separata instrument, ett för utvecklingsländerna och ett för de industrialiserade länderna. Det nya förslaget innehöll också många andra ändringar för att tillgodose parlamentets synpunkter. Förslaget var nu tydligt kopplat till millenniemålen och EU:s biståndspolitik, och innehöll ett mer detaljerat finansiellt ramverk jämfört med kommissionens tidigare förslag. Inför parlamentets antagande av DCI:n i december 2006 konstaterade rapportören i utskottet för utveckling att den slutliga rättsakten skilde sig i mycket hög grad från kommissionens ursprungliga förslag. ”När det gäller utvecklingsinstrumentet har man gjort mycket stora framsteg som en följd av de utdragna och svåra förhandlingarna – de facto har framstegen varit så stora att den slutliga förordningen kommer att vara oigenkännlig för dem som utarbetade det ursprungliga förslaget.”<sup>118</sup>

<sup>118</sup> European Parliament. *RECOMMENDATION FOR SECOND READING on the Council common position for adopting a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation*. A6-0448/2006.

Parlamentet fick även kommissionen att lägga fram ett separat instrument för demokrati och mänskliga rättigheter, som i kommissionens ursprungliga förslag endast var ett ”tematiskt program” som skulle integreras i de övriga instrumenten. Även detta instrument behandlades genom medbeslutandeförfarandet.

Parlamentet har mindre inflytande på de rättsakter som antas med rättslig grund i avdelningen om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land. I denna avdelning används samrådsförfarandet för beslut, varför parlamentet endast kan inkomma med ett yttrande till rådet. Ett exempel på ärende som behandlades genom samrådsförfarandet är det nya instrumentet för föranslutningsstöd genom vilket länder som kandiderar för EU-medlemskap ska få stöd för EU-anpassningen.

När det gäller partnerskaps- eller associeringsavtal med tredjeländer eller grupper av tredjeländer, t.ex. Cotonouavtalet, associeringsavtalen med MEDA-länderna och stabiliserings- och associeringsavtalen med länderna på västra Balkan, krävs parlamentets godkännande för att rådet ska kunna ingå avtalen. Det innebär att parlamentet inte kan ändra i själva avtalstexten, men har vetorätt mot ingåendet av avtalet. Parlamentet kan dock försöka påverka avtalsförhandlingar genom att utfärda resolutioner som uttrycker parlamentets ståndpunkt.

Förutom att anta lagstiftning kan parlamentet försöka påverka EG:s biståndspolitik genom att anta resolutioner som svar på kommissionens meddelanden och anta resolutioner på eget initiativ. Ett specialfall är antagandet av EU:s biståndspolitik Europeiskt samförstånd för utveckling som antogs som en gemensam förklaring av Europaparlamentet, rådet, EU-länderna och kommissionen. Kommissionen presenterade det ursprungliga förslaget i form av ett meddelande. I parlamentet behandlades meddelandet av utskottet för utveckling, som utsåg Anders Wijkman till rapportör. I betänkandet kritiserades kommissionens förslag på flera punkter, bland annat för att förslaget inte var tillräckligt tydligt när det gällde att fattigdomsbekämpning var det prioriterade målet för EU:s utvecklingspolitik. Parlamentet framhöll även att policyn tydligare skulle identifiera EG:s komparativa fördelar som givare, och ha tydligare skrivningar om horisontella frågor som jämställdhet och miljö och om nödvändigheten av samstämmighet mellan utvecklingspolitiken och andra politikområden som jordbruk, handel och fiske. Vid intervju med Anders Wijkman, som deltog i förhandlingarna med rådet och kommissionen om texten, framkom att parlamentet fick gehör för många av sina synpunkter, och Wijkman fick uppdraget att skriva ett utkast till avsnittet om kommissionens uppgifter inom biståndspolitiken. Det innebar, enligt honom, att parlamentet i hög grad påverkade vilka områden som EG ska prioritera inom biståndspolitiken (se avsnitt 2.2).

Inom biståndspolitiken, som hör till EU:s första pelare, är det kommissionen ensam som har rätten att lägga förslag till rättsakter. Parlamentet kan dock anmoda kommissionen att lägga fram lämpliga förslag som krävs för att fördraget ska kunna genomföras.

## Budgetmakten

Parlamentet har även ett inflytande på biståndspolitiken genom att parlamentet antar EG:s budget tillsammans med rådet. Utvecklingspolitiken hör till de s.k. icke-obligatoriska utgifterna där parlamentet har sista ordet, med undantag för utgifter som följer av avtal som EU slutit med tredjeland och bidrag till internationella organisationer och institutioner. Parlamentet har här en möjlighet att indirekt påverka genomförandet av biståndspolitiken. Parlamentet kan t.ex. öka eller omfördela anslagen till olika budgetlinjer, eller dela upp föreslagna budgetlinjer i flera mer specificerade budgetlinjer och därmed detaljstyra biståndet i större utsträckning. Vid behandlingen av 2007 års budget ökade parlamentet bl.a. de totala anslagen för EU:s yttre åtgärder, som inkluderar biståndspolitiken, och skapade en särskild budgetlinje för Afghanistan (som bröts ut ur budgetlinjen för utvecklingssamarbete med Asien). Parlamentet specificerade också anslaget för social och mänsklig utveckling på underrubrikerna hälsa, utbildning och genderfrågor.

Efter varje budgetår ska parlamentet bevilja kommissionen ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten. Beslutet tas på rekommendation av rådet och på grundval av kommissionens redovisning och Revisionsrättens årsrapport och förklaring om räkenskaperas tillförlitlighet.

## Kontrollmakten

Parlamentet har olika möjligheter att kontrollera och granska kommissionen.

Parlamentet måste godkänna rådets förslag till kommissionens ordförande och även kommissionen i sin helhet innan den kan tillträda. Som förberedelse till parlamentets beslut hålls utfrågningar av de nominerade kandidaterna där de olika utskotten har möjlighet att ställa frågor till ”sina” kommissionärer om hur de ser på sitt politikområde och EU:s framtida arbete inom området. År 2004 anordnade t.ex. utskottet för utveckling en utfrågning av de nominerade kommissionärerna för utveckling och humanitärt bistånd, handel respektive yttre förbindelser.

Parlamentet kan även tvinga kommissionen att avgå genom att anta ett misstroendevotum med en majoritet av två tredjedelar av de avgivna rösterna och med majoritet av parlamentets ledamöter. Något misstroendevotum har aldrig antagits, men i mars 1999 avgick kommissionen frivilligt då det stod klart att det fanns en majoritet i parlamentet för ett misstroende. Bakgrunden var bl.a. en rapport från en kommitté av oberoende experter om allvarliga missförhållanden inom kommissionen. Granskningen rörde bl.a. förvaltningen av biståndsprogram (MED-programmen) och det humanitära biståndet (den s.k. ECHO-affären).

När som helst under mandatperioden kan parlamentet eller dess ledamöter ställa frågor till kommissionen som kommissionen måste besvara. Skriftliga frågor, som besvaras skriftligt, kan ställas av enskilda ledamöter. Muntliga frågor, som besvaras muntligt och kan debatteras, kan ställas av ett utskott, en politisk grupp eller minst 40 ledamöter. Under 2006 ställdes 130 muntliga och

drygt 5 000 skriftliga frågor till kommissionen. Det saknas statistik för hur många av dessa som berörde biståndsfrågor. Exempel på frågor som parlamentariker har ställt till kommissionen om biståndsfrågor rör EU:s bidrag till millenniemålen vad gäller utbildningsfrågor, bristande samråd med enskilda organisationer vid programplaneringen av biståndet och om miljökonsekvensbedömningar av biståndsprojekt.

Europaparlamentet kan på begäran av en fjärdedel av sina ledamöter tillsätta en tillfällig undersökningskommitté för att granska påstådda överträdelser och missförhållanden vid tillämpning av gemenskapsrätten, såvida inte de påstådda missförhållandena är föremål för en domstolsprövning. Kommittén ska upplösas när den har överlämnat sin rapport. Sedan denna möjlighet fördragsfästes i och med Maastrichtfördraget har två sådana kommittéer tillsatts som har undersökt gemenskapens transiteringsystem respektive BSE-krisen. De närmare befogenheterna för undersökningskommittéerna att bedriva sin verksamhet slås fast i ett interinstitutionellt avtal mellan parlamentet, rådet och kommissionen.

Parlamentet kan även inrätta tillfälliga utskott för olika frågor. Tillfälliga utskott är betydligt vanligare än undersökningskommittéer, bl.a. eftersom de inte är begränsade till att undersöka överträdelser av EG-rätten. Exempel på frågor som behandlats av tillfälliga utskott är ECHELON, humangenetik, mul- och klövsjuka och CIA:s transporter av misstänkta terrorister. Hittills har inga utskott inrättats för att behandla biståndsrelaterade frågor.

### **Utvecklingsutskottets granskningsverksamhet**

De tillfällen då parlamentet kan utöva inflytande över biståndspolitiken via lagstiftningsmakten har minskat drastiskt genom att det nya utvecklingsinstrumentet (DCI) har ersatt 13 tidigare geografiska och tematiska förordningar. Nästa gång parlamentet kan få anledning att utöva sina medbeslutande befogenheter på området är i samband med den översyn av DCI:n som ska göras 2010, och därefter när ett nytt instrument ska antas för att ersätta DCI:n när denna löper ut 31 januari 2013.

Utskottet för utveckling har därför börjat rikta in sig på att granska biståndspolitikens genomförande. Som framgått av kapitel 2 har parlamentet endast begränsad insyn och inflytande i genomförandekommittéerna. Inför antagandet av DCI:n fick parlamentet, genom en skriftväxling med kommissionen, en försäkran om att få inflytande på kommittéförfarandet genom en dialog med kommissionen. Enligt den nya ordningen ska kommissionen skicka förslag till landstrategier och indikativa program till parlamentet samtidigt som dessa skickas till medlemsländerna. Utskottet för utveckling har sedan ca en månad på sig att lämna synpunkter på förslagen till kommissionen. Kommissionen ska också delta vid mötena med utskottets arbetsgrupper som granskar förslagen i syfte att främja en öppen dialog kring förslagen.

Enligt uppgift från intervju med en tjänsteman vid en av parlamentets partigrupper kommer landstrategierna att granskas främst utifrån deras överensstämmelse med FN:s millenniemål, med Europeiskt samförstånd för utveck-

ling och med DCI:n. Mindre allvarliga synpunkter avser utskottet att förmedla via brev till kommissionen, men om utskottet anser att ett förslag strider mot kommissionens genomförandebefogenheter kan utskottet ta initiativ till en resolution som antas i plenum. Kommissionen är då skyldig att ompröva sitt förslag och informera parlamentet om på vilket sätt den avser att rätta sig efter resolutionen.<sup>119</sup> Den 15 februari 2006 antog parlamentet en första sådan resolution angående förslagen till landstrategier för Brasilien, Malaysia och Pakistan. I resolutionen menar parlamentet att landstrategiernas inriktning inte ligger i linje med att fattigdomsbekämpning ska vara det främsta målet för EU:s utvecklingspolitik, och att vissa planerade mål och åtgärder inte uppfyller OECD/DAC:s riktlinjer för vad som får räknas som bistånd.<sup>120</sup>

Eftersom DCI-instrumentet inte omfattar AVS-länderna ingår i dagsläget inte landstrategierna för AVS-länderna i denna granskningsprocedur.

Utskottet avser även att börja granska genomförandet av EG:s bistånd i fält genom att, i ett första steg, ge externa konsulter i uppdrag att under 2007 granska biståndsverksamheten i tre utvalda länder. Studien ska inriktas på biståndets effektivitet och bl.a. beskriva hur givarsamordningen och komplementariteten mellan EG och andra givare har fungerat. Utskottet kan komma att anta ett initiativbetänkande med anledning av studiens resultat.

### 3.5 Kontakter mellan riksdagen, andra nationella parlament och Europaparlamentet

2002 års riksdagskommitté framhöll värdet av att vidareutveckla goda kontakter mellan svenska Europaparlamentariker och riksdagens ledamöter, och menade även att utrymme bör skapas för ett fördjupat samarbete mellan de nationella parlamentens fackutskott, t.ex. inom närområdet och inom EU.

Kontakter mellan riksdagen, andra EU-länders nationella parlament och Europaparlamentet finns i olika former.

Den högsta nivån är EU-talmanskonferensen, som årligen samlar talmännen i EU-ländernas parlament samt Europaparlamentet. År 2004 antog talmanskonferensen riktlinjer för kontakter mellan de nationella parlamenten. Av riktlinjer framgår bl.a. att det huvudsakliga syftet för samarbete mellan EU-ländernas parlament och Europaparlamentet är dels att inhämta information och stärka den parlamentariska kontrollen inom alla EU:s kompetensområden, dels att garantera ett effektivt utövande av parlamentariska funktioner i EU-frågor, särskilt vad gäller nationella parlaments subsidiaritetskontroll. Talmanskonferensen har ett övergripande ansvar för samordningen av interparlamentariska EU-aktiviteter.

<sup>119</sup> Detta förfarande bygger på artikel 8 i rådets beslut 1999/468/EG om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

<sup>120</sup> Europaparlamentets resolution om kommissionens förslag till beslut om landstrategidokument och vägledande program för Malaysia, Brasilien och Pakistan. P6\_TA-PROV(2007)0045.

Den mest institutionaliserade kontakten utgörs av COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) som är ett organ för samarbete mellan EU-ländernas EU-utskott och Europaparlamentet. COSAC sammanträder två gånger per år, med maximalt sex delegater från varje parlament. De svenska delegaterna är ledamöter i EU-nämnden, och delegationen leds vanligtvis av nämndens ordförande. COSAC är fördragsfäst genom protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, som fogades till EU:s fördrag genom Amsterdamfördraget. Enligt protokollet kan COSAC överlämna till parlamentet, rådet och kommissionen alla bidrag som de finner lämpliga som rör unionens lagstiftande verksamhet. Bidrag från COSAC är inte bindande för de nationella parlamenten.

Även andra utskott i de nationella parlamenten och Europaparlamentet möts regelbundet. Flera parlamentsutskott i det land som innehar ordförandeskapet i ministerrådet arrangerar möten med sina motsvarigheter i övriga nationella parlament samt Europaparlamentet. Dessa möten äger således regelmässigt rum en gång per ordförandeskap, och de kallas på utrikesutskottets område för COFAC<sup>121</sup> samt CODAC<sup>122</sup>. Riksdagen representeras av utrikesutskottets ordförande. Vidare tar utskott i Europaparlamentet ibland initiativ till möten med sina motsvarigheter i de nationella parlamenten, främst för att diskutera nya lagförslag från kommissionen. Parlamentets biståndsutskott bjöd t.ex. in till ett möte med EU-ländernas biståndsutskott i oktober 2006. Mötets huvudtema var samordningen mellan EG:s och medlemsländernas biståndsverksamhet. Förutom ledamöter från 20 EU-länders nationella parlament deltog rådet, kommissionen och ett antal enskilda organisationer (bl.a. CONCORD). Från svensk sida följdes mötet av riksdagens representant vid EU:s institutioner.

På tjänstemannanivå utgörs den främsta kontakten med Europaparlamentet av riksdagens representant vid EU:s institutioner, som är stationerad i Bryssel och har kontor i Europaparlamentets lokaler. Representanten har uppdrag att följa aktuell EU-politik och hålla riksdagen informerad om händelseutvecklingen inom olika politikområden. Representanten ska också vara en länk till Europaparlamentet och till andra nationella parlament med representation vid EU:s institutioner för att lämna uppgifter om riksdagens EU-arbete och inhämta motsvarande information från dem.

EU-ländernas parlament och Europaparlamentet utbyter även information om behandlingen av EU-ärenden genom webbportalen IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange).

---

<sup>121</sup> Conference of Chairpersons of Foreign Affairs Committees.

<sup>122</sup> Conference of Chairpersons of Development and Cooperation Committees.

## 4 Svenska strategier, mål och handlingsplaner

Detta kapitel omfattar strategier, mål och riktlinjer för det svenska EU-samarbetet inom biståndsområdet. Uppföljningen visar följande:

- Aktuella och dokumenterade strategier, mål och handlingsplaner för de svenska prioriteringarna för EU-samarbetet inom biståndsområdet saknas i hög grad. (Avsnitt 4.1.)
- En strategi för det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet beslutades av regeringen i april 2007. Den innehåller främst kriterier för att bedöma multilaterala organ. Strategin innehåller vidare förslag om att särskilda strategier för det svenska samarbetet med de viktigaste multilaterala organisationerna. Bland annat uppges att Utrikesdepartementet har ansvar för att ta fram en EU-strategi. (Avsnitt 4.1.)
- Det har tidigare funnits svenska strategier och planer som har återspeglat de svenska prioriteringarna i EU-samarbetet inom biståndsområdet. Det finns positiva erfarenheter av en handlingsplan som har gällt t.o.m. 2006 för svenskt agerande inom EU-samarbetet med Latinamerika. (Avsnitt 4.3.)

### 4.1 Nuvarande strategier, mål och handlingsplaner

Regeringen beslutade den 3 april 2007 om en strategi för multilateralt utvecklingssamarbete.<sup>123</sup> Strategin innehåller dels kriterier för att bedöma verksamheter och bidrag till multilaterala organisationer, dels former för den strategiska styrningen och påverkan av dessa organisationer. Som tidigare framgått lämnar Sverige inga särskilda bidrag till EG:s biståndsverksamhet utan EU:s medlemsstater finansierar biståndet genom medlemsavgiften och medel som utgår till Europeiska utvecklingsfonden enligt en fastställd ordning för fördelningen. Det går därför inte att använda bidragsfördelningen som ett påtryckningsmedel för att få igenom svenska prioriteringar inom EU-samarbetet.

Den beslutade strategin är övergripande och utgör inte en operativ vägledning med t.ex. mål eller riktlinjer för det svenska samarbetet med enskilda multilaterala organisationer inklusive EG. Strategin innehåller förslag om att särskilda strategier för de viktigaste multilaterala organen som Sverige samarbetar med bör utformas. I sammanhanget nämns att Utrikesdepartementet har ansvar för att ta fram en EU-strategi.

Vid intervjuer uppger företrädare för Utrikesdepartementet och Sida att i EU-samarbetet inom biståndsområdet ska de svenska företrädarna i sitt agerande vägledas av dels Sveriges politik för global utveckling, dels den fastställda politiken för humanitärt bistånd. Därutöver saknas i hög grad doku-

<sup>123</sup> Utrikesdepartementet, Protokoll 2007-04-03 III:2 UD2007/7290/MU.

menterade strategier, mål eller riktlinjer för de svenska prioriteringarna i EU-samarbetet som gäller för biståndsområdet.

Den svenska representationen i Bryssel kommenterade i sitt remissvar på utredningen *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU 2001:96) bl.a. frågan om strategier för EU-arbetet. Representationen noterade att Sverige under de senaste åren inte hade haft en handbok för arbetet med EG:s utvecklingssamarbete eller strategier för verksamheten.<sup>124</sup>

Information i policyfrågor om EG-biståndet uppmärksammandes vidare i enkätsvar från ambassaderna i samband med att Utrikesdepartementet genomförde en undersökning om kommissionens effektivisering av biståndet och samordningen i fält.<sup>125</sup> Enkäten besvarades av drygt 50 utlandsmyndigheter, vilket motsvarade ca 85 % av de tillfrågade. Av enkätsvaren framgår att ambassaderna önskade sig ett tätare samarbete med bl.a. Utrikesdepartementet och ökad information i policyfrågor om EG-biståndet. Enligt Utrikesdepartementet skulle departementet arbeta vidare med ambassadernas synpunkter exempelvis när det gällde departementets dialog med ambassaderna om policyfrågor.

Vid intervjuer med bl.a. företrädare för Statsrådsberedningen i september 2006 uppmärksammas att Sverige i biståndssammanhang betraktas som en stor aktör. Tydliga ställningstaganden om hur Sverige vill utveckla EG:s bistånd skulle kunna innebära att man från svenskt håll påverkade EG:s utvecklingssamarbete och det humanitära biståndet i större utsträckning än i dag. Sveriges position som en stor aktör skulle således kunna användas på ett mer aktivt sätt än för närvarande.

Det finns exempel på att andra medlemsstater har utformat strategier för EU-samarbetet. Storbritannien har fastställt en strategi för sitt arbete som gällde perioden 2005–2006. Strategin innehåller mål och åtgärder för att nå målen.<sup>126</sup>

### Politiken för global utveckling

Riksdagen fattade i december 2003 beslut om en samlad politik för global utveckling (PGU).<sup>127</sup> I bilaga 7 finns en sammanfattning av politiken. Såväl regeringen som utrikesutskottet har framhållit att EU:s utvecklingssamarbete är en viktig del av Sveriges utvecklingssamarbete, vilket redovisas i propositionen *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* och i samband med riksdagens behandling av denna.<sup>128</sup> I regeringens proposition uppmärksammades följande områden som rör EU:s utvecklingssamarbete:

<sup>124</sup> Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Utrikesdepartementet, dnr 1520, *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU 2001:96).

<sup>125</sup> Utrikesdepartementet, *Sammanställning av enkät om framsteg i effektiviseringen av EG-biståndet, inkl. samordningsfrågor*, Promemoria 2002-09-11.

<sup>126</sup> Department for International Development, DIFID, *Working in partnership with The European Union, Strategy on eradicating poverty and achieving the Millennium Development Goals*, 2005.

<sup>127</sup> Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

<sup>128</sup> Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.



- Sverige ska även i fortsättningen vara pådrivande för att öka kvaliteten och effektiviteten i EU:s utvecklingssamarbete.
- Samverkan och samordningen på plats bör stärkas mellan medlemsländerna, med kommissionen och andra aktörer, och en samlad fältrepresentation av EU:s organ bör eftersträvas.
- Bättre styrning av EU:s utvecklingssamarbete behövs för att uppnå det gemensamma målet – ett effektivt och dynamiskt samarbete för global fattigdomsbekämpning.
- Europeiska utvecklingsfonden, EUF, bör inlemmas i EU-budgeten. En förutsättning för en sådan åtgärd var, enligt regeringen, att arbetet med budgeten effektiviserades, att öppenheten värnades samt att samarbetet med enskilda länder och regioner präglades av den syn på utveckling, mångfald och samstämmighet som kännetecknar Cotonouavtalet. Andelen av biståndsvolymen som går till länder under Cotonouavtalet får, enligt regeringen, inte minska.

I propositionen gjorde regeringen inga särskilda kommentarer om kommissionens humanitära bistånd.

Av de ovanstående punkterna framgår att med undantag för inriktningen på fattigdomsbekämpning och att Europeiska utvecklingsfonden borde inlemmas i EU:s budget saknas i hög grad en operativ vägledning för vilka frågor som Sverige ska prioritera i EU-samarbetet. Som tidigare framgått av avsnittet 3.3. har Europeiska utvecklingsfonden inte införlivats i EU:s budget. I stället har en tionde utvecklingsfond skapats.

Vid riksdagens behandling av propositionen ställde sig utskottet bakom regeringens syn på utvecklingssamarbetet inom EU.

### Politiken för humanitärt bistånd

Regeringens skrivelse med en politik för humanitärt bistånd lämnades till riksdagen i december 2004.<sup>129</sup> Av skrivelsen framgår att regeringens humanitära politik vägleds av de principer som 16 stater och EG-kommissionen informellt har enats om vid ett internationellt möte om givarpolitik för humanitära insatser 2003.<sup>130</sup>

Av skrivelsen framgår att när det gäller EU-samarbetet ska regeringen verka för följande:

- Unionens finansiering av såväl humanitära insatser som dess deltagande med personal och material ska utvecklas i enlighet med de humanitära principerna och till stöd för befintliga multilaterala mekanismer för samordning som leds av FN.
- Unionen vidmakthåller en tydlig och principfast röst i den humanitära debatten, vilket innefattar att unionen inom FN och andra forum verkar diplomatiskt för att stater efterlever sitt ansvar med att bistå nödlidande

<sup>129</sup> Skr. 2004/05:52, *Regeringens politik för humanitärt bistånd*, bet. 2004/05:UU11.

<sup>130</sup> *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, 2003.

människor i det egna landets befolkning. Där detta inte sker ska stater ge säkert och obehindrat tillträde till de humanitära organisationerna.

Utskottet värdesatte regeringens redovisning i skrivelsen och konstaterade att den redovisade politiken står i överensstämmelse med den av riksdagen antagna svenska politiken för global utveckling.

### **Riktlinjer för samarbetsstrategier**

En ny form av planeringsinstrument för enskilda länder och regioner, s.k. samarbetsstrategier, vilka ersatte landstrategierna, infördes genom beslutet om politiken för global utveckling. Samarbetsstrategierna ska vara styrande för utvecklingssamarbetet samt även spegla de insatser som Sverige avser att göra inom övriga politikområden.

Strategier är regeringens viktigaste styrinstrument för utvecklingssamarbetet med enskilda länder och i vissa fall regioner. Regeringen utfärdade 2005 riktlinjer för samarbetsstrategierna. När det gäller kopplingarna till EU framgår att strategierna ska innehålla beskrivningar och analyser som omfattar Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet. Även överväganden om bl.a. svensk politik och EU-politik, svenska komparativa fördelar, samverkansmöjligheter samt arbetsfördelning med andra givare ska göras.<sup>131</sup>

Hittills har två samarbetsstrategier utarbetats. De omfattar södra Kaukasien och Centralasien. I dessa strategier har kopplingarna till EU-samarbetet och EU-organens insatser behandlats.<sup>132</sup> Dessa regioner tillhör samtidigt EU:s närområde.

## **4.2 Utrikesdepartementets analyser och strategier**

Under 1990-talet genomfördes en analys av EU:s bistånd i förhållandet till det svenska dito. På grundval av denna analys fastställdes en strategi för det svenska arbetet. I det följande redovisas de insatser som genomfördes av Utrikesdepartementet under 1990-talet.

### **Analys i samband med Sveriges EU-inträde 1995**

När Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995 genomförde Utrikesdepartementet och de dåvarande biståndsmyndigheterna ett utredningsarbete som syftade till att identifiera dels likheter och skillnader mellan EG:s bistånd och det svenska biståndet, dels vilka frågor som Sverige särskilt borde prioritera i policydiskussionerna inom EU.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Utrikesdepartementet, *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, UD2005/24624/GU.

<sup>132</sup> [www.sida.se](http://www.sida.se), februari 2007.

<sup>133</sup> Utrikesdepartementet, *EU:s bistånd och Sveriges likheter och skillnader*, 1995-01-06.

I rapporten pekade man på att Sveriges roll och inflytande skulle avgöras av tid och resurser som bl.a. statliga och enskilda organisationer avsatte för att delta i EU-arbetet.

Enligt den genomgång som gjordes i rapporten konstaterade departementet att EG-biståndets mål och prioriteringar i betydande utsträckning överensstämde med de svenska målen. Från svenskt håll förväntades att den syn på utvecklingssamarbetet som Sverige och övriga nordiska länder företräder skulle kunna vinna ytterligare gehör i EU:s gemensamma policy. I rapporten pekade man på ett antal sakfrågor som Sverige särskilt borde prioritera i EU-samarbetet. Dessa frågor var följande:

- Uppmärksamma kvaliteten och effektiviteten i biståndet. Detta innefattade bättre procedurer för planering och genomförande, förstärkt samordning samt bättre utnyttjande av utvärderingar och erfarenhetsanalyser. De erfarenheter som Sverige hade vunnit genom utvärderingar av det bilaterala biståndet och metodutveckling av biståndet borde bli värdefulla för utvärderings- och effektivitetsarbete inom EG-biståndet.
- Integrera miljöhänsyn i alla insatser och se till att medlemsländernas nationella program samordnades i större utsträckning än vad som var fallet.
- Verka för att jämställdhetsfrågorna ges ökad tyngd i samarbetet. (Se även kapitel 8.)
- Stödja demokratiprocesser, en fungerande rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter.
- Främja en effektivare samordning och hantering av katastrofbistånd och konfliktförebyggande insatser. Sverige borde enligt rapporten verka för att sambanden mellan EG:s kortsiktiga katastrofbistånd och det långsiktiga återuppbyggnadsbiståndet stärks.
- Stödja de sociala sektorerna genom insatser inom områdena hälsovård, utbildning och befolkning.

### **Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete (1996)**

År 1996 fastställde Utrikesdepartementet en svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete som syftade till att vara ett stöd för alla som arbetar med biståndsfrågor i EU-sammanhang.<sup>134</sup> Strategin innehöll bl.a. riktlinjer för det svenska agerandet, men samtidigt framgick att strategin behöver utvecklas i takt med att de svenska erfarenheterna inom EU ökar och att omvärlden förändras.

Strategin innehöll en redovisning av såväl utgångspunkter för svenskt agerande som prioriterade sektorer och ämnesområden. Därutöver redovisades kvalitets- och effektivitetsfrågor ur både ett övergripande och ett operativt perspektiv. Strategin omfattade mål och ställningstaganden om svenskt agerande för såväl de prioriterade sektorerna och ämnesområdena som kvalitets- och effektivitetsfrågorna. De prioriterade sektorerna och ämnesområdena var:

<sup>134</sup> Utrikesdepartementet, *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*, 1996-11-06.

- utveckling av stöd till fattigdomsbekämpning,
- utveckling av stöd i syfte att främja demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter,
- förstärkt integrering av miljöaspekter,
- förstärkt integrering av jämställdhetsaspekter,
- humanitärt bistånd och konflikthantering,
- effektivisering av stöd till livsmedelssäkerhet och
- effektivare förfarande för stöd till enskilda organisationer.

Det framgår inte av strategin hur länge den var avsedd att gälla.

### **Utkast till ny svensk strategi 1999**

En arbetsgrupp som bestod av personer från Utrikesdepartementet, Sida och den svenska representationen tog fram ett förslag till en ny strategi 1999.<sup>135</sup> Strategin beslutades emellertid inte av regeringen. Vid intervju med företrädare för Utrikesdepartementet framgår att det saknas kunskap om varför strategin inte blev föremål för beslut.

I underlaget redovisades mål och exempel på svenskt agerande för att främja de önskade förändringarna. Vidare betonades att det var viktigt att de olika processerna hölls samman och att resultatet kontinuerligt följdes upp i ministerrådet. De svenska prioriteringarna grundades på resultaten av den globala utvärderingen av EG:s bistånd som biståndsministrarna hade beslutat om 1995 och som hade slutförts i slutet av 1990-talet.

## **4.3 Sidas prioriteringar**

### **Prioriterade frågor 1996**

Av en promemoria från 1996 framgår att Sida skulle prioritera ett antal frågor i sitt EU-samarbete. De redovisade förslagen fastställdes sedan genom ett avdelningsbeslut inom Sida.<sup>136</sup> Prioriteringen syftade till att koncentrera resurserna till några nyckelfrågor och därigenom åstadkomma en effektiv hantering inom Sida av kommissionens projektdokument som Sida behandlade. Avsikten var vidare att få till stånd ett samordnat agerande i rådet och genomförandekommittéerna. Underlaget skulle ligga till grund för överläggningar med Utrikesdepartementet om de svenska prioriteringarna i EG-biståndet.

Sida skulle prioritera de länder som Sida hade ett samarbete med, dvs. svenska programländer. I samband med att Sida utarbetade landstrategier

<sup>135</sup> Utrikesdepartementet, *Ökad kvalitet och effektivitet i EG:s utvecklingssamarbete – svensk strategi*, 1999-05-17. Reviderad 1999-09-24.

<sup>136</sup> Sida, *Förslag till Sidas agerande inom EU-samarbetet*, Promemoria 1996-03-22 och uppgifter från Sida vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

skulle en särskild analys genomföras av EG:s bistånd i ett eller ett par länder för att få fördjupad kunskap om EG:s bistånd. Vidare skulle man driva frågor om en effektivare programplanering av EG:s bistånd och försöka till stånd en översikt över EG:s bistånd på land- och ämnesnivå. En särskild fråga som skulle drivas var fattigdomsriktning. Jämställhetsmålet skulle vidare uppmärksammas i landstrategiarbetet.

Sidas prioriteringar skedde i början av 1996 dvs. innan regeringen beslutade om den svenska strategin för EU:s utvecklingssamarbete.

### Prioriterade frågor efter 1996

Enligt uppgifter vid intervjuer med företrädare för Sida har EU-arbetet inom Sida under en period haft en låg prioritet. Detta förhållande har under de senaste åren förändrats. Regeringsbeslutet om en multistrategi ska, enligt Sida, utgöra en grund för en Sidastrategi för EU-frågor. Beslut om en sådan strategi förväntas före sommaren 2007.<sup>137</sup>

Av Sidas planeringsdokument framgår att Sida avser att i ökad utsträckning försöka påverka kommissionen. De svenska ambassaderna ska vidare få ett ökat stöd för att driva svenska värderingar och perspektiv i samarbetet med kommissionen på plats.<sup>138</sup> Av Sidas riktlinjer för sin verksamhetsplanering för 2007 framgår att harmoniseringsarbetet i fält har lett till att samspelet med multilaterala organisationer och att påverka bl.a. EG har blivit en alltmer integrerad del av Sidas arbete. Sida har för avsikt att förbättra kommunikationen mellan fältet, Sida och Utrikesdepartementet i Stockholm samt de multilaterala organisationerna.<sup>139</sup>

### Handlingsplan för EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika

Sida utarbetade en handlingsplan för Sveriges agerande inom EU-samarbete med Latinamerika på grundval av ett regeringsuppdrag 2003.<sup>140</sup> Planen gällde för perioden 2004–2006, och den skulle, enligt regeringen, bygga vidare på en tidigare plan som gällde för åren 2001–2003. Enligt regeringen skulle utgångspunkten för planen vara de målsättningar som Sverige har för det europeiska utvecklingssamarbetet, men det framgår dock inte vilka målsättningar som åsyftas.

Skälet till regeringens uppdrag var bl.a. att det fanns ett behov av att förbättra samstämmigheten och samordningen mellan alla svenska aktörer och forum.

I handlingsplanen fastställdes prioriteringar och former för ett gemensamt agerande inom Sida i Stockholm, utlandsmyndigheterna i Latinamerika, Utri-

<sup>137</sup> Uppgifter från Sida vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

<sup>138</sup> Sida, *Här står vi. Dit går vi*, Färdriktning för Sida, december 2006.

<sup>139</sup> Sida, *Mål och riktlinjer för Sidas verksamhetsplanering 2007, budgetunderlag för 2008–2010 och årsredovisning för 2006*, 2006-09-06.

<sup>140</sup> Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, UD2003/66720/GU.

kesdepartementet och den svenska representationen i Bryssel.<sup>141</sup> I planen saknas dock uppgifter om både hur underlaget har beretts och vem som har fattat beslut om planen. Enligt uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av rapportutkastet fattade dåvarande chefen vid Sidas Latinamerika-avdelning beslut om handlingsplanen. Planen hade beretts med ambassaderna i regionen, representationen i Bryssel, Amerikaenheten och dåvarande enheten för global utveckling vid Utrikesdepartementet, den dåvarande multilaterala enheten vid Sida och berörda geografiska enheter vid Sida.<sup>142</sup>

Sidas plan syftade till att medverka till en effektivisering av EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika, dels i enlighet med den övergripande svenska policyn och prioriteringarna, dels genom att göra en prioritering av länder och tematiska områden. Inte heller Sida specificerar vad som avses med ”den övergripande svenska policyn och prioriteringarna”.

Av planen framgick vidare vilka länder som Sida prioriterade i Latinamerika under perioden. Därutöver redovisades prioriterade frågor där även ansvariga aktörer identifieras. De prioriterade frågorna var

- att dels påverka, dels följa upp EG:s landstrategier,
- givarsamordning och fredsprocessen i Colombia,
- framtagandet av en ny ALA-förordning och
- biregionala samarbetsprojekt.

Därutöver redogör Sida för formerna för det svenska agerandet. Där uppmärksammas att Sverige har många kontakter med EG i utvecklingssamarbetet, och det var därför av yttersta vikt att det råder en samstämmighet i budskapen från Sida, Utrikesdepartementet och representationen i Bryssel. I planen identifierar Sida vilken arbetsfördelning som skulle eller borde gälla för både Sidas och Utrikesdepartementets agerande inom EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika. Exempelvis nämndes att samordningsmöten borde hållas mellan berörda enheter inom Sida och Utrikesdepartementet två gånger per år.

Utrikesdepartementet uppger att handlingsplanen har haft positiva effekter. Den har bidragit till att höja kompetensen om EG-biståndet i Latinamerika. EU-arbetet har underlättats för ansvariga personer vid såväl Sida som Utrikesdepartementet. Därutöver har kontakterna med representationen i Bryssel och fältet förbättrats. Möjligheterna för fältet att påverka kommissionens bistånd har därigenom ökat. EU-frågorna har genom handlingsplanen blivit mer uppmärksammade.<sup>143</sup>

I nuläget finns, enligt departementet, inga planer på att ta fram en ny handlingsplan för EU-samarbetet i Latinamerika beroende på de nya biståndsin-

<sup>141</sup> Sida, *Handlingsplan för agerandet inom EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika 2004–2006*.

<sup>142</sup> Uppgifter av Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26, Sida beslutsdatum 2004-04-01, beslutsnr RELA59/04, dnr RELA 2003-1499.

<sup>143</sup> Uppgifter av Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

strument som gäller fr.o.m. den 1 januari 2007. (Se vidare i kap. 2.) Det finns inte längre behov av en särskild handlingsplan för gemenskapens bistånd till Latinamerika. Frågorna kommer även i fortsättningen att diskuteras i både de löpande kontakterna och de reguljära samråden som sker varje halvår mellan Utrikesdepartementets Amerikaenhet och Sidas Latinamerikaavdelning.

## 5 Ansvarsförhållanden i Sverige

I detta kapitel beskrivs ansvarsfördelningen i det svenska EU-arbete som rör EU:s utvecklingssamarbete och det humanitära biståndet. Av redovisningen framgår följande:

- Regeringen är ansvarig för att utforma Sveriges EU-politik. Sverige ska uppvisa en samordnad och förankrad politik. (Avsnitt 5.1.)
- Inom Regeringskansliet är Utrikesdepartementet ansvarigt för att bereda frågor som rör EU:s biståndspolitik. Statsrådsberedningen samordnar de svenska ställningstagandena i Coreper. Finansdepartementet berörs av frågorna som rör EG:s budget. (Avsnitt 5.2.)
- Inom Utrikesdepartementet samordnar UD-MU/EU frågor om EU:s biståndspolitik. Ansvarig geografisk eller funktionell enhet inom departementet svarar för det materiella innehållet i de svenska ställningstagandena. Övriga EU-frågor inom departementet samordnas av UD-EU. (Avsnitt 5.2.)
- Vid Utrikesdepartementet saknas en funktion som har överblick över eller samordningsansvar för det samlade svenska arbetet i kommissionens arbetsgrupper inom biståndsområdet. Det innebär att det saknas både överblick och samordning av det svenska arbetet i genomförandekommittéer och expertgrupper. (Avsnitt 5.2.)
- Utrikesdepartementet beslutade i december 2006 om riktlinjer som bl.a. rör ansvarsförhållandet mellan departementet och Sida gällande att företräda Sverige i genomförandekommittéer och expertgrupper i EU-samarbetet inom biståndsområdet. Det saknas dock riktlinjer för den samverkan som sker mellan Sveriges företrädare i fält och kommissionen. Fältorganisationen har en särskilt viktig uppgift i samband med utformningen av EG:s landstrategier som styr genomförandet av insatserna. (Avsnitt 5.3.)
- Det finns ett förslag i den av regeringen nyligen beslutade svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete om att genomföra en översyn av arbetsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida vad gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet. (Avsnitt 5.2.)

### 5.1 Ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna

Av regeringsformen (RF) framgår bl.a. att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Enligt regeringsformen är det regeringen som ingår överenskommelser med andra stater eller mellanstatliga organisationer. Det är också regeringen som företräder Sverige i sådana sammanhang.



Regeringen är ansvarig för att utforma Sveriges EU-politik, vilket framgår av regeringens proposition för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.<sup>144</sup> Av propositionen framgår även att regeringen har det yttersta ansvaret för beredning av frågor som rör förhandlingspositioner och instruktioner för dem som företräder Sverige i olika EU-organ. För att få största möjliga gehör för sin position i kommissionens arbete med att utforma förslag, som i beredning inför beslut i Europeiska rådet, är det, enligt regeringen, av avgörande betydelse att Sverige visar upp en väl samordnad och förankrad politik i EU-samarbetet. Konstitutionsutskottet delade, i sitt yttrande till utrikesutskottet, regeringens bedömning.<sup>145</sup>

## 5.2 Ansvarsförhållanden inom Regeringskansliet

För EU-arbetet i Sverige gäller generellt att frågor som rör flera departement ska beredas gemensamt. Statsrådsberedningen, EU-enheten inom Utrikesdepartementet och Finansdepartementets budgetavdelning ska, enligt den fastställda beredningsordningen, alltid höras. Det är därför flera departement som berörs av frågor som rör Sveriges förhållande till EU när det gäller utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Enligt regeringens uppgiftsfördelning ska berörda statsråd vid Utrikesdepartementet svara för att departementets EU-frågor inom biståndsområdet bereds på ett ändamålsenligt sätt.<sup>146</sup>

### Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet ansvarar för frågor som rör Sveriges utvecklingssamarbete, vilket också omfattar beredning av och ställningstagande som rör EU:s biståndspolitik. Därutöver är departementet ansvarigt för Sida och de 104 utlandsmyndigheterna inklusive Sveriges ständiga representation i Bryssel som är Sveriges största utlandsmyndighet. EU-representationens uppgift är att se till att svenska intressen får så stor genomslagskraft i EU som möjligt.

Representationen är en förhandlingsorganisation. Handläggare och chefer vid EU-representationen deltar i det dagliga förhandlingsarbetet i rådet, i rådets arbetsgrupper och i Coreper, de ständiga representanternas kommitté. När det gäller utvecklingssamarbetet är det ovanligt att personer från Utrikesdepartementets enheter deltar vid förhandlingarna. Inom andra områden förekommer det att tjänstemän från departementen medverkar. En annan viktig uppgift för representationen är att bidra med analyser och bedömningar till Regeringskansliet i Stockholm.

Inom Utrikesdepartementet finns en EU-enhet, UD-EU, som ska bistå Statsrådsberedningen med kontaktmannaskap i EU-frågor i Regeringskansliet. Detta innebär bl.a. att svara för att Sverige har ett samordnat agerande i

<sup>144</sup> Prop. 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*.

<sup>145</sup> Prop. 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*, bet. 1994/95:UU5.

<sup>146</sup> Cirkulär 3, 2006, *Riktlinjer för beredning inom Regeringskansliet av svenska ständpunkter i EU-frågor m.m.*

EU:s beslutsprocesser. UD-EU ska, enligt gällande riktlinjer, också samordna departementets interna beredning av dessa frågor. Enligt uppgifter från företrädare för Utrikesdepartementet samordnar dock inte UD-EU frågor som rör EU:s biståndspolitik.

Samordningen av frågor som rör EU:s biståndspolitik görs av en särskild EU-grupp inom enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, UD-MU/EU. Gruppen samordnar utvecklingssamarbetet inom främst de två rådsarbetsgrupperna, allmänna biståndsgruppen och AVS-gruppen som hanterar frågor som rör länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet. EU-gruppen samordnar främst beredningen av instruktioner till förhandlarna inför möten i dessa rådsarbetsgrupper. Respektive geografisk eller funktionell enhet inom departementet har ett sakansvar för beredning av de frågor som ska behandlas i rådsarbetsgrupperna. Om det exempelvis gäller utvecklingssamarbetet i ett land på Balkan svarar den funktionella gruppen vid enheten för Östeuropa och Centralasien för att bereda instruktionen.

Vid Utrikesdepartementet saknas dock en samordningsfunktion som har överblick över eller samordningsansvar för det svenska arbetet i kommissionens arbetsgrupper inom biståndsområdet. Att samordna arbetet inom genomförandekommittéer och expertgrupper ingår inte i departementets samordningsansvar, enligt uppgifter vid intervju med företrädare för Utrikesdepartementet.

I april 2007 beslutade regeringen om en svensk strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet. I strategin finns ett förslag om att Utrikesdepartementet bör göra en översyn av arbetsfördelningen mellan departementet och Sida när det gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Under hösten 2006 har Utrikesdepartementet inrättat fyra tjänster med syfte att förbättra styrningen och uppföljningen av det svenska biståndet. De personer som har rekryterats ska arbeta med att stärka och utveckla Utrikesdepartementets arbete med mål- och resultatstyrning. Vidare ingår planeringsbudget- och uppföljningsarbete i det multilaterala utvecklingssamarbetet vilket även omfattar EU-biståndet. Tjänsterna har placerats i Bryssel, New York och Stockholm.

### **Statsrådsberedningen**

Statsrådsberedningen ansvarar för att samordna och utveckla den svenska EU-politiken.<sup>147</sup> Samordningsarbetet innebär att övergripande politiska prioriteringar för det svenska agerandet i EU fastställs samt att fackdepartementens arbete i rådet samordnas enligt fastställda prioriteringar. Statssekreteraren för EU-frågor i Statsrådsberedningen leder den löpande samordningen av EU-arbetet. Statsministerns statssekreterare är ordförande i EU-beredningen som består av samtliga statssekreterare.

Statsrådsberedningens ansvar omfattar främst att samordna beredningen av instruktioner till de svenska företrädarna i Coreper och rådsarbetsgrupperna. På tjänstemannanivå bevakas framför allt att de svenska ståndpunkterna

<sup>147</sup> www.regeringen.se, 2006-10-13.

stämmer överens med ställningstaganden inom andra områden. Enligt uppgifter vid intervju med företrädare för Statsrådsberedningen är avsikten att hålla samman frågor som rör utvecklingssamarbetet och utrikespolitiken och för att åstadkomma ett samstämt svenskt agerande inom de olika rådsarbetsgrupper som hanterar dessa frågor.

Vid intervjuer har framgått att vid beredningen på tjänstemannanivå är det ovanligt att Statsrådsberedningen har synpunkter på de svenska ståndpunkterna när det gäller utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Detta förhållande beror i hög grad på att de frågor som behandlas i rådsarbetsgrupperna vanligtvis är av en teknisk natur, t.ex. hur budgetsystem och kommittéväsendet ska utformas. Frågor som rör det humanitära biståndet har ingen egen rådsarbetsgrupp. Av denna anledning kan frågor som har kopplingar till det humanitära arbetet kan komma upp i olika arbetsgrupper. I detta sammanhang försöker Statsrådsberedningen bevaka att berörda enheter får information i frågan så att de kan delta i beredningen av instruktioner.

Förutom att samordna EU-frågor ska även Statsrådsberedningen svara för att ”leda tankearbetet kring unionens långsiktiga utveckling”. Enligt uppgifter vid intervju med företrädare för Statsrådsberedningen framgår att många frågor som rör EU:s utvecklingssamarbete och det humanitära biståndet är komplicerade eftersom medlemsstaterna har skilda uppfattningar om vikten av utvecklingssamarbete, och de har olika intressen i frågan. På tjänstemannanivå har Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet fört diskussioner om de svårigheter som kommissionen har att omsätta sin policy för utvecklingssamarbetet i praktiken, eftersom medlemsstaterna inte har samma syn på och intresse för att utveckla EU:s biståndspolitik är det svårt att skapa ett ordentligt tryck på kommissionen.

Statsrådsberedningen är inte inblandad i någon eventuell beredning av frågor som hanteras av genomförandekommittéer eller expertgrupper. De får heller ingen information om de frågor som behandlas inom dessa grupper.

### **Finansdepartementet**

Finansdepartementets budgetavdelning har ett granskningsansvar för bl.a. frågor som har konsekvenser för EG:s budget. Om förslag har betydande budgeteffekter eller samhällsekonomiska konsekvenser deltar departementet på ett tidigt stadium i beredningen av sådana frågor.

Finansdepartementet berörs främst av frågor som rör utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet inom ramen för sitt ansvar för EG:s årsbudget. Departementet koordinerar och bereder de svenska positionerna när det gäller kommissionens förslag till budget.

### 5.3 Sidas uppgifter och organisation för EU-samarbetet

Av instruktionen för Sida framgår att Sida ska, i den omfattning som regeringen beslutar, medverka i utvecklingssamarbetet genom EU och internationella organisationer.<sup>148</sup>

I sitt regleringsbrev för Sida 2007 preciserar regeringen Sidas uppgifter när det gäller deltagande i utvecklingssamarbetet i EU enligt följande:

Sida skall delta i verkställighetskommittéer inom EU:s internationella utvecklingssamarbete, samt delta i styrelsearbetet för European Agency for Reconstruction (EAR). Sida biträder UD i arbetet med den humanitära verkställighetskommittén (HAC). Huvudansvaret för den övergripande politiska styrningen och för att utse svenska representanter ligger på UD. Arbetsfördelningen vad gäller arbetet i verkställighetskommittéerna skall ytterligare preciseras, bl.a. i syfte att möjliggöra en god arbetsplanering.<sup>149</sup>

I ett tidigare regleringsbrev 2006 uppgav regeringen att Sida ”skall tillsammans” med Utrikesdepartementet delta i verkställighetskommittéer inom EU:s internationella utvecklingssamarbete samt i styrelsearbetet för European Agency for Reconstruction (EAR).<sup>150</sup> För 2005 angav regeringen att Sida ”skall” delta i verkställighetskommittéer.<sup>151</sup>

Därutöver har Utrikesdepartementet i december 2006 beslutat om särskilda riktlinjer för Sidas arbete i genomförandekommittéer, expertgrupper och övriga grupper i internationella processer och institutioner.<sup>152</sup> Dessa riktlinjer framgår av bilaga 5. I riktlinjerna tydliggörs ansvarsfördelningen mellan departementet och Sida i fråga om Sveriges deltagande i EU-samarbetet.

Under det senaste året har således regeringen preciserat Sida uppgifter i EU-samarbetet i såväl regleringsbrev som i särskilda riktlinjer.

Sedan 2005 ansvarar policy- och metodavdelning (POM) vid Sida för att integrera och samordna EU-arbetet inom myndigheten. Vid avdelningen finns en verksgemensam rådgivare för EU-frågor som bl.a. inom ramen för ett internt EU-nätverk samordnar EU-frågorna. Tjänsten inrättades 2005. Därutöver finns EU-samordnare på respektive regionavdelning för Afrika, Europa, Latinamerika och Asien. Vid avdelningarna för Latinamerika och Asien finns sammantaget en tjänst som EU-samordnare. Placeringen av EU-samordnare vid regionavdelningarna syftade till att föra in EU-arbetet i de avdelningar

<sup>148</sup> SFS 1995:869 (senast ändrad 15 september 2005), *Förordning med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)*.

<sup>149</sup> Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetet*, Regeringsbeslut 2006-12-21.

<sup>150</sup> Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Regeringsbeslut 2006-09-14.

<sup>151</sup> Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Regeringsbeslut 2006-01-12.

<sup>152</sup> Utrikesdepartementet, *Sveriges deltagande i de genomförandekommittéer som faller inom UD:s ansvarsområde*, Promemoria 2006-12-21.

som har sakkunskap och att förbättra kontakterna mellan det bilaterala och det multilaterala biståndet.

Inom i stort sett hela myndigheten bedrivs, enligt uppgifter vid intervjuer, ett arbete som ofta är relaterat till EU-samarbetet. Sidatjänstemän deltar i kommissionens arbetsgrupper. Personal vid Sidas fältkontor är vidare involverade i diskussionerna med kommissionens delegation på plats.

De förändringar som gjordes inom Sida 2005 var ett resultat av en intern översyn som Sida gjorde av sitt multilaterala arbete under 2005. Enligt uppgift vid intervjuer med företrädare för Sida fortsätter arbetet med att integrera EU-arbetet inom myndigheten. Policy- och metodavdelningen har bl.a. uppdragit åt en konsult att i samband med detta arbete ta fram ytterligare underlag för det fortsatta arbetet.<sup>153</sup> Av konsultrapporten, som presenterades 2006, framgår att Sidas samarbete med EU:s institutioner varierar när det gäller både innehåll och struktur. Avdelningen Europa har utvecklat ett nära samarbete med enheten för Östeuropa och Centralasien vid Utrikesdepartementet och fältet. Även inom det humanitära området finns, enligt rapporten, ett bra samarbete med Utrikesdepartementet.

Av rapporten framgår vidare att fältet har en nyckelroll när det gäller att utveckla och stärka EU-aspekterna i Sidas arbete. Vidare uppmärksammades att det fanns en bristande motivation vid en del ambassader när det gällde att hantera frågor som rör EU-samarbetet. Skälet till detta är, enligt rapporten, att EU-relaterade frågor inte har prioriterats inom Sida. EU-frågor har därför inte uppfattas som ett naturligt inslag i arbetet. Enligt rapporten skulle det behövas en långsiktig plan för arbetet som underlättar integreringen av EU-frågorna. I rapporten förutses också en ökad arbetsbelastning för ambassaderna eftersom både medlemsländernas inflytande i programmeringen stärks och rapporteringskrav om EG-biståndet förväntas.

Som framgått av kapitel 4 avser Sida att dels fastställa en EU-strategi under 2007, dels öka stödet till ambassaderna i EU-samarbetet.

## 5.4 Samordningen mellan Utrikesdepartementet och Sida

I Sidas instruktion anges att det ska finnas en särskild samrådsgrupp för utbyte av erfarenheter och information i ärenden som rör katastrofbistånd.<sup>154</sup> Denna grupp hanterar även frågor som rör kommissionens humanitära bistånd. I gruppen ingår representanter från Utrikesdepartementet och Sida. Enligt uppgift vid intervjuer träffas sakansvariga för det humanitära biståndet vid Sida och Utrikesdepartementet varje månad.

<sup>153</sup> Anders Karlsson, *Way forward in the Further Integration of EU/EC Aspects in Sidas's Work*. 19th June 2006.

<sup>154</sup> SFS 1995:869 (senast ändrad 15 september 2005), *Förordning med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)*.

När det gäller utvecklingssamarbetet saknas motsvarande precisering i instruktionen. Däremot har UD-MU/EU, Utrikesdepartementets enhet för Östeuropa och Centralasien, UD-EC, och Sidas EU-nätverk haft återkommande möten var tredje månad. Vid dessa tillfällen har departementet redogjort för aktuella frågor under respektive ordförandeskap och prioriterade frågor i rådsarbetet. Vidare har man vid dessa möten definierat Sidas uppgifter i EU-samarbetet. Under senare tid har även UD-EU engagerat sig i arbetet. Enligt Sida har detta stärkt hela EU-samarbetet.<sup>155</sup>

Utrikesdepartementet framhåller i en promemoria i december 2006 att Sverige eftersträvar ett nära samband mellan policyutvecklingen och genomförandet inom EU-samarbetet, vilket innebär att det behövs en tydlig koppling mellan Sveriges agerande i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer. Sammantaget kräver detta en samverkan och samordning mellan berörda delar av Utrikesdepartementet, Sida, EU-representationen och de svenska utlandsmyndigheter som kommer i kontakt med kommissionens verksamhet i tredjeländ.<sup>156</sup> I bilaga till promemorian finns riktlinjer som tagits fram när det gäller ansvarsfördelningen mellan departementet och Sida, som även omfattar samråd och samverkan mellan berörda aktörer. I bilaga 5 finns dessa riktlinjer. Av bilagan framgår att riktlinjerna omfattar både genomförandekommittéer och expertgrupper. Däremot saknas riktlinjer för de svenska utlandsmyndigheternas samråd med kommissionens delegationer på plats.

I olika sammanhang har tidigare uppmärksammats att det finns en bristande samordning och oklar ansvarsfördelning mellan Utrikesdepartementet och Sida för bl.a. det svenska deltagandet i EU inom utvecklingssamarbetet. Sida har i sin översyn uppmärksammat att det saknades ett tydligt mandat för Sida att representera Sverige i tre genomförandekommittéer – EUF, ALA och MED.<sup>157</sup> Sida menade att ansvarsfördelningen och samordningen mellan Utrikesdepartementet och Sida var bristfällig. Detta förhållande kunde, enligt rapporten, leda till bristande överensstämmelse och motsägelsefulla budskap i EU-arbetet. Även i en konsultrapport som har utarbetats inom ramen för Sidas fortsatta arbete med att integrera EU-frågor bekräftas detta förhållande.<sup>158</sup>

## 5.5 Företrädare för Sverige

I EU-arbetet inom biståndsområdet svarar Utrikesdepartementet för rådsarbetet medan Sida ofta har företrätt Sverige i genomförandekommittéer. Sidas delegationer i fält svarar för kontakter och samråd med kommissionens delegationer på plats.

<sup>155</sup> Uppgifter från Sida vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

<sup>156</sup> Utrikesdepartementet, *Sveriges deltagande i de genomförandekommittéer som faller inom UD:s ansvarsområde*. Promemoria 2006-12-21.

<sup>157</sup> Sida, *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172.

<sup>158</sup> Anders Karlsson, *Way forward in the Further Integration of EU/EC Aspects in Sidas's Work*, 19 th June 2006.

I bilaga 6 finns en redovisning av Sveriges företrädare i genomförandekommittéer inom biståndsområdet. Av bilagan framgår att Sida har representerat Sverige i sex av elva genomförandekommittéer 2006. Utrikesdepartementet har företrätt Sverige i fyra kommittéer och Finansdepartementet i en kommitté. I dessa kommittéer har Sidatjänstemän varit bisittare.

Den 1 januari 2007 fick EU nya finansiella instrument för biståndspolitik. I samband med att dessa träder i kraft har ett motsvarande antal nya genomförandekommittéer inrättats.

Fram till årsskiftet 2006/07 har arbetsfördelningen mellan Regeringskansliet och Sida fungerat på följande sätt. I de genomförandekommittéer där Sida har ingått tillsammans med Utrikesdepartementet eller Finansdepartementet har departementet haft ”första stolen” och lett arbetet. Enligt uppgifter vid intervjuer har Utrikesdepartementet haft första stolen i de kommittéer där politiska bedömningar behöver göras.

Enligt 20 § 2 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet delegeras befogenheten till departementen att utse svenska regeringsföreträdare vid förhandlingar inom ramen för EU. Departementen ska också föreslå och utse Sveriges representanter i kommittéer under kommissionen. Ett departementsbeslut som rör tillsättning av svenska representanter ska innehålla följande uppgifter:

- genomförandekommitténs namn,
- rättsakten där genomförandekommitténs mandat nämns och
- namnen på de svenska representanterna och anställningsmyndighet.
- Resultatet av denna uppföljning visar att tillsättning av svenska företrädare i genomförandekommittéer inte alltid har föregåtts av ett formellt beslut i enlighet med Regeringskansliets instruktion. Utrikesdepartementet uppger att beslutsrätten varit delegerad till ansvarig chef som avgör vem som representerar Sverige vid möten.<sup>159</sup>

I ett fall har företrädare för Utrikesdepartementet redogjort för den dåvarande arbetsfördelningen när det gäller det humanitära biståndet som bereds av HAC-kommittén. Sverige företräds av Sida vid de regelbundna kommittémötena, då frågor av biståndsteknisk karaktär avhandlas. Vid de så kallade informella HAC-mötena då bl.a. policyfrågor behandlades representeras Sverige av Utrikesdepartementet. Den dåvarande arbetsfördelningen mellan departementet och Sida grundades på de riktlinjer som regeringen har fastställt för Sidas arbete för humanitärt bistånd. Av riktlinjerna framgår följande:

Att bidra till uppbyggnaden och utvecklingen av EU:s humanitära biståndspolitik är en viktig fråga för regeringen. Sida skall bistå i detta arbete. ... Sida skall stödja Utrikesdepartementet i det löpande samrådet mellan EU-kommissionen och unionens medlemsstater om unionens gemensamma humanitära verksamhet.<sup>160</sup>

<sup>159</sup> Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

<sup>160</sup> Regeringsbeslut UD2004/60685/GS, bilaga 1.

På grundval av dessa riktlinjer har departementet inte ansett att det behövs ett särskilt departementsbeslut för den Sidatjänsteman som representerade Sverige i HAC-kommittén.



## 6 EU-arbetet i Sverige – beredning och återrapportering

I detta kapitel redovisas hur Utrikesdepartementet och Sida bereder frågor och återrapporterar resultat från EU-samarbetet inom biståndsområdet. Resultat från uppföljningen visar följande:

- Utrikesutskottet har uppmärksammat att genomförandekommittéer både fattar bindande beslut och förvaltar betydande budgetmedel varför riksdagen bör följa utvecklingen inom kommittologin. (Avsnitt 6.1.)
- Riksdagen beslutade 2001 om att ge regeringen till känna att den borde redovisa en förteckning över kommissionens expertgrupper och genomförandekommittéer för riksdagen. Regeringen har för riksdagen redovisat en förteckning över genomförandekommittéer men den innehåller vissa fel. En förteckning över svenska deltagare i expertgrupper har inte lämnats. Utrikesdepartementet uppger att departementet ska ta fram en sådan förteckning. Sida har däremot förtecknat vilka Sidatjänstemän som deltar i såväl expertgrupper som genomförandekommittéer. (Avsnitt 6.3.)
- Ansvarigt departement ska lämna instruktioner till svenska företrädare i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer före möten, och resultat ska återrapporteras. Denna ordning tillämpas för rådsarbetsgrupper. För genomförandekommittéer har inte instruktioner lämnats regelmässigt. Resultat har inte alltid återrapporterats. (Avsnitten 6.4 och 6.8.)
- Utrikesdepartementet och företrädare för kommissionen har olika uppfattningar om deltagare i expertgrupperna deltar i personlig kapacitet eller företräder medlemsstatens regering. Det är därför oklart om riktlinjer har gällt för expertgrupper. I december 2006 har departementet beslutat om riktlinjer för expertgrupperna. (Avsnitten 6.4 och 6.8.)
- Generella återrapporteringskrav från regeringen om Sidas deltagande i EU-samarbetet har saknats fram till 2006. Sidas återrapportering för 2006 har inte varit fullständig. (Avsnitt 6.8.)
- Kommissionens delegationer ska samråda med medlemsstaternas representanter på plats. Samrådet i fält är en viktig möjlighet att påverka kommissionen. När frågorna har nått genomförandekommittéerna för beslut är det svårt att ändra förslagen. De svenska företrädarna på plats anser att de kan påverka kommissionen och att samarbetet fungerar bra. Svenska företrädare har inte haft några riktlinjer för samarbetet med kommissionen. (Avsnitt 6.5.)

## 6.1 Utgångspunkter

Utgångspunkten för redovisningen i detta kapitel är riksdagens ställningstaganden i samband med beslutet om Sveriges medlemskap i EU. Såväl regeringen som riksdagen lyfte fram att för att Sverige ska få största möjliga gehör för sina synpunkter inom unionen var det väsentligt att Sverige visar upp en samordnad och väl förankrad politik.<sup>161</sup>

Som tidigare har nämnts har Riksdagskommittén behandlat bl.a. riksdagens beredning av EU-frågor.<sup>162</sup> I detta sammanhang uppmärksammade utrikesutskottet i ett yttrande till kommittén frågan om kommittologin<sup>163</sup> som utskottet hade studerat under ett par år i projektform.<sup>164</sup> Utskottet pekade på att kommittologin är omfattande och årligen fattar ett stort antal bindande beslut. På vissa områden förvaltar kommittéerna betydande budgetmedel. Enligt utskottets mening fanns det starka skäl för riksdagen att känna ett ansvar för att följa utvecklingen även inom den del av EU:s samarbete som rör kommittologin och dess verksamhet. Mot denna bakgrund har de bestämmelser som gäller för de tjänstemän som företräder Sverige inom EU-samarbetet och hur de tillämpats undersökts.

För allt samarbete inom EU gäller att de tjänstemän som är utsedda att företräda Sverige i olika arbetsgrupper inom EU för den svenska regeringens talan oavsett om man arbetar vid en myndighet eller inom Regeringskansliet. Det finns därför riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas.<sup>165</sup> Av riktlinjerna framgår att varje departement förutsätts att inom sitt ansvarsområde hålla sig väl underrättat om vad som behandlas inom rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer och kommissionens expertgrupper. Om det är möjligt ska respektive departement också hålla kontakten med de svenskar som deltar i arbetet. Därutöver finns även en handbok för EU-arbetet som dock enbart gäller för Regeringskansliets arbete.<sup>166</sup>

Av handboken framgår bl.a. att för att få inflytande i unionen är det dels viktigt att påverka kommissionen på ett tidigt stadium, dels att arbeta på många fronter, genom kontakter med kommissionen, Europaparlamentet, övriga medlemsstater och genom kontakter med svenska tjänstemän vid institutionerna. I det svenska EU-arbetet svarar myndigheterna i huvudsak för insatser inom grupper och kommittéer under kommissionen medan departementen främst svarar för ministerrådsarbetet, dock med omfattande biträde

<sup>161</sup> Prop. 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*, bet. 1994/95:UU5.

<sup>162</sup> Framställning 2005/06:RS3.

<sup>163</sup> Begreppet kommittologi syftar på det system för beslutsfattande inom EU som innebär att kommissionen fattar beslut om hur EU:s politik ska genomföras. I beslutsprocessen deltar kommittéer huvudsakligen bestående av tjänstemän från medlemsstaterna.

<sup>164</sup> Yttrande 2005/06:UU4y.

<sup>165</sup> Cirkulär 3, *Riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.*, Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer*, Cirkulär 13, *Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd*.

<sup>166</sup> Regeringskansliet, *Handbok för EU-arbetet*, december 2004.

från myndigheterna.<sup>167</sup> Detta förhållande innebär att det behövs ett väl fungerande samspel mellan ansvarigt departement och berörda myndigheter för att uppnå goda resultat i arbetet.

Den svenska representationen i Bryssel konstaterade 2002 att det finns ett antal regler om hur beredningen ska ske gällande det svenska EU-arbetet. Representationen konstaterade dock att beredningen av EU-frågor när det gällde utvecklingssamarbetet vanligtvis inte sker i enlighet med EU-cirkulären. Representationen påpekade att orsakerna till detta förhållande borde undersökas särskilt.

Vidare pekade representationen på att ett närmare samspel och en bättre samordning mellan arbetet i expertgrupper, rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer ytterligare kunde förbättra Sveriges agerande visavi EG:s utvecklingssamarbete, och främja ett koherent agerande. Detta förutsätter förbättrade rutiner i samarbetet mellan olika delar av Utrikesdepartementet och underlydande myndigheter, i synnerhet Sida, i EU-arbetet.<sup>168</sup>

## 6.2 Resultat från utredningar och forskning m.m.

Statskontoret konstaterade i en rapport från 2000 att det sker en omfattande samordning mellan departement och myndigheter i det svenska EU-arbetet.<sup>169</sup> Denna samordning har ofta en informell karaktär. En muntlig och informell beredning är, enligt Statskontoret, ofta ändamålsenlig för att svenska positioner snabbt och smidigt ska tas fram i olika EU-frågor. Statskontoret menade dock att det finns motiv för att instruktioner och åiterrapporteringar borde vara skriftliga och väl dokumenterade. Skriftlig dokumentation ger möjligheter att få insyn i förhandlingsarbetet och att resultatet av förhandlingarna kan spridas i en vidare krets.

I rapporten drog Statskontoret vissa slutsatser om det svenska arbetet inom EU. Statskontoret ansåg att det var viktigt för Sverige att följa utvecklingen av den omfattande och föränderliga reformprocess som pågick när det gällde EG:s utvecklingssamarbete. Statskontoret framhåller vikten av ett samstämt svenskt agerande i olika genomförandekommittéer samt mellan genomförandekommittéer och rådets arbetsgrupper. Statskontoret föreslog bl.a. att regeringen skulle se över ansvarsfördelningen i förhandlingsarbetet mellan Regeringskansliet och Sida samt att formerna för samordning och instruktionsgivning borde skärpas. Någon sådan översyn har regeringen emellertid inte genomfört.

Statskontoret har även i en promemoria från 2003 uppmärksammat att regeringen har saknat en heltäckande bild över det svenska deltagandet i ge-

<sup>167</sup> Ansvarskommittén, *Ang: EU:s påverkan på svensk statsförvaltning*, Underlags-PM 2003-06-11.

<sup>168</sup> Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Utrikesdepartementet, dnr 1520, *En rättvisare värld utan fattigdom (SOU 2001:96)*.

<sup>169</sup> Statskontoret, *Att verka inom EU*, rapport 2000:48.

nomförandekommittéer och därmed inte har haft full insyn i en stor del av det svenska EU-arbetet.<sup>170</sup>

I en statsvetenskaplig avhandling från 2006 behandlas frågan om bl.a. de svenska tjänstemännens inflytande i förhandlingsarbetet inom EU.<sup>171</sup> Av avhandlingen framgår att regeringens direktiv till tjänstemän som förhandlar för Sveriges räkning i Bryssel är bristfälliga. De instruktioner som Regeringskansliet utarbetar bygger, enligt avhandlingen, i hög grad på tjänstemännens information och det förekommer att tjänstemännen skriver sina egna instruktioner. Få instruktioner arkiveras så att man i efterhand kan få insyn och utkräva ansvar. Enligt avhandlingen ökar de informella kontakterna mellan förhandlare och Regeringskansliet. En stor del av korrespondensen mellan dem sker via e-post och mobiltelefon i stället för att ståndpunktspromemorier utarbetas och översänds. Forskaren menar att granskningen av förhandlingsresultatet är både outvecklad och svag vilket kan leda till ett hot mot demokratin eftersom förhandlingarna ofta leder till EU-lagstiftning inom olika områden.

### 6.3 Förteckning över arbetsgrupper och företrädare

Riksdagen beslutade 2001 om att ge regeringen tillkänna att den borde redovisa för riksdagen en förteckning över kommissionens expert- och verksställighetskommittéer.<sup>172</sup>

Av gällande riktlinjer för det svenska EU-arbetet från 2006, framgår att det ska finnas en aktuell förteckning över de genomförandekommittéer som finns inom departementets ansvarsområde. Enligt riktlinjerna ska UD-EU regelbundet, i början av varje år, få en uppdaterad lista från varje departement. Enligt uppgift vid intervjuer har ansvaret för att tillhandahålla en aktuell förteckning över genomförandekommittéer överförts från UD-EU till Statsrådsberedningen.

Med undantag för de krav som ställs om att det ska finnas en förteckning över genomförandekommittéer saknas i riktlinjerna krav när det gäller övriga arbetsgrupper.

#### **Genomförandekommittéer**

Regeringen har en förteckning över genomförandekommittéer som tillställs riksdagen. Denna publiceras emellertid inte på t.ex. regeringens hemsida eller i riksdagstrycket. Som framgått av kapitel 2 publicerar kommissionen en förteckning över kommittéerna i årliga rapporter som tillsänds Europaparlamentet och rådet. I denna uppföljning har vi jämfört de befintliga förteck-

<sup>170</sup> Ansvarskommittén, *Ang: EU:s påverkan på svensk statsförvaltning*, Underlags-PM 2003-06-11.

<sup>171</sup> Thomas Larue, Agents in Brussels, *Delegation and democracy in the European Union*, Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet, skriftserie 2006:01.

<sup>172</sup> Bet. 2000/01:KU23.

ningarna över genomförandekommittéer inom biståndsområdet. Jämförelsen visar att kommissionens och Regeringskansliets förteckningar som avser utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet skiljer sig åt. En kommitté, AENEAS-kommittén, saknas i Regeringskansliets förteckning. Dessutom skiljer sig kommissionens och Regeringskansliets förteckningar åt när gäller vilka förfaranden som används i flera kommittéer, dvs. huruvida kommittén är föreskrivande, förvaltande eller bådadera. En jämförelse med de rättsakter som ligger till grund för kommittéerna ger vid handen att Regeringskansliets förteckning är felaktig på ett antal punkter. Den senaste svenska uppdateringen genomfördes i oktober 2006.

Sida har däremot en förteckning över vilka Sidatjänstemän som representerar Sverige i genomförandekommittéer eller som är bisittare till tjänstemän vid Regeringskansliet som företräder Sverige. (Se bilaga 6.)

### Expertgrupper

Vid Utrikesdepartementet finns inte någon förteckning över vilka UD-tjänstemän som ingår i expertgrupper inom biståndsområdet eller andra områden som har anknytning till utvecklingsbiståndet. Sida har däremot en förteckning över vilka Sidatjänstemän som ingår i kommissionens expertgrupper. Vid intervju uppger företrädare för Sida att man inte känner till vilka UD-tjänstemän som deltar i expertgrupper inom biståndsområdet.

Den bristfälliga överblicken över vilka svenskar som deltar i kommissionens expertgrupper gäller för flera områden inom det svenska EU-samarbetet. Enligt muntliga uppgifter från Statsrådsberedningen i oktober 2006 gjordes för några år sedan ett försök med att upprätta en förteckning av vilka svenskar som ingår i kommissionens expertgrupper. Arbetet föranledde en betydande arbetsinsats, och på grundval av dessa erfarenheter fanns i oktober 2006 inga planer på att upprätta en sådan förteckning.

När det gäller expertgrupper inom biståndsområdet har en tjänsteman vid den svenska representationen i Bryssel samlat alla inbjudningar från kommissionen om att delta i expertgrupper under fyra års tid samt enstaka e-brev från Sida med uppgifter om Sidatjänstemän som deltar i expertgrupper inom biståndsområdet. Representationen är dock osäker på om man har en fullständig bild över vilka svenskar som ingår i expertgrupperna eftersom det förekommer att kommissionen skickar sina inbjudningar direkt till personer som har deltagit i tidigare möten utan att kopia har sänts till representationen.

Utrikesdepartementet redovisar att man kommer att ta fram en förteckning över de svenskar som ingår i expertgrupperna.<sup>173</sup>

<sup>173</sup> Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast.

## 6.4 Instruktioner till svenska företrädare

När det gäller svenska ståndpunkter som rör förslag som hör till EG, dvs. inom den första pelaren, framgår av gällande riktlinjer att kraven på tidiga ställningstaganden och ett väl fungerande samråd inom Regeringskansliet är särskilt höga på detta område eftersom samarbetet har överstatliga inslag. EG:s biståndspolitik ingår, som tidigare nämnts, inom första pelar-samarbetet.

Av gällande riktlinjer för EU-samarbetet framgår att inför möten i såväl rådsarbetsgrupper som genomförandekommittéer ska ansvarigt departement, efter gemensam beredning, lämna en instruktion till den som ska företräda Sverige.<sup>174</sup> Ansvarigt departement ska svara för att en svensk ståndpunkts-promemoria tas fram. Det finns även anvisningar för hur sådana ska utformas.

### Expertgrupper

Expertgrupperna är kommissionens instrument för att på ett tidigt stadium få medlemsländernas synpunkter på frågor som är föremål för beredning inom kommissionen. Det innebär att expertgrupperna kommer in i ett tidigt stadium i policyprocessen. Resultatet av expertgruppernas arbete leder ofta till att kommissionen presenterar policyförslag som sedan skickas till rådet för behandling. En Sidatjänsteman som deltar i en expertgrupp betecknar expertgrupperna som ”tunga” och menar att de har ett stort inflytande vid kommissionens beredning av olika frågor.

Det finns en oklarhet när det gäller om medlemsstaternas företrädare i expertgrupperna deltar i personlig kapacitet eller om de företräder regeringen. Vid intervju med företrädare för kommissionen, vice generaldirektören vid GD Utveckling, framgår att kommissionen utgår från att deltagare i expertgrupperna företräder sin regering när de framför sina synpunkter. Detta gäller även om deltagarna kommer från medlemsstaternas statsförvaltningar. Företrädaren för den svenska representationen i Bryssel anser att det är oklart om deltagare ingår i expertgruppen i personlig kapacitet eller företräder regeringen. Företrädare för Utrikesdepartementet i Stockholm menar att de i huvudsak deltar i personlig kapacitet.

Oklarheten om vem de svenska företrädarna representerar gör att det är svårt att bedöma om gällande riktlinjer för beredning av EU-frågor kan tillämpas eller inte. Enligt uppgifter från företrädare för Statsrådsberedningen ska riktlinjerna omfatta de svenska företrädarna i expertgrupperna om tjänstemannen företräder Sverige som land. I dessa fall bör instruktioner beredas och återrapporteras på samma sätt som för rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer. Av gällande riktlinjer framgår följande:

---

<sup>174</sup> Cirkulär 3, *Riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.* Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer.*

*Riktlinjerna behandlar inte kommissionens s.k. expertgrupper och vetenskapliga kommittéerna etc. där ledamöter deltar på kommissionens uppdrag i deras egenskap av experter.*<sup>175</sup>

Av gällande handbok för EU-arbetet, som dock enbart omfattar Regeringskansliet, framgår att de experter som inbjuds att delta förväntas vara väl bekanta med medlemsstaternas officiella hållning i de frågor som berörs, även i de fall då de inbjuds att delta i personlig kapacitet.<sup>176</sup> Som tidigare framgått deltar flera Sida-tjänstemän i kommissionens expertgrupper inom biståndsområdet.

Företrädare för Utrikesdepartementet uppger vid intervju i juni 2006 att man inte tar fram instruktioner till svenskar som ingår i expertgrupper inom biståndsområdet. Skälet var att departementet betraktade dem som kommissionens instrument för att ta fram ett första underlag för beredning. Från svenskt håll vill man inte ”kortsluta” systemet genom att utfärda instruktioner till de experter som kommissionen har inbjudit att delta i personlig kapacitet eller som har blivit utsedda att delta av departementet.

Vid intervjuer med företrädare för Sida och Utrikesdepartementet framgår dock att det förekommer att underlag som ska behandlas av en expertgrupp blir föremål för beredning. Ett sådant exempel rörde ett planerat meddelande från kommissionen om jämställdhetsintegrering som expertgruppen Gender skulle behandla. Före frågans behandling i expertgruppen skickade Sida-tjänstemannen sina kommentarer på kommissionens förslag till den jämställdhetsansvarige tjänstemannen vid Utrikesdepartementet för synpunkter.

Utrikesdepartementet har i december 2006 utfärdat riktlinjer som avser expertgrupperna. De innebär att vid behov kommer departementet att utarbeta instruktioner för de svenska deltagarna i expertgrupperna. (Se bilaga 5.)

## Coreper II

I Coreper II ingår medlemsstaternas ständiga representanter och Sverige företräds av ambassadören vid Sveriges ständiga representation i Bryssel. Coreper II förbereder möten i rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser där man behandlar biståndsfrågor.

Statsrådsberedningen bereder instruktioner till den svenske företrädaren i Coreper. Denna process är strikt formaliserad enligt uppgifter som har lämnats vid intervjuer med företrädare för den svenska representationen. Processen innebär att den som är ansvarig vid den svenska representationen för en punkt som ska behandlas av Coreper skriver ”måndagsnoter”, dvs. ett underlag med en kort beskrivning av bakgrund, beredningsläge, förslag till svensk handlingslinje samt i förekommande fall behov av agerande i Antici, som förbereder möten i Coreper II. Anticigruppen möts dagen före Coreper och där ger medlemsländernas företrädare signaler om på vilket sätt man kommer

<sup>175</sup> Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer.*

<sup>176</sup> Regeringskansliet, *Handbok för EU-arbetet*, december 2004.

att agera i Coreper. ”Måndagsnoten” sänds till den svenska Anticiföreträdaren och ambassadören som företräder Sverige i Coreper och blir deras underlag inför det första förmötet på representationen, oftast tisdag klockan 9.00–10.00, före Anticimötet som brukar börja klockan 10.00. Underlaget skickas till Corepersamordnarna i Stockholm måndag eftermiddag och utgör underlag för den instruktion som sedan lämnas till representationen tisdag eftermiddag om Corepermötet går av stapeln onsdag morgon. Före Corepermötet genomförs ett ytterligare förmöte onsdag morgon för att man ska gå igenom svenskt agerande med anledning av instruktionen. Varje ansvarig handläggare skriver måndagsnot, föredrar sitt ärende vid förmötena och deltar tillsammans med ambassadören vid Corepermötet.

Beredningen av de svenska ståndpunkterna sker således snabbt. De frågor som ska behandlas i Coreper har tidigare avhandlats i en eller flera rådsarbetsgrupper. När det gäller biståndsfrågor är det främst Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet som berörs. För att Statsrådsberedningen ska kunna koordinera det svenska arbetet behöver man ha överblick över samtliga frågor som ska behandlas i Coreper. Av intervjuer med en företrädare för den svenska representationen framgår att Statsrådsberedningen därigenom kan avgöra om det finns skäl till att i diskussioner med andra medlemsstater förhandla om de svenska positionerna för att få igenom ståndpunkter som Sverige särskilt prioriterar.

### **Rådsarbetsgrupper**

Sveriges ständiga representation i Bryssel företräder Sverige i rådsarbetsgrupperna allmänna biståndsgruppen och AVS-gruppen. Frågor som rör biståndsområdet avhandlas huvudsakligen inom dessa grupper och vid representationen är två tjänstemän ansvariga för var sin grupp. Se även kapitel 2 för en mer utförlig redovisning om rådsarbetsgrupper inom biståndsområdet och kopplingar till övriga rådsarbetsgrupper.

Instruktioner inför möten i rådsarbetsgrupperna grundas bl.a. på den löpande rapporteringen som genomförs av de svenska företrädarna i respektive rådsarbetsgrupp. Åtterrapporeringen från möten sänds bl.a. till Utrikesdepartementet som på grundval av rapporteringen utarbetar en instruktion, som bereds med berörda departement och myndigheter. När det gäller biståndsfrågor är det framför allt länderansvariga vid de geografiska enheterna vid Utrikesdepartementet och Sida som berörs. Utrikesdepartementets EU-samordningsgrupp för biståndsfrågor (UD-MU/EU) samordnar beredningen för allmänna biståndsgruppen och AVS-gruppen. Instruktioner till övriga rådsarbetsgrupper som t.ex. olika GUSP-grupper som behandlar EU:s relationer till olika länder och regioner inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samordnas däremot inte av UD-MU/EU utan av de geografiska enheterna. Exempelvis samordnar Afrikaenheten GUSP-gruppen COAFR som svarar för relationerna till Afrika.

Under beredningen lämnar också den ansvariga tjänstemannen vid representationen information om vilka ståndpunkter som andra länder kommer att



inta för att underlätta bedömningar om möjligheter till att skapa allianser med andra medlemsländer.

Även Statsrådsberedningen deltar i beredningen. Vid intervju med företrädare för Statsrådsberedningen har dock framkommit att det är ovanligt att man har några synpunkter när det gäller de frågor som behandlas i AVS-gruppen och allmänna biståndsguppen eftersom man menar att de ofta är av biståndsteknisk natur. Sådana exempel är hur kommittéväsande ska organiseras och olika budgetlinjer för insatserna. Däremot har Statsrådsberedningen haft synpunkter på institutionella frågor, t.ex. om den tionde europeiska utvecklingsfonden skulle integreras i EG:s budget eller inte.

### **Genomförandekommittéer**<sup>177</sup>

Genomförandekommittéernas uppgifter är framför allt att behandla och godkänna kommissionens förslag till landstrategier, indikativa program och enskilda projekt. Genomförandekommittéerna hanterar således både frågor av policykaraktär och konkreta insatser. (Se kapitel 2 för beskrivning av genomförandekommittéerna). Som framgått av kapitel 4 har Sida ofta företrätt Sverige i genomförandekommittéerna inom biståndsområdet.

Av intervjuer med svenska företrädare i sex kommittéer framgår att beredningen av instruktioner för de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna varierar. Ofta utarbetas instruktionen av den person som företräder Sverige, men i vilken utsträckning Utrikesdepartementet är inblandat i framtagningen av instruktionen varierar.

I CARDS-kommittén, där Utrikesdepartementet företräder Sverige och Sida bisitter, tar man fram underlag till instruktioner genom att den ansvarige tjänstemannen vid Utrikesdepartementet svarar för kontakter med kommissionen, andra huvudstäder och övriga departement inom Regeringskansliet. Före ett kommittémöte skickas allt underlag ut till berörda departement för synpunkter, vanligtvis Justitiedepartementet, Miljödepartementet och Finansdepartementet och berörda myndigheter under dem samt ansvarig landhandläggare vid Utrikesdepartementet. UD-MU EU och UD-EU får också underlaget, men enligt uppgift vid intervju har ansvariga vid dessa enheter inte haft några synpunkter på de frågor som ska behandlas av kommittén. Sidas ansvar är att inhämta synpunkter från Sveriges representationer i fält och inom Sida Stockholm.

På grundval av lämnade synpunkter utarbetar Utrikesdepartementet en skriftlig instruktion före mötet. De svenska företrädarna i CARDS-kommittén framhåller att de har ett nära samarbete som fungerar väl. I uppföljningen har vi tagit del av samtliga instruktioner för de möten som skedde i kommittén under 2005 och vissa möten under 2006. Instruktionerna överensstämmer överlag med vad som sedan har framförts vid respektive möte enligt återrapporteringen från den svenska företrädaren.

<sup>177</sup> CARDS-, ALA-, MED- och NGO-kommittén upphörde den 1 januari 2007.

I de kommittéer där Sidatjänstemän representerar Sverige är inte Utrikesdepartementet regelmässigt inblandat i framtagningen av en instruktion för ett kommittémöte, enligt uppgifter vid intervjuer. Ett undantag är när projekt eller frågor är politiskt känsliga eller rör politiskt känsliga länder och områden. Exempel från senare tid är Västbanken/Gaza och Zimbabwe. I sådana fall vänder sig Sidas tjänsteman till den sakansvarige tjänstemannen vid Utrikesdepartementet för att få vägledning om svenska ståndpunkter. När Utrikesdepartementet inte har varit inblandat i utformningen av instruktionen förekommer, enligt Sidatjänstemän, inget informationsutbyte före ett kommittémöte.

Sidas tjänsteman tar fram underlag före ett kommittémöte på grundval av information från Sida i Stockholm och från Sveriges representationer i fält. Om den ansvariga kommittén exempelvis ska behandla ett landsbygdsutvecklingsprojekt i Bolivia tar den svenska företrädaren i kommittén ofta kontakt med den ansvarige vid dels regionavdelningen för Latinamerika, dels ämnesavdelningen Naturresurser och miljö samt biståndskontoret i Bolivia.

När det gäller det humanitära biståndet, som hanteras av HAC-kommittén, följer arbetsfördelningen mellan Sida och Utrikesdepartementet i stort samma mönster som i CARDS-kommittén. Sidatjänstemannen skickar före ett möte allt underlag till berörda personer vid Sida och Utrikesdepartementet. Departementets handläggare svarar för att inhämta synpunkter från främst den humanitära gruppen vid Utrikesdepartementets enhet för global säkerhet. Vid behov efterfrågar departementets handläggare synpunkter från Sveriges representation i Genève och New York. Sammantaget används sedan synpunkterna som underlag för den svenska företrädarens anförande vid kommittémötet.

Merparten av alla intervjuade personer understryker vikten av att få synpunkter från fältet före ett kommittémöte. De svenska fältrepresentanterna har vanligtvis lämnat synpunkter på landstrategierna eller de planerade projekten till kommissionens delegation på plats innan kommittén ska behandla förslagen. När det gäller HAC-kommittén är dock förhållandena annorlunda. Enligt den svenska företrädaren i HAC-kommittén har ECHO:s personal på plats inte någon dialog med medlemsstaternas eventuella fältrepresentanter i samband med att förslag ska behandlas i genomförandekommittén. Det är vidare ovanligt att det finns en svensk representation i de länder som är föremål för ECHO:s insatser.

I NGO-kommittén som svarar för frågor som rör enskilda organisationer företräder Sida Sverige. Vid Utrikesdepartementet saknas en naturlig kontaktpunkt eftersom ansvaret för enskilda organisationer, enligt uppgift vid intervju, är fördelat på många personer. Endast vid ett fåtal tillfällen har den svenska företrädaren, Sidatjänstemannen, haft kontakt med Utrikesdepartementet inför möten i NGO-kommittén. En fråga som har föranlett en dialog mellan Sidatjänstemannen och Utrikesdepartementet var förändringar av kommissionens budgetlinje för NGO. (Se även kapitel 9.)

## Den svenska representationen i fält

Det saknas instruktioner eller riktlinjer för det svenska samarbetet med EU i fält.

Enligt en rapport från Statskontoret 1999 hade Sida fastställt instruktioner för ambassadernas samråd med kommissionens delegationer på plats.<sup>178</sup> Instruktionerna omfattade, enligt rapporten, åtgärder för att effektivisera samrådet med kommissionens delegationer i fält och Sida i Stockholm. För att uppnå detta mål skulle följande åtgärder vidtas:

- Sida skulle verka för att dels förbättra informationskanalerna så att information når berörda instanser så tidigt som möjligt, dels regelmässigt informera ambassaderna om förändringar av riktlinjer för biståndssamordningen.
- Svenska ambassader skulle tillsammans med andra medlemsländer (like-mindedgruppen) ta initiativ till samordning i syfte att få tidig information om EG-biståndet. Ambassaderna skulle vidare i ett tidigt skede informera EG-delegationerna om det svenska biståndet.
- Problem i biståndet skulle uppmärksammas så tidigt som möjligt och tas upp med berörda tjänstemän både i mottagarlandet och i Bryssel. En dialog om EU-projekt skulle därför föras mellan ambassaderna och Sida.
- Berörda ambassader skulle delta i samordningsmöten och uppföljningar av EU-projekt då Sverige har anledning att ha synpunkter på projektet.
- Sida skulle i Bryssel och genom ambassaderna på fältet fortsätta med att påverka kommissionen i riktning mot en effektivare samordning.

Instruktionerna syftade till att formellt uppmärksamma ambassadernas skyldigheter gällande frågor som rörde kommissionens bistånd. Enligt Sida arbetar fältrepresentationen i dag på detta sätt, utom när det gäller kontakten med berörda tjänstemän i Bryssel. Vid intervjuer med sex biståndsråd vid ambassaderna var det dock ingen av dem som kände till att det fanns några riktlinjer eller instruktioner från Sida eller Utrikesdepartementet som avser samrådet och samverkan med kommissionens delegationer på plats.

## 6.5 Beredning av frågor av svenska företrädare i fält

I både skriftligt underlag och vid intervjuer med företrädare för såväl Utrikesdepartementet som Sida har det framkommit att ju tidigare man kan påverka kommissionens förslag desto större är möjligheterna att få gehör för sina synpunkter. Reformeringen av kommissionens biståndspolitik innebär bl.a. att genomförandet av kommissionens insatser har decentraliserats till delegationer i fält. Delegationerna ska samråda och samordna sina insatser med medlemsstaterna i fält. Kommissionens delegationer är ansvariga för att dels ta fram förslag till landstrategier och identifiera vilka projekt som ska föreslås,

<sup>178</sup> Statskontoret, *Hur kan Sveriges möjligheter att påverka EU:s utvecklingssamarbete förbättras? – en förstudie*, 1999:52.

dels genomföra projekten, vilket innefattar upphandling och utbetalning av medel. Detta innebär således att beredningen i fält är särskilt viktig om man vill påverka kommissionens förslag.

### **Samverkan med kommissionens delegation på plats**

Vid intervjuer med sex svenska företrädare i fält framgår att samarbetet med kommissionen på plats vanligtvis fungerar väl vid planering, exempelvis i samband med framtagningen av landstrategier. I ett par fall anser man att kommissionens samråd med medlemsstaterna på plats har förbättras avsevärt under den senaste tioårsperioden.

Av intervjuerna framgår att de synpunkter man lämnar till kommissionens delegation på plats i samband med planering och genomförande av biståndsinsatser inte generellt blir föremål för avstämning med Sida i Stockholm.

Samverkan och samrådet med kommissionen är förhållandevis likartat i de länderna som ingår i undersökningen. Undantaget är Västbanken/Gaza, där kommissionen inte har tagit fram någon landstrategi beroende på det rådande politiska läget. EU har proklamerat att delegationen på plats inte får ha kontakter på ministernivå med den Hamasledda regeringen. Detta förhållande har inneburit att kommissionens delegation på plats agerar med stor försiktighet vilket påverkar samarbetet med medlemsländerna.

I Moçambique bereds landstrategierna sedan 2005 i en särskild givarsamordningsgrupp där företrädare för kommissionen, 16 länder och Världsbanken ingår. Gruppen behandlar även genomförandet och uppföljning av biståndsinsatser.

I Tanzania involverade kommissionen medlemsländerna tidigt i samband med att en ny landstrategi skulle tas fram när den tionde europeiska utvecklingsfonden, EUF 10, som skulle finansiera biståndet, inrättades. Detta skedde vid utvärderingen av den nionde europeiska utvecklingsfonden, EUF 9. Samarbetet fortsatte med att ta fram en ny landstrategi och flera utkast diskuterades. Från svensk sida anses att kommissionen är mottaglig för synpunkter.

Kommissionens delegation i Colombia samverkade med medlemsstaterna, FN-organ och enskilda organisationer i Colombia i samband med landstrategiarbetet. Från svenskt håll menar man dock att samarbetet kunde ha varit bättre när det gällde samverkan med EU:s medlemsstater. Sidas företrädare ansåg att kommissionen även borde ha tagit initiativ till ett särskilt möte med medlemsstaterna och inte enbart samråd i en så stor krets.

I Albanien skickar kommissionen i allmänhet underlagsdokument till fältkontoret, vilka medlemsstaterna kommenterar skriftligt. För att få gehör för sina synpunkter är det viktigt att lämna förslag till skrivningar, i stället för att enbart kritisera existerande skrivningar. Kommissionen i fält är underbemannad och den är därför mottaglig för konstruktiva bidrag i ett tidigt skede. När dokumenten har nått CARDS-kommittén finns ett annat mått av prestige från kommissionens sida, vilket gör att det är svårt att få igenom ändringar.

I Bangladesh tog kommissionen 2005 ett initiativ till att kommissionen och medlemsländerna skulle ta fram en gemensam landstrategi. Initiativet fullföljdes emellertid inte, beroende på att medlemsländerna och kommissionen befann sig i olika faser i genomförandet av sina landstrategier. De befintliga landstrategier som medlemsstaterna respektive kommissionen arbetade utifrån var inte tidsmässigt samordnade.

Löpande samverkan mellan kommissionen och medlemsstaterna sker vanligtvis en gång per månad med undantag för Moçambique och Västbanken/Gaza. Givarsamordningsgruppen i Moçambique sammanträder två till tre gånger i månaden. Därutöver finns en samarbetsgrupp på hög politisk nivå där EU-ländernas ambassadörer och kommissionens delegation ingår. Utöver månatliga möten finns i Jerusalem en grupp som träffas en gång per vecka för att behandla det humanitära biståndet. Det svenska generalkonsulatet i Jerusalem svarar för Sveriges kontakter med den palestinska myndigheten på Västbanken/Gaza. Den samverkan som bedrivs mellan ECHO och generalkonsulatet i Jerusalem är det enda exemplet i undersökningen där den svenska representationen i fält regelmässigt har kontakter med kommissionens humanitära verksamhet på plats. I Colombia har den svenska ambassaden sporadiska kontakter med ECHO.

I två länder, Bangladesh och Moçambique, är den lokala samordningsgruppen indelade i undergrupper för olika ämnesområden t.ex. MR-frågor, jämställdhetsfrågor, hälsovård och vatten.

Av intervjuerna framgår att utöver ovannämnda samverkan med kommissionen på plats är övrig samverkan adhoc-betonad när det gäller hur man, från svensk sida, följer genomförandet av kommissionens biståndsinsatser efter beslut i genomförandekommittéer. För att undvika dubbelarbete uppmärksammas från svenskt håll vanligtvis de delar av biståndet där kommissionens och Sveriges utvecklingssamarbete tangerar varandra. När Sverige påbörjar en verksamhet hör man med kommissionen huruvida den bedriver någon liknande verksamhet. I vissa fall bedrivs gemensamma projekt och då sker en löpande avstämning.

### **Samverkan med övriga aktörer**

De svenska representationerna i fält samverkar framför allt med den Sida-tjänsteman som representerar Sverige i den genomförandekommitté som berörs. I de aktuella fallen samverkar fältkontoren inte med någon annan svensk representation i regionen.

Den samverkan som förekommer med likasinnade givarländer i fält varierar, både när det gäller vilka länder som man samarbetar med och omfattningen av denna samverkan. I exempelvis Colombia har den svenska ambassaden ett väl fungerande samarbete med Spanien, men man har ingen särskild samverkan med de länder som man traditionellt betraktar som likasinnade. Ett annat exempel är Bangladesh där det finns en ”likasinnad givargrupp”, men i denna ingår inte Storbritannien, som ofta har en egen linje i biståndsfrågor rörande Bangladesh, som är en f.d. brittisk koloni.

I Moçambique sker det mest frekventa samarbetet inom en särskild ”likasinnad givargrupp” som träffas en gång per månad. Frågor som behandlas gäller både planering och genomförande. Varje månad har man ett huvudämne exempelvis säkerhetsfrågor, politisk utveckling i landet, stöd till privata sektorn eller korruption. Därutöver finns som tidigare nämnts den s.k. G 18-gruppen som samordnar alla givare som ger budgetstöd, med ytterligare givare som observatörer.

Den vanligaste formen av samverkan med likasinnade givarländer som bedrivs i de studerade länderna sker när det finns behov, och den är därför mer ad hoc-betonad. I exempelvis Tanzania, hade Sverige och övriga medlemsstater kritiska synpunkter på kommissionens sektorsval i planeringen inför EUF 10. Sverige och övriga medlemsländer ansåg inte att kommissionen borde genomföra insatser inom utbildningssektorn. Huvudstäderna i de länder som hade fört fram kritiska synpunkter skickade ett gemensamt brev till kommissionen i Bryssel. Därefter presenterade kommissionen ett nytt utkast vilket, enligt uppgifter vid intervjun, var betydligt bättre.

I Tanzania samverkar man numera vanligtvis med en större krets av länder än den traditionella likasinnade givargruppen.

## 6.6 Beredning i genomförandekommittéerna

Utrikesutskottet har tidigare särskilt studerat kommittologin, dvs. systemet med att kommissionen fattar genomförandebeslut under kontroll av kommittéer. Av utrikesutskottets rapport framkom bl.a. att både forskning och praktisk erfarenhet visar att arbetet i kommittéerna präglas av konsensus mellan kommissionen och medlemsstaternas representanter. Detta gäller oavsett vilket förfarande som föreskrivs, dvs. om kommittén är rådgivande, förvaltande eller föreskrivande. Skälet till detta anses vara att genomförandet av politiken blir ”bättre” om man är någorlunda överens. Av rapporten framgick vidare att kommissionens uppgift som ordförande är viktig för att skapa en miljö som främjar diskussion och kan ”lotsa igenom frågorna mot beslut”. Kommissionens framgång i att leda kommittéarbetet kan variera mellan olika kommittéer, ofta beroende på vilken person som leder arbetet.<sup>179</sup>

Riksdagens revisorer redovisade i en granskning från 1999 att Sida hade riktat kritik mot arbetet i genomförandekommittéerna. Kritiken avsåg bl.a. att diskussionerna i kommittéerna fördes på ett så sent stadium i beredningsprocessen att det var svårt för medlemsstaterna att påverka projektens utformning. Av rapporten framgår även att Sida ansåg att kommittéerna borde ägna sig mer åt diskussioner på en övergripande nivå och strategier än åt tidskrävande projektgranskning på en detaljerad nivå.

Resultat från denna uppföljning, som grundas på dels en genomgång av rapporteringen från kommittémöten under 2005 och 2006, dels intervjuer med

<sup>179</sup> Riksdagens utredningstjänst, *EU:s kommittologi – arbete, omfattning och framtid*, 2005.

de svenska företrädarna, bekräftar i stort de iakttagelser som utrikesutskottet har gjort och i viss mån resultat från revisorernas granskning. Befintlig rapportering från kommittémöten visar att endast vid ett tillfälle har det skett en omröstning vid ett möte. Frågan gällde huruvida ECHO skulle genomföra en planerad insats i Nordkorea eller inte. HAC-kommittén, som svarar för genomförandet av kommissionens humanitära bistånd, godkände insatsen med siffrorna: 253 för och 68 nedlagda röster. (Se kap. 2 för regler om röstförfarande i genomförandekommittéer). Av Sidas återrapporing framgår att Sverige delade ECHO:s försiktigt positiva ansats och röstade inte emot förslaget.<sup>180</sup>

Merparten av de ärenden som kommittéerna behandlar utgörs fortfarande av projektgranskning, men de hanterar också mer övergripande frågor om strategier och planer. I CARDS-kommittén, behandlas huvudsakligen olika typer av program, t.ex. årliga och regionala program. Vidare arbetar kommittén även med utvärderingar. (Se även kap. 7.)

Genom att kommissionen har decentraliserat både strategiarbete och projekthantering har kommittéarbetet delvis förändrats. Med undantag för HAC- och NGO-kommittéerna innebär arbetet inom kommittén, enligt uppgifter vid intervjuer, att de svenska företrädarna i kommittéerna främst bevakar att de synpunkter som fältet har framfört till kommissionens delegation på plats också har beaktats av kommissionen. Det är, enligt samstämmiga uppgifter från intervjuerna, svårt att göra några större förändringar i kommissionens förslag vid kommittémöten. Vid ett kommittémöte går det i allmänhet inte att t.ex. föreslå att ett projekt ska slopas. I stället handlar det om att göra smärre justeringar i kommissionens förslag.

ECHO samverkar inte med medlemsstaterna i fält på samma sätt som kommissionen på plats gör i de övriga kommittéerna. I likhet med övriga kommittéer anser den svenska företrädaren i HAC-kommittén att det är svårt att genomföra förändringar i ECHO:s förslag i kommittén. Enligt uppgift vid intervju har arbetet inom HAC-kommittén karaktären av att mer långsiktigt påverka ECHO att genomföra förändringar, på grundval av medlemsstaternas synpunkter, i framtida insatser. Invändningar från medlemsstaterna kan, enligt den svenska företrädaren, i praktiken enbart leda till att insatsen försenas sex månader. Det har, enligt uppgift vid intervju, inte förekommit att kommittén har motsatt sig ett förslag från kommissionen om insatser. Genomgången av rapporter från möten i de kommittéer som ingår i uppföljningen visar att så även är fallet med övriga kommittéer.

Om Sverige vill förändra kommissionens förslag är det, enligt uppgifter vid flera intervjuer, viktigt att skapa allianser, ofta med likasinnade givarländer, för att skapa ett tryck på kommissionen att genomföra de önskade förändringarna i förslaget. I kommittéarbetet är det väsentligt med expertkunskap enligt ett par svenska företrädare i kommittéerna.

<sup>180</sup> Sida, *Rapport från det 82:a ECHO/HAC-mötet i Bryssel*, Beslut nr 2005-3270.

I anslutning till ett kommittémöte är det också vanligt att den svenska företrädaren kommer överens med företrädare från andra medlemsstater om vem som ska ta upp olika invändningar, i syfte att sprida kritiska synpunkter. Detta sker ofta vid ett förmöte med den likasinnade givargruppen, som träffas kvällen före ett kommittémöte.

Av såväl rapporter från kommittémöten som intervjuer framgår att det är vanligt att skriftliga synpunkter till kommissionen överlämnas vid mötet. Företrädare för CARDS-kommittén uppger att förslag till skrivningar ofta översänds till kommissionen. Det är lättare att få till stånd förändringar i kommissionens förslag om konkreta ändringsförslag finns.

## 6.7 Samverkan mellan grupperna och mellan grupperna och fältet

Av intervjuer med de svenska företrädarna i fält, expertgrupper, genomförandekommittéer och rådsarbetsgrupper framgår att informationsutbytet mellan dem varierar. Information från expertgrupperna till övriga grupper är begränsad enligt vad som framkommit vid intervjuerna. Ett undantag från detta förhållande är om frågan ska bli föremål för rådsbehandling. Utrikesdepartementet uppger att rapporteringen från ett antal expertgrupper fungerar i sådana sammanhang.

Vid intervju med en tjänsteman som tidigare hade ansvar för dylika frågor framkom att det ibland har uppstått problem på grund av bristande informationen från svenska deltagare i expertgrupper inom biståndsområdet. Det finns exempel på att policyförslag som har tagits fram i expertgrupperna har inte varit förankrade inom departementet, vilket i sin tur ledde till att förhandlingsarbetet i rådet försvårades.

Resultat från intervjuer visar att det i stor utsträckning saknas kunskap om vilka expertgrupper som finns och vad de gör. Detta gäller både genomförandekommittéer och den svenska representationen i fält. Från ett fältkontor beskriver man ett eventuellt informationsflöde från expertgrupperna på följande sätt:

Ibland dyker det upp rapporter i olika frågor från olika diplomater som sitter i olika grupper, men i allmänhet har man inte helt klart för sig exakt vilka sammanhang det rör sig om. Kanske har en del av detta material tagits fram i kommissionens expertgrupper, kanske inte.

Den svenska fältrepresentationen lämnar, som framgått i tidigare avsnitt, underlag till den svenska representanten i genomförandekommittén före kommittémöten. Fältrepresentanter har ibland deltagit i kommittémöten när särskilda frågor har behandlats.

Det sker inte någon regelmässig samverkan mellan de svenska företrädarna i rådsarbetsgrupperna och på fältet. Det förekommer att de svenska fältföreträdarna kallas till Bryssel för att redogöra för vissa frågor.



De svenska företrädarna i rådsarbetsgrupperna har däremot kontakter med Sveriges representanter i genomförandekommittéerna. De försöker träffas när kommittén sammanträder i Bryssel. När det gäller EUF-, ALA- och MED-kommittéerna får de svenska representanterna i rådsarbetsgrupperna del av den svenska företrädarens instruktion för mötet.

## 6.8 Åtterrapporering

Generella återrapporteringskrav från regeringen när det gäller Sidas deltagande i EU-samarbetet ska framgå av regleringsbrevet. För de olika arbetsgrupperna anges sådana i riktlinjer för beredningen av EU-frågor, där det finns tydliga krav på återrapportering för Coreper, rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer.

### Generella återrapporteringskrav

Fram till 2006 har det saknats generella återrapporteringskrav från regeringen om Sidas deltagande i arbetsgrupper som rör EG:s utvecklingssamarbete och humanitära bistånd. I regleringsbrevet för 2006 anger regeringen att Sida ska återrapportera till Utrikesdepartementet om sitt deltagande i expertgrupper och genomförandekommittéer. Sida ska i sin rapportering göra en bedömning av resultatet av deltagandet, bl.a. gällande Sveriges möjligheter att få genomslag för sina ståndpunkter. Sedan 2006 ska Sida vidare redovisa det samlade resultatet av genomförandet av Parisdeklarationen.

I ett tidigare regleringsbrev för 2004 angav regeringen att Sida skulle hålla en aktuell förteckning över de verkställighetskommittéer och expertgrupper inom EU där Sida deltar.<sup>181</sup> År 2005 ställde regeringen inte sådana krav.

När det gäller Sidas återrapportering till regeringen i sin årsredovisning för 2005 kan konstateras att det enbart finns sporadiska kommentarer om Sidas deltagande i EG:s utvecklingssamarbete. Det saknas uppgifter om att Sida-tjänstemän deltar i både genomförandekommittéer och expertgrupper samt omfattningen av Sidas deltagande. Totalt deltog ca. 25 Sida-tjänstemän i genomförandekommittéer, expertgrupper och övriga grupper enligt en förteckning som har redovisats till uppföljningen. Därutöver deltar företrädare för Sveriges representation i fält främst i samarbetet med kommissionens delegationer i fält, men det händer även att de deltar vid kommittémöten i likhet med övriga anställda vid Sida.

Av Sidas årsredovisning för 2006 framgår att Sida, i enlighet med regeringens återrapporteringskrav, rapporterar om sitt deltagande i expertgrupper och genomförandekommittéer. Sidas rapportering från expertgrupperna avser dock inte samtliga grupper. Rapporteringen omfattar 2 av totalt 17 expertgrupper där en eller flera Sida-tjänstemän ingår enligt Sidas förteckning av

<sup>181</sup> Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Regeringsbeslut III:8.

deltagare i kommittéer och expertgrupper 2006. I kapitel 7 redovisas de bedömningar som Sida har gjort med anledning av regeringens återrapporteringskrav om att Sida ska göra en bedömning av deltagandes resultat vad gäller bl.a. Sveriges möjligheter att få genomslag för svenska ståndpunkter.

### **Expertgrupper**

Det är oklart vilka krav på skriftlig rapportering från expertgrupperna som har gällt innan departementet tog fram riktlinjer i frågan.

Enligt uppgifter från Sida har man efter inrådan från Utrikesdepartementet infört krav på återrapportering från expertgrupperna. Detta skedde i mitten av 2006. Skälet är att underlätta för Utrikesdepartementet att på ett tidigt stadium fånga upp frågor som senare kan bli föremål för behandling i rådsarbetsgrupperna. Återrapporteringen ska lämnas till Sida-tjänstemannens avdelning, Policy- och metodenheten vid Sida, den svenska representationen i Bryssel samt EU-gruppen vid enheten för multilateral samverkan och ämnesansvariga vid Utrikesdepartementet.

Av intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet framgår att det fram till december 2006 inte har funnits något system för att tillvarata resultat från expertgrupperna eftersom departementet har betraktat expertgrupper som kommissionens samrådsorgan. I december 2006 har Utrikesdepartementet beslutat om riktlinjer som syftar till att råda bot på detta förhållande. (Se bilaga 5.)

Underlag från intervjuer visar att det förefaller vara skillnad mellan olika expertgrupper om man rapporterar resultat från möten i expertgrupper. I en expertgrupp, Gender secretariat, där en företrädare för Sida ingår tillsammans med jämställdhetsrådgivare från övriga medlemsstater, sker återrapportering till såväl EU-samordnare på Sida som till ansvarig jämställdhetshandläggare vid Utrikesdepartementet. Motsatsen till detta förhållande är utvärderingsgruppen där ingen återrapportering sker inom vare sig Sida eller till Utrikesdepartementet. Skälet till detta är, enligt den svenske deltagaren, att det inte är någon som har efterfrågat en rapportering. I expertgruppen ingår cheferna för medlemsstaternas utvärderingsfunktioner. Enligt uppgift vid intervju med företrädare för Sida framgår att det är tveksamt om gruppen ska ses som en expertgrupp eftersom en företrädare för kommissionen ingår i gruppen och att gruppen vill vara en självständig aktör i förhållande till kommissionen.

### **Coreper**

Återrapporteringen från Coreper genomförs av den sakansvarige handläggaren vid representationen för de frågor som behandlas vid Corepermötet och denne skriver en rapport efter behandlingen av frågorna. Den ansvarige handläggaren ska enligt gällande riktlinjer snarast efter mötet, senast 24 timmar, skriva en mer omfattande rapport. Antic-handläggaren skriver översiktsrapporter.

Av rapporter från Coreper framgår såväl Sveriges som övriga medlemsstaters ståndpunkter och den fortsatta hanteringen av ärendet, dvs. om och var ärendet ska behandlas samt om det är en A- eller B-punkt vid rådets behandling. A-punkter går direkt till beslut i rådet, medan B-punkter kräver överläggningar.

Den svenska rapporteringen från Coreper tillställs ansvarig EU-samordnare vid Statsrådsberedningen med kopia till berörda enheter inom Utrikesdepartementet.

### **Rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer**

Åtterrapporering ska ske från de svenska företrädarna i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer. Det är i princip samma åtterrapporeringskrav som gäller för dem som för åtterrapporeringen från Coreper, dvs. att en skriftlig åtterrapporering ska ske snarast efter mötet. Alla rapporter ska inledas med en sammanfattning som dels redovisar de viktigaste resultaten, dels är operativt framåtblickande.<sup>182</sup>

#### *Rådsarbetsgrupper*

Åtterrapporeringen från allmänna biståndsgruppen och AVS-gruppen sker alltid till bl.a. Regeringskansliet, enligt uppgift vid intervjuer med företrädare för såväl Utrikesdepartementet som svenska representationen i Bryssel. När det gäller åtterrapporeringen från den svenska företrädaren i allmänna biståndsgruppen har vi följt ett ärendes gång i samband med behandling av kommissionens årsrapport (se kap. 7.) Av rapporteringen framgår att det finns ett samspel mellan rapportering från de svenska företrädarna och nästa instruktion. Förhandlingsprocessen i rådsarbetsgruppen innebär att en fråga ofta behandlas flera gånger. Både Sveriges och övriga medlemsstaters synpunkter återges i rapporteringen i syfte att avspegla hur förhandlingsprocessen framskrider.

Vid intervjuer har framkommit att en rapport efter möten inom rådsarbetsgrupper delges alla berörda inom Regeringskansliet, Sida, de svenska representationerna i New York och Genève m.fl.

#### *Genomförandekommittéer*

Åtterrapporeringen för genomförandekommittéer preciseras dessutom i särskilda riktlinjer. I bilaga till riktlinjerna finns även förslag på mall för hur åtterrapporeringen ska genomföras. I mallen ingår vissa uppgifter om formalia om kommittén och den svenska representanten, t.ex. kommitténs namn, rättsliga grund, kommittétyp, namn på den svenska representanten osv. Vida-

<sup>182</sup> Cirkulär 3, *Riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.*

re ingår uppgifter om svenska inlägg och ståndpunkter, frågor att beakta till nästa möte och uppföljning av mötet.<sup>183</sup>

I uppföljningen har vi undersökt återrapporteringen från de genomförandekommittéer som ingår i studien och efterfrågat rapporteringen från samtliga kommittémöten som har ägt rum under 2005. Genomgången visar att det inte skedde en återrapportering från samtliga kommittémöten under 2005. Det är dock ett mindre antal rapporter som saknas, men det är endast en kommitté som har redovisat alla rapporter. I ett fall hade återrapportering inte skett på grund av tidsbrist. I ett par fall lämnades ingen förklaring till att rapporteringen inte hade genomförts. I de flesta fall kunde man inte hitta återrapporteringen.

Av de rapporter som redovisats till oss behandlas dagordningspunkter och inlägg från såväl Sverige som andra medlemsstater. Ofta redovisas även kommissionens svar på medlemsländernas synpunkter. Den svenska företrädaren i EUF-kommittén gör en omfattande återrapportering som förutom en rapport från mötet innefattar skriftligt lämnade svenska synpunkter, dagordning för mötet samt kommissionens svar på medlemsländernas frågor och synpunkter. Omfånget på rapporteringen kan då uppgå till 30–40 sidor. Återrapporteringen från övriga kommittéer omfattar vanligtvis 4–7 sidor.

Mottagarna för återrapporteringen från de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna varierar beroende på vilken kommitté som avses. Det är värt att notera att inte någon särskild enhet eller handläggare vid Utrikesdepartementet får samtliga rapporter från alla genomförandekommittéer som ingår i uppföljningen. Det är således handläggare vid den funktionella eller geografiska enheten inom departementet som får del av resultatet från kommittén. När det gäller CARDS-kommittén svarar Utrikesdepartementets tjänsteman för återrapporteringen inom Regeringskansliet. Sidas representant i kommittén svarar för vidare spridning inom Sida i Stockholm. Berörda ambassader får som regel återrapporteringen. I viss utsträckning finns den svenska representationen i Bryssel med på sändlistan. När det gäller HAC-kommittén skickas även rapporten till den svenska representationen i New York och Genève. Inom Sida skickas däremot alla rapporter till EU-samordnaren som är sammanhållande för Sidas EU-nätverk.

När det gäller HAC-kommittén genomförs både en skriftlig och en muntlig återrapportering från mötena. Den muntliga informationen lämnas vid möten i samrådsgruppen för humanitärt bistånd där både företrädare för Utrikesdepartementet och Sida ingår.

### **Den svenska representationen i fält**

För fältorganisationen saknas återrapporteringskrav som avser erfarenheter eller resultat av EU-samarbetet.

---

<sup>183</sup> Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer, bilaga 4.*

Vid några tillfällen har den svenska representationen i fält på eget initiativ informerat både Utrikesdepartementet och Sida om sina erfarenheter av kommissionens biståndsinsatser. Det har t.ex. rört särskilda insatser, principiella frågor eller projekt. Ett sådant exempel rör en tillfällig internationell mekanism (Temporary International Mechanism, TIM), som är ett internationellt stöd till det palestinska folket. Arbetet är en del i ansträngningarna för att motverka en humanitär katastrof i området. Ett annat exempel är en rapportering av mer teknisk art som skedde för ett omfattande och kostsamt brobygge över Zambesifloden och som EG, Sverige och Italien samfinansierar. Ett tredje exempel är att biståndskontoret i Albanien informerade Utrikesdepartementet och Sida om en överenskommelse som hade träffats mellan medlemsstaterna och kommissionens delegation i fält om hur biståndsmottagningen skulle organiseras vilket inte hade nått kommissionen i Bryssel som ville organisera detta på ett annorlunda sätt.

Därutöver har den svenska ambassaden i Belgrad i en promemoria redogjort för hur man från svensk sida har påverkat EU-biståndet på Balkan.<sup>184</sup> Innehållet i denna promemoria redovisas i kapitel 7.

---

<sup>184</sup> Sveriges ambassad i Belgrad, *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde*, telefax 2005-05-05.

## 7 Den svenska påverkan

Detta kapitel syftar till att redogöra för vilken påverkan Sverige har haft inom EU:s biståndspolitik. Sverige ses som en stor aktör inom biståndsområdet med lång erfarenhet av biståndsarbete. Av kapitlet framgår följande:

- Det är svårt att redogöra för Sveriges faktiska påverkan på EU:s biståndspolitik. Med undantag från bedömningar av Utrikesdepartementet och Sida om resultatet saknas i hög grad underlag som belyser frågan. (Avsnitt 7.1.)
- Sverige anses ha stort genomslag för sin politik särskilt när det gäller policyfrågor. Det finns exempelvis stora likheter mellan den av riksdagen beslutade politiken för global utveckling och EU:s policy. Enlig Utrikesdepartementet och Sida finns vissa problem med att policydokument inte alltid omsätts i praktiken. (Avsnitt 7.2.)
- Sverige har under perioden 1995–2005 prioriterat kvalitets- och effektivitetsfrågorna i EG:s bistånd. Att EG införde en programplanering som grundades på landstrategier anses vara ett resultat av flera års strategiskt arbete från svensk sida. Sida har bistått kommissionen med att utveckla programmeringen. (Avsnitt 7.3.)
- Sverige har inom EU-samarbetet under en lång tid förespråkat höjda biståndsvolymer. Beslutet om nya gemensamma ODA-nivåer för EU med delmål för att uppnå slutmålet 0,7 % av BNI till 2015 framhålls som en framgång för Sverige och likasinnade givarländer. (Avsnitt 7.4.)
- Sverige skulle, enligt den svenska strategin från 1996, verka för att kommissionen stärkte utvärderingsverksamheten. Sida har under de senaste åren uppmärksammat att kommissionens årsrapport inte innehåller sådan information att resultat av programmen kan bedömas. Det finns exempel på att svenska företrädare i genomförandekommittéer har använt resultat från utvärderingar för att påverka kommissionen att genomföra förbättringar i programmen. Resultat från utvärderingar behandlas dock inte regelmässigt av genomförandekommittéerna. (Avsnitt 7.4.)
- Det saknas ett samlat underlag om Sveriges EU-samarbete i fält. Ett exempel visar att det är viktigt med ett bra och smidigt samarbete mellan departementet, Sida och fältorganisationen för att påverka EG:s bistånd. (Avsnitt 7.5.)
- Sidans rapportering om sitt deltagande i EU-samarbete i årsredovisningen för 2005 är inte komplett och resultatorienterat. (Avsnitt 7.5.)

### 7.1 Utgångspunkter

Underlag som avser vilka frågor Sverige har drivit inom EU redovisas av regeringen främst i den årliga skrivelsen, Årsboken om EU – Berättelse om

verksamheten i Europiska unionen och i budgetpropositionerna. I uppföljningen har vi granskat regeringens redovisning under perioden 2000–2005. Under denna period har EU:s biståndspolitik varit föremål för en omfattande reformprocess som fortfarande pågår. Regeringens redovisningar i skivelsen och budgetpropositionerna innehåller framför allt en beskrivning av EU:s biståndspolitik, dvs. vilka beslut som har fattats och som avser att beslutas. Det saknas i hög grad underlag från forskning som belyser vilket inflytande Sverige har haft när det gäller utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet.

Avsaknaden av en gällande strategi eller skriftlig dokumentation om Sveriges mål för sitt agerande och planerade åtgärder för att nå målen innebär att det inte går att göra jämförelser om t.ex. mål i förhållande till bedömningar om uppnådda resultat. Av tidigare kapitel har det framgått att de svenska företrädarna i genomförandekommittéer och expertgrupper inte regelmässigt åiterrapporterar från möten. Vidare har framkommit att förekommande samverkan mellan ”likasinnade givarländer” kan resultera i att man inom gruppen fördelar de kritiska synpunkter som man framför när det gäller kommissionens förslag. Det är inte givet att en efterföljande dokumentation återspeglar detta förhållande.

Sverige är en av de 27 medlemsländerna inom EU som tillsammans ska dels enas om hur EU som helhet ska leva upp till FN:s millennimål om att utrota fattigdomen och de åtaganden som följer av detta, dels övervaka kommissionens genomförande av biståndspolitiken. Sverige kan inte på egen hand åstadkomma resultat utan måste som i alla multilaterala organisationer samverka med andra länder och tillsammans med medlemsstaterna utforma politiken och påverka dess genomförande.

Det saknas även i hög grad offentligt publicerat underlag från kommissionen som gör det möjligt att identifiera vilka frågor som medlemsländerna har uppmärksammat inom EU-samarbetet. Kommissionen har endast offentliggjort protokoll från möten i en genomförandekommitté av dem som ingår i uppföljningen där det framgår att någon särskild medlemsstat har haft synpunkter i en viss fråga.<sup>185</sup> Medlemsstaternas representanter i genomförandekommittéer har emellertid tillgång till kommissionens databas, Cirka, där underlag inför kommittémöten och protokoll publiceras.

I den av riksdagen antagna propositionen – Sveriges politik för global utveckling framhålls bl.a. att Sverige bör vara fortsatt pådrivande i arbetet med att stärka kvaliteten och effektiviteten i EU:s utvecklingssamarbete.<sup>186</sup> Framställningen i detta kapitel koncentreras därför till de frågor som Sverige, enligt regeringen, har drivit för att främja kvalitet och effektivitet i biståndet. Redovisningen grundas på underlag från Utrikesdepartementet och Sida som har kompletterats med muntliga uppgifter från intervjuer.

<sup>185</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/recherche.cfm?CL=sv>

<sup>186</sup> Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04 112.

## 7.2 EU:s policy

Av intervjuer med företrädare för såväl Utrikesdepartementet som Sida framgår att Sverige har ett stort genomslag för sina ståndpunkter när det gäller EU:s utvecklingssamarbete. Detta framgår av såväl regeringens skrivelser för åren 2000–2005 som intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet och Sida.<sup>187</sup> Både vid intervjuer och i skriftligt underlag har särskilt framhållits att Sverige har ett stort genomslag i policyfrågor. Av regeringens redovisning i Årsboken om EU 2000 framgår också att Sverige i förhandlingar om den dåvarande policyn särskilt lyfte fram vikten av det flerdimensionella fattigdomsperspektivet. Enligt regeringen har Sveriges prioriteringar tydligt återspeglats i gjorda deklarationer av EU. Den dåvarande policyn återspeglade, enligt regeringen, även den internationella konsensus som alltmer råder om fattigdomsbekämpning.<sup>188</sup>

År 2005 genomförde kommissionen en översyn av den ovannämnda policyn från 2000, vilket resulterade i ett förslag till en tudelad policy där en del var en politisk deklaration som gällde för hela EU medan den andra delen skulle styra EG-biståndet. Policyn, Europeiskt samförstånd om utveckling, antogs 2005 av Europeiska parlamentet, rådet och kommissionen. Sverige välkomnade den nya policyn. Enligt regeringen lyckades Sverige tillsammans med andra medlemsstater genomdriva att de åtaganden som EU hade gjort under senare år fick ett ordentligt genomslag i dokumentet. Övriga frågor som Sverige lyfte fram var, enligt regeringen, fattigdomsbekämpning, inriktning på låginkomstländer/minst utvecklade länder, samstämmighet, harmoniseringsagendan samt integration av horisontella frågor som mänskliga rättigheter, jämställdhet, barns rättigheter och miljö.<sup>189</sup>

Genomförandet av kommissionens biståndsinsatser har under lång tid kritiserats för att vara byråkratisk och långsam.<sup>190</sup> Enligt uppgifter från några företrädare för både Utrikesdepartementet och Sida kvarstår problem med kommissionens biståndspolitik att policies inte alltid omsätts i praktiken och därmed uppnås inte önskade resultat.

I denna uppföljning har Sveriges policyarbete inom EU kommenterats vid ett tillfälle. En företrädare för Sveriges representation i fält anser att Sverige borde verka mer än vad man gör i dag för att det ska tas fram gemensamma EU-policies i stället för att alla medlemsstater för fram sina egna policies för t.ex. jämställdhet och miljö. Av intervjun framgår att biståndsarbetarna på fältnivå ofta upplever detta som frustrerande eftersom man är förhållandevis överens om vilka åtgärder som ger resultat. Till stor del stämmer ländernas

<sup>187</sup> Årsbok om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen för respektive år 2000 t.o.m. 2005, skr. 2001/02:30, skr. 2001/02:160, skr. 2002/03:60, skr. 2003/04:60 och skr 2004/05:60.

<sup>188</sup> Skr. 2001/02:30, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2000*.

<sup>189</sup> Skr. 2005/06:85, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2005*.

<sup>190</sup> Se t.ex. Utrikesdepartementet, *EU:s bistånd och Sveriges – likheter och skillnader 1995*, skr. 2001/02:30.



policies överens med varandra, och då är det inte ett konstruktivt förhållningssätt att varje land trots detta försöker framhäva sin egen policy som om den vore unik. Sverige borde därför försöka använda EU som en ”policynivå” för att påverka arbetet inom OECD och FN.

### 7.3 Kvalitets- och effektivitetsfrågor

Av underlag från regeringen under perioden 1995–2005 framgår att Sverige genomgående har uppmärksammat kvalitets- och effektivitetsfrågorna i biståndet. På grundval av en analys av styrkor, svagheter och brister i EU-biståndet framhöll Utrikesdepartementet i den svenska strategin från 1996 vikten av effektivitet och kvalitet på följande sätt:

Sverige ger allra högsta prioritet åt effektivitets- och kvalitetsfrågorna i EU-arbetet. Vi har stor kunskap och erfarenhet på detta område från vårt eget biståndsarbete. Begreppet effektivitet kan i detta sammanhang definieras som att målen för EU:s utvecklingssamarbete skall uppnås och att det görs så kostnadseffektivt som möjligt. Begreppet kvalitet kan hänföras till behovet av förbättrade metoder för kommissionens genomförande av biståndsinsatserna. I detta ingår ökad insyn, öppenhet och förenkling, utveckling av landstrategier och bättre policy- och projekthantering. Särskild vikt ska läggas vid bättre samordning, samt effektivare organisation och kompetens både i Bryssel och i fält.<sup>191</sup>

I den ovan nämnda strategin identifierade departementet såväl övergripande som operativa kvalitets- och effektivitetsfrågor som Sverige skulle driva i EU-samarbetet. Övergripande kvalitets- och effektivitetsfrågor avsåg samstämmighet, komplementaritet och koordinering. Operativa kvalitets- och effektivitetsfrågor rörde policystyrning, landstrategier och projekthantering, kommissionens utvärderingsverksamhet, organisation och kompetens samt upphandling.

Den svenska representationen i Bryssel bekräftar i sitt remissvar på utredningen *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU:2001:96), att Sverige tillsammans med likasinnade medlemsstater som Storbritannien, Danmark, Nederländerna och Tyskland på ett tidigt stadium hade uppmärksammat den låga effektiviteten i EG-biståndet.<sup>192</sup> Av remissvaret framgick att Sverige tillsammans med Danmark och Storbritannien hade begärt att en övergripande utvärdering skulle genomföras av gemenskapens totala bistånd. De ovan nämnda medlemsstaterna hade under flera år arbetat strategiskt för att få till stånd en oberoende utvärdering som kommissionen sedan genomförde. Våren 1999 fattade ministerrådet beslut om resultatet av den globala utvärderingen. Beslutet, som avkrävde kommissionen en handlingsplan för att komma till rätta med effektivitetsproblemen i EG-biståndet omfattade fem huvudsakliga problemområden som borde åtgärdas:

<sup>191</sup> Utrikesdepartementet, *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*, 1996-11-06.

<sup>192</sup> Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU 2001:96), telefax 2002-10-14.

- behovet av en sammanhållen utvecklingspolitik,
- bättre styrinstrument såsom landstrategier,
- en effektivare organisation,
- oberoende utvärderingar och
- transparens och övergripande information till allmänheten.

I Årsboken om EU för 2000 pekade regeringen på att kommissionens utvecklingssamarbete länge kännetecknas av låg effektivitet och kortsiktighet. Regeringen framhöll att Sverige har varit en av de ivrigaste förespråkarna för en reformering av EG:s utvecklingssamarbete och dess humanitära bistånd. Vidare framgår att även om organisations- och effektivitetsfrågorna är kommissionens eget mandat har Sverige, tillsammans med andra medlemsstater, drivit frågor som rör effektiviseringar av arbetet via rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer, expertgrupper och informella möten. Sverige har vidare, enligt regeringen, försökt ge konkret stöd åt de olika åtgärderna som kommissionen har initierat.

Regeringen välkomnade således kommissionens reformpaket som bestod av följande delar:

- Ökad inriktning mot resultat, vilket var en del av en övergripande reform med förändrad ansvarsfördelning, administrativt regelverk, karriärmöjligheter och aktivitetsbaserad budgetering.
- Stärkt programmering med riktlinjer för landprogrammering.
- Sammanslagning av projektcykeln under ett nytt kontor, Byrån för samarbete, EuropeAid.
- Organisatorisk förenkling genom integrering av de externa kontoren för tekniskt stöd till kommissionen.
- Överföring av beslutskompetens och resurser till delegationerna i fält.
- Stärkt utvärderingsfunktion.
- Reform av kommittéväsendet som inriktade arbetet på strategiska frågor i stället för enskilda projekt och program.

Uppföljning av reformen skulle ske genom en årlig handlingsplan och en årsrapport som skulle lämnas till rådet.<sup>193</sup> Uppgifter vid intervju med företrädare för den svenska representationen i Bryssel understryker att Sverige tillsammans med en mindre ”likasinnad givarkrets” drev reformagendan starkt, vilket också innefattade en årlig uppföljning av kommissionens bistånd.

Regeringen återkom, i sin skivelse för 2001, till att Sverige hade varit en av de ivrigaste förespråkarna för de nämnda reformerna. Vidare lyfte regeringen fram att det svenska ordförandeskapet vid rådsmötet i maj 2001 hade inriktats på hur biståndet skulle effektiviseras. Rådet beslutade om ett närmare samarbete mellan bl.a. EG och FN genom att flexibla finansieringsmekanismer skulle införas.

---

<sup>193</sup> Skr. 2001/02:30, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2000*.

## Humanitärt bistånd

En del i den ökade effektiviteten som Sverige generellt har förespråkade inkluderar en effektiv samordning av katastrofinsatser, rehabilitering och utvecklingsinsatser. Under 2001 presenterade kommissionen ett meddelande med en rad förslag till åtgärder för att stärka övergången mellan humanitärt bistånd till rehabilitering och utvecklingsinsatser (Linking Relief, Rehabilitation and Development LRRD). Enligt regeringen var Sverige under sitt ordförandeskap pådrivande för att stärka denna övergång. Regeringen uppger vidare att Sverige skulle fortsätta med att driva dessa frågor i kommittén för humanitärt bistånd, HAC-kommittén.<sup>194</sup>

Sverige har under perioden 2000–2005 förespråkade ett närmare samarbete mellan ECHO och de humanitära FN-organen. Sverige har också allmänt drivit frågan om ett närmare partnerskap mellan EG och FN. I detta sammanhang var en viktig fråga formerna för finansiering och att upprätta en kontinuerlig dialog med FN om prioriteringar och strategiska frågor. År 2003 undertecknade kommissionen och FN en ramöverenskommelse för samarbete mellan kommissionen och de humanitära FN-organen. Av Årsboken om EU för 2005 framgår att Sverige betonade att såväl samarbetet med FN som enskilda och internationella organisationer borde stärkas ytterligare. Sedan ett par år tillbaka har kommissionen även ett ramavtal med enskilda och internationella organisationer.

Av regeringens redovisningar framgår att Sverige under flera år har uppmuntrat ECHO till en fortsatt aktiv medverkan i processen om ett gott humanitärt givarskap. Principen innebär bl.a. att man ska säkerställa att flexibla bidrag lämnas vid rätt tidpunkt för att kunna möta de mänskliga behov som finns. Vid intervjuer med företrädare för såväl Utrikesdepartementet som Sida framgår att ECHO stöder denna princip, men gällande budgetrestriktioner innebär att det är oklart om ECHO kan lämna reguljära bidrag till bl.a. humanitära organisationer. Detta förhållande försvårar ett snabbt och effektivt samarbete med både FN-organ och enskilda organisationer. Företrädare för både departementet och Sida anser att det är oklart vilken artikel i EG:s budgetförordning som tillämpas.

Vid intervju med företrädare för den svenska representationen i Bryssel påpekas att Sverige med framgång drev igenom att de humanitära frågorna skulle behandlas av rådet, vilket skedde i april 2006. Rådet behandlar sällan humanitära frågor, bl.a. beroende på att det inte finns någon referens i fördraget till det humanitära biståndet. De frågor som behandlades vid rådsmötet var vilket genomslag principerna om gott givarskap hade fått och vikten av FN som samordnare inom det humanitära området.

Företrädare för Sida menar att det är svårt att bedöma vilket inflytande Sverige har när det gäller ECHO:s verksamhet. ECHO har utvecklats positivt under de senaste tio åren, enligt Sida. Det gäller exempelvis insatstiden, då ECHO har gått från mycket korta insatser till något längre engagemang samt

<sup>194</sup> Prop. 2002/03:1, Budgetpropositionen för 2003, utgiftsområde 7.

blivit mer flexibelt när det gäller bedömningar om vilka åtgärder som vidtas. Vidare gör ECHO vissa försök med att integrera ett utvecklingsfrämjande arbete i de humanitära insatserna. Företrädare för Utrikesdepartementet anser att Sverige tillsammans med likasinnade givarländer har ett starkt inflytande över verksamheten. Utrikesdepartementet är framför allt aktivt när det gäller policyarbetet inom ECHO.

### Förbättrad programplanering genom landstrategier

I den svenska strategin från 1996 betonade departementet vikten av policystyrning och styrning av biståndet genom landstrategier för att höja kvaliteten i biståndet. Sverige skulle också, enligt strategin, konstruktivt bidra till att utveckla kommissionens landstrategier. I en granskning från 1999 konstaterade Riksdagens revisorer att det inte fanns landstrategier för alla delar av kommissionens bistånd.<sup>195</sup>

Enligt såväl skriftliga som muntliga uppgifter har Sverige varit pådrivande för att EG:s programmering av biståndet ska grundas på landstrategier. Sida bekostade bl.a. en konsultinsats för att stödja kommissionen i arbetet med att ta fram ett meddelande i frågan. Meddelandet presenterades i juni 2000. Därefter har rådsslutsatser antagits om ett standardramverk för landstrategier, där man lyfter fram vikten av samordning och komplettering av olika utvecklingsinsatser och att partnerlandet ska ha en ledande roll i arbetet med att ta fram dessa strategier.<sup>196</sup> Enligt regeringens skrivelse, Årsboken om EU 2002, var rådets beslut om landstrategier ett resultat av flera års strategiskt arbete från svensk sida där regeringen framhöll att Sidas insatser varit betydelsefulla.<sup>197</sup> Året därpå, 2003, uppgav regeringen bl.a. att införandet av landstrategier hade bidragit till ökad samstämmighet och samordning.<sup>198</sup>

Utrikesdepartementet genomförde 2002 en enkätundersökning när det gällde kommissionens framsteg i effektiviseringen av biståndet och samordningen i fält.<sup>199</sup> Enkäten besvarades av drygt 50 utlandsmyndigheter, vilket motsvarade ca. 85 % av de tillfrågade. Av svaren framgick att kommissionen hade utarbetat landstrategier för 40 stater. Majoriteten av dem som i sina svar hade berört frågan om landstrategier ansåg dels att de hade varit delaktiga i processen med att ta fram dem, dels att landstrategierna höll en god kvalitet. I promemorian bekräftas landstrategiernas betydelse. På grundval av resultatet av enkäten konstaterade departementet att ambassaderna, Sida och Utrikesde-

<sup>195</sup> 1998/99:RR9, *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*.

<sup>196</sup> Skr. 2001/02:30, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2000*.

<sup>197</sup> Skr. 2002/03:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2002*.

<sup>198</sup> Utöver uppgifterna i regeringens skrivelser se även Sida, *The European Community's External Actions*, 2005.

<sup>199</sup> Utrikesdepartementet, *Sammanställning av enkät om framsteg i effektiviseringen av EG-biståndet, inkl. samordningsfrågor*, Promemoria 2002-09-11.

partementet aktivt måste arbeta vidare med kommissionens landstrategier så att de kunde förbättras när det gällde såväl innehåll som metod.

Enligt både Utrikesdepartementet och Sida har Sverige därefter drivit dessa frågor i olika sammanhang inom EU-samarbetet, bl.a. som ett underlag i samband med att det gemensamma ramverket för landstrategierna utarbetades.

I denna uppföljning bekräftas att kommissionens insatser som regel grundas på landstrategier enligt svensk förebild. Det finns emellertid ett undantag. För Västbanken/Gaza har inte kommissionen utformat någon landstrategi beroende på det rådande politiska läget sedan Hamas vann valet och bildade regering.

Enligt uppgifter från de övriga svenska företrädarna i fält finns en förhållandevis god överensstämmelse mellan landstrategier och genomförda insatser i Albanien, Bangladesh, Colombia, Tanzania och Moçambique. Den svenska företrädaren i Albanien påpekade dock att man också måste tolka strategierna och då ger man företräde åt en tolkning som innebär att svenska biståndspolitiska ambitioner får avtryck i de insatser som sedan genomförs.

Enligt uppgifter från de svenska representationerna i Colombia och Albanien vänder man sig ofta till Sverige tidigt i planeringsstadiet för att inhämta Sveriges synpunkter på planerade insatser. Även de svenska företrädarna i CARDS-kommittén redovisar att man har samma erfarenhet när det gäller det samlade utvecklingssamarbetet på Balkan. Man menar att detta förhållande beror på att Sverige har fältkontor i alla länder på Balkan, vilka följer kommissionens program på plats. Från svensk sida har man också lagt ned mycket tid på att hålla sig uppdaterad om kommissionens insatser.

Vikten av svensk fältnärvaro är en fråga som både uppmärksammades i Utrikesdepartementets enkät 2002 och i intervjuer inom uppföljningen med svenska företrädare i såväl genomförandekommittéer som fält. Det framgår att i de länder där Sverige bedriver ett begränsat utvecklingssamarbete med samarbetslandet är de svenska ambassadernas insatser blygsamma när det gäller att påverka kommissionens landstrategier och genomförandet i övrigt. Om svensk biståndspersonal i landet saknas har ambassaden begränsade möjligheter att följa kommissionens arbete.

Av de svenska företrädarnas återrapportering från genomförandekommittéer framkom också att Sverige vanligtvis är aktivt när det gäller att föra fram synpunkter på landstrategier och andra planer som kommissionen presenterar. I en rapport framgick även att kommissionens ordförande i EUF-kommittén särskilt uppmärksammade och tackade Sveriges företrädare för de svenska insatserna vid införandet av landstrategiprocessen. Detta skedde i samband med att den svenska företrädaren efter sex år skulle lämna sitt uppdrag i kommittén.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Sida, *Sammanträde med EDF-kommittén de 9 mars 2005*, Beslut nr multi 1505.

### Samstämmighet mellan EU:s politikområden

Redan i den svenska strategin 1996 uppmärksammade Utrikesdepartementet att bristen på samstämmighet mellan unionens olika politikområden var betydande.

År 2003 slog riksdagen fast att Sverige aktivt borde arbeta för att öka samstämmigheten i EU:s politik i relation till utvecklingsländerna och för att utvecklingsaspekter beaktas inom alla EU:s politikområden.<sup>201</sup> Regeringen har därefter framhållit att Sverige har varit pådrivande för att samstämmigheten inom EU ska öka. Vidare lyfter man fram vikten av en bred ansats för att säkerställa att utvecklingsaspekter ska beaktas inom alla unionens politikområden i enlighet med den svenska politiken för global utveckling, vilket framgår av regeringens redovisning för både 2004 och 2005.

I regeringens skrivelser är uppgifterna om vilka frågor som Sverige har drivit för att åstadkomma samstämmighet med utvecklingspolitiken inom alla politikområden relativt knapphändiga. Den svenska representationen i Bryssel har däremot mer utförligt lyft fram betydelsen av koherens i EU-politiken för att utvecklingsarbetet ska få verklig effekt i sitt remissvar på En rättvisare värld utan fattigdom (SOU 2001:96).<sup>202</sup> I sin analys av koherensfrågorna menar representationen att man måste skilja på oavsiktlig brist på koherens och medveten inkoherens inom EU:s politik inom olika områden i stället för att enbart tala om bristande koherens i EU-politiken. När det gäller den medvetna inkoherensen innebär de politiska kompromisserna en avvägning mellan dels att slå vakt om jordbrukarnas levnadsstandard, att säkerställa öppna landskap och en levande landsbygd, dels utvecklingsländernas krav på rättvist marknadstillträde. Enligt remissvaret fungerar samordningen mellan sektorerna relativt väl.

Handel och jordbruk är, enligt remissvaret, således de politikområden där åtgärder främst måste vidtas för att främja utvecklingen i utvecklingsländerna. Den svenska representationen menar att Sverige har varit pådrivande om harmonisering av åtgärder när det gäller handel och jordbruk. Enligt remissvaret har små framsteg uppnåtts men man pekar på att Sverige, under sitt ordförandeskap, drev igenom det s.k. EBA-beslutet (Everything But Arms). Beslutet innebär att de minst utvecklade länderna ska befrias från tullar och kvoter på all export till EU med undantag för vapen. Regeringen nämner i sin skrivelse som avser 2001 att EU har fattat ett sådant beslut, men det framgår inte vilken roll Sverige har spelat i sammanhanget.<sup>203</sup>

### Införlivande av EUF i den allmänna budgeten

I den av riksdagen antagna propositionen Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling framhålls att Sverige ska verka för att Europeiska

<sup>201</sup> Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

<sup>202</sup> Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Utrikesdepartementet, dnr 152, En rättvisare värld utan fattigdom (SOU 2001:96)

<sup>203</sup> Skr. 2002/03:160, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2001*.

utvecklingsfonden (EUF) ska införlivas i EU-budgeten och att detta skulle ske i samklang med principerna i Cotonouavtalet.<sup>204</sup> Regeringen uppgav i Årsboken om EU för 2003 att införlivandet av EUF i EU-budgeten också var Sveriges huvudlinje. I regeringens följande redovisning i Årsboken för 2004 redovisade regeringen att rådet hade diskuterat ett förslag från kommissionen om att införliva EUF i den allmänna budgeten. Vidare framgick att biståndsmi- nistrarna hade diskuterat frågan vid två tillfällen. Frågan om införlivandet hade avhandlats i marginalen till den pågående diskussionen om de nya finansiella perspektiven. Regeringen uppgav att frågan skulle bli föremål för för- handling i rådet under 2005. Frågan har inte sedan dess behandlats i regering- ens rapportering i Årsboken om EU för 2005.

I december fattade rådet beslut om att inrätta en tionde utvecklingsfond om totalt 22 682 miljoner euro för perioden 2008–2013. Sveriges bidrag till fon- den är 2,74 %, dvs. drygt 621 miljoner euro. Regeringen samrådde inte med riksdagen inför det aktuella beslutet. Se vidare kapitel 3.

### Samverkan med FN

I den svenska strategin för EU:s utvecklingssamarbete från 1996 fanns mål för EU-arbetet i relation till FN-systemet. Målet var att genom ett enhetligt agerande inom EU verka för en fortsatt reformering av FN:s arbete gällande finansieringsfrågor, styrmekanismer och koordinering. Under senare år har dock inte reformeringen av FN varit i blickfånget inom EU-samarbetet enligt regeringens redovisningar.

EU:s medlemsstater och kommissionen samordnar sitt agerande i FN i många frågor, med undantag för styrelsearbetet i FN:s fonder och program där enskilda medlemsstater lämnar bidrag och deltar i styrelsearbetet utifrån en nationell utgångspunkt. EU-ländernas samverkan med FN innebär att man under ordförandeskapets ledning tillsammans med kommissionen utarbetar förslag till gemensamma ståndpunkter i förhandlingarna och utkast till resolu- tioner i det multilaterala samarbetet. Mot denna bakgrund är regeringens rapportering i sina skrivelser inriktad på att redogöra för världskonferenser och världstoppsmöten som t.ex. Monterrey och Johannesburg. När det gäller världstoppmötet i Johannesburg om hållbar utveckling framgår, av regering- ens redovisning, att Sverige tillsammans med Danmark och Finland hade utarbetat ett förslag till ett globalt ramprogram för initiativ för hållbar utveck- ling och konsumtion.<sup>205</sup>

Enligt den svenska representationen gjordes betydande framsteg gällande relationerna mellan EU och FN under det svenska ordförandeskapet. Sverige var pådrivande när det gällde kommissionens första meddelande om EG och FN våren 2001 och rådsslutsatser antogs därefter i frågan. Svenska påtryck-

<sup>204</sup> Prop. 2002/03:122.

<sup>205</sup> Skr. 2002/03:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unio- nen under 2002*.

ningar innebar att kommissionen arbetade vidare med att ta fram ett meddelande som rörde EU:s och FN:s samarbete med att stärka globalt styre.<sup>206</sup>

Representationen ansåg dock att arbetet inom kommissionen kunde ha varit mer systematiskt och fortsatta påtryckningar behövdes.

## 7.4 Uppföljning, utvärdering och återrapportering

Av den svenska strategin från 1996 framgick att Sverige skulle verka för att uppföljnings- och utvärderingsverksamheten stärktes och att kommissionen skulle tillmäta uppföljning och utvärdering en större vikt i sitt arbete. Sverige skulle bl.a. framhålla att det var väsentligt att utvärderingar blev en integrerad del av biståndet och att resultat skulle spridas på ett överskådligt sätt.

### Kommissionens årsrapport

Som tidigare har nämnts skulle, som en del i kommissionens reformpaket 2000, en årsrapport årligen lämnas till rådet. Rådet har sedan den första rapporten om EG-biståndet kom årligen behandlat deras innehåll. Från svensk sida har man, enligt regeringens rapportering, tillsammans med flera medlemsstater i rådsarbetet framfört att rapporterna successivt har förbättrats men att det återstår en del att göra när det gäller resultatanalyser av genomförandet inklusive samstämmighetsfrågorna.<sup>207</sup> Regeringen har i Årsboken om EU 2003 och 2004 lyft fram rådets slutsatser om årsrapporten, som från informationssynpunkt är väsentlig som ett led i de fortsatta ansträngningarna att förbättra kommissionens genomförande av EG-biståndet.<sup>208</sup> I regeringens rapportering för 2005 saknas uppgifter om årsrapporten.<sup>209</sup>

Enligt uppgift vid intervjuer framkom att sekretariatet för utvärdering och internrevision vid Sida har granskat innehållet i kommissionens årsrapport de senaste tre åren. I kommentarer till Utrikesdepartementet har Sida uppmärksammat två huvudproblem som ännu inte har åtgärdats. Det ena problemet är att kommissionens redovisning av genomförda utvärderingar i årsrapporten är bristfällig och i något fall felaktig. Det andra problemet är att kommissionen i sin årsrapport använder det kvantitativa resultatrapporteringssystemet, Result-Oriented Management, ROM, på ett ytterst tveksamt sätt.

<sup>206</sup> Europeiska gemenskapens kommission, *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Europeiska unionen och Förenade nationerna: Vårt engagemang för multilateralism*, KOM (2003) 526 slutlig.

<sup>207</sup> Skr. 2002/03:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2002*.

<sup>208</sup> Skr. 2003/04:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2003* och skr. 2004/05:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2004*.

<sup>209</sup> Skr. 2004/05:85, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2005*.



Sidas kritik när det gällde årsrapporten för 2004, som presenterades 2005, rörde också att få resultat från utvärderingar hade presenterats i rapporten, vilket Sida ansåg var uppseendeväckande.<sup>210</sup>

Användningen av projektresultaten Result-Oriented Management, ROM, innebär, enligt Sida, att läsarna inte får någon relevant information om projekten lyckades väl eller inte. Innebörden av Sidas kritik är att när man slår samman olika indikatorer och redovisar medeltal av projekt kan vissa indikatorer, t.ex. relevans och hållbarhet, dölja de värden som mäter resultat, dvs. påverkan, genomslagskraft och prestation. Sida ger också exempel på att så är fallet när man utifrån kommissionens redovisning kunde härleda de medeltal som redovisas till ett särskilt projekt. Vidare anser Sida att måttet ”hållbarhet” är hypotetiskt. Under pågående projekt går det inte att mäta i vilken omfattning resultat ger bestående effekter. Uppgifterna har dessutom en framträdande plats i kommissionens rapporter.

Därutöver lämnade Sida ytterligare kommentarer om att rapporten inte behandlade riskanalyser, att det saknades uppgifter om hur kommissionen säkerställer att lärdomar från projekt tas till vara, kommentarer om givarsamordningen på Balkan samt specifika synpunkter på några geografiska och tematiska program.

Resultatet av Sidas granskning av kommissionens årsrapporter har lämnats till Utrikesdepartementet i samband med att departementet utarbetade en instruktion för förhandlingar i rådsarbetsgruppen då årsrapporten skulle behandlas. Inom denna uppföljning har vi särskilt studerat i vilken utsträckning dessa frågor har tagits upp i instruktioner till den svenska förhandlaren och dennas återrapportering. Av en instruktion framgår att Sverige tog upp frågan om att man önskade sig en mer analytisk rapportering som avsåg vad som har gått bra respektive dåligt i biståndsverksamheten och skälen därtill. Sverige framförde vidare att den tillämpade metoden för utvärdering av programmen i EG:s utvecklingssamarbete (ROM) bör ses över då den är problematisk i flera avseenden. Därutöver tog Sverige upp frågor om mainstreaming och millenniemålen.<sup>211</sup> Sidas övriga kommentarer fanns med som tillägg som kunde framföras vid behov, vilket förhandlaren inte gjorde.

Enligt den svenska förhandlaren återrapportering berörde inte kommissionens företrädare i sitt svar vid mötet de frågor som Sverige hade uppmärksammat, t.ex. behovet av en analytisk rapportering och ROM-metodens relevans.<sup>212</sup> Ordföranden redovisade att kommissionen hade börjat fundera över hur nästa årsrapport skulle se ut. Vidare inbjöds medlemsstaterna att lämna skriftliga kommentarer om vad som skulle inkluderas i rådsslutsatserna.

Enligt Utrikesdepartementet lämnade inte någon medlemsstat in kommentarer om innehållet i rådsslutsatser. Utkast till rådsslutsatser hade informellt diskuterats med det brittiska ordförandeskapet. Rådsslutsatserna förhandlades

<sup>210</sup> Sida, *Kommentarer till EU-kommissionens årsrapport 2004*, 2005-08-31.

<sup>211</sup> Utrikesdepartementet, *Årsrapporten över EG:s utvecklingssamarbete 2004*, 2005-09-07.

<sup>212</sup> Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, *Rapport från möte den 8 september 2005 i Allmänna biståndsgruppen (dvgen)* 2005-09-09. Totalt utfärdade departementet instruktioner till sex möten där årsrapporten behandlades.

därefter. Av de antagna rådsslutsatserna framgår att rådet välkomnade kommissionens förbättringar av årsrapporten jämfört med tidigare årsrapporter. Exempelvis nämns den ökade inriktningen på resultat och på bistånd för att nå millennieutvecklingsmålen. Rådet noterade att 90 % av de pågående projekten bedöms ge önskade verkningar. Rådet uppmanade dock kommissionen att inrikta sina utvärderingsinsatser på att, efter det att projekten har slutförts, analysera tillförlitligheten för de nuvarande indikatorerna för att förutse åtgärdernas följder och hållbarhet.<sup>213</sup>

Utrikesdepartementet uppger att året innan hade de likasinnade givarländerna gjort en rejäl satsning på innehållet i årsrapporten och utformat ett gemensamt papper om denna som lämnades till kommissionen. Storbritannien hade svarat för att samordna insatsen och ”hållit i pennan”. Vidare pekar departementet på att under den period som årsrapporten förhandlas, hösten 2005, skulle dels EU:s policy om utvecklingspolitiken, dels successivt de nya finansieringsinstrumenten förhandlas. Sverige prioriterade dessa frågor.<sup>214</sup>

Enligt uppgifter vid intervju med företrädare för den svenska representationen påpekas att rådets behandling av årsrapporten är inriktad på policyfrågor. Men man menar att det finns anledning att uppmärksamma frågan mer än vad som för närvarande görs.

### **Erfarenheter från genomförandekommittéerna och fältet**

Enligt uppgifter från de svenska företrädarna i både genomförandekommittéerna och på fältet har frågan om uppföljning och utvärderingar av EG:s bistånd ibland uppmärksamats. I några fall uppgavs att det kan vara svårt att få del av uppföljningar och utvärderingar som genomförs av kommissionen. De svenska företrädarna menar att kommissionen är känslig för kritik. Av denna anledning kan det vara svårt att få till stånd en konstruktiv diskussion om resultat av uppföljningar och utvärderingar, så att såväl medlemsstater som kommissionen kan dra lärdomar av de resultat som framkommer. Som tidigare framgått av kapitel 2 ska kommissionen presentera resultat från utvärderingar för genomförandekommittéerna.

Det finns dock underlag som visar att Sverige både har påverkat innehållet i utvärderingar och sedan använt resultatet för att påverka kommissionens insatser. Av en promemoria från Sveriges ambassad i Belgrad framgår att i samband med att kommissionen 2004 utvärderade dels CARDS-programmet, dels Europeiska återuppbyggnadsbyrån (EAR) bidrog Sverige aktivt med att lämna principiella synpunkter till utredarna vid ett flertal tillfällen.<sup>215</sup> Utvärderingarnas analyser och resultat gav starkt stöd åt de synpunkter som Sverige hade framfört. Därefter använde Sverige resultatet från utvärdering vid möten

<sup>213</sup> Europeiska unionens råd, allmänna frågor och yttre förbindelser, *Pressmeddelande från det 2690:e mötet*, den 21 november 2005.

<sup>214</sup> Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-27.

<sup>215</sup> Sveriges ambassad i Belgrad, *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde*, telefax 2005-05-05.

i CARDS-kommittén och EAR:s styrelse i samband med att de nya årsprogrammen för 2005 utarbetades. De svenska företrädarna grundade sin argumentation på de rekommendationerna som hade lämnats i de ovannämnda utvärderingarna.<sup>216</sup>

Av de åiterrapporter från möten i genomförandekommittéer som vi har granskat framgår att det är sällsynt att kommittéerna behandlar resultat från utvärderingar och uppföljningar. Det finns däremot några exempel på att de svenska företrädarna har väckt frågor om utvärderingar i genomförandekommittéerna. I CARDS-kommittén tog man från svenskt håll initiativ till att man tillsammans med Storbritannien, Italien, Danmark och Tjeckien skickade ett brev till kommissionen där man begärde att en utvärdering som rörde länderna på västra Balkan skulle presenteras för kommittén.<sup>217</sup> I MED-kommittén hade den svenska företrädaren uppmärksammat att en halvtidsöversyn som hade gjorts av MEDA-programmet inte hade omfattat en samlad resultatbedömning.<sup>218</sup> Den svenska företrädaren i genomförandekommittén hade med stöd av en tjänsteman från Sida (avdelningen för utvärdering och revision) lyft fram att det var av största vikt att effekter och effektivitet beaktades i enlighet med stadgarna. MEDA-programmet är ett 10-årigt program vars kostnader hade uppgått till 5,4 miljarder euro i juli 2006, då kommittén behandlade frågan.<sup>219</sup>

Med anledning av en granskningsrapport från revisionsrätten om MEDA-programmet behandlade rådsarbetsgruppen frågan.<sup>220</sup> Rådsarbetsgruppen föreslog vissa ändringar som bl.a. innebar att en resultatutvärdering ska genomföras under 2007. Rådet har därefter antagit de föreslagna ändringarna, och enligt beslutet ska en resultatutvärdering genomföras under 2007.

Ett ytterligare exempel rör HAC-kommittén där man från svensk sida begärde att en oberoende utvärdering av ECHO som omfattade perioden 2000–2005 skulle behandlas mer utförligt vid ett senare tillfälle.<sup>221</sup> Enligt UD-tjänstemannen, som representerade Sverige vid mötet, borde rapporten bli föremål för fortsatta diskussioner eftersom den innehöll både intressanta och oroande slutsatser. Kommissionens ordförande godtog förslaget.

Av rapporteringen från övriga kommittéer framgår att det har hänt att man från svensk sida har tagit upp frågan om hur man tillvaratar resultat från uppföljning och utvärdering i samband med att nya projektförslag behandlas.<sup>222</sup>

<sup>216</sup> Sveriges ambassad i Belgrad, *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde*, 2005-05-05.

<sup>217</sup> Utrikesdepartementet, *Rapport från CARDS-mötet i Bryssel*, teledokument (A) mnr UD-2/20060613-16.

<sup>218</sup> Sida, Deltagande vid MEDA-kommitténs möte i Bryssel, beslut 2006-003872.

<sup>219</sup> Sweden's Comments on "Mid-term" evaluation of the MEDA II-programme.

<sup>220</sup> Revisionsrätten, *Särskild rapport nr 5/2006 om MEDA-programmet*.

<sup>221</sup> Utrikesdepartementet, *Rapport från 95:e mötet med EU:s humanitära biståndskommitté, HAC, den 22 november 2006*, Arbetspapper 2006-11-23.

<sup>222</sup> Sida, *Reserapport ALA-committe meeting 191*, beslutsnr 2005-001782.

## 7.5 Övriga frågor

### Biståndsvolymer

Sverige har över tiden inom EU-samarbetet förespråkat höjda biståndsvolymer. I Årsboken om EU för 2005 framhöll regeringen att Sverige aktivt har stött kommissionen när det gällde nya gemensamma ODA-nivåer för EU inklusive delmål för biståndsvolymer för att uppnå slutmålet om 0,7 % av BNI till 2015. Det innebar att även individuella mål för medlemsländerna fastställdes. Enligt Utrikesdepartementet var beslutet en stor framgång för Sverige och likasinnade givarländer.

### Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR)

Från den svenska representationen i Bryssel framhåller man i ett underlag som tagits fram på begäran av den dåvarande utrikesministern Jan Eliasson att Sverige har drivit frågor som rör sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.<sup>223</sup> Enligt underlaget lyckades Sverige tillsammans med Danmark och Nederländerna synliggöra SRHR-frågorna och kvinnors villkor och rättigheter i arbetet med millennieutvecklingsmålen bl.a. genom att man kunde nå en EU-position inför högnivåmötet i FN i september 2005 om att skapa ett särskilt delmål och en indikator rörande universell tillgång till reproduktiv hälsa under millennieutvecklingsmål 5 om förbättrad mödr hälsa och minskad mödradödlighet. Av regeringens rapportering i budgetpropositionen för 2006 uppmärksammas Sveriges insatser såväl inom EU som i andra sammanhang när det gäller SRHR-frågorna.<sup>224</sup> Dessa uppgifter saknas dock i regeringens skrivelse som avser EU-arbetet för 2005.

Av budgetpropositionen för 2007 framgår att Sverige har lyft fram SRHR-frågorna vid generaldirektörmötet i Bryssel i juni 2006. Enligt regeringen har Sverige både bidragit till och stött ett danskt initiativ som innebär att man ska framhålla SRHR-frågorna och slå vakt om befintliga EU-överenskommelser vilket även innefattar politiska överenskommelser i frågan.

## 7.6 Genomförandet av kommissionens insatser

Regeringens skrivelser och rapporteringen i budgetpropositionen belyser inte erfarenheter från EU-samarbetet i fält. Övrig dokumentation av hur Sverige samarbetar med EU i fält saknas i stor utsträckning. Undantagen är dels en promemoria som belyser hur Sverige har påverkat EG-biståndet på Balkan, dels en enkät till ambassaderna 2002. Resultat från enkätsvaren redovisas i avsnitt 7.3.

<sup>223</sup> Vad bra saker Sverige har gjort i EU, 10 juli 2006.

<sup>224</sup> Prop. 2005/06:1, Budgetpropositionen för 2006, utgiftsområde 7.

### Exempel på erfarenheter från fältet

I en promemoria från den svenska ambassaden i Belgrad till Utrikesdepartementet redovisas hur man från svensk sida har påverkat EG-biståndet på Balkan.<sup>225</sup> Enligt promemorian har Sveriges påverkan på EG:s bistånd ökat genom samordnat svenskt uppträdande, en tydlig inriktning på vissa profilfrågor samt en kontinuerlig uppföljning av EG-biståndet. Sverige är numera en av de mest aktiva medlemsstaterna i CARDS-kommittén. Detta har även resulterat i att effektivitet i det svenska bilaterala biståndet har ökat.

Av underlaget framgår att knappa personalresurser vid den svenska ambassaden i Belgrad satte gränser fram till 2003 för att aktivt bevaka och påverka kommissionens biståndsarbete. När ambassaden fick en tjänst för handläggning av bilateralt stöd, som sedan utökades till att omfatta en funktion som regional EU-rådgivare, ökade möjligheterna att bevaka och fördjupa kontakterna med kommissionens delegation på plats.

Det fanns, enligt promemorian, behov av en mer aktiv dialog med kommissionens lokalkontor för att öka det svenska inflytandet inom de sektorer där Sverige genomförde insatser. För att effektivisera det bilaterala biståndet och för att påverka kommissionens bistånd krävdes därför en aktiv bevakning av kommissionens planer och genomförande.

Det svenska budskapet koncentrerades, enligt promemorian, till ett fåtal svenska profilfrågor, främst mottagarlandets ägarskap i projekten, insatsernas hållbarhet, hänsyn till jämställdhets- och miljöfrågor, givarsamordning och bättre riskanalyser. Såväl kommissionens strategiska årliga indikativa program och årsprogram som specifika projektdokument granskades utifrån hur dessa principiella frågor beaktades. Som tidigare framgått bidrog Sverige aktivt med synpunkter vid utvärderingen av CARDS-programmet och EAR, och de svenska synpunkterna fick stöd av utvärderingsresultatet.

Av underlaget framgår att kommissionen har varit tacksam för konkreta insatser från medlemsstaterna eftersom dess resurser är begränsade. Sverige har också tillsammans med Storbritannien planerat och genomfört ett seminarium om givarsamordning. Kommissionen har lovat att genomföra en uppföljning av seminariet.<sup>226</sup>

Arbetet med att påverka kommissionen i CARDS-kommittén har ur ett svenskt perspektiv lett till en god kunskap om både samarbetsmöjligheter och potentiella överlappningar med svenska projekt.

Det förbättrade samarbetet kring kommissionens bistånd har, enligt underlaget bidragit till att stärka och göra den svenska hållningen i biståndsfrågor på Balkan mer slagkraftig. Vidare framhålls vidare betydelsen av ett bra och smidigt samarbete med Utrikesdepartementet (UD-EC), Sida (SEKA) och Belgrad-ambassadernas kontor på fältet. Konceptet att väva samman såväl utrikespolitiska som biståndspolitiska frågor på policynivå med konkreta

<sup>225</sup> Sveriges ambassad i Belgrad, *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde*, telefax 2005-05-05.

<sup>226</sup> Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

biståndserfarenheter från fältet har, varit framgångsrikt. Samtidigt konstateras att framgången på policynivå måste i ännu högre utsträckning än vad som är fallet följas upp i dialog med kommissionen på plats och med mottagaren. Feed-back från fältet bör återkopplas effektivare till policynivån.

Utrikesdepartementet påpekar vid faktakontroll av utredningstjänstens utkast att departementet har lagt ned ett stort arbete med att koppla policyarbetet till fältet sedan dess. Exempelvis nämns att Sida och Utrikesdepartementet tillsammans med DFID i Storbritannien har genomfört ett seminarium för fältpersonal från Sida och DFID. Framtagandet av strategidokument för IPA har vidare involverat såväl Utrikesdepartementet som Sida i Stockholm och på fältet.<sup>227</sup>

### Sidas åiterrapportering 2006

Regeringen begärde i regleringsbrevet för Sida 2006 att Sida skulle åiterrapportera om sitt deltagande i expertgrupper och genomförandekommittéer. Sida skulle bl.a. bedöma resultatet när det gällde Sveriges möjligheter att få genomslag för sina ståndpunkter.

I Sidas årsredovisning för 2006 nämns fem av sex kommittéer där Sidas tjänstemän representerar Sverige.<sup>228</sup> Sida uppger att deltagandet har lett till positiva effekter i fyra kommittéer. Vidare redovisar Sida vilka frågor som man har drivit i respektive kommitté. För en kommitté saknas både en redogörelse för vilka frågor som Sverige drivit och effekterna av arbetet. Redovisningen omfattar dock inga konkreta exempel på beslut som har fattats av kommittéerna som belyser den svenska påverkan på resultatet.

Utöver denna redovisning uppmärksammas ytterligare tre kommittéer där Sida-tjänstemän har deltagit som bisittare till UD-tjänstemän.

Med undantag för två kommittéer framhåller Sida betydelsen av att de svenska ambassaderna lämnar skriftliga synpunkter före kommittémötena. Enligt rapporteringen åtnjuter Sverige stor respekt i kommittéerna genom att synpunkter från medarbetare på fältet är av god kvalitet. Sverige har prioriterat att lämna synpunkter på förslag till stöd i de länder som är svenska samarbetsländer.

Vidare framgår att innan möten hålls i flera kommittéer deltar Sida i informella möten med de likasinnade länderna. Därigenom kan Sverige få gehör hos andra medlemsstater för svenska ståndpunkter, och omvänt kan Sverige stödja dem. På detta sätt har, enligt redovisningen, Sveriges möjlighet att påverka beslut förstärkts. Enligt Sida bör denna samarbetsform utvecklas.

I åiterrapporteringen uppmärksammar Sida problem eller farhågor som rör arbetet inom tre kommittéer. Ett sådant exempel är att medlemsländerna i en kommitté är oroliga för att de inte får tillräcklig insyn i användningen av de medel som har avsatts för god samhällsstyrning.

<sup>227</sup> Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

<sup>228</sup> Sida, *Årsredovisning för 2006*.

I årsredovisningen kommenterar Sida 2 expertgrupper av totalt 17 expertgrupper där Sidatjänstemän ingår enligt Sidas förteckning över sitt deltagande i expertgrupper. För 1 expertgrupp, EU:s energiinitiativ, EUEI, har, enligt årsredovisningen, en representant för Sida deltagit i möten för att utforma faciliteten. EUEI ska kanalisera 220 miljoner euro till projekt för ökad tillgång till modern energi i AVS-länderna. Svenska ståndpunkter som fått gehör har gällt ägarskap, samordning med givare som är aktiva i respektive länder samt utformningen av utvärderingskriterierna. I exempelvis Tanzania har Sverige bidragit som samordnare för kommissionens räkning.

Därutöver uppger Sida att en Sidatjänsteman deltagit i kommissionens expertgrupp i transportfrågor.

## 8 Jämställdhet i utvecklingssamarbetet

Detta kapitel innehåller en översikt över jämställdhetsintegreringen i EU:s utvecklingssamarbete i förhållande till de svenska insatserna inom området. Utgångspunkten för redovisningen är främst riksdagens mål och arbetet när det gäller jämställdhetsfrågor i utvecklingssamarbetet. Av uppföljningen framgår bl.a. att:

- Främjande av jämställdhet mellan män och kvinnor har varit en viktig fråga för Sveriges utvecklingssamarbete sedan 1960-talet. Riksdagen har varit tydlig och konsekvent i sina beslut och uttalanden när det gäller viktigheten av att Sverige arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv i utvecklingssamarbetet. Utrikesutskottet har även genomfört en utvärdering av jämställdhetsarbetet i utvecklingspolitiken. (Avsnitt 8.4.)
- Utvärderingar av såväl multilateralt utvecklingssamarbete, inklusive EG:s bistånd, som olika länders bilaterala utvecklingssamarbete visar att jämställdhetsintegrering är en bra strategi för att uppnå ökad jämställdhet, men att den inte har tillämpats på ett framgångsrikt sätt. (Avsnitt 8.9.)
- Jämställdhetsfrågorna har varit en del av EG:s biståndspolitik sedan 1982 då en resolution antogs. Under senare år har verktyg utvecklats och utbildningsinsatser vidtagits för att genomföra jämställdhetsintegreringen. (Avsnitt 8.3.)
- Jämställdhet är ett av de områden som regeringen har prioriterat i utvecklingssamarbetet under de senaste åren. Det pågår vidare ett arbete inom Regeringskansliet för att integrera jämställdhetsperspektivet i alla verksamheter och processer inklusive EU-samarbetet. Resultat av arbetet när det gäller EU:s biståndspolitik har inte ännu redovisats av Utrikesdepartementet. (Avsnitt 8.6.)
- Ansvarsfördelningen för att driva frågor om jämställdhetsintegreringen inom EU:s biståndspolitik i Regeringskansliet samt mellan Utrikesdepartementet och Sida är oklar. (Avsnitt 8.5.)
- Dokumentationen av genomförda insatser för jämställdhet i utvecklingssamarbetet vid Utrikesdepartementet har brister. Departementet redovisade för riksdagen 2003 att en policy för jämställdhet mellan män och kvinnor i utvecklingssamarbetet hade tagits fram. Tre år senare saknas kunskap vid departementet om att en sådan policy finns eller har funnits. (Avsnitt 8.4.)

### 8.1 Bakgrund

Jämställdhetsfrågorna har traditionellt ansetts vara viktiga i det svenska utvecklingssamarbetet. Sverige har strävat efter att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra hela det svenska utvecklingssamarbetet.



Även i multilaterala sammanhang har Sverige varit en stor bidragsgivare i organisationer som verkar inom områden som främjar jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet. Exempel på sådana organisationer är FN:s befolkningsfond (UNFPA) och FN:s kvinnofond (UNIFEM) där Sverige var den femte största bidragsgivaren 2004 respektive 2003.<sup>229</sup> Enligt Utrikesdepartementet var Sverige den näst största givaren i UNIFEM 2006.

Kommissionen och EU:s medlemsländer är viktiga aktörer för att integrera jämställdhet i utvecklingssamarbetet inte minst mot bakgrund av att EU:s bistånd svarar för mer än hälften av världens bistånd.

## 8.2 Internationella dokument – några exempel

EU:s medlemsstater och samarbetsländer har i likhet med regeringar i hela världen i otaliga deklARATIONER och konventioner kommit överens om att jämställdhet är en icke förhandlingsbar princip.

Några exempel på internationella överenskommelser är konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor CEDAW<sup>230</sup> som antogs av FN:s generalförsamling 1979. Vid Kairokonferenserna 1994 om befolkning och utveckling och 10-årsuppföljningen av konferensen 2004 har man i handlingsplaner slagit fast dels kvinnors rätt till abort där abort inte strider mot lagen, dels att kvinnors status i familjen och i samhället måste förbättras. Vid FN:s fjärde kvinnokonferens som anordnades i Peking 1995 antogs Pekingsdeklarationen som är en handlingsplan med förslag till åtgärder inom tolv strategiska områden i syfte att integrera och öka jämställdheten för flickor och kvinnor. Den strategi som antogs och som ska tillämpas i detta arbete kallas jämställdhetsintegrering. Det innebär att alla insatser, program och projekt ska analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv innan de påbörjas. Oavsett vilken insats som ska genomföras, stöd till ett vägbygge, utbildning eller skatte- lagstiftningen, ska en analys göras för att bedöma hur insatsen påverkar kvinnor respektive män.<sup>231</sup>

En central internationell överenskommelse om utvecklingssamarbetet är millenniedeklarationen. Vid millennietoppmötet i september 2000 enades världens ledare om att insatser för jämställdhet mellan män och kvinnor är ett effektivt medel för att bekämpa fattigdom, hunger och sjukdomar i världen. Att främja jämställdhet mellan könen och stärka kvinnors ställning är det tredje millennieutvecklingsmålet. En skillnad jämfört med tidigare mål som har fastställts på den globala nivån är att det ska ske en systematisk uppföljning av uppnådda resultat i förhållande till målen. Alla länder ska varje år mäta och rapportera utvecklingen i s.k. millenniemålsrapporter.

<sup>229</sup> 2005/06:RFR6, *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet*.

<sup>230</sup> Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women.

<sup>231</sup> Sida, Om jämställdhet i utvecklingssamarbetet, *Kön spelar roll*, 2005.

Av den senaste FN-rapporten om arbetet med att förverkliga millenniemålen framgår att könsskillnaderna globalt sett fortfarande är stora på flera områden. Flickor deltar i mindre utsträckning än pojkar i grundskoleutbildning. Kvinnor förvärvsarbetar visserligen i allt större utsträckning men är missgynnade på arbetsmarknaden, dels till följd av löneskillnader och segregering på arbetsmarknaden, dels genom att de i större utsträckning än män är arbetslösa eller är hänvisade till den informella sektorn med låga och osäkra inkomster utan tillgång till sociala skyddsnet.<sup>232</sup>

### 8.3 Jämställdhetsintegreringen inom EU

Principen om jämställdhetsintegrering är inskriven i EG-fördraget sedan 1999 (Artikel 3. 2). Sedan år 2000 har EU:s ordförandeländer tagit initiativ till att integrera ett jämställdhetsperspektiv i ministerrådets olika politikområden. Sverige verkade under sitt ordförandeskap för att integrera jämställdhet i utvecklingssamarbetet och i EU:s forskningspolitik.

I Europaparlamentet bildades 2004 en högnivågrupp för jämställdhetsfrågor med syftet att integrera jämställdhet i alla politikområden.

Sedan 2003 redogör kommissionen för sina framsteg när det gäller att främja jämställdheten samt riktlinjerna för att införliva jämställdhet i de olika politikområdena.<sup>233</sup>

#### Generella utgångspunkter

Den politiska viljan att främja jämställdhet har avspeglats i EG-fördraget sedan 1957. I gemenskapens regelverk slår man fast att jämställdhet är en av gemenskapens huvuduppgifter, i och med artikel 3.2 som infördes genom Amsterdamfördraget. Jämställdhet ska därigenom bedrivas i alla delar av EG:s verksamhetsområden.

Kommissionen antog 1996 en strategi som syftade till att införliva jämställdheten mellan kvinnor och män i gemenskapens hela politik och i samtliga insatser.<sup>234</sup> Därefter antog kommissionen i juni 2000 ett stödprogram för gemenskapens ramstrategi för jämställdhet som gällde under perioden 2001–2005. Programmet syftade till att parallellt med integrering av ett jämställdhetsperspektiv i all politik genomföra särskilda åtgärder.

I mars 2006 presenterade kommissionen ett meddelande om en färdplan för jämställdhet 2006–2010 som gäller generellt för EU. Planen bygger på den gemensamma ramstrategin för jämställdhet och innehåller de viktigaste insatserna som kommissionen planerar inom sex prioriterade områden. Dessa områden är:

- att uppnå ekonomisk självständighet för kvinnor och män,

<sup>232</sup> United Nation, *UN Millennium Development Goals Report 2006*.

<sup>233</sup> KOM (2007) 49 slutlig.

<sup>234</sup> KOM(96) 67 slutlig.

- att stärka möjligheterna att förena arbete, privat- och familjeliv,
- att främja en jämn fördelning av kvinnor och män i beslutsfattande,
- att undanröja könsrelaterat våld och handel med människor,
- att motverka könsstereotypa mönster i samhället och
- att främja jämställdhet utanför EU.

Meddelandet innehåller också en del som behandlar åtgärder för förbättrad styrning av jämställdhetsarbetet på EU-nivå.

Kommissionen har också redovisat exempel på indikatorer som ska användas för uppföljning av färdplanen, och vid behov kommer fler indikatorer att utvecklas. Av meddelandet framgår att indikatorer för att integrera jämställdhet inom utvecklingspolitiken ska utvecklas.

Utvecklingen mot jämställdhet kommer att följas upp på EU-nivå genom kommissionens årliga rapport till Europeiska rådets vårtoppmöte. Utvecklingen följs också av jämställdhetsministrarna och av en kommissionärsgrupp för grundläggande rättigheter och lika möjligheter.

Näringsdepartementet konstaterade i en promemoria 2005 att arbetet med jämställdhetsintegrering i EU har kommit längre inom några politikområden än inom andra områden. Utvecklingsarbetet var, enligt promemorian, ett av fyra områden där departementet ansåg att jämställdheten var tydligt integrerad. De övriga områdena var EU:s sysselsättningsstrategi, regelverket för strukturfonderna samt forsknings- och utbildningspolitiken.<sup>235</sup>

### Jämställdhetsintegrering i biståndspolitiken

År 1995 gjorde handläggare vid Utrikesdepartementet och biståndsmyndigheterna en genomlysning av EU:s bistånd i förhållande till det svenska biståndet (se även kap. 5). Jämställdhetsfrågorna har, enligt rapporten, varit en del av EG:s biståndspolitik sedan 1982 då ministerrådet antog en resolution i frågan.<sup>236</sup> Enligt rapporten hade generaldirektoraten utarbetat handböcker om kvinno- och genusfrågor som användes inom program- och projektarbetet. Handböckerna innehöll riktlinjer och arbetsmetoder för att föra in genderaspekter i samtliga steg under ett projekts planering och genomförande. Inom kommissionen användes de kriterier som hade utarbetats av OECD/DAC för att tillgodose både kvinnors och mäns deltagande i alla faser av projektens genomförande. Vidare framgick att man strävade efter att könsuppdelad statistik skulle användas vid samtliga EU-finansierade projekt. Därutöver hade ett omfattande utbildningsprogram påbörjats av de generaldirektorat som då ansvarade för utvecklingsarbetet.<sup>237</sup> Syftet med programmen var att utbilda personalen inom samtliga nivåer om hur jämställdhetsfrågorna skulle hanteras.

<sup>235</sup> Näringsdepartementet, *Jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet*, PM 2005-05-03.

<sup>236</sup> Utrikesdepartementet, *EU:s bistånd och Sveriges likheter och skillnader*, 1995.

<sup>237</sup> De generaldirektorat som avses är DG I och DG VIII.

Av den svenska strategin som fastställdes 1996 framgick att EU under de senaste åren ökat sina ansträngningar för att lyfta fram jämställdhetsfrågorna i alla delar av biståndet. Enligt strategin var ett viktigt steg resolutionen om integrering av jämställdhetsaspekter i utvecklingssamarbetet som antogs av EU:s biståndsministrar 1995. I resolutionen slog man fast att ett jämställdhetsperspektiv skulle integreras i alla insatser på projekt-, program- och land-nivå från planeringsfasen till utvärderingsfasen. Denna övergripande integrering skulle kompletteras med särskilda strategiska åtgärder för att öka den ekonomiska, politiska och sociala jämställdheten mellan kvinnor och män. Vidare skulle kommissionen ta upp jämställdhetsfrågorna i dialog och förhandlingar med samarbetsländerna när det gällde lagstiftning, politik och institutioner.<sup>238</sup>

#### *Förordningar om jämställdhet*

Europaparlamentet och rådet antog 1998 den första förordningen om jämställdhet inom utvecklingssamarbetet.<sup>239</sup> Av denna framgår bl.a. att rådet, i antagna slutsatser under perioden 1982–1993, har lagt vikt vid kvinnornas roll i utvecklingssamarbetet. Av förordningen framgår vidare att gemenskapen ska ge ekonomiskt stöd och förmedla tekniskt kunnande för att stödja jämställdhetsintegrering i alla politikområden och i alla insatser inom utvecklingssamarbetet. Den ekonomiska ramen för stödet uppgick till 25 miljoner euro under perioden 1999–2003.

Denna förordning ersattes med en ny förordning 2004.<sup>240</sup> Även denna förordning omfattade stöd till integrering av ett jämställdhetsperspektiv på alla områden av utvecklingssamarbetet kombinerat med särskilda åtgärder för kvinnor. Syftet var att främja jämställdhet mellan könen som ett viktigt bidrag till fattigdomsminskningen. Under perioden 2004–2006 uppgick den ekonomiska ramen för att genomföra åtgärder till 9 miljoner euro. Denna förordning upphörde när det nya instrumentet för utvecklingssamarbete trädde i kraft den 1 januari 2007. I förordningen som avser det nya instrumentet ingår jämställdhetsinsatser som en del i ett tematiskt program, Att investera i människor, och omnämns vidare i de geografiska programmen.<sup>241</sup>

#### *Ansvarsförhållanden för jämställdhetsintegrering i biståndet*

I likhet med den rådande ansvarsfördelningen inom biståndsområdet vid kommissionen svarar GD Utveckling för policyfrågor medan EuropeAid ombesörjer att policyn genomförs. För det humanitära biståndet svarar ECHO för genomförandet. ECHO har inga generella riktlinjer för jämställdhet. Det finns exempel på att riktlinjer för sektorer omfattar integrering av jämställdhet. Ett sådant exempel är vatten och sanitet där en särskild del avser jämställdhetsfrågor och jämställdhetsaspekterna är integrerade i dokumentet.

<sup>238</sup> Utrikesdepartementet, *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*, 1996-11-06.

<sup>239</sup> Förordning nr 2836/98.

<sup>240</sup> Förordning nr 806/2004.

<sup>241</sup> Förordning nr 1905/2006.

Kommissionen har även en expertgrupp för genderfrågor i biståndspolitiken. Den består av jämställdhetsansvariga från medlemsstaternas departement eller biståndsorgan.

### *Exempel på genomförda insatser under senare år*

Under senare år har EU beslutat om mål för att bidra till ökad jämställdhet i fattiga länder. I Europeiskt samförstånd om utveckling är jämställdheten en av fem centrala principer för biståndspolitiken.<sup>242</sup> Enligt EU:s Afrikastrategi ska jämställdheten vara ett centralt inslag i varje partnerskap och i varje nationell utvecklingsstrategi.<sup>243</sup> Vidare har jämställdheten varit en viktig aspekt i de ekonomiska partnerskapsavtalen och riktlinjer för programmering på alla nivåer och sektorer enligt uppgift vid intervjuer med företrädare för kommissionen.

Utbetalningar av budgetstöd är knutna till de resultat som uppnåtts, vilka mäts med hjälp av olika indikatorer. De könsspecifika indikatorerna avser i vilken utsträckning kvinnor har tillgång till viktig hälsoservice och utbildning.<sup>244</sup>

Parallellt med att jämställdhetsintegrering ska göras i alla insatser som kommissionen genomför har det funnits ett särskilt tematiskt program för jämställdhetsåtgärder och en särskild budgetlinje för detta ändamål i enlighet med den ovannämnda förordningen som gällde fram till den sista december 2006.

En utgångspunkt för de insatser som har genomförts under senare år var den femåriga handlingsplanen som kommissionen antog 2001.<sup>245</sup> Planen var inriktad på att öka kompetens och kunskap hos kommissionens personal både i Bryssel och på fältet om hur man genomför ett effektivt utvecklingssamarbete som gynnar både kvinnor och män. Ett omfattande utbildningspaket har utvecklats och genomförts. Handlingsplanen omfattade även insatser för att utveckla metoder och riktlinjer för arbetet inklusive kvalitetssäkring.

På grundval av denna plan utvecklade EuropeAid därefter under 2004 konkreta riktlinjer och metoder för genomförandet.<sup>246</sup> Denna insats omfattade både information om kommissionens åtagande om jämställdhetsintegrering och metoder och manualer för att omsätta dessa åtaganden i genomförandet av kommissionens insatser.

Detta arbete genomfördes till stor del inom ramen för en "helpdesk" för jämställdhetsintegrering som utvecklades med stöd av UNIFEM och som drivs av Internationella arbetsorganisationen (ILO) på uppdrag av kommissionen.<sup>247</sup> Det nuvarande kontraktet med ILO gick ut i december 2006. Enligt

<sup>242</sup> Rådet den 22 november 2005.

<sup>243</sup> KOM(2005) 489.

<sup>244</sup> European Commission, *Annual report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation on External Assistance in 2005*.

<sup>245</sup> KOM(2001)295.

<sup>246</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/projects/gender/resources\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/projects/gender/resources_en.htm)

*Toolkit on Mainstreaming Gender Equality in EC Development Cooperation*.

<sup>247</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/projects/gender/projects\\_method\\_support\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/projects/gender/projects_method_support_en.htm)

uppgift vid intervjuer i november 2006 har kommissionen för avsikt att fortsätta med helpdesken eftersom den bidragit till att höja kunskapen om behovet av att genomföra jämställdhetsintegreringen i alla insatser. Sammantaget har alla genomförda insatser för att tillämpa jämställdhetsintegreringen blivit väl mottagna av kommissionens personal, enligt uppgifter vid intervju med företrädare för EuropeAid och för GD Utveckling.

Kommissionens utbildningssatsning har hittills omfattat personal både vid 24 delegationer och i Bryssel. Totalt har 800 personer fått del av utbildningen.<sup>248</sup> Utbildningen har inte ännu omfattat den högsta ledningen och mellanchefsnivån. De ursprungliga planerna omfattade även dessa målgrupper men det uppges ha varit svårt att engagera dessa nivåer, eftersom de inte har kunnat avsätta tid för utbildningen. I november 2006 fanns inte längre några planer på att nå dessa målgrupper, enligt en företrädare för EuropeAid.

Av kommissionens årsrapport framgår att trots att det finns ett stöd för att integrera jämställdheten i både givarländer och utvecklingsländer sker det små framsteg på landnivå. Denna slutsats framkom vid en gemensam konferens som FN:s utvecklingsfond för kvinnor (UNIFEM) och kommissionen anordnade under 2006.

### *Planerade insatser*

Av kommissionens färdplan för jämställdhet som omfattar alla politikområden och som nämns i ovanstående avsnitt framgår att EU kommer att fortsätta sitt arbete med att främja utbildning och en säker miljö för flickor och kvinnor, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, kvinnors egenmakt, vilket är ett led i kampen mot hiv/aids, och kampen mot kvinnlig könsstympning. EU och medlemsstaterna måste, enligt planen, verka för kvinnors deltagande i näringslivet, i politiken och i beslutsfattandet, i konfliktförebyggande åtgärder och konfliktlösning, fredsarbete och återuppbyggnad. Kommissionen identifierar ett antal nyckelåtgärder som man avser att vidta för att genomföra jämställdhetsintegreringen i bl.a. biståndspolitik enligt följande:

- Övervaka och främja integreringen av ett jämställdhetsperspektiv i alla politikområden och vidta särskilda åtgärder inom den europeiska grannskapspolitiken, EU:s yttre förbindelser och biståndspolitik, vid politisk dialog och programplanering som omfattar strategidokumentet för respektive land och strategidokumentet för fattigdomsbekämpning. När det gäller tillämpningen kommer man att ägna särskild uppmärksamhet åt att integrera jämställdhetsperspektivet i de nya biståndsformerna, dvs. budgetstöd och sektorsprogram.
- Lägga fram ett meddelande under 2006 om hur EU vill förverkliga jämställdheten i utvecklingssamarbetet.
- Verka för att jämställdhetsperspektivet genomsyrar EU:s humanitära biståndsinsatser genom att integrera det i de tematiska och tekniska

---

<sup>248</sup> European Commission, *Annual report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation on External Assistance in 2005*.

genomgångarna även när det gäller kapacitetsuppbyggnad och utvärderingar.

- Öka jämställdheten i Medelhavsområdet.<sup>249</sup>
- Medverka vid genomförandet av handlingsplanen från FN:s fjärde kvinnokonferens som anordnades i Peking och andra relevanta internationella och regionala överenskommelser genom att stödja program, kapacitetsuppbyggnad och datainsamlingskapaciteten i utvecklingsländerna.
- Bidra till att tillämpa FN:s säkerhetsråds resolution nr 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, bl.a. genom att under 2006 utarbeta riktlinjer för att integrera jämställdhetsaspekten i krishanteringsutbildning.
- Främja kvinnoorganisationer och kvinnoätverk.

Kommissionen har, i mars 2007, lagt fram ett meddelande om jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet. I avsnitt 8.8 redovisas hanteringen av denna fråga.

## 8.4 Riksdagens mål och arbete

Främjandet av jämställdhet mellan kvinnor och män har varit en viktig fråga för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete sedan 1960-talet.<sup>250</sup> Jämställdhet har varit ett mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete sedan 1995, då riksdagen efter förslag från regeringen beslutade om ett sådant mål.<sup>251</sup> I övrigt fastställde riksdagen mål för utvecklingssamarbetet som avsåg resurstillväxt, ekonomisk och politisk självständighet, ekonomisk och social utjämning, demokratisk samhällsutveckling samt en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön. Syftet med att fastställa ett särskilt mål för jämställdhet var att tydligt lyfta fram jämställdhetsfrågorna i biståndspolitik. Detta sågs samtidigt som en betydelsefull politisk signal när det gäller frågans vikt. Utrikesutskottet har bl.a. i ett betänkande, där frågan om jämställdhet inom utvecklingssamarbetet behandlades utförligt, uppmärksammat att Utrikesdepartementet hade tagit fram en policy för jämställdhet mellan män och kvinnor i det svenska utvecklingssamarbetet – bilateralt, multilateralt och genom enskilda organisationer.<sup>252</sup> I denna uppföljning har vi inte kunnat ta del av den policy som utskottet tidigare har refererat. Vid Utrikesdepartementet saknas kunskap om att en sådan policy finns eller har funnits.

År 2003 antog riksdagen en ny politik för global utveckling, PGU.<sup>253</sup> I stället för de tidigare sex biståndsmålen fastställdes ett mål för utvecklings-

<sup>249</sup> I november 2006 antog kommissionen en femårig handlingsplan för att stärka kvinnornas roll i samarbetet inom ramen för partnerskapet Euromed.

<sup>250</sup> I exempelvis statsverkspropositionen 1963 formulerades idéer om att stödja u-ländernas kvinnor genom svenska biståndsinsatser. Ambassadör Inga Thorsson kom samma år med en utredning om kvinnors utsatta situation i det afrikanska samhället.

<sup>251</sup> Prop. 1995/96:153, bet. 1995/96:UU18.

<sup>252</sup> Bet. 2004/05:UU2, bil. 3, *Jämställdhet inom utvecklingssamarbetet*.

<sup>253</sup> Prop. 2002/03, bet. 2003/04:UU3, rskr 2003/04:112.

samarbetet: att skapa förutsättning för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. (Se även bilaga 7.) Av bilagan framgår att ett av de åtta huvuddragen är jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhet lyfts fram som dels en rättighetsfråga, dels en grundläggande förutsättning för minskad fattigdom. Ett jämställdhetsperspektiv ska också integreras i arbetet med de övriga huvuddragen.

I samband med att utrikesutskottet behandlade regeringens proposition som låg till grund för riksdagens beslut påpekade utskottet att det är viktigt att förstärka det praktiska arbetet med att konsekvent införliva en könsmedvetenhet och ett jämställdhetsperspektiv i bl.a. utvecklingssamarbetet. I syfte att åstadkomma systematik och kontinuitet i alla myndigheters arbete ska, enligt utskottets mening, handlingsplaner utarbetas. Genus- och könskonsekvensanalyser ska även genomföras. Inom alla politikområden ska mål och indikatorer identifieras som sedan ska vara vägledande för verksamheten.

Utskottet lyfte även fram att kvinnor och flickor bör tillförsäkras samma rättigheter som män och pojkar. Diskriminering av kvinnor och flickor i såväl samhället som i familjen hindrar att de erkänns som fullvärdiga medborgare med lika rättigheter som män och pojkar. Kvinnor och flickor tillhör ofta de fattigaste människorna.

Sverige har, enligt utskottet, antagit en roll som pådrivare internationellt i jämställdhetsfrågor. I arbetet med millenniemålen måste ett genusperspektiv ständigt beaktas samtidigt som mansrollen och det manliga våldet måste uppmärksammas.

Vidare pekade utskottet på att jämställdhetspolitiken har bäring på alla politikområden. Varje departement och myndighet har ett ansvar för främjandet av jämställdhet i arbetet för en hållbar och rättvis global utveckling inom sina politikområden. Jämställdhet utgör en av grundförutsättningarna för en rättvis och hållbar global utveckling. Utskottet konstaterade att den föreslagna politiken gjorde det tydligt att jämställdhet mellan män och kvinnor, flickor och pojkar var viktigt i rättighetsperspektivet och i fattiga människors perspektiv. Att slopa det tidigare särskilda delmålet innebar, enligt utskottet, att jämställdhetsarbetet ändå behåller samma tyngd som tidigare.

### **Utrikesutskottets uttalanden om jämställdhet**

Utrikesutskottet har i många sammanhang, utöver vad som nämnts ovan, gjort uttalanden om jämställdhet, kvinnor och kvinnors situation inom sitt beredningsområde. Detta förhållande är särskilt tydligt när det gäller utvecklingssamarbetet.

I exempelvis utskottets budgetbetänkande för 2005 (utgiftsområde 7) hänvisade utskottet till att jämställdhet mellan kvinnor och män utgör ett av huvuddragen för politiken för global utveckling.<sup>254</sup> Utskottet poängterade vikten av att Sverige i utvecklingssamarbetet arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv inom alla sektorer och program. Det är av stor vikt att

---

<sup>254</sup> Bet. 2005/06:UU2.



kvinnors förutsättningar, kompetens och rätt till beslutsfattande tas till vara i så stor utsträckning som möjligt då det inte sällan är kvinnorna som är de främsta bärarna av ett lokalsamhälles traditionella kunskaper. Trots att många fattiga kvinnor är analfabeter har det visat sig att undervisning av flickor och kvinnor ger störst utdelning i kunskapsspridning, förbättrad hälsa och höjd levnadsstandard. Kvinnor utgör ca 80 % av arbetskraften inom livsmedelsproduktionen i Afrika och tar ett mycket stort ansvar för försörjningen. Trots detta utesluts de ofta från beslutande församlingar på alla nivåer i frågor som rör fördelning av gemensamma ekonomiska resurser. På många håll i arabvärlden kränks de mänskliga rättigheterna för kvinnor systematiskt.

Utskottet välkomnade den av regeringen aviserade inriktningen som innebär att särskilt uppmärksamma jämställdhet i biståndsarbetet under 2006. Utskottet menade att en avsikt med utvecklingssamarbetet är att på ett tydligt sätt lyfta fram fattiga kvinnor, män och barn som individer och aktiva subjekt. De fattigas perspektiv på utveckling ska vara vägledande för Sveriges globala politik som helhet. Utskottet framhåller vidare att demokratiarbetet bör medföra att fler kvinnor kommer med i beslutande församlingar och i det politiska livet vilket också hade varit en av slutsatserna från utrikesutskottets särskilda projektgrupp som hade följt upp jämställdhetsarbetet inom utvecklingssamarbetet. Vidare påpekades att jämställdhetsfrågornas och jämställdhetsinsatsernas betydelse innebär att frågorna bör stå mer i fokus i budgetsammanhang.

I sitt budgetbetänkande för 2007 (utgiftsområde 7) påpekar utskottet att Sveriges utvecklingssamarbete behöver utvecklas och skärpas bl.a. när det gäller kvinnors villkor och jämställdhet.<sup>255</sup> Utskottet uttalade sitt stöd för regeringens slutsats att främjande av jämställdhet och förstärkning av kvinnors och flickors situation är en förutsättning för en rättvis och hållbar global utveckling och för möjligheterna att nå FN:s millenniemål. Vidare uppmärksammade utskottet att OECD/DAC menar att risken är stor att millenniemålet om att främja jämställdhet och ökade möjligheter för kvinnor inte kommer att nås.<sup>256</sup> Visserligen äger det rum en utveckling i rätt riktning, men förändringshastigheten är inte tillräckligt hög. Utskottet pekade även på att FN:s millenniemålsrapport visade att könsskillnaderna fortfarande är stora på flera områden (se även avsnitt 8.4).

Det är, enligt utskottet, angeläget att Sveriges biståndsinsatser lyfter fram rätten och tillgången till utbildning för flickor och kvinnor. Utskottet ställde sig även bakom insatser mot människohandel och bekämpande av könsrelaterat våld.

### Utskottets utvärdering av jämställdhetsarbetet

Utrikesutskottet har inom sitt arbete med uppföljning och utvärdering genomfört en uppföljning av jämställdhetsarbetet inom utvecklingspolitiken.<sup>257</sup>

<sup>255</sup> Bet. 2006/07:UU2.

<sup>256</sup> Utbildningsskillnader beroende på kön ska elimineras, helst före 2005 men inte senare än 2015 (millenniemål nr 3).

<sup>257</sup> Bet. 2004/05:UU2, bil. 3, *Jämställdhet inom utvecklingssamarbetet*.

Utvärderingen genomfördes av en projektgrupp som tillsattes av utrikesutskottet. Arbetet utfördes genom en s.k. metautvärdering dvs. att man tog del av andra aktörers utvärderingar inom området. Vidare hade även Utrikesdepartementet och Sida redogjort för projektgruppen för sina respektive arbeten för att utvärdera målet om jämställdhet i utvecklingssamarbetet.

Projektgruppen bekräftar att den svenska politiken för global utveckling även framgent skapar förutsättningar för att jämställdhet kommer att vara centralt i Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Enligt gruppens mening kan riksdagens beslut om politiken för global utveckling på ett positivt sätt bidra till ökad jämställdhet inom utvecklingsområdet. Utvärderingen visade att Sverige i många länder betraktas som ett föregångsland när det gäller jämställdhet inom utvecklingssamarbetet. Projektgruppen uttalade att detta förhållande förpliktar inför framtiden.

Vid den tidpunkt då projektgruppen genomförde sitt arbete saknades ett delmål inom ramen för FN:s millenniemål som omfattade frågor om sexuell och reproduktiv hälsa, vilket uppmärksammades av gruppen. År 2005 skapades emellertid ett nytt delmål som rörde sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter samt en indikator för att mäta måluppfyllelse. I detta sammanhang framhåller gruppen att Sverige sedan många år bedrivit ett aktivt arbete inom detta område. Att främja en trygg och säker sexualitet och en god reproduktiv hälsa i befolkningen har utgjort en hörnsten i det folkhälsopolitiska arbetet. Rätten att själv få välja partner, samlevnadsform och om eller när man ska få barn borde gälla för alla människor. Denna rätt är dock långt ifrån säkerställd, även om det skett vissa förbättringar inom området. Det är viktigt att sprida denna rättighet till alla, och projektgruppen förutsätter, i likhet med utrikesutskottet, att Sverige även fortsättningsvis arbetar aktivt internationellt för människors sexuella och reproduktiva hälsa. Sverige har goda förutsättningar att dela med sig av sin tradition när det gäller upplysningsarbete.

Resultatet av utvärderingen föranledde följande rekommendationer från projektgruppen till utskottet om arbetet med jämställdhet inom utvecklingsfrågorna:

- Tydliggöra det ansvar som faller på Sidas styrelse att noga beakta jämställdhetsfrågorna i utvecklingssamarbetets alla delar.<sup>258</sup>
- Notera svårigheterna att i budgetsammanhang hävda jämställdhetsfrågornas och jämställdhetsinsatsernas betydelse.
- Överväga hur arbetet med uppföljning och utvärdering kan utvecklas för att bli ett användbart verktyg i jämställdhetssträvandena inom utvecklingssamarbetet.
- Ställa högre krav på enskilda organisationer när det gäller uppföljning och utvärdering av hur jämställdhetsaspekterna i utvecklingssamarbetet har fungerat.

<sup>258</sup> Projektgruppen hänvisade bl.a. till att Kvinnorådet för internationellt bistånd hade avvecklats. Detta råd var under åren 1982–2000 ett rådgivande organ till Sida men det hade även till uppgift att sprida information i Sverige om u-landsbistånd.

- Uppmärksamma kvinnojourers möjliga roll i utvecklingssamarbetet.
- Utveckla ett förhållningssätt, t.ex. i form av en uppförandekod eller motsvarande, i jämställdhetsfrågor för de organisationer där Sverige är delaktigt.

Utrikesutskottet har därefter i flera betänkanden återkommit till gruppens resultat och redovisat att man har ställt sig bakom projektgruppens uppfattning.<sup>259</sup>

Sammanfattningsvis visar genomgången av riksdagens beslut och uttalanden att riksdagen har varit både tydlig och konsekvent när det gäller vikten av att Sverige arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv i utvecklingssamarbetet.

## 8.5 Regeringens insatser för jämställdhet i EU-samarbetet

Regeringen har, enligt en promemoria från Statsrådsberedningen 2005, alltsedan EU-medlemskapet 1994 verkat för att öka jämställdhetsfrågornas tyngd i det europeiska samarbetet.<sup>260</sup> Enligt promemorian har denna ambition på senare år stadfäst på en rad sätt. I 2003 års regeringsförklaring angavs att jämställdhetsaspekter skulle integreras i samtliga EU:s politikområden. I regeringsförklaringen 2004 konstaterades att Sverige aktivt driver på det internationella jämställdhetsarbetet inom EU och FN. Regeringen har för riksdagen redovisat en handlingsplan för att stärka styrningen av jämställdhetspolitiken.<sup>261</sup> Inom Regeringskansliet tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp under ledning av Statsrådsberedningen med uppgift att integrera jämställdhetsaspekter i EU:s politikområden. (Se avsnittet nedan om Ansvarsförhållande och organisation.)

Av Statsrådsberedningens promemoria framgår att förutsättningarna för att integrera jämställdhetsperspektivet i EU-politiken är annorlunda än de förutsättningar som gäller för jämställdhetsintegrering i den nationella politiken eftersom såväl beslutsprocesser som arbetsmetoder varierar.<sup>262</sup> Departementens uppgift i det nationella arbetet är att genomföra jämställdhetsintegrering medan deras uppgift i EU-samarbetet är att påverka EU:s institutioner att integrera jämställdhetsdimensionen i politiska processer och beslut. Det finns, enligt promemorian, också skillnader mellan den nationella nivån och EU-nivån när det gäller jämställdhetspolitiska mål och prioriteringar.

För att öka Sveriges förutsättningar att driva jämställdhetsintegrering i EU-politiken bör, enligt promemorian, en tydlig strategi tas fram som både belyser prioriteringar av jämställdhetsfrågor inom EU:s olika politikområden och möjligheter att bygga allianser med likasinnade medlemsländer så att jäm-

<sup>259</sup> Se exempelvis bet. 2004/05:UU2 och bet. 2005/06:UU2.

<sup>260</sup> Statsrådsberedningen, Lars Danielsson, PM 2005-05-10.

<sup>261</sup> Skr. 2002/03:140 och N2004/3108/JÄM.

<sup>262</sup> Näringsdepartementet, *Jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet*, PM 2005-05-03, bilaga till Statsrådsberedningens PM 2005-05-10.

ställdhetsintegrering får genomslag i EU:s processer och beslut. Strategin bör vidare omfatta utbildning och stöd i jämställdhetsintegrering för dem i Regeringskansliet som handlägger och samordnar EU-frågor. Utbildnings- och stödinsatser som riktas till EU-handläggare och EU-samordnare bör därför utformas i det pågående arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet så att dubbelarbete undviks och synergieffekter kan tas till vara.

Någon sådan strategi har inte ännu utarbetats.

### **Ansvarsförhållanden och organisation**

Inom Regeringskansliet är Utrikesdepartementet ansvarigt för att implementera de mål för utvecklingssamarbetet som riksdagen har beslutat om. Utrikesdepartementet är därmed ansvarigt för att genomföra jämställdhetsintegreringen inom såväl departementet som de verksamheter som man har ansvaret för. Departementets uppgift i EU-samarbetet är att påverka EU:s institutioner att integrera jämställdhetsdimensionen i politiska processer och beslut.

När det gäller Sveriges förhållande till EU har Statsrådsberedningen det övergripande samordningsansvaret för att jämställdhetsaspekten ska integreras i samtliga politikområden inom EU. Integrations- och jämställdhetsdepartementet ansvarar, sedan den 1 januari 2007, för att stödja departementen i deras arbete samt för att följa upp och utvärdera insatserna samt föreslå riktlinjer för det fortsatta arbetet. Tidigare hade Näringsdepartementet motsvarande ansvar.

Uppföljningen visar att inom Regeringskansliet är ansvaret för jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet inom EU oklart. Detta grundas på att olika tjänstemän som arbetar med EU-samordning och jämställdhet vid Utrikesdepartementet hänvisar till varandra, till tjänstemän vid Statsrådsberedningen och Näringsdepartementet samt till tjänstemän som arbetar med jämställdhet vid Sida.

Det finns emellertid en struktur för integreringsarbetet. Respektive enhet ska svara för arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i de verksamheter och processer, dvs. sakfrågor, geografiska eller tematiska områden som de har ansvaret för. Stöd till departementets integreringsarbete lämnas av dels departementets samordnare, dels kontaktpersoner vid enheterna som ingår i departementets arbetsgrupp för jämställdhetsintegrering.

Inom Regeringskansliet finns som tidigare nämnts en interdepartemental arbetsgrupp som leds av kansliet för EU-samordning i Statsrådsberedningen. Enligt Statsrådsberedningens promemoria skulle arbetsgruppen i ett första skede verka från juni 2005 till juni 2006. Arbetsgruppens uppdrag är att konkretisera målet om att integrera jämställdhetsaspekter i EU:s politikområden. Uppdraget preciserades enligt följande:

- att identifiera aktuella EU-frågor där Sverige i dag driver jämställdhetsfrågorna,
- att identifiera EU-frågor där ett jämställdhetsperspektiv är relevant och prioritera vilka av dessa som Sverige bör driva i dag och framöver,

- att lämna förslag till arbetsformer för att ta fram svenska positioner för jämställdhetsintegreringen inom olika politikområden och för att bygga allianser med likasinnade medlemsstater i syfte att få genomslag för jämställdhetsintegreringen i EU-politiken.

Arbetsgruppen har enligt muntliga uppgifter i februari 2007 färdigställt en slutrapport, men den är ännu inte beslutad av projektgruppen och det är därmed oklart när gruppens slutrapport lämnas.

## 8.6 Utrikesdepartementets arbete med jämställdhetsintegrering

### Särskilda områden

Under de två senaste åren har jämställdheten inom utvecklingssamarbetet jämte fyra andra områden särskilt uppmärksammats av regeringen.<sup>263</sup> Jämställdhet ska tillsammans med övriga områden vara föremål för en dialog med samarbetsländerna samt i kontakter med andra givare och multilaterala aktörer. Särskilda ekonomiska insatser eller policyprioriteringar kunde även bli aktuella.<sup>264</sup>

Regeringen har framfört att den ska förstärka och fördjupa insatserna på huvudsakligen tre områden: arbetet med jämställdhetsintegrering, kvinnors och flickors hälsa och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) inklusive forskning samt bekämpningen av könsrelaterat våld. På området jämställdhetsintegrering ska genomförda analyser följas upp och satsningar på metodutveckling ska intensifieras. Utbildningar inom Utrikesdepartementets verksamhetsområden planerades.

Utlandsmyndigheternas uppgifter när det gällde att bl.a. främja jämställdheten skulle särskilt betonas.

Av budgetpropositionen för 2007 framgår att jämställdhet även fortsättningsvis är ett av de områden som regeringen prioriterar när det gäller utvecklingssamarbetet. Arbetet ska, enligt regeringen, inriktas på följande teman: jämställdhetsintegrering, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) samt att bekämpa könsrelaterat våld.

Regeringen redovisar att man avser att avsätta ökade resurser för att stoppa människohandel och återanpassa kvinnor och barn som utsätts för människohandel till ett normalt liv i sina hemländer. Den internationella handeln med främst flickor och kvinnor är en av de grövsta formerna av våld mot kvinnor. Denna handel måste, enligt regeringen, bekämpas med kraft.

<sup>263</sup> De övriga områdena var: smittsamma sjukdomar inklusive hiv/aids; konflikthantering, konfliktförebyggande och fredsbyggande; sysselsättning och arbetsmarknad; samt en miljömässigt hållbar utveckling.

<sup>264</sup> Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*, utgiftsområde 7 och prop. 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt eget liv*.

Under 2007 avser regeringen att ytterligare förstärka Sveriges arbete och bidrag till jämställdhetsintegrering i relation till EU och i det multilaterala samarbetet. Utrikesdepartementet uppger att de åtgärder som planeras för att att driva på arbetet med jämställdhetsintegrering inom EU är insatser i samband med förhandlingar av ett meddelande om jämställdhetsintegrering och aktuella rådsslutsatser (se avsnitt 8.8). Vidare planerar departementet en uppföljning av de rådsslutsatser som antogs 2006 rörande män och jämställdhet, indikatorer för institutionella mekanismer när det gäller uppföljning av deklARATIONEN från Peking, arbetet för att förhindra och bekämpa människohandel på grundval av EU:s handlingsplan. Vid departementet arbetar man för närvarande med en promemoria som innehåller en raminstruktion för jämställdhetsintegrering med svenska ståndpunkter och en svensk förhandlingslinje.

### **Handlingsplan för att genomföra jämställdhetsintegrering**

År 2004 antog regeringen en plan för att genomföra jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet.<sup>265</sup> Insatsen grundades på en skrivelse från regeringen, i vilken departementen fick i uppdrag att utarbeta handlingsplaner för integrering av ett jämställdhetsperspektiv inom respektive politik- och ansvarsområden.<sup>266</sup> Planen syftar till att förstärka Regeringskansliets arbete med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten fram t.o.m. den 31 december 2009. Denna plan kompletteras med årliga handlingsprogram, som beslutas av regeringen.

Utrikesdepartementet har varje år sedan 2004 fastställt planer för jämställdhetsintegrering. I sin arbetsplan för 2004 konstaterade departementet att trots många års arbete med jämställdhetsfrågor i Sveriges internationella arbete och i utvecklingssamarbetet var resultatet tämligen magert i alltför många hänseenden. Enligt promemorian stod det klart att departementets arbetssätt behövde förändras för att öka effekterna av arbetet.<sup>267</sup>

Inom departementet finns även en arbetsgrupp med ansvar för samordning, förstärkning av och stöd till arbetet. Gruppen har bl.a. tagit fram en plan för arbetet med handlingsplanen för integrering av ett konsekvent jämställdhetsperspektiv i departementets verksamhet. Utformningen av planen har bl.a. grundats på jämställdhetsanalyser inom departementets ansvarsområde som en utgångspunkt för att identifiera mål och indikatorer i Utrikesdepartementets handlingsplan.

Inom departementet genomfördes jämställdhetsanalyser under 2004 och 2005. De analyser som rörde utvecklingssamarbetet inom EU bestod av två delar. Den ena delen var en genomgång av EU:s landstrategier för Bolivia och Tanzania.<sup>268</sup> Den andra delen var en genomgång av berörda rådsarbetsgrupper

<sup>265</sup> Regeringskansliet, N2004/3108/JÄM.

<sup>266</sup> Skr. 2002/03:140, *Jämt och ständigt*.

<sup>267</sup> Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, UD:s arbetsplan, Bilaga 4.

<sup>268</sup> Utrikesdepartementet, *Jämställdhetsanalys, EU-gruppen, GU*, promemoria 2005-03-01.

och aktuella frågor under 2005 där Sverige drev ett jämställdhetsperspektiv.<sup>269</sup>

Av Utrikesdepartementets handlingsplan för jämställdhetsintegrering för 2006 framgår att vissa mål omfattar departementets insatser när det gäller EU:s utvecklingssamarbete. Sådana mål är:<sup>270</sup>

- att ett relevant och tydligt jämställdhetsperspektiv ska integreras i samtliga relevanta planerings- och styrningsinstrument, exempelvis ståndpunktspromemorior och
- att instruktioner, svenska positioner och ståndpunkter inför möten, besök och förhandlingar ska innehålla tydlig information om köns- och jämställdhetsdimensionen av frågor eller sammanhang som berörs eller som är anledning till mötet, besöket eller förhandlingarna.

Av intervju med företrädare för Utrikesdepartementet framgår att planerna ska följas upp årligen i samband med departementets verksamhetsplanering. Utrikesdepartementet har dock inte presenterat något resultat från departementets egen uppföljning av Sveriges arbete med jämställdhetsintegreringen i EU:s biståndspolitik.

## 8.7 Sidas arbete med jämställdhetsintegrering

Inom Sida ska jämställdhetsintegrering ske i allt utvecklingsarbete i enlighet med riksdagens beslut om politiken för global utveckling. Det innebär att alla som planerar och bereder biståndsinsatser ska tillämpa den policy som Sida har fastställt för jämställdhetsintegreringen. Sidas ledning är ytterst ansvarig för att detta också sker.

Under 2005 reviderades Sidas policy för att främja jämställdhet i biståndet.<sup>271</sup> Under 2006 har Sida tagit fram en första version av en manual för att integrera jämställdheten i utvecklingssamarbetet. Denna manual är relativt lik den handbok som kommissionen använder i sitt arbete med jämställdhetsintegrering (se avsnitt 8.3). Vid Sida är tanken att manualen ska vara ett levande dokument som utvecklas allteftersom man får erfarenheter av tillämpningen. Det finns dock ingen vägledning i manualen om hur Sidas personal ska föra en dialog med andra givare, exempelvis kommissionen och övriga medlemsländer. Enligt muntliga uppgifter från Sida pågår för närvarande ett arbete inom Sida där man försöker hitta ett generellt angreppssätt för integrering av tvärgående frågor t.ex. jämställdhet och miljö när det gäller dialogen med andra givare.

<sup>269</sup> Utrikesdepartementet, *Underlag om aktuella EU-frågor inom rådskonstellationen GAERC, externa relationer, där Sverige driver ett jämställdhetsperspektiv*, arbetspapper 2005-10-05.

<sup>270</sup> Utrikesdepartementet, *Utkast Handlingsplan för Utrikesdepartementets arbetet med jämställdhetsintegrering i verksamheten år 2006*, arbetspapper 2006-03-29, rev. 2006-07-10. (Detta utkast har enligt UD senare fastställts.)

<sup>271</sup> Sida, *Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation*, oktober 2005.

Vidare har Sida utvecklat ett ”helpdesksamarbete” med två svenska universitet. Syftet är att tillgodose Sidas behov av kunskap och rådgivning när det gäller att integrera ett genusperspektiv i bl.a. fattigdomsanalyser.

Sidas jämställdhetsrådgivare ingår i kommissionens expertgrupp för genderfrågor.

## 8.8 Svenska insatser för jämställdhet inom EG – några exempel

Enligt uppgifter från Sida har sedan medlemskapet 1995 Sverige konsekvent drivit att insatser som främjar jämställdhet ska genomsyra allt utvecklingssamarbete. Sveriges principfasta hållning har, enligt uppgift från Sida, väckt både motstånd och munterhet när man har fört fram sådana synpunkter i olika sammanhang. Tillsammans med likasinnade givarländer har Sverige varit pådrivande för att åstadkomma en positiv utveckling inom både kommissionen och i det praktiska utvecklingssamarbetet. Sida menar dock att det återstår ett betydande arbete för att jämställdhetsperspektivet ska bli tydligt integrerat i EU:s utvecklingssamarbete.

De frågor som Sverige i första hand har drivit, enligt företrädare för Sida är:

- att EG:s insatser ska grundas på landstrategier som innebär att jämställdhetsaspekter kan beaktas.
- att genomföra en likartad projektberedning som innebär att fattigdomsfrågor och jämställdhetsintegreringen ska utgöra en grund för insatserna.
- att Sida ger stöd till kommissionen i jämställdhetsarbetet. Ett aktuellt exempel gällde stöd till kommissionen med att genomföra genderanalyser i AVS-ländernas landstrategier 2006.

Sida har rekryterat och finansierat totalt fem nationella experter som har tjänstgjort vid kommissionen under perioden 1995–2005. Stödet upphörde eftersom Sverige ansåg att kommissionen själv borde anställa en person med ansvar för jämställdhetsfrågor och därigenom svara för kostnaderna. Inom GD Utveckling har man därefter tillsatt en person som bl.a. har ett sådant ansvar.

I en debattartikel från mars 2006 pekar Sidas överdirektör på att ett intensivt svenskt lobbyarbete låg bakom den femåriga handlingsplan för jämställdhet som kommissionen antog 2001. Av artikeln framgår att kommissionen under senare tid hade antagit policydokument och riktlinjer, men Sidas företrädare menade att det är en stor utmaning för kommissionen att omsätta policyn i praktisk handling. Det krävdes, enligt Sida, en viljeyttring från den högsta ledningen som därefter följs upp på alla nivåer i hierarkin. Den dåva-



rande handlingsplanen hade löpt ut och det fanns således behov av fortsatta åtgärder.<sup>272</sup>

Både Sida och kommissionen har genomfört utvärderingar av jämställdhetsarbetet i utvecklingssamarbetet under 2002 respektive 2003. Resultat från dessa studier låg sedan till grund för att Sida och kommissionen anordnade ett gemensamt seminarium. (Se även avsnitt 8.9.)

### **Erfarenheter från rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer och Sveriges representanter på fältet**

Samtliga svenska företrädare i rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer och vid representationen på fältet framhåller att jämställdhet är en av de frågor som Sverige har drivit i samarbetet med kommissionen och övriga medlemsstater. Enligt företrädare för Sida har man ända sedan Sverige gick med i unionen konsekvent tagit upp jämställdhetsfrågorna i kommittéarbetet.

I uppföljningen har vi gått igenom befintlig åiterrapportering från de kommittéer som ingår i uppföljningen för 2005 och delar av åiterrapporteringen för 2006. På grundval av denna genomgång konstateras att det finns exempel på att de svenska företrädarna har ställt frågor till kommissionen om hur jämställdhetsaspekter ska integreras i ett program för budgetstöd i El Salvador.<sup>273</sup> Ett annat exempel rör ett vattenförsörjningsprogram i Tanzania där den svenske företrädaren i sina skriftliga kommentarer frågade kommissionen om på vilket sätt kommissionen förväntade sig att kvinnor skulle dra fördel av programmet. Sverige framhöll i sina kommentarer att det behövs ett övervakningssystem som omfattar könsspecifik data och könsuppdelad statistik för att säkerställa att så också blir fallet.<sup>274</sup> Därutöver har den svenska företrädaren i CARDS-kommittén vid några tillfällen uppmärksammat jämställdhetsfrågorna på grundval av de instruktioner som har lämnats av Utrikesdepartementet. I EG:s årsprogram för Kosovo och EG:s handlingsprogram för Makedonien 2005 tog man inte upp jämställdhetsfrågor överhuvudtaget.<sup>275</sup> Vidare saknades jämställdhet tillsammans med övriga tvärfrågor som miljö när det gällde EG:s handlingsprogram för Albanien 2005. Företrädare för GD Utvidgning, som ansvarade för CARDS-kommittén, kommenterade vid ett möte med Sidas verksamhet att de uppskattade Sverige som en aktiv medlemsstat, men de var inte förtjusta över ”att ständigt få lyssna till förmaningar om jämställdhet.”<sup>276</sup>

<sup>272</sup> www.sida.se, debattartikel av Staffan Herrström, Per Knutsson, Eva Naukhoff, Lotta Sylwander, Susanne Wadstein och Johan Åkerblom 23 mars 2006.

<sup>273</sup> ALA-committee 194, October 12, 2005 *Comments from Sweden*, October 5 2005.

<sup>274</sup> Sida, *Sammanträde med EDF-kommittén den 9 mars 2005*, Reserapport 2005-04-06.

<sup>275</sup> Utrikesdepartementet, *Instruktion för CARDS-kommittémötet den 25 februari 2005*, Utrikesdepartementet, *Instruktion för CARDS-kommittémötet den 15 mars 2005*, Utrikesdepartementet, *Rapport från CARDS-kommittémötet den 25 februari 2005* och Utrikesdepartementet, *Rapport från CARDS-kommittémötet den 15 mars 2005*.

<sup>276</sup> Sida, *Sida-mission till EU-kommissionen*, (Förretningsmannens reserapport) Beslut nr 2006-294, 2006-02-13.

Av intervjuer med de svenska företrädarna vid sex svenska delegationer i fält framgår att jämställdhet är en fråga som de ibland tar upp med kommissionen.

Sammanfattningsvis kan sägas att jämställdhetsfrågorna har varit en av de frågor som de svenska företrädarna i genomförandekommittéer och i fält har väckt. På grundval av befintliga återrapporteringar för 2005 och några rapporter för 2006 från de kommittéer som vi har studerat kan sägas att jämställdhet inte är den vanligaste frågan som Sverige har tagit upp. Vi har dock inte gått igenom de förslag som kommittéerna har behandlat. Detta kan innebära att kommissionen redan på ett tidigt stadium har beaktat jämställdhetsaspekter och att svenska kommentarer därför inte behövdes.

### **Meddelande om jämställdhetsintegrering – ärendets gång**

Som framgått av kommissionens färdplan för jämställdhet skulle kommissionen publicera ett meddelande om jämställdhetsintegrering när det gällde utvecklingssamarbetet under 2006. Kommissionen presenterade ett meddelande i mars 2007. I uppföljningen har vi följt det svenska agerandet i detta ärende.

Frågan om att utveckla EU:s strategier om jämställdhet i utvecklingssamarbetet väcktes av kommissionen vid ett möte med medlemsstaternas genderexperter i januari 2005. Den dåvarande svenska nationella experten var ansvarig för innehåll och förberedelser av mötet. I expertgruppen ingår Sidas jämställdhetsrådgivare. Mötet leddes av en chef vid GD Utveckling. Hon lyfte fram att en av de stora utmaningarna för att genomföra jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet är att fastställa en gemensam vision för EU som omsätts i praktisk handling av både kommissionen och medlemsländerna.<sup>277</sup>

Mot denna bakgrund utarbetade kommissionen ett utkast till ett meddelande om jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet. Kommissionens utkast bereddes av expertgruppen för genderfrågor i maj 2006. Tanken var att kommissionen skulle anta meddelandet i tid för att rådet skulle kunna behandla och eventuellt anta rådsslutsatser om meddelandet i september 2006.

En Sidatjänsteman, som ingår i expertgruppen, lämnade skriftliga synpunkter på kommissionens utkast. Synpunkterna hade tagits fram i samråd med Utrikesdepartementets jämställdhetsrådgivare. Enligt återrapporteringen framfördes från svenskt håll både positiva och negativa synpunkter och övriga medlemsstater hade framfört liknande synpunkter som den svenska företrädaren.<sup>278</sup>

Därefter hade inte expertgruppen några fler möten utan man förväntade sig att kommissionen, med beaktande av medlemsstaternas synpunkter, skulle

<sup>277</sup> European commission, DG Development, *Minutes of the Member States' Gender Expert Meetings on 18 January, 2005*, DEV/B/3/D1864.

<sup>278</sup> Sida, *Meeting of gender experts in Brussels: EC gender equality policy and gender mainstreaming of EC Country Strategy Papers in ACP-countries*, 2006-05-24.

lägga fram ett meddelande som sedan skulle behandlas i den berörda rådsarbetsgruppen, Allmänna biståndsgruppen.

Vid intervju med tf. generaldirektören vid GD Utveckling i november 2006 framkom att det var oklart om det planerade meddelandet skulle bli ett meddelande eller inte, eventuellt skulle underlaget publiceras som ett arbetspapper. Ett arbetspapper från kommissionen har inte politiskt samma status som ett meddelande eftersom det inte formellt behöver antas av kommissionskollegiet utan kan utfärdas av enskilda generaldirektörer. Arbetspapper blir inte regelmässigt föremål för behandling av rådet. Vidare sänds inte arbetspapper alltid till medlemsstaternas nationella parlament, vilket sker med meddelanden från kommissionen. Vid intervjun fick vi intryck av att företrädare för andra generaldirektorat som hade konsulterats i frågan inte lade samma vikt som GD Utveckling vid att ett meddelande lades fram.

Även en annan Sidatjänsteman, som har tjänstgjort vid kommissionen, fick av sina tidigare kolleger vetskap om att kommissionen inte skulle publicera det planerade meddelandet i frågan. I ett e-brev den 18 december 2006 till en tjänsteman vid Utrikesdepartementet med kopia till flera berörda tjänstemän vid departementet förmedlades denna information. I brevet föreslår Sidatjänstemannen att Utrikesdepartementet tillsammans med övriga medlemsstater bör utöva påtryckningar på kommissionen och undersöka om medlemsstaterna kan ta ett gemensamt initiativ som syftar till att påverka kommissionen att publicera meddelandet om jämställdhetsintegrering.<sup>279</sup>

Den 21 december 2006 besökte tjänstemän från Utrikesdepartementet kommissionen. De fick då information av högre chefer vid policyenheten vid Rådssekretariatet, EuropeAid, GD Utveckling och GD Yttre förbindelser om kommissionens planerade insatser. Av mötesdokumentationen framgår att frågan om ett meddelande om jämställdhet i utvecklingssamarbetet hade behandlats som en övrig fråga. Kommissionens företrädare aviserade att man inte skulle utfärda något meddelande om jämställdhetsintegrering under 2007. Däremot skulle man komma med ”ett dokument av något slag” och rådsbehandling av denna fråga förväntades. I återrapporteringen från mötet föranledde denna information inte någon särskild kommentar om att Sverige på något sätt borde agera i frågan.<sup>280</sup> En UD-tjänsteman som deltog vid mötet hade fått motsvarande information från Sidatjänstemannen genom den ovan nämnda brevväxlingen mellan Sidatjänstemannen och ansvariga vid departementet.

Den 10 januari 2007 behandlade allmänna biståndsgruppen arbetsprogrammet för det tyska ordförandeskapet och rådets 18-måndersprogram. Av den svenska förhandlarens återrapportering framgår att vid detta möte väckte ett antal medlemsstater frågan om att det var väsentligt att kommissionen presenterade ett meddelande om jämställdhet. Till skillnad från återrapporteringar

<sup>279</sup> Mejlväxling mellan Sida- och UD-tjänstemän 2006-12-18.

<sup>280</sup> Utrikesdepartementet, enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, EU-gruppen, *Punkter ur Jan Knutssons besök i Bryssel 21 december 2006*, arbetspapper 2006-12-21.

från andra möten, som vi har tagit del av, framgår dock inte vilka medlemsstater som väckte frågan.

Enligt återrapporteringen betonade flera medlemsstater vikten av att dokumentet för diskussion kring jämställdhet blir i form av ett meddelande eftersom ett meddelande har en större politisk tyngd än ”bara” ett arbetspapper. Kommissionen bekräftade under mötet att man efter ett bilateralt möte mellan Tysklands förbundsminister för ekonomiskt samarbete och utveckling Wieczorek-Zeul och kommissionär Lois Michel hade accepterat att presentera underlaget i form av ett meddelande.<sup>281</sup> I instruktionen för det aktuella mötet saknades en instruktion om att den svenska förhandlaren skulle ta upp denna fråga.<sup>282</sup>

Utrikesdepartementet har därefter redovisat att frågan om jämställdhetsintegrering väcktes av flera länder, Storbritannien, Nederländerna, Danmark, Spanien, Finland och Sverige. Vidare framhåller departementet att ”man bör dock vara försiktig med att dra slutsatser om vilket land som väcker en fråga vid ett visst möte. I ett EU med nu 27 medlemmar görs inte alltid nationella inlägg, det viktiga är resultatet. Skulle vi verka för att just Sverige måste kunna visa i rapporteringen hem att vi tagit upp en fråga, skulle vi bidra till att implodera förhandlingsmaskineriet i Bryssel. Tvärtom vill Sverige verka för större effektivitet i arbetsformer och så långt som möjligt fördela arbetet mellan länderna. Österrike och Polen tillhör t.ex. länder som ofta värnar om jämställdhetsfrågorna, men vid det aktuella mötet valde man att inte gå in eftersom frågan redan var täckt.”<sup>283</sup>

Vidare framhåller Utrikesdepartementet att före det aktuella råds-mötet bedrev en Sidatjänsteman ett lobbyarbete inom ramen för ett jämställdhetsnätverk för att ett meddelande skulle tas fram. Personer som ingår i nätverket utövade sedan påtryckningar på ordförandelandet, vilket ledde till det bilaterala mötet mellan ordförandelandets förbundsminister och kommissionären. Enligt Utrikesdepartementet var det lobbyarbetet som föregick råds-mötet som hade effekt i frågan.

Den 8 mars 2007 publicerade till slut kommissionen meddelandet om jämställdhetsfrågor inom utvecklingssamarbetet.<sup>284</sup> Meddelandet diskuterades vid allmänna biståndsgruppens möte den 15 mars.

Av instruktionerna till den svenske representanten vid mötet framgår att Sverige välkomnar meddelandet och menar att det speglar flera av de kommentarer som Sverige och andra engagerade länder hade lämnat. Det uppmärksammas dock att några för Sverige viktiga aspekter har lämnats utan

---

<sup>281</sup> Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, *Utrikesdepartementet dnr 6*, telefax 2007-01-10.

<sup>282</sup> Utrikesdepartementet, *Instruktion inför mötet i allmänna biståndsgruppen den 10 januari 2006*, telemeddelande Mnr UD-2/20070110-3.

<sup>283</sup> Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-02-27.

<sup>284</sup> KOM(2007) 100.

hänsyn. Enligt instruktionen hade frågan en hög prioritet.<sup>285</sup> Diskussionerna har därefter fortsatt vid ytterligare möten i allmänna biståndsguppen.<sup>286</sup>

## 8.9 Utvärderingar av jämställdhet i utvecklingssamarbetet

En norsk forskare har gjort en syntesstudie av erfarenheter från totalt nio utvärderingar av jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet.<sup>287</sup> Studien omfattar utvärderingar som har utförts under perioden 2003–2006 av den brittiska biståndsmyndigheten DFID, den norska biståndsmyndigheten, Norad, EG, ILO, OECD/DAC, Sida, UNDP och två utvärderingar av Världsbanken. Även nyare litteratur inom området refereras.

I studien slår forskaren fast att sedan 2002 har det varit en ökad internationell uppmärksamhet kring hur strategin för jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet har tillämpats. Slutsatserna från de genomförda utvärderingarna pekar i samma riktning enligt följande:

- arbete med att befästa jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet har varit nedprioriterat,
- resurser till att implementera policies och strategier har uteblivit,
- fokus har skiftat till andra områden och
- en systematisk resultatrapportering saknas.

Jämställdhetsintegrering anses vara en bra strategi för att åstadkomma jämställdhet i utvecklingssamarbetet, men den har inte tillämpats på ett framgångsrikt sätt. Strategin har inte kompletterats med resurser och arbetsmetoder. Detta beror, enligt rapporten, bl.a. på decentralisering av biståndet till ambassader och landkontor, nya biståndsformer som innebär en harmonisering av biståndet och en ökad användning av budgetstöd. Principen om att insatserna ska grundas på samarbetslandets egna fattigdomsstrategier har bidragit till att osynliggöra kvinno- och jämställdhetsfrågorna. Enligt rapporten innebär detta förhållande att jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet ställs inför nya utmaningar.

I de genomförda utvärderingarna finns ett antal rekommendationer för att komma till rätta med den bristande jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet. Dessa rekommendationer är:

- att organisationen måste ha klara mål för sin verksamhet att genomföra jämställdhetsintegreringen,

<sup>285</sup> Utrikesdepartementet, *Instruktion inför möte i allmänna biståndsguppen den 15 mars 2007*. Mnr UD-2/20070315-1

<sup>286</sup> Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, *Rapport från möte den 15 mars 2007 i Allmänna biståndsguppen* och *Rapport från möte den 22 mars i Allmänna biståndsguppen*.

<sup>287</sup> Norad, *Erfaringar fra evalueringer av kvinne- og likestillingsrettet bistand*, Syntesrapport 2006/1.

- att det behövs ett tydligt och ett starkt ledarskap,
- att arbetet förankras i organisationen,
- att arbetet behöver organiseras bättre än vad som har varit fallet,
- att öronmärkta medel tillförs för innovativa projekt,
- att resultat från arbetet med jämställdhetsintegrering efterfrågas av ledare/chefer,
- att mekanismer för att tydliggöra ansvarsförhållanden tas fram,
- att kompetens på landkontoren utvecklas och
- att betona och ta till vara samarbetslandets egna kompetens om jämställdhet.

I alla utvärderingar efterlyses bättre resultatrapportering samtidigt som man konstaterar att detta inte är helt enkelt när det gäller de nya biståndsformerna. En slutsats som redovisas i rapporten är att de nya biståndsformerna skapar möjligheter för att jämställdhetsintegrering ska bli en viktig fråga på den politiska dagordningen. Frågor som rör både budgetstöd och harmonisering hanteras i budget- och planeringssammanhang, vilket medför att krav ställs på uppnådda resultat även när det gäller jämställdhet. Därmed blir det också angeläget att kunna visa att framsteg har uppnåtts.

Vidare har Världsbanken efter att den norska studien publicerades gjort en ytterligare utvärdering av jämställdhetsintegreringen som grundas på genomförda utvärderingar i totalt elva bilaterala och multilaterala organisationer.<sup>288</sup> I studien bekräftas att jämställdhetsintegreringen bedöms vara en bra strategi för att uppnå jämställdhet. Vidare betonas bl.a. vikten av uppföljning av jämställdhetsintegreringen i fält för att klargöra vilka resultat som uppnås. Det behövs även, enligt rapporten, resurser vid fältkontoren när det gäller såväl genusexpertis som finansiella resurser för att uppnå önskvärda resultat.

---

<sup>288</sup> The World Bank, Annika Törnqvist, *Gender Mainstreaming Evaluations: An Assessment*, December 10<sup>th</sup> 2006.

## 9 Svenska enskilda organisationer i EU:s biståndspolitik

I detta kapitel ges en redogörelse för riksdagens ställningstaganden om enskilda organisationer i EU-samarbetet. Vidare redovisas regeringens hantering av frågan. Även förutsättningar för svenska enskilda organisationer att söka och få EU-bidrag för verksamhet som rör utvecklingssamarbetet eller det humanitära biståndet behandlas. Av redovisningen framgår bl.a. följande:

- På grundval av en granskning av Riksdagens revisorer beslutade riksdagen 1999 att ge regeringen till känna att det behövdes en övergripande översyn av de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet. Denna borde, enligt tillkännagivandet, innehålla en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer. Utrikesutskottet uttalade i anslutning till riksdagsbehandlingen att det delade revisorernas bedömning att det fanns ett behov av att belysa de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag. Regeringen har inte vidtagit någon åtgärd med anledning av riksdagens tillkännagivande. (Avsnitt 9.1.)
- Med undantag för den strategi som Utrikesdepartementet beslutade om 1996 saknas det aktuella strategier, mål eller riktlinjer för det svenska EU-samarbetet i förhållande till enskilda organisationer. (Avsnitt 9.2.)
- Svenska enskilda organisationer har i förhållande till enskilda organisationer i andra medlemsstater beviljats en relativt liten andel av EU-bidragen för att finansiera projekt. (Avsnitt 9.5.)

### 9.1 Riksdagens behandling

Riksdagen har vid flera tillfällen behandlat frågor som rör bidrag till enskilda organisationer. Vid dessa tillfällen har riksdagen understrukt vikten av bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer.<sup>289</sup> Insatser genom enskilda organisationer anses vara ett viktigt och framgångsrikt komplement till det övriga utvecklingssamarbetet. I samband med riksdagens behandling av propositionen om Sveriges politik för global utveckling framhöll utrikesutskottet att samarbetet med svenska och internationella enskilda organisationer borde stärkas och att samarbetet skulle vara brett och omfatta såväl det konkreta utvecklingssamarbetet som policyutformning på utvecklingsområdet. Den svenska politiken för global utveckling skulle vidare formuleras och genomföras i nära dialog med enskilda organisationer.<sup>290</sup>

I ett internationellt perspektiv kanaliseras en relativt stor del av det svenska biståndet genom enskilda organisationer. År 2005 gick 13 % av det bilaterala

<sup>289</sup> Bet. 1999/2000:UU2 och 2000/01:UU2.

<sup>290</sup> 2003/04:UU3.

biståndet genom enskilda organisationer. Andra OECD-länder som fördelar en stor del biståndsmedel till enskilda organisationer är Nederländerna, Storbritannien och Japan.<sup>291</sup>

Riksdagens revisorer granskade 1999 det bilaterala utvecklingssamarbetet.<sup>292</sup> I granskningen ingick frågor om enskilda organisationer som bl.a. omfattade bidrag från EU till dessa. Revisorerna fann att de svenska enskilda organisationerna hade beviljats en liten andel EU-bidrag jämfört med enskilda organisationer i flertalet andra länder. Enligt revisorernas bedömning borde det finnas utrymme för svenska enskilda organisationer att i större utsträckning finansiera delar av verksamheten med EU-bidrag. Revisorerna föreslog att en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer borde genomföras. Enligt revisorerna borde utvärderingen bl.a. innehålla principer för urval och fördelning av medel mellan organisationerna samt kopplingen mellan enskilda organisationers benägenhet att söka EU-bidrag och Sidas årliga anslag.

Revisorerna konstaterade vidare att varken regeringen eller Sida hade haft ett underlag för att bedöma effekterna av de insatser som Sida hade gjort. Enligt revisorerna borde regeringen därför ta initiativ till att ta fram ett sådant underlag. Det bör i sammanhanget nämnas att riksdagens revisorer även påpekade att en översiktlig bild av hur mycket medel svenska enskilda organisationer totalt hade beviljats varken fanns hos Sida eller Utrikesdepartementet.

I samband med riksdagens behandling av revisorernas förslag framhöll utrikesutskottet att man delade revisorernas bedömning att det fanns ett behov av att belysa de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag. Utskottet menade att det skulle vara olyckligt om det uppstod någon motsättning mellan EU-finansiering och Sidafinansiering.<sup>293</sup> Enligt utskottets mening måste samarbetet med de enskilda organisationerna präglas av långsiktighet och en väl genomtänkt strategi. Utöver vad revisorerna hade anfört ansåg utskottet att detta i sin tur reste övergripande frågor om organisatorisk uppbyggnad, representativitet och legitimitet, men även mer praktiska frågor om bl.a. kvalitativa krav samt system för styrning och kontroll. Utskottet föreslog att riksdagen skulle ge regeringen till känna att det behövdes en övergripande översyn över de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet och att denna, som revisorerna hade föreslagit, borde innehålla en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer. I ett tillkännagivande till regeringen ansåg utskottet att en sådan översyn borde ske i de former som regeringen bedömde vara lämpliga. Riksdagen följde utskottets förslag.<sup>294</sup>

I regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser redovisas vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av riksdagens tillkännagivande. När det gäller riksdagens tillkännagivande med anledning av reviso-

---

<sup>291</sup> OECD/DAC genom Sida.

<sup>292</sup> Förslag till riksdagen 1998/99:RR9, *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*.

<sup>293</sup> Bet. 1999/2000:UU2.

<sup>294</sup> Bet. 1999/2000:UU2 .



ernas förslag rörande enskilda organisationer tog regeringen upp frågan enligt följande:

Den 15 maj 2003 beslutade regeringen propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122). Propositionen innebär en bredare syn på de villkor och sammanhang som styr den globala utvecklingen. Den roll enskilda organisationer, företag och andra privata och statliga aktörer har kommer att tillmätas ökande betydelse i den svenska politiken för global utveckling. Utvärdering av utvecklings-samarbetet kommer också att få större betydelse och bedrivs i nya former. Hela frågan om enskilda organisationers roll i det svenska utvecklings-samarbetet kommer därför att belysas och behandlas på olika sätt och i olika fora under det kommande året. Regeringen finner det inte ändamålsenligt att nu göra en specifik utredning av det slag som revisorerna föreslår.<sup>295</sup>

Detta innebär således att regeringen inte har vidtagit någon åtgärd med anledning av riksdagens tillkännagivande.<sup>296</sup>

Regeringen uppmärksammade frågan om enskilda organisationer inom EU-samarbetet i budgetpropositionen för 2001. Av redovisningen framgick att Sverige inom EU-samarbetet hade medverkat till att bilda en verkställighetskommitté för utvecklingssamarbetet genom europeiska enskilda organisationer.<sup>297</sup> Sverige hade också aktivt bidragit till att nya och enklare riktlinjer för EU:s samarbete med enskilda organisationer hade utvecklats. Skälet var, enligt regeringen, att underlätta för svenska enskilda organisationer att söka EU-bidrag och för att utveckla policyn om det civila samhällets roll i utvecklingsansträngningarna.

Utrikesutskottet hade inget att erinra mot regeringens redovisning i budgetpropositionen.<sup>298</sup> Redovisningen i budgetpropositionen vad gäller arbetet med EU-bidragen till svenska enskilda organisationer har därefter varit sparsam. Regeringen har berört frågan om samarbetet mellan EU och enskilda organisationer i sin årliga skrivelse om verksamheten i EU. Av denna framgår bl.a. att det s.k. samfinansieringsstödet (co-financing) från EU till enskilda organisationer har "lidit av samma byråkratiska tröghet som andra delar av EG:s utvecklingssamarbete, bl.a. på grund av komplicerade procedurer och regelverk, liten eller ingen öppenhet i beslutsfattandet samt stora förseningar vad gäller avtal och betalningar". Vidare sägs att svenska enskilda organisationer därför i vissa fall avstått från att söka samfinansieringsmedel från kommissionen.<sup>299</sup>

<sup>295</sup> Regeringens skrivelse 2003/04:75.

<sup>296</sup> Sida har gjort en uppföljning med namnet "*Managing the NGO Partnership*" (1999). Sida gör löpande systemrevisioner av alla ramorganisationer vilket innebär att man analyserar hur en organisation arbetar genom att granska rutiner och system inom organisationen. Sida har även genomfört utvärderingar av ett antal organisationer.

<sup>297</sup> Prop. 2000/2001:1, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

<sup>298</sup> Bet. 2000/01:UU2.

<sup>299</sup> Skr. 2001/02:160.

## 9.2 Regeringens strategi och mål samt Sidas åtgärder

I en strategi för EU:s utvecklingssamarbete (1996) som presenterats för utrikesutskottet pekade Utrikesdepartementet på att stödet via enskilda organisationer var en prioriterad sektor för svenskt utvecklingssamarbete inom ramen för EU-samarbetet. Målet för EU-arbetet i denna del skulle effektivisera och förenkla hanteringen av EU:s stöd till enskilda organisationer.<sup>300</sup>

Sverige skulle därför verka för:

- att skapa enhetliga och tydliga regler för kontraktsansöknings- och utvärderingsriktlinjer,
- att ramavtal mellan kommissionen och ett antal större enskilda organisationer skulle införas,
- att EU formulerar en tydlig policy med kriterier för valet av vilka enskilda organisationer samarbetet borde inriktas på. Sverige borde agera för en prioritering av de organisationer som har en tydlig förankring i det civila samhället och
- enklare regler för ansökan om medel samt för en snabbare och mer transparent hantering av projekten.

Av uppgift vid intervju med företrädare för Sida har framgått att Sverige inom ramen för genomförandekommittén för NGO bl.a. har drivit frågor om ökad transparens i ansökningsförfarandet.

I regeringens regleringsbrev för Sida åren 1997 och 1998 angav regeringen ett särskilt mål som innebar att Sida skulle underlätta för enskilda organisationer att söka bidrag från EU. Sedan dess har inte regeringen formulerat några särskilda mål eller uppdrag som avser Sidas ansvar eller uppgifter i förhållande till svenska enskilda organisationer och deras EU-samarbete.

För att stimulera svenska enskilda organisationer att söka bidrag genom EU genomförde Sida ett antal insatser. Under 1998 finansierade Sida t.ex. ett samverkansprojekt för att främja organisationernas samarbete med EU och informerade ramorganisationerna genom en skrivelse om ett nytt förfarande som hade som mål att underlätta ramorganisationernas möjlighet att söka och hantera EU-bidrag. Sida finansierade även en tjänst under ett halvår vid EU-kommissionens avdelning som är ansvarig för stöd till enskilda organisationer för att tillföra kompetens till Sida i form av att kunna ge råd och stöd till svenska organisationer vad avser ansökan om bidrag från EU.<sup>301</sup>

I övriga underlag där Sida har redovisat sina prioriteringar avseende EU-samarbetet saknas referenser till enskilda organisationer.<sup>302</sup>

Regeringen har inte ställt några krav på att Sida ska återrapportera om frågor som rör samarbetet mellan enskilda organisationer och EU under perioden

<sup>300</sup> Utrikesdepartementet, *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*, 1996-11-06.

<sup>301</sup> Sida, Årsredovisning 1995/96, 1997 och 1998.

<sup>302</sup> Sida, PM 1996-03-22 *Sidas förhållningssätt till EU. Förslag till prioriterade frågor och Handlingsplan för agerandet inom EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika 2004–2006.*

1996–2005. Däremot finns generella återrapporteringskrav för verksamhetsgrenen *Enskilda organisationer*.

I regleringsbrevet för Sida för 2006 har regeringen emellertid begärt att Sida skulle återrapportera om sitt deltagande i expertgrupper och genomförandekommittéer samt göra en bedömning av deltagandets resultat vad gäller bl.a. Sveriges möjligheter att få genomslag för sina ståndpunkter.

Av Sidas årsredovisning för 2006 avseende samarbetet med EU framgår att Sverige tillsammans med en aktiv grupp medlemsstater drivit frågan om en tydligare inriktning på frågor rörande det civila samhället och fastare rutiner för bidragssystemet och att genomslaget för svenska ståndpunkter är stort i EU:s kommitté för enskilda organisationer.<sup>303</sup>

### 9.3 EU-bidrag och Sidabidrag till svenska enskilda organisationer

Inom ramen för denna uppföljning har det varit svårt att få fram uppgifter om hur mycket medel som har kanaliserats till svenska enskilda organisationer från EU. Uppgifterna finns varken samlade hos Utrikesdepartementet, Sida eller Concord Sverige, utan har hämtats från Europe Aid.<sup>304</sup> Detta förhållande har således inte förändrats sedan 1999 då Riksdagens revisorer påpekade att sådan information saknades. De uppgifter som har erhållits från kommissionen avser endast finansiering ur det särskilda anslaget (budgetlinjen) för enskilda organisationer som heter ”Co-financing”. Kommissionen har inte redovisat uppgifter från övriga anslag inom de tematiska och geografiska programmen till uppföljningen.

I nedanstående tabell redovisas EU-bidrag och Sidabidrag till svenska enskilda organisationer åren 2000–2005.

TABELL 3 EU-BIDRAG OCH SIDA-BIDRAG TILL SVENSKA ENSKILDA ORGANISATIONER ÅREN 2000–2005 (TKR)

År	EU-bidrag	Sidabidrag
2005	10 365	1 190 995
2004	1 719	1 000 351
2003	5 528	901 659
2002	2 727	895 585
2001	11 487	875 967
2000	2 491	953 216

Källa: Sidas årsredovisning 2004 och 2005 samt EU-kommissionen Europe Aid.

Av tabellen framgår att under åren 2000–2005 har EU-bidragen till de svenska enskilda organisationerna varierat kraftigt. Som jämförelse kan nämnas att Sidas utbetalningar till svenska enskilda organisationer år 2005 uppgick till ca

<sup>303</sup> Sida, Årsredovisning 2006.

<sup>304</sup> Concord Sverige är ett samsamarbetsorgan för EU-frågor för enskilda organisationer.

1,2 miljarder kronor. Sedan år 2000 har Sidas bidrag till enskilda organisationer ökat med 238 miljoner kronor vilket motsvarar en ökning på ca 25 %.

## 9.4 Enskilda organisationer inom EU

Kommissionen anslår årligen ca 200 miljoner euro, dvs. ca 1,8 miljarder svenska kronor, i bidrag till enskilda organisationer i Europa varav 90 % har utgått till projekt i utvecklingsländerna. De resterande 10 % har använts till opinionsbildning om utvecklingsfrågor för den europeiska befolkningen.

Det pågår ett arbete inom kommissionen med att utarbeta nya riktlinjer för EU-bidrag till enskilda organisationer. Av de tidigare riktlinjerna för hur samarbetet mellan enskilda organisationer och EU skulle ske framgick att den procentuella andel som utgjordes av EU-bidrag normalt inte skulle överstiga 50 % av totalkostnaderna eller 75 % av det totala bidraget, utom i undantagsfall då 85 % av totalfinansieringen kunde utgå. Resterande medel skulle finansieras av organisationen själv, dvs. en egeninsats, och eventuellt av den nationella biståndsmyndigheten. Exempel på fall där 85 % kunde utgå var projekt som initierats med anledning av ordförandeskapet eller projekt med inslag av mikrofinansiering. Från 2006 kan även vissa projekt i de nya medlemsländerna finansieras med 85 % av projektets totalkostnad.<sup>305</sup>

Detta kan jämföras med de bestämmelser som gäller i Sverige för enskilda organisationer när de ska söka statliga medel till sin verksamhet i utvecklingsländer. Stöd utgår genom Sida för projekt och program. För att få bidrag från Sida erfordras även en motprestation i form av en egeninsats i projekten. Denna har tidigare utgjort 20 % av hela stödbeloppet. Från budgetåret 2005 minskades egeninsatsen och ska i dag utgöra minst 10 % av den totala insatsen.<sup>306</sup> Detta innebär således att svenska statliga bidrag finansierar upp till 90 % av enskilda organisationers projekt jämfört med EU-bidrag som uppgick till mellan 50 och 85 % av insatsen.

### Svenska insatser i genomförandekommittén

Genomförandekommittén för NGO har fram till den 1 januari 2007 svarat för frågor om bidrag till enskilda organisationer.<sup>307</sup> Från och med den 1 januari 2007 kommer frågorna att hanteras i den nya kommittén för utvecklingssamarbete. Enligt företrädare för Sida har, vid sidan av genomförandekommittén för NGO, expertgruppen för enskilda organisationer sammankallats med viss oregelbundenhet och då antagit formen av diskussionsmöten. En tjänsteman

<sup>305</sup> Riktlinjerna för hur samarbetet ska ske återfinns i Rådets förordning (EG) nr 1658/98 av den 17 juli 1998 om samfinansiering med europeiska icke-statliga organisationer (NGO) på utvecklingsområdet av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna. Från januari 2007 gäller inte denna förordning längre.

<sup>306</sup> Regeringens regleringsbrev för Sida 2005.

<sup>307</sup> *Kommittén för samfinansiering med europeiska icke-statliga utvecklingsorganisationer av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna.* Kommitténs rättsliga grund: förordning EG nr 1658/98 och 1659/98.

från Sida har varit Sveriges representant. Mot bakgrund av att det nya biståndsinstrumentet träder i kraft är det ännu oklart hur denna del kommer att organiseras.

Sverige har enligt uppgift från företrädare från Sida särskilt drivit två frågor i genomförandekommittén:

- Att den s.k. "budgetlinjen" för samarbete med enskilda organisationer skulle ha en tydligare inriktning på främjandet av utvecklingen av ett demokratiskt och livskraftigt civilt samhälle i samarbetsländerna.
- Att bidragssystemet skulle bli mera transparent, dvs. att man har fasta tider för utannonsering av projekten med uppgifter om när Europe Aid fattar beslut kring projekten, tydliga underlag för prioriteringar, samt uppgifter om tillgängligt budgetutrymme.

Sedan 2002 har en Sidatjänsteman varit Sveriges representant i genomförandekommittén. Av intervjuer har framgått att mellan 1997 och 2002 fanns en särskild handläggare vid Utrikesdepartementet med ansvar för frågor om enskilda organisationer. Utrikesdepartementet företrädde då tillsammans med Sidas representant Sverige i genomförandekommittén. Utrikesdepartementets tjänst rationaliserades dock bort och frågor om enskilda organisationer delades upp på olika handläggare. Företrädare för Sida menar att det varit en nackdel att det under senare år saknats en ansvarig på departementet som har ett helhetsperspektiv över det samlade utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer.

Under hösten 2006 har en handläggare för enskilda organisationer anställts på Utrikesdepartementet. Enligt uppgift från företrädare för Utrikesdepartementet (januari 2007) finns ännu ingen skriftlig instruktion eller arbetsbeskrivning vad avser handläggnings- och bevakningsansvaret för denna tjänst. Frågor om enskilda organisationer är i dag uppdelade på en rad handläggare på departementet, och det har ännu inte framkommit om den nyinrättade tjänsten kommer ha ett samordningsansvar för dessa frågor. Under 2007 kommer därför ansvarsfrågorna vad gäller enskilda organisationer att bestämmas närmare.

Utrikesdepartementet har under senare år inte varit inblandat i frågor som har diskuterats av genomförandekommittén med undantag för vissa policyfrågor. Departementet utfärdar inte någon instruktion till den svenska företrädaren. I något fall har Sidas tjänsteman kunnat diskutera vissa frågor med den svenska representationen i Bryssel. Återrapportering från genomförandegruppernas möten har skett till Sidas ledning. Utrikesdepartementet har inte fått någon återrapportering. Sedan oktober 2006, då en ny handläggare för enskilda organisationer anställts vid departementet, har Sida återrapporterat till Utrikesdepartementet.

### Kommissionens återrapportering

I Rådets förordning (EG) nr 1658/98 (Artikel 7) föreskrevs att kommissionen under det andra halvåret efter varje budgetår ska lämna en årsrapport till Europaparlamentet och rådet med uppgifter om de icke-statliga organisationer som kommer i fråga för en samfinansiering, en sammanfattning av de åtgärder som finansierats under föregående budgetår, en utvärdering av genomförandet av denna förordning under budgetåret och de allmänna riktlinjerna för påföljande år. Rapporten ska även bl.a. innehålla en förteckning över icke-statliga organisationer som erhållit EU-medel samt slutsatser om genomförda externa utvärderingar. Enligt intervju med företrädare för kommissionen har denna årliga redovisning upphört. Enligt den svenska företrädaren i NGO-kommittén har denna årsrapport inte tagits upp sedan 2003 i kommittén. En viss rapportering har dock förekommit.

## 9.5 EU-bidrag till enskilda organisationer i Europa

I nedanstående tabell åskådliggörs Sveriges position i förhållande till andra länder när det gäller EU-finansierade bidrag till enskilda organisationer i Europa åren 1993–2005.

TABELL 4 EU-FINANSIERAT BIDRAG GENOM DET TEMATISKA PROGRAMMET "CO-FINANCING" TILL ENSKILDA ORGANISATIONER I EUROPA FÖRDELAT PÅ MEDLEMSLÄNDER (EU-15) ÅREN 1993–2005

Länder	Projekt
Storbritannien	20,8
Italien	17,5
Tyskland	15,6
Frankrike	15,4
Nederländerna	7,5
Spanien	6,8
Belgien	6,2
Österrike <sup>1</sup>	2,3
Irland	2,1
Luxembourg	1,7
Portugal	1,5
Danmark	1,0
Finland <sup>1</sup>	0,7
<b>Sverige<sup>1</sup></b>	<b>0,5</b>
Grekland	0,4

<sup>1</sup>Sverige, Finland och Österrike blev medlemmar i EU 1995.

Källa: EuropeAid.

Som framgår av tabellen ovan varierar fördelningen av EU-bidrag till enskilda organisationer starkt mellan olika medlemsländer. Av tabellen framgår även att svenska enskilda organisationer totalt har beviljats relativt små bi-

drag. Detta konstaterade även Riksdagens revisorer vid sin granskning år 1999. Enligt företrädare för både Sida och Concord Sverige kan tänkbara skäl till att andra länders enskilda organisationer erhåller större bidrag än Sveriges bl.a. vara följande:

- Att det finns stora ”tunga” enskilda organisationer (exempelvis i Storbritannien) som har större resurser till sitt förfogande att bevaka sina intressen.
- Att vissa länders enskilda organisationer är väl insatta i formerna för ansökningsprocessen.

Enskilda organisationer i Storbritannien framhålls som goda exempel när det gäller att söka och få bidrag. Ansökningar har god kvalitet och enskilda organisationer i Storbritannien har utarbetat en nära relation till dem man ansöker om medel hos. Vidare sägs att det även kan finnas ett särskilt intresse från vissa medlemsländer som inte har egna biståndsmyndigheter, eller som har små sådana, att söka medel genom EU. I jämförelse med svenska förhållanden kan deras möjligheter att få bidrag i sina egna länder således vara mindre.

## 9.6 Svenska enskilda organisationers erfarenhet av EU-bidrag

Sedan 1995, då Sverige blev medlem i EU, har svenska enskilda organisationer haft möjlighet att söka medel från EU till olika projekt – en möjlighet som fram till i dag har utnyttjats sparsamt. En undersökning som Sida genomfört visade att under 2003 var det endast åtta svenska enskilda organisationer som ansökte om medel från EU. Under 2004 och 2005 fick kommissionen totalt tjugo ansökningar där svenska enskilda organisationer ingick som part.<sup>308</sup> Under år 2006 hade totalt nio ansökningar lämnats från svenska enskilda organisationer.<sup>309</sup> I jämförelse med andra medlemsländer beräknas en svensk enskild organisation finansieras med i genomsnitt ca 2 % av EU-medel per år medan motsvarande organisation i andra länder i Europa finansieras med upp till ca 13 % av EU-medel. Ett av skälen är att EU betraktats med viss skepsis från svenska enskilda organisationers sida och därmed inte som en naturlig bidragspartner. Andra bidragande orsaker kan enligt skriftliga och muntliga uppgifter vara:<sup>310</sup>

- De svenska bidragen till ramorganisationerna har ökat varför det inte funnits incitament att söka EU-medel.
- Det är en komplicerad och tidskrävande process att söka medel från EU. Det kan ta upp till ett år från ansökningstillfället innan medel beviljas.

<sup>308</sup> *The European Community's external actions*, Anders Berlin and Nils Resare, Sida 2005.

<sup>309</sup> Uppgifter från den 3 september 2006.

<sup>310</sup> Concord Sverige och Sida, Anders Berlin and Nils Resare, *The European Community's external actions*, 2005.

- Egeninsatsen är för stor och en enskild organisation måste i vissa fall investera minst en månadslön på heltid för att skriva en ansökan.
- Den enskilda organisationen tar en för stor ekonomisk risk utan att veta om man kommer att få EU-bidrag.
- Enskilda organisationer har blivit skickligare på att driva in medel från andra kanaler, t.ex. från privatpersoner, företag, genom galor och insamlingar.
- Det är svårt att få bidrag från EU eftersom konkurrensen är stor om medlen.

Sedan det svenska inträdet i unionen har svenska enskilda organisationer som är verksamma i utvecklingssamarbetet haft möjlighet att få rådgivning och utbildning i att söka EU-bidrag genom den svenska organisationen Concord Sverige. I Concord Sverige ingår för närvarande 32 medlemsorganisationer dvs. svenska enskilda organisationer som har utvecklingssamarbete som sitt främsta arbetsområde.<sup>311</sup> Utöver rådgivning kring EU-finansiering för svenska enskilda organisationer arbetar Concord Sverige även med policyfrågor och utbildning om EU:s utvecklingspolitik och information. Rådgivningsarbetet syftar till att genom information och utbildning ge stöd till medlemsorganisationer i hur man kan finansiera utvecklingsinsatser med EU-medel i syd och öst samt att göra folkbildningsinsatser om utvecklingsfrågor i Sverige och Europa. Concord Sverige har, enligt uppgift vid intervju med företrädare för organisationen, regelbundna sammanträffanden med Utrikesdepartementets EU-grupp i syfte att föra dialog om aktuella frågor i relation till EU:s utvecklingspolitik. Concord Sverige finansieras upp till 40 % av medel från EU, 30 % av medel från Sida och av finländska UD samt 30 % av medlemmarna själva.

Concord Sverige ingår som nationell medlem i Concord Europe, *Confederation for Co-operation of Relief and Development* (tidigare Liaison Committee), som är ett europeiskt nätverk med säte i Bryssel bestående av närmare 1 600 europeiska enskilda organisationer som arbetar med att påverka EU:s utvecklings- och biståndspolitik. I Concord Europe ingår 21 nationella medlemmar och 19 europeiska nätverk.

Enligt företrädare för Concord Sverige har det på senare tid blivit vanligare bland svenska enskilda organisationer att söka EU-medel tillsammans med andra organisationer i andra medlemsländer. Skälet till detta uppges bl.a. vara att ansökningsprocessen är en tidskrävande och ganska byråkratisk procedur som avviker från den svenska och att ett samarbete mellan enskilda organisationer därför kan underlätta både ansökningsförfarandet och möjligheten att få medel. Konkurrensen är hård när det gäller att få EU-bidrag, vilket innebär att en ansökan måste förberedas noggrant. Till Europe Aid inkom år 2003 totalt 1 398 projektansökningar genom den tematiska budgetlinjen ”Co-financing

---

<sup>311</sup> Exempel på medlemmar: Diakonia, Afrikagrupperna, Rädda Barnen och Forum Syd.



for NGO:s”, som enbart vänder sig till enskilda organisationer. Av dessa ansökningar fick 225 bidrag, ca 16 %, trots att cirka hälften av ansökningarna hade hög eller mycket hög kvalitet. Under 2005 fick Europe Aid in 1 100 projektansökningar varav 200 beviljades, dvs. 18 %. Enligt uppgift från företrädare för Europe Aid beviljas hälften av de svenska organisationer som söker medel EU-bidrag.

Enligt företrädare för Sida är det ca 80 % av de inkomna ansökningarna från enskilda organisationer som beviljas medel från Sida. Ansökningsprocessen i Sverige sker i flera led eftersom det sker en gallring på flera nivåer inom organisationerna själva innan ansökan når Sida. Enligt företrädare för Sida är denna gallringsprocess inte lika omfattande inom EU, vilket gör att avslagen därför blir fler.

I Sverige har flera organisationer erfarenhet av ”Co-financing för NGO:s” exempelvis Svenska kyrkan, Diakonia, Röda Korset, Rädda Barnen och Svenska Afghanistankommittén.<sup>312</sup> Som nämnts ovan kan mellan 50 och 75 % av bidraget utgå från EU, medan resterande del ska finansieras av organisationerna själva och av den nationella biståndsmyndigheten. I de fall som svenska enskilda organisationer fått medel från EU och enligt bestämmelserna gjort en egeninsats har Sida efter en snabb beredning beviljat resterande medel så att organisationernas egeninsats inte överstiger 10 % av kostnaden för insatsen.

Den svenska enskilda organisation som har fått mest medel genom EU är Svenska Afghanistankommittén (SAK). Kommittén började i ett tidigt skede upparbeta kontakter med EU-kontoret på plats och var därmed tidigt inne i processen.<sup>313</sup> Över tiden har man utvecklat kunskap om hur man ska gå till väga för att söka medel och vilka kanaler som ska användas. EU är och har varit en stor biståndsgivare i Afghanistan, vilket ytterligare underlättar genomförandet av projekt i landet.<sup>314</sup> Riksdagens revisorer pekade även i sin rapport på att Diakonia haft liknande erfarenheter som SAK när det gällde att samverka med EU:s fältrepresentation inför en ansökningsprocess.

För att underlätta ansökningsprocessen pågår en del förändringsarbete inom Europe Aid, och en dialog har förts med enskilda organisationer om hur förfarandet på olika sätt kan förenklas. På senare tid har ansökningsförfarandet inom vissa tematiska program blivit smidigare genom att enskilda organisationer numera i en första fas kan lämna en förenklad ansökan. Den sökande parten kan därmed på ett tidigt stadium få ett preliminärt besked om ärendet kommer att prövas ännu en gång. Ansökningsprocessen sker därmed i två steg, där alla enskilda organisationer i Europa inbjuds att inkomma med ett ”concept paper”, och sedan får ett mindre antal utvalda med tillräckligt bra projektförslag lämna in en fullständig ansökan. Ytterligare sätt att förenkla ansökningsförfarandet är att bygga upp en databas med grunddata över samt-

<sup>312</sup> Concord Sverige.

<sup>313</sup> *The European Community's External Actions*, Anders Berlin and Nils Resare, Sida 2005.

<sup>314</sup> Concord Sverige.

liga enskilda organisationer i Europa som ska ligga till grund för bedömning av bidrag. Systemet beräknas tas i bruk år 2007. Med anledning av den mängd ansökningar om projektmedel som måste beredas finns även en ambition hos Europe Aid att effektivisera ansökningsprocessen ytterligare genom att införa ett system med ett antal ramorganisationer som får ensamrätt att söka EU-medel.<sup>315</sup>

---

<sup>315</sup> *The European Community's External Actions*, Anders Berlin and Nils Resare, Sida 2005.

## 10 Iakttagelser och slutsatser

I utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Det har saknats en översikt över såväl EU:s biståndspolitik som Sveriges deltagande vid utformningen och genomförandet av denna politik. Denna uppföljning syftar till att ge utrikesutskottet ett fördjupat kunskapsunderlag när det gäller EU:s biståndspolitik som kan användas vid utskottets beredning av frågor som rör EU:s biståndspolitik eller som har anknytning till området. Under 2005 kanaliserades ca 6 % av det svenska biståndet genom EU. Totalt bidrog Sverige med ca 1,5 miljarder kronor.

Riksdagen har vid flera tillfällen efterfrågat en utförligare rapportering från regeringen när det gäller Sveriges agerande i EU. Denna uppföljning syftar till att tillhandahålla ett sådant underlag för biståndspolitiken. Iakttagelser och slutsatser som gjorts på grundval av uppföljningen omfattar följande delar:

- EU:s biståndspolitik,
- riksdagen, Europaparlamentet och EU:s biståndspolitik,
- ansvarsförhållanden för EU-arbetet inom biståndsområdet i Sverige,
- strategier, mål och handlingsplaner för det svenska EU-arbetet,
- beredning och återrapportering av EU-arbetet,
- den svenska påverkan på EU:s biståndspolitik,
- jämställdhet i utvecklingssamarbetet och
- svenska enskilda organisationer i EU-samarbetet.

Utrikesutskottet har uppdragit åt riksdagens utredningstjänst att genomföra uppföljningen med den ovan nämnda inriktningen.

### 10.1 EU:s biståndspolitik

EU:s biståndspolitik har sedan 2000 genomgått omfattande reformer och är fortfarande inne i en förändringsprocess. En viktig del i reformeringen är antagandet av policyn ”Europeiskt samförstånd om utveckling” som ska vara vägledande för EU:s utvecklingssamarbete. Policyn slår fast att fattigdomsbekämpning är det viktigaste målet för EU:s biståndspolitik i förhållande till utvecklingsländerna och att ett syfte med politiken är att uppnå FN:s millenniemål. Policyn slår också fast på vilka områden som EG, dvs. kommissionen, i huvudsak ska vara verksam.

En annan del av reformeringen gäller hur EG:s biståndspolitik beslutas och genomförs. Genom att kommissionen har delegerat det mesta av genomförandet av biståndspolitiken till sina delegationer i fält har dessa fått en allt viktigare roll för hur biståndet utformas i det enskilda landet. Det är t.ex. kommissionens delegation som inleder processen med att ta fram landstrategier och indikativa program, i samråd med de medlemsländer i det berörda landet eller den berörda regionen som har representationer på plats. EU-länder som sak-

när representation i fält kan påverka utformningen av strategier och program först på ett senare stadium, när förslagen ska behandlas av den aktuella genomförandekommittén. Delegationernas roll, och därmed fältets betydelse, kan antas öka ytterligare när EU ska börja införa gemensam programplanering för både EG:s och medlemsländernas bistånd.

Att införa en gemensam programplanering är ett sätt att öka samordningen och komplementariteten mellan EU-ländernas och EG:s bistånd, vilket är ett viktigt mål enligt EG-fördraget och ”Europeiskt samförstånd om utveckling”. Utvecklingen går också steg för steg i riktning mot ökad arbetsdelning och samordning i enlighet med Parisdeklarationen, vilket i viss mån minskar utrymmet för enskilda EU-länder att driva en egen biståndspolitik. Därmed ökar också vikten av att på ett effektivt sätt verka för önskvärda biståndspolitiska mål inom EU-arbetet.

Jämfört med andra politikområden inom EU utformas en stor del av biståndspolitiken i genomförandefasen, medan antalet rättsakter som antas av de lagstiftande institutionerna är relativt litet. Detta förhållande gäller i än högre grad fr.o.m. 2007, då ett stort antal biståndsinstrument har ersatts av ett fåtal. Detta gör att särskild vikt bör läggas vid att bevaka och följa upp kommissionens genomförande av EG:s biståndspolitik, liksom vid att följa upp hur rådets slutsatser om EU:s samlade biståndspolitik efterlevs av medlemsländerna.

Medlemsstaterna har inflytande på EG:s biståndspolitik främst genom att delta i

- rådet, Coreper och rådsarbetsgrupper,
- genomförandekommittéer,
- samrådet mellan kommissionens delegationer och medlemsstaternas representationer i fält,
- kommissionens expertgrupper.

Policyfrågor behandlas framför allt av rådet, Coreper, rådsarbetsgrupper samt expertgrupper. Genomförandekommittéer och medlemsstaterna representationer i fält behandlar dels planeringsdokument t.ex. landstrategier och program, dels konkreta insatser.

## 10.2 Riksdagen, Europaparlamentet och EU:s biståndspolitik

EG:s biståndspolitik tillhör EU:s första pelare, där samarbetet har överstatliga inslag. Det innebär bl.a. att de flesta beslut tas med kvalificerad majoritet i rådet, att Europaparlamentet i allmänhet har medbeslutanderätt och att riksdagen har överlåtit beslutanderätt till EU:s institutioner. Ett undantag är när bistånd ingår i s.k. blandade avtal där både EG och medlemsländerna är parter utöver de aktuella tredjeländerna. Sådana avtal godkänns av riksdagen.

Regeringens samråd med och information till riksdagen i EU-frågor är författningsreglerat i regeringsformen och riksdagsordningen. Regeringen ska dels fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom EU-samarbetet och varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU till riksdagen, dels samråda med de organ som riksdagen utser.

Europeiska rådet har beslutat att inrätta en tionde europeisk utvecklingsfond utanför den reguljära EU-budgeten. Totalt uppgår den tionde europeiska utvecklingsfonden till 22,7 miljarder euro. Sveriges andel uppgår till 2,74 %, vilket motsvarar ca 621 miljoner euro.

Av de stenografiska uppteckningarna från EU-nämnden, inför det aktuella mötet i Europeiska rådet i december 2005 då frågan behandlades, framgår att uppgifter saknas om att regeringen har informerat EU-nämnden i frågan. Att en tionde utvecklingsfond skulle inrättas nämns över huvud taget inte. Detta gäller även för dokumentation från andra möten i EU-nämnden och underlagsdokument som regeringen har redovisat.

Regeringen har dock vid ett senare möte med EU-nämnden i sin kommenterade dagordning med EU-nämnden uppgivit att EU-nämnden konsulterades inför Europeiska rådet då beslutet togs om att den tionde europeiska utvecklingsfonden skulle skapas och att denna liksom tidigare placerades utanför den reguljära EU-budgeten.

Riksdagen har tidigare ställt sig bakom regeringens ställningstaganden om att Sverige skulle verka för att Europeiska utvecklingsfonden (EUF) skulle införlivas i EU-budgeten. Detta skedde i samband med riksdagens behandling av regeringens proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling.

Regeringen har således förbisett att informera riksdagen i en fråga som rör EU:s biståndspolitik. I denna fråga hade riksdagen i tidigare beslut uttalat en motsatt uppfattning, dvs. att den europeiska utvecklingsfonden skulle ”budgetiseras”.

Utrikesutskottet behandlar löpande frågor som rör EU inom sitt beredningsområde. Exempelvis har utskottet i sitt betänkande 2005/06:UU10 på grundval av regeringens skrivelse om verksamheten inom Europeiska unionen 2005 uppmärksammat många frågor som rör EU:s utvecklingssamarbete. Utskottet redovisar bl.a. en sammanställning av alla beslut kring EU:s biståndspolitik som fattades 2005, ett år då många beslut fattades inom EU. Några av dessa beslut kan betraktas som särskilt viktiga. Sådana exempel är ”Europeiskt samförstånd om utveckling” och beslutet om biståndsvolymer som innebär att EU ska uppnå slutmålet om 0,7 % av BNI till 2015. Det innebär även att individuella mål för medlemsländerna fastställdes. Utskottet såg positivt på de beslut som hade fattats och de åtgärder som hade vidtagits för att stärka EU:s utvecklingssamarbete.

Europaparlamentet har varit aktivt när det gäller EU:s biståndspolitik. Parlamentet har ett direkt inflytande på stora delar av politiken genom medbeslutandeförfarandet och budgetförfarandet. Exempelvis drev parlamentet igenom omfattande förändringar framför allt när det gällde det nya utveck-

lingsinstrumentet, DCI, som började gälla den 1 januari 2007. Två separata instrument, ett för utvecklingsländer och ett för industrialiserade länder infördes till följd av parlamentets kritik av kommissionens förslag där endast ett instrument hade föreslagits. Vidare fick parlamentet igenom tydligare kopplingar till millenniemålen och EU:s biståndspolicy samt mer detaljerade finansiella föreskrifter i det nya instrumentet.

Parlamentet har även en granskande uppgift i förhållande till kommissionen. Utskottet för utveckling har för avsikt att granska alla landstrategier utifrån deras överensstämmelse med FN:s millenniemål och med EU:s policy ”Europeiskt samförstånd om utveckling”. Granskningen av kommissionens landstrategier för Brasilien, Malaysia och Pakistan föranledde att Europaparlamentet antog en resolution där man påpekar att strategiernas inriktning inte ligger i linje med att fattigdomsbekämpning ska vara det främsta målet för EU:s utvecklingspolitik. Vidare anser parlamentet att landstrategierna innehåller åtgärder som inte uppfyller OECD/DAC:s riktlinjer för vad som får räknas som bistånd.

Det sker redan i dag kontakter i olika forum mellan riksdagen, Europaparlamentet och andra nationella parlament. Ett utökat samarbete mellan de parlamentariska nivåerna skulle kunna leda till en ökad effektivitet i biståndspolitiken samt att den demokratiska förankringen stärks, sammantaget kan detta i sin tur resultera i en ökad legitimitet bland medborgarna för politikens genomförande.

### 10.3 Svenska strategier, mål och handlingsplaner

Regeringen beslutade den 3 april 2007 om en strategi för multilateralt utvecklings-samarbete. Strategin innehåller dels kriterier för att bedöma verksamheter och bidrag till multilaterala organisationer, dels former för den strategiska styrningen och påverkan av dessa organisationer. Sverige lämnar inga särskilda bidrag till EG:s biståndsverksamhet utan EU:s medlemsstater finansierar biståndet genom medlemsavgiften och medel som utgår till Europeiska utvecklingsfonden enligt en fastställd ordning för fördelningen. Det går därför inte att använda bidragsfördelningen som ett påtryckningsmedel för att få igenom svenska prioriteringar inom EU-samarbetet.

Den beslutade strategin är övergripande, men den innehåller förslag om att särskilda strategier för de viktigaste multilaterala organen som Sverige samarbetar med ska utformas. I sammanhanget nämns att Utrikesdepartementet har ansvar för att ta fram en EU-strategi.

Med undantag för en handlingsplan som har omfattat det svenska agerandet i Latinamerika har svenska strategier, mål eller handlingsplaner för EU-samarbetet inom biståndsområdet i hög grad saknats. De mål eller dokumenterade ställningstaganden som finns redovisas i dels den av riksdagen fastställda politiken för global utveckling, dels politiken för humanitärt bistånd. Varken politiken för global utveckling eller politiken för humanitärt bistånd

preciserar närmare strategier eller mål för det svenska arbetet inom EU. Politiken för global utveckling fastställdes vidare 2003, och det har skett en betydande reformering av EG:s bistånd sedan dess.

Handlingsplanen för det svenska agerandet i Latinamerika gällde t.o.m. 2006. Erfarenheterna av planen har varit positiva. Den har, enligt Utrikesdepartementet, bidragit till att höja kompetensen om EG:s bistånd i Latinamerika hos berörda svenskar. Vidare har samarbetet inom EU, dvs. mellan medlemsländerna och EG, underlättats för ansvariga personer vid både Utrikesdepartementet, inklusive representationen i Bryssel, och Sida.

I mitten av 1990-talet analyserade Utrikesdepartementet och de dåvarande biståndsmyndigheterna EG:s bistånd i förhållande till det svenska biståndet. Därefter fastställdes en strategi för det svenska arbetet inom EU. Strategin innehöll bl.a. riktlinjer för det svenska agerandet, men det poängterades samtidigt att strategin behöver utvecklas i takt med att det svenska arbetet utvecklas och omvärlden förändras.

I slutet av 1990-talet genomfördes ett arbete med att uppdatera den dåvarande strategin. Utgångspunkten för arbetet var de utvärderingar av EG:s bistånd som hade genomförts. På grundval av dessa utformades sedan förslag till svenska ställningstaganden. Arbetet resulterade inte i något beslut. Det har inte framkommit några skäl till att strategin inte beslutades av regeringen eller Regeringskansliet.

Det finns vissa likheter mellan Utrikesdepartementets och Sidas insatser när det gäller strategier och prioriterade frågor i EU-samarbetet. I mitten av 1990-talet prioriterade Sida ett antal frågor som skulle utgöra en grund för Sidas agerande inom EU. Denna insats har inte följts upp eller uppdaterats. Inom Sida har EU-arbetet under en lång period haft låg prioritet. Under de senaste åren har emellertid detta förhållande förändrats. Regeringens beslut om en multistrategi ska, enligt uppgift från Sida, ligga till grund för en Sidastrategi om EU-samarbetet.

Det är oklart vad avsaknaden av dokumenterade strategier och mål för EU-samarbetet inom biståndsområdet har inneburit för Sveriges samlade insatser inom EU-arbetet. Som framgått ovan har erfarenheterna av handlingsplanen för Latinamerika varit positiva.

Sett i ljuset av att EU:s biståndspolitik har varit föremål för en reformering under den senaste femårsperioden kan avsaknaden av dokumenterade svenska strategier eller ställningstaganden ses på olika sätt. Å ena sidan anser Utrikesdepartementet att Sverige har haft ett stort genomslag när det gäller policyutvecklingen, exempelvis när det gäller EU:s nya policy ”Europeiskt samförstånd om utveckling”, och därutöver aktivt stött den pågående reformprocessen. På grundval av denna iakttagelse kan kanske behovet av en strategi eller tydliga mål för det svenska arbetet diskuteras.

Å andra sidan är det möjligt att en aktuell och konkret strategi eller tydliga mål skulle ha varit ett stöd för dem som arbetar med frågorna. Ett sådant underlag kan vidare även ha bidragit till att säkerställa ett samstämmigt svenskt agerande.

Samtidigt konstateras att det framgår av den av regeringen beslutade strategin om det multilaterala utvecklingssamarbetet att Utrikesdepartementet har ansvar för att ta fram en EU-strategi. Ambassaderna efterlyste 2002 ett tätare samarbete med utrikesdepartementet och ökad information om policyfrågor om EG-biståndet i samband med en enkät som departementet genomförde. Önskemålet kan tyda på att en svensk strategi om EG-biståndet skulle tillgoda ett behov som finns.

## 10.4 Ansvarsförhållanden

Regeringen är ansvarig för att utforma Sveriges EU-politik. Det innebär att regeringen har det yttersta ansvaret för beredning av frågor som rör förhandlingspositioner och instruktioner för dem som företräder Sverige i olika EU-organ.

Inom Regeringskansliet ansvarar Utrikesdepartementet för frågor som rör Sveriges utvecklingssamarbete, vilket även omfattar beredning av och ställningstaganden som rör EU:s biståndspolitik. Därutöver är departementet ansvarigt för Sida och de 104 utlandsmyndigheterna, inklusive Sveriges ständiga representation i Bryssel. EU-representationens uppgift är att se till att svenska intressen får så stor genomslagskraft i EU som möjligt.

Enligt gällande uppgiftsfördelning för regeringens beredning av EU-frågor svarar Statsrådsberedningen för att samordna och utveckla den svenska EU-politiken. För frågor som rör biståndspolitik bevakar Statsrådsberedningen främst att de svenska ståndpunkterna stämmer överens med ställningstaganden inom andra områden. Statsrådsberedningen samordnar beredningen av instruktioner till de svenska företrädarna i Coreper och deltar i beredningen till rådsarbetsgrupperna. Det är dock ovanligt att Statsrådsberedningen har synpunkter på frågor som behandlas av allmänna biståndgruppen och AVS-gruppen eftersom man anser att dessa vanligtvis är av biståndsteknisk natur.

Finansdepartementet ska enligt den gällande beredningsordningen alltid höras. För frågor som rör EU:s biståndspolitik är departementet främst involverat i frågorna inom ramen för sitt ansvar för EG:s budget.

I EU-arbetet inom biståndsområdet svarar Utrikesdepartementet för rådsarbetet medan Sida ofta har företrätt Sverige i genomförandekommittéer. Vidare ingår Sida-tjänstemän i flera expertgrupper. Det är okänt i vilken mån tjänstemän vid Utrikesdepartementet ingår i expertgrupper som behandlar frågor inom biståndsområdet eller områden som har anknytning till utvecklingssamarbetet eller det humanitära biståndet. Sida-tjänstemän som tjänstgör vid ambassaderna svarar för kontakter och samråd med kommissionens delegationer i fält.

Vid Utrikesdepartementet finns två aktörer som ansvarar för att samordna departementets EU-frågor. Den ena aktören är en särskild EU-grupp inom enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU/EU) som främst samordnar arbetet inom de två rådsarbetsgrupperna, allmänna biståndsgrup-



pen och AVS-gruppen som hanterar frågor som rör länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet. EU-gruppen samordnar beredningen av instruktioner till förhandlarna inför möten i dessa rådsarbetsgrupper. Respektive geografisk eller funktionell enhet inom departementet har ett sakansvar för beredning av de frågor som ska behandlas i rådsarbetsgrupperna. Den andra aktören är en särskild enhet som dels ska samordna Utrikesdepartementets interna beredning av EU-frågor, dels bistå Statsrådsberedningen med kontaktmannaskap (UD-EU). UD-EU samordnar dock inte frågor som rör EU:s biståndspolitik. Enligt uppgift från Sida har dock en tjänsteman från UD-EU på senare tid deltagit vid de regelmässiga möten som Sida har med departementets EU-grupp.

EG-biståndet klassificeras som multilateralt bistånd, men det finns skillnader mellan EU-samarbetet och övrigt multilateralt samarbete. Bidragen till EG utgör en del av medlemsavgiften, och bidragen till utvecklingsfonden utgår från en särskild fördelningsnyckel. Det finns därför ingen möjlighet för Sverige att avgöra EU-bidragens storlek till skillnad från bidrag till t.ex. FN-organ. Beredningen av frågor som rör EU:s biståndspolitik torde därför skilja sig åt jämfört med beredningen av bidrag till övriga multilaterala organisationer även om det finns kopplingar till resultat av EU-samarbetet som innebär att gemensamt utformade ståndpunkter förs fram i FN eller andra multilaterala organ. Detta förhållande kan väcka frågor om Utrikesdepartementets organisation, dvs. med två samordningsfunktioner för EU-frågor inom departementet i kombination med att sakansvaret för frågorna finns vid funktionella eller geografiska enheter, är ändamålsenlig för samordningen av politiken.

Trots att både Statsrådsberedningen och två enheter inom Utrikesdepartementet samordnar de svenska ställningstagandena när det gäller EU:s biståndspolitik saknas ett samordningsansvar för frågor som behandlas i genomförandekommittéer och expertgrupper. Det innebär att det inom Regeringskansliet varken har funnits någon överblick över det arbete som bedrivs inom expertgrupperna, som ofta är av policykaraktär, eller av planer och insatser som bereds och beslutas av genomförandekommittéer inom biståndsområdet.

I den av regeringen beslutade strategin för multilateralt utvecklingssamarbete föreslås en översyn av arbetsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida vad gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet. Mot bakgrund av att det saknas en överblick över EU-samarbetet inom biståndsområdet torde det vara betydelsefullt att frågor som rör ansvarsfördelningen och samordningsansvaret inom Regeringskansliet belyses i detta sammanhang.

Under den senaste fyraårsperioden har regeringens krav på uppgifter som Sida ska utföra inom EU-samarbetet varierat. Regeringen har, enligt sitt regleringsbrev för Sida 2007, för avsikt att precisera Sidas uppgifter i EU-samarbetet. Vi har erfaren att ett sådant arbete har påbörjats. Utrikesdepartementet har bl.a. fastställt riktlinjer som rör departementets och Sidas ansvar när det gäller genomförandekommittéer och expertgrupper.

Inom Sida bedrivs vidare ett utvecklingsarbete när det gäller att integrera EU-arbetet inom myndigheten.

Av Regeringskansliets instruktion framgår att ett departementsbeslut ska fattas när det gäller Sveriges representanter i kommittéer under kommissionen. Departementsbeslut som rör tillsättningen av svenska representanter ska innehålla uppgifter om genomförandekommitténs namn, rättsakten där genomförandekommitténs mandat nämns samt namnen på de svenska representanterna och anställningsmyndighet. Utrikesdepartementet uppger att beslutsrätten har varit delegerad till ansvarig chef som avgör vem som representerar Sverige vid möten. I denna uppföljning har vi inte fått del av något skriftligt underlag som avser sådana beslut eller någon fastställd delegationsordning.

## 10.5 Beredning och återrapportering

I Sverige har en samordnad och väl förankrad politik i EU-samarbetet betonats. Utrikesutskottet har vid flera tillfällen framhållit vikten av samstämmighet i Sveriges agerande inom EU. Det är, enligt utskottet, väsentligt att det Sverige gör i ett sammanhang måste stämma med svenskt agerande i ett annat. Samstämmighet ökar också effektiviteten genom att kunskaper från olika områden tas till vara genom att olika insatser kan förstärka i stället för att motverka varandra.

För att åstadkomma ett samstämmigt svenskt agerande torde en väl fungerande beredning och återrapportering vara väsentliga delar. När det gäller frågan om hur EU-frågor inom biståndsområdet bereds och återrapporteras saknas uppgifter för att kunna bedöma i vilken mån Sverige uppvisar ett samstämmigt agerande vid deltagande i kommissionens arbetsgrupper.

Regeringen har fram till 2006 inte ställt några generella återrapporteringskrav på Sida om att redogöra för sitt deltagande i kommissionens arbetsgrupper. Detta förhållande ändrades genom att regeringen i sitt regleringsbrev för Sida 2006 ställde krav på att Sida skulle rapportera om sitt deltagande i genomförandekommittéer och expertgrupper. Sidas rapportering till regeringen i sin årsredovisning för 2006 är dock ofullständig. För genomförandekommittéer saknades uppgifter om Sidas deltagande i en kommitté. Därutöver nämns endast 2 av totalt 17 expertgrupper där Sidatjänstemän ingår. Generellt var återrapporteringen i årsredovisningen inte resultatorienterad.

Riksdagen beslutade 2001 om ett tillkännagivande som innebar att regeringen skulle redovisa en förteckning över kommissionens expertgrupper och genomförandekommittéer.

En sådan förteckning saknas för expertgrupperna. Detta gäller för såväl flera departement inom Regeringskansliet som specifikt för Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet uppger att man har för avsikt att upprätta en förteckning över expertgrupperna.

Sida har en lista över vilka Sidatjänstemän som ingår i kommissionens expertgrupper men uppger att man inte har kunskap om vilka tjänstemän från

Utrikesdepartementet som ingår i övriga expertgrupper inom biståndsområdet eller expertgrupper som har anknytning till området.

Enligt EU:s policy från 2005, Europeiskt samförstånd om utveckling, ska EU ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet inom alla politikområden som kan påverka utvecklingsländerna. Det kan därför vara väsentligt att det finns kunskap om samtliga expertgrupper och svenska tjänstemän som deltar i dessa grupper inom övriga politikområden för att redan på policyplanet kunna bevaka att så också sker.

Regeringen har emellertid en förteckning över genomförandekommittéerna, vilken har översänts till riksdagen. Den senaste uppdateringen genomfördes i oktober 2006. Vad gäller kommittéerna inom biståndsområdet framgår att regeringens förteckning innehåller vissa fel. En kommitté saknas i förteckningen. Dessutom är uppgifterna om vilka förfaranden som används i flera kommittéer, dvs. om kommittén är föreskrivande, förvaltande eller bådadera, felaktig på ett antal punkter. Utrikesdepartementet har inte lämnat någon förklaring till de uppmärksammade felaktigheterna eller den bortglömda kommittén.

Den ofullständiga kunskapen om kommittéernas rättsliga grund och mandat kan i förlängningen leda till att de svenska företrädarna inte fullt ut tar till vara de möjligheter som finns att påverka kommissionens genomförande genom att delta i kommittéarbetet. Detta behöver inte innebära att det arbete som utförs inom enskilda kommittéer är bristfälligt, men en ökad och jämn kunskap om den rättsliga grunden för kommittéarbetet borde vara ett ytterligare redskap för att granska och påverka kommissionens förslag. Exempelvis styrs arbetet med utvärderingar av EG:s bistånd av de översyns- och utvärderingsklausuler som finns i budgetinstrument och landstrategier. I vissa fall ska resultatet av översynen överlämnas till ansvarig genomförandekommitté för yttrande. Samtidigt har det framkommit att kommissionen i vissa fall är ovillig att diskutera resultat från utvärderingar i genomförandekommittéer. Eventuellt kan kunskap om såväl rättslig grund som budgetinstrument användas för att utöva en påtryckning på kommissionen i sådana frågor.

De tjänstemän som är utsedda för att företräda Sverige i olika arbetsgrupper inom EU för den svenska regeringens talan oavsett om de arbetar vid en myndighet eller inom Regeringskansliet. Av denna anledning finns det bestämmelser om att instruktioner till de svenska företrädarna ska tas fram och hur dessa instruktioner ska beredas inom Regeringskansliet. Det finns även bestämmelser om hur det svenska deltagandet i arbetsgrupperna ska återrapporteras.

Den svenska representationen i Bryssel uppmärksammade 2002 att beredningen av EU-frågor när det gällde utvecklingssamarbetet vanligtvis inte skedde i enlighet med EU-cirkulären. Resultat från denna uppföljning visar att denna iakttagelse fortfarande äger giltighet.

Det finns skilda uppfattningar inom Regeringskansliet om huruvida dessa bestämmelser är tillämpliga för expertgrupperna som vanligtvis behandlar policyfrågor. En expertgrupp har ofta inflytande på beslutsprocessen i EU

genom att den är aktiv på ett tidigt stadium i policyprocessen, medan kommissionen fortfarande bereder en fråga. Enligt muntliga uppgifter från företrädare för Statsrådsberedningen ska gällande riktlinjer tillämpas om tjänstemannen är utsedd av regeringen. Av riktlinjerna framgår dock att riktlinjerna inte gäller för expertgrupperna.

Vidare finns det också olika uppfattningar mellan kommissionen, Utrikesdepartementet och den svenska representationen i Bryssel om medlemsstaternas företrädare i expertgrupperna deltar i personlig kapacitet eller om de företräder medlemsstaten. Vice generaldirektören vid GD Utveckling framhåller att kommissionen utgår från att deltagare från medlemsländernas statsförvaltningar representerar sina regeringar. Utrikesdepartementet anser att de i huvudsak deltar utifrån personlig kapacitet medan den svenska representationen i Bryssel anser att det är oklart. Det finns därför ett behov av att i dialog med kommissionen klara ut i vilken egenskap enskilda tjänstemän ingår i expertgrupperna.

Utrikesdepartementet har hittills inte tagit fram instruktioner för deltagare i expertgrupperna eller begärt återrapportering av resultat. I mitten av 2006 införde Sida, efter uppmaning från Utrikesdepartementet, återrapporteringskrav för de Sidatjänstemän som ingår i expertgrupperna. I december 2006 beslutade Utrikesdepartementet om riktlinjer för expertgrupperna som bl.a. innebär att resultat ska återrapporteras.

Förekomsten av instruktioner till och återrapportering från Sveriges företrädare i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer varierar trots att gällande interna riktlinjer inom Regeringskansliet stipulerar att instruktioner ska tas fram av ansvarigt departement och att resultat ska återrapporteras. För rådsarbetsgrupperna förefaller det som att riktlinjerna följs. Departementet tar däremot inte regelmässigt fram instruktioner för de svenska företrädarna i genomförandekommittéer. Endast i en av de totalt sex kommittéer som ingår i uppföljningen har Utrikesdepartementet utarbetat instruktioner före kommittémöten. I den aktuella kommittén företrädde en UD-tjänsteman Sverige. För övriga kommittéer, där Sidatjänstemän har representerat Sverige, har det varit upp till respektive företrädare att stämma av med departementet före möten. När kommittéerna behandlade insatser till politiskt känsliga länder eller i övrigt politiskt känsliga frågor har Sidatjänstemannen på eget initiativ vänt sig till sakansvarig vid Utrikesdepartementet för att få vägledning om svenska ståndpunkter. Därmed har respektive Sidatjänsteman fått göra bedömningar om huruvida frågor är politiskt känsliga eller inte. Undantaget från detta förhållande är HAC-kommittén, som hanterar kommissionens humanitära bistånd, där Sidatjänstemannen regelmässigt har samrått med departementet före möten.

Inom Sida bereds de frågor som ska behandlas av respektive kommitté. Samtliga svenska företrädare i genomförandekommittéerna, vars frågor har beretts av kommissionens delegationer i fält, har understrukit vikten av att få synpunkter från den svenska representationen i fält inför ett kommittémöte. Arbetet i kommittéerna har till en stor del handlat om att bevaka att kommis-

sionen har beaktat de synpunkter som de svenska företrädarna i fält tidigare har fört fram. I genomförandekommittéerna är det för sent att göra några större förändringar av kommissionens förslag.

Det saknas riktlinjer för ambassaderna som avser samarbetet och dialogen med kommissionens delegation i fält. Hittills har inte återrapporteringskrav om EU-samarbetet eller EG:s bistånd gällt generellt för den svenska representationen i fält. Som tidigare nämnts bereds såväl landstrategier som konkreta insatser i fält. De synpunkter som de svenska representanterna i fält lämnar till kommissionens delegation på plats stäms som regel inte av med Sida i Stockholm.

Vidare har det framkommit att de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna inte alltid har återrapporterat resultat från kommittémöten. Det är förvisso ett fåtal rapporter som saknas, men endast en kommitté har kunnat uppvisa att återrapportering har skett från varje möte.

Den svenska representationen i Bryssel påpekade redan 2002 i ett remiss-svar att ett närmare samspel och bättre samordning mellan arbetet i expertgrupper, rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer ytterligare kunde förbättra Sveriges agerande visavi EU:s utvecklingssamarbete, och främja ett koherent agerande. Resultat från denna uppföljning visar att det fortfarande finns en förbättringspotential när det gäller såväl informationsutbytet som samverkan mellan de olika svenska företrädarna i kommissionens arbetsgrupper och den svenska representationen i fält. Detta förhållande avser framför allt de svenska deltagarna i expertgrupperna. Från expertgrupperna skedde en begränsad och ojämn informationsspridning till de övriga grupperna. Bland merparten av de svenska företrädarna som har ingått i uppföljningen saknades kunskap om vilka expertgrupper som finns och vad de gör. Förhoppningsvis kan Utrikesdepartementets förteckning om vilka grupper som finns och vem eller vilka svenskar som ingår i kombination med återrapporteringskrav råda bot på denna brist.

## 10.6 Den svenska påverkan

En bedömning av vilken påverkan Sverige har haft när det gäller EU:s biståndspolitik är svår att göra. För att kunna göra sådana bedömningar hade det behövts mål för det svenska arbetet, en redovisning av genomförda åtgärder för att nå dessa mål och en uppföljning av resultatet. Som tidigare framgått saknas sådan information. Underlag från forskning som belyser dessa frågor är vidare begränsat. Därtill kommer att Sverige fram till årsskiftet 2006/2007 var 1 av 25 medlemsländer inom EU som tillsammans ska dels enas om politiken, dels utöva ett tryck på kommissionen att genomföra åtgärder som gör att politiken omsätts i praktiken. Slutsatserna i detta avsnitt grundas på Utrikesdepartementets och Sidas bedömningar av resultatet av den svenska påverkan på EU:s biståndspolitik. Det skulle emellertid behövas ett fördjupat kunskapsunderlag eller ytterligare utvärderingar som omfattar analyser av

övriga medlemsstaters påverkan på EU:s biståndspolitik för att jämföra och bedöma Sveriges faktiska inflytande på politiken.

I den av riksdagen antagna politiken för global utveckling framhålls bl.a. att Sverige bör vara fortsatt pådrivande i arbetet med att stärka kvaliteten och effektiviteten i EU:s utvecklingssamarbete. I uppföljningen konstateras att Sveriges arbete inom EU:s biståndspolitik har haft en sådan inriktning alltsedan 1996 då den enda svenska strategin som har funnits fastställdes.

Generellt anser företrädare för Utrikesdepartementet och Sida att Sverige över tiden har haft och fortfarande har ett stort genomslag för sina ståndpunkter när det gäller EU:s utvecklingssamarbete. Även utrikesutskottet har uppmärksammat att EU:s policy, Europeiskt samförstånd om utveckling, som antogs 2005 har stora likheter med den svenska politiken för global utveckling. Det är värt att notera att redan 1995, i samband med Sveriges EU-inträde, gjordes analyser som visade på att EG-biståndets mål och prioriteringar i betydande utsträckning stämde överens med de svenska målen.

Av både skriftligt och muntligt underlag från regeringen och Sida framgår att de huvudsakliga problemen med EG:s bistånd är att de beslutade policydokumenten inte alltid har omsatts i praktiken, och därmed har önskade resultat inte uppnåtts.

Det finns en utbredd uppfattning vid både Utrikesdepartementet och Sida att Sveriges insatser har haft stor betydelse för att kommissionen införde ett planeringssystem som grundades på landstrategier enligt svensk förebild. Från svenskt håll har Sida även bistått kommissionen med att utveckla systemet.

Kommissionens decentralisering av uppgifter till delegationerna har inneburit att den svenska representationen i fält samverkar med kommissionen på ett mycket tidigt stadium i processen då landstrategier tas fram och när projekten och programmen sedan genomförs. Svensk fältnärvaro är således central för att tidigt kunna påverka kommissionen och att bevaka att genomförandet sker som avsett. Det finns ett ytterst begränsat underlag som belyser de svenska ambassadernas inflytande på kommissionens planering och genomförande. Sådana uppgifter saknas i regeringens skrivelse om EU, budgetpropositionen och Sidas årsredovisning. I uppföljningen har vi genomfört sex intervjuer med biståndsråd vid ambassaderna, tagit del av dels en promemoria från 2005 som beskriver hur samarbetet med Balkanländerna har utvecklats från svensk synvinkel, dels resultatet av en enkät till ambassaderna 2002.

Det sammantagna resultatet visar att de svenska företrädarna anser att de har varit delaktiga i samband med att kommissionen har utarbetat landstrategier och att de har ett inflytande över planeringen. Det finns exempel på att kommissionens delegationer i fält, på ett mycket tidigt stadium i processen, vänder sig till den svenska ambassaden för att efterhöra vilka synpunkter Sverige har. Från flera håll anser man att kommissionen är mottaglig för synpunkter. Däremot har man, från svensk sida, som regel ingen samverkan med kommissionen under genomförandet av insatserna. Samverkan eller

informationsutbyte förekommer främst när Sveriges och kommissionens insatser tangerar varandra.

Beskrivningen av det svenska samarbetet med Balkanländerna visar även att man har utvecklat ett gott samarbete mellan de svenska representationerna i fält, Sida i Stockholm, ansvarig sakenhet vid Utrikesdepartementet och den svenska representationen i Bryssel. Sverige har vidare i samarbete med Storbritannien genomfört ett seminarium för fältpersonal från DFID och Sida.

Som framgått har Sidas EU-samarbete under en lång tid haft en låg prioritet inom myndigheten. På grundval av detta förhållande är det kanske förvånande att de svenska företrädarna vid representationerna har engagerat sig i EU-samarbetet på plats och att de har en sådan positiv bild av samarbetet.

En annan väsentlig del för att kunna följa kommissionens genomförande är att ta del av uppföljningar och utvärderingar som speglar resultatet av insatserna. Utrikesutskottet har särskilt uppmärksammat vikten av att utvärderingar genomförs inom det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Som framgått ovan behandlas ibland uppföljningar och utvärderingar av kommissionens bistånd av genomförandekommittéerna. Detta sker dock inte regelmässigt. Det har framkommit att det kan vara svårt för de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna att få ta del av genomförda utvärderingar. Kommissionen är känslig för kritik och det kan därför vara svårt för medlemsstaternas representanter att få till stånd konstruktiva diskussioner i kommittéerna. Samma förhållande gäller för de svenska representationerna i fält. De får i begränsad utsträckning del av resultat och har därför liten kunskap om resultaten.

Allmänna biståndsgruppen behandlar kommissionens årsrapport om EG-biståndet som årligen lämnas till rådet. Tillsammans med övriga medlemsstater har Sverige framfört att rapporten successivt har förbättrats men att det återstår en del att göra när det gäller resultatanalyser av genomförandet. Detta förhållande har Sida uppmärksammat i ett underlag som har lämnats till Utrikesdepartementet. Innebörden av Sidas kritik är allvarlig. Sida menar att de resultat som redovisas inte är relevanta för att bedöma om projekten och programmen lyckas eller inte lyckas. Sida har uppmärksammat denna brist under flera år. När årsrapporten som avsåg 2004 behandlades av allmänna biståndsgruppen hösten 2005 påpekade den svenska förhandlaren att kommissionens metod för att redovisa resultat var problematisk. I sina slutsatser uppmanade rådet kommissionen att inrikta sina utvärderingsinsatser på att analysera tillförlitligheten i de nuvarande indikatorerna för att förutse åtgärdernas följder och hållbarhet. Samtidigt noterade rådet i sina slutsatser att 90 % av de pågående projekten bedömdes ge önskade effekter.

På grundval av att uppföljningar och utvärderingar inte regelmässigt tillställs de svenska ambassaderna eller genomförandekommittéerna och att resultatet i kommissionens årsrapport kan ifrågasättas är det svårt att bedöma resultatet av kommissionens insatser. När resultat från uppföljningar och utvärderingar inte presenteras eller när underlag kan ifrågasättas blir det i förlängningen också svårt att identifiera den svenska påverkan i genomföran-

dekommittéer, samspelet mellan kommissionens delegation på plats och de svenska ambassaderna.

## 10.7 Jämställdhet

Flera utvärderingar om jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet visar att jämställdhetsintegreringen är en bra strategi men att den inte har implementerats på ett framgångsrikt sätt. Detta förhållande gäller för såväl kommissionens bistånd som övrigt multilateralt bistånd och olika länders bilaterala bistånd.

Jämställdhetsfrågorna har varit en del av EG:s biståndspolitik sedan 1982 då ministerrådet antog en resolution i frågan. Även handböcker togs fram för att jämställdhetsaspekter skulle kunna beaktas.

Under senare år har tematiska biståndsinstrument, policydokument och handlingsplaner antagits. Kommissionen har även tagit fram metoder och riktlinjer för arbetet inklusive kvalitetssäkring. En omfattande utbildning av personal har vidare genomförts. Det har dock inte gått att nå den högsta ledningen och mellanchefer så att även dessa grupper har kunnat få del av utbildningsinsatsen. Erfarenheter från utvärderingar visar att ledningens stöd är väsentligt för att implementera jämställdhetsintegrering i utvecklingspolitiken.

Kommissionen har tidigare haft särskilda medel för jämställdhetsinsatser. För perioden 1999–2003 uppgick den ekonomiska ramen för dessa medel till i genomsnitt 5 miljoner euro per år. Motsvarande belopp för åren 2004–2006 var årligen 3 miljoner euro. I det nya utvecklingsinstrumentet ingår jämställdhetsinsatser som en del i ett tematiskt program, Att investera i människor, och omnämns vidare i de geografiska programmen. Det finns dock inga särskilda medel avsatta enbart för jämställdhet. Jämställdhetsperspektivet ska i likhet med tidigare integreras i alla insatser. I detta sammanhang kan även fortsättningsvis medlemsstaterna i dialogen med kommissionen på plats och i genomförandekommittéer bevaka att jämställdhetsintegreringen sker vid såväl planering som genomförande.

Främjandet av jämställdhet mellan män och kvinnor har varit en viktig fråga för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete sedan 1960-talet. Riksdagen beslutade om ett särskilt mål om jämställdhet 1995. I politiken för global utveckling är jämställdheten en central fråga. Jämställdhet lyfts fram som dels en rättighetsfråga, dels en förutsättning för minskad fattigdom.

Utrikesutskottet genomförde 2004 en utvärdering av jämställdheten inom utvecklingspolitiken där det framkom att Sverige av många länder betraktas som ett föregångsland när det gäller jämställdhet inom utvecklingspolitiken. Riksdagen har vid flera tillfällen, inte minst under senare år, understrukit vikten av att Sverige i utvecklingssamarbetet arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv inom alla sektorer och program. Utrikesutskottet har



uttalat att Sveriges utvecklingssamarbete behöver utvecklas och skärpas när det gäller kvinnors villkor och jämställdhet.

Regeringen har under de två senaste åren särskilt uppmärksammat fem områden som ska prioriteras inom utvecklingssamarbetet. Jämställdhet är ett område som ska prioriteras.

Möjligheterna för Sverige att integrera ett jämställdhetsperspektiv i EU:s biståndspolitik är annorlunda än i det bilaterala utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. I EU-samarbetet måste de svenska företrädarna påverka såväl kommissionen som EU:s övriga medlemsländer. Detta förhållande har även Statsrådsberedningen uppmärksammat i en promemoria från 2005. Enligt Statsrådsberedningen bör en tydlig strategi tas fram som både belyser hur jämställdhetsfrågorna prioriteras i EU:s olika politikområden och möjligheter att utveckla allianser mellan likasinnade medlemsländer så att jämställdhetsintegreringen får genomslag inom EU. Vidare uppmärksammades att EU-handläggare och EU-samordnare bör få utbildning och andra stödinsatser i dessa frågor. Någon sådan strategi har emellertid ännu inte utarbetats.

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med jämställdhetsintegrering i alla verksamheter och processer. När det gäller Utrikesdepartementets arbete som rör jämställdhetsintegreringen i EU:s utvecklingssamarbete har vi inte fått del av något resultat eller något underlag som visar att åtgärder har vidtagits. I förhållande till EU:s utvecklingssamarbete borde Utrikesdepartementets insatser främst avse policyfrågor och uppföljningar av antagna policydokument eftersom Sverige inte lämnar några särskilda bidrag till kommissionen utöver den del av medlemsavgiften och den europeiska utvecklingsfonden som utgör EG-biståndet. I den mån Sverige stöder kommissionen genom nationella experter finansieras dessa över Sidas anslag.

I uppföljningen har vi erfart att inom Regeringskansliet är ansvarsfördelningen för jämställdhetsintegrering inom EU-samarbetet rörande biståndsområdet EU oklar. Denna iakttagelse grundas på att olika tjänstemän som arbetar med EU-samordning och jämställdhet vid Utrikesdepartementet hänvisar till varandra, till tjänstemän vid Statsrådsberedningen och Näringsdepartementet som fram till den 1 januari 2007 svarade för dessa frågor samt till tjänstemän som arbetar med jämställdhet vid Sida.

Det finns också ett exempel på att Utrikesdepartementet inte bevakade att kommissionen fullföljde sin färdplan för jämställdhet genom att publicera ett meddelande om jämställdheten i utvecklingssamarbetet. Tjänstemän vid Utrikesdepartementet fick vid olika tillfällen information om att kommissionen i stället planerade att lägga fram ett arbetspapper i frågan. Ett arbetspapper har dock inte samma politiska status som ett meddelande. Detta föranledde dock inte några påtryckningar från departementets sida. I stället bedrev en Sida-tjänsteman en "lobbyinsats" bland ett antal medlemsstater för att skapa ett tryck på kommissionen att lägga fram ett meddelande. Detta resulterade i att ett antal medlemsstater väckte frågan vid ett möte i den aktuella rådsarbetsgruppen. Den svenska förhandlaren hade i sin instruktion för mötet inga uppgifter att ta upp frågan men gjorde det ändå enligt uppgifter från Utrikes-

departementet. Därefter har kommissionen lagt fram ett meddelande om jämställdhet. I efterföljande förhandlingar om rådsslutsatser med anledning av meddelandet har Sverige varit aktivt.

Det ovan nämnda exemplet kan väcka frågor om hur man från svensk sida driver frågor om jämställdhetsintegrering i EU:s utvecklingspolitik. Vem är ansvarig för att föra diskussioner på ett tidigt stadium på huvudstadsnivå när det gäller jämställdhetsintegreringen i policysammanhang? Har ett ansvar som ska omfatta alla blivit ett ansvar för ett fåtal som driver frågorna? Flera medlemsstater utövade påtryckningar på kommissionen att lägga fram ett meddelande och de var sedan aktiva i samband med rådsbehandlingen. Frågan är hur Sverige i likhet med övriga aktiva medlemsstater ska påverka att policyn tillämpas och övervaka resultatet. Som tidigare framgått saknas generellt såväl riktlinjer som uppföljning av det svenska EU-samarbetet i fält.

Utrikesdepartementet har emellertid redovisat att departementet avser att vidta ett antal åtgärder för att försöka påverka och följa upp kommissionens arbete med jämställdhetsintegrering. Vidare arbetar man med en promemoria som innehåller en raminstruktion när det gäller jämställdhetsintegreringen med svenska ståndpunkter och en svensk förhandlingslinje. Sådana åtgärder kan underlätta för departementet att tillmötesgå riksdagens önskemål om att skärpa jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet. Det behövs också en klar ansvarsfördelning och ett bra samspel mellan de svenska aktörerna.

Vid Utrikesdepartementet finns det vidare skäl att se över rutinerna för dokumentationen av genomförda insatser för jämställdhetsintegrering inom utvecklingssamarbetet. Utrikesdepartementet redovisade för riksdagen 2003 att departementet hade tagit fram en policy för jämställdhet mellan män och kvinnor i det svenska utvecklingssamarbetet – bilateralt, multilateralt och genom enskilda organisationer. I denna uppföljning har vi inte fått del av denna policy. Vid departementet saknas kunskap om att en sådan policy finns eller har funnits.

## 10.8 Svenska enskilda organisationer i EU-samarbetet

Enskilda organisationer i EU:s medlemsstater kan söka och få EU-bidrag för att bedriva verksamhet som avser utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd. Årligen anslår kommissionen drygt 200 miljoner euro i bidrag för dessa ändamål.

Riksdagen har vid flera tillfällen understrukit vikten av bistånd genom enskilda organisationer. I samband med behandlingen av propositionen om Sveriges politik för global utveckling framhöll utrikesutskottet att samarbetet med svenska och internationella enskilda organisationer borde stärkas och att samarbetet skulle vara brett och omfatta såväl det konkreta utvecklingssamarbetet som policyutformning på utvecklingsområdet.

År 1999 granskade Riksdagens revisorer det bilaterala utvecklingssamarbetet. I granskningen ingick frågor om enskilda organisationer som bl.a. rörde

bidragen till dem från EU. Revisorerna fann att svenska enskilda organisationer hade beviljats begränsade EU-bidrag jämfört med enskilda organisationer i flertalet andra europeiska länder. Detta förhållande äger fortfarande giltighet.

Kommissionens statistik visar att under perioden 1993–2005 erhöLL enskilda organisationer i de nordiska EU-länderna minst EU-bidrag. Sverige hamnade näst sist. Det var endast enskilda organisationer i Grekland som fick mindre bidrag än Sverige. I uppföljningen har det varit svårt att få uppgifter om hur mycket medel från EU som svenska enskilda organisationer fått genom åren. Uppgifterna finns inte samlade hos vare sig Utrikesdepartementet, Sida eller Concord Sverige utan har hämtats från kommissionen. Kommissionen har dock inte lämnat en fullständig redovisning till oss så att hänsyn har kunnat tas till förhållanden som gällde efter 1995 då Sverige i likhet med Finland och Österrike blev medlemmar i Europiska unionen.

Svenska enskilda organisationer kan få upp till 90 % i bidrag från Sida medan bidrag från EU vanligtvis kan uppgå till 50–75 % av kostnaden för insatsen. När svenska organisationer erhåller EU-bidrag finansierar emellertid Sida det resterande beloppet så att organisationens egeninsats inte överstiger 10 % av kostnaden.

Svenska enskilda organisationer anser att det är en komplicerad och tidskrävande process att söka EU-medel. Kommissionen har dock på senare tid förenklat ansökningsförfarandet.

Revisorerna föreslog i sin granskning att en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer borde genomföras. Översynen borde omfatta principer för urval och fördelning av medel mellan organisationer samt kopplingen mellan enskilda organisationers benägenhet att söka EU-bidrag och Sidas årliga anslag.

När revisorernas förslag behandlades framhöll utrikesutskottet att det delade revisorernas bedömning att det fanns ett behov av att belysa de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag. I sammanhanget menade dock utskottet att det vore olyckligt om det uppstod någon motsättning mellan EU-finansiering och Sidafinansiering. På förslag från utskottet beslutade riksdagen om ett tillkännagivande om att det behövdes en övergripande översyn av de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet och att denna borde innehålla en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer. Regeringen har inte vidtagit någon åtgärd med anledning av riksdagens tillkännagivande. Därmed har inte någon belysning av de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag gjorts.

Resultatet av denna uppföljning visar även att det saknas aktuella riktlinjer för det svenska EU-samarbetet i förhållande till enskilda organisationer. I en strategi för EU:s utvecklingssamarbete från 1996 pekade Utrikesdepartementet på att stödet via enskilda organisationer var en prioriterad sektor för svenskt utvecklingssamarbete inom ramen för EU-samarbetet. Sida redovisade samma år i en promemoria sina prioriteringar inom EU-arbetet. Enskilda organisationer utgjorde inte någon prioriterad fråga.

I regeringens regleringsbrev för åren 1997 och 1998 återfinns mål om att Sida ska underlätta för enskilda organisationer att söka bidrag från EU. Sida genomförde under ett antal år insatser i detta syfte. Under perioden 1996–2005 har regeringen dock inte ställt några krav på att Sida ska återrapporera om frågor som rör samarbetet mellan svenska enskilda organisationer och EU. Däremot finns återrapporeringskrav för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer. Regeringen har därefter i regleringsbrevet för Sida 2006 begärt att Sida ska återrapporera om samarbetet med EU.

Av Sidas årsredovisning för 2006 framgår att Sida i den genomförande-kommitté som hanterar frågor om enskilda organisationer har drivit frågor om bl.a. fastare rutiner för bidragssystemet. Sverige har, enligt Sida, ett stort genomslag för sina ståndpunkter i kommittén.

Det kan även nämnas att kommissionen sedan några år upphört med sin årsrapport till Europaparlamentet och rådet med bl.a. uppgifter om enskilda organisationers samfinansiering och uppföljning av genomförandet. Enligt företrädare för Sida har denna årsrapport inte tagits upp under de senaste tre åren i den särskilda NGO-kommittén som t.o.m. december 2006 bevakade frågor om bidrag till enskilda organisationer i Europa.

# Referenser

## Skriftliga uppgifter

*Riksdagstryck m.m.*

EU-nämnden; *EU-nämndens stenografiska uppteckningar, 2005/06:9*. Fredagen den 28 oktober 2005.

EU-nämnden; *EU-nämndens stenografiska uppteckningar, 2005/06:14*. Tisdagen den 6 december 2005.

Framställning 2005/06:RS3; *Riksdagen i en ny tid*. Huvudbetänkande och bilagor till 2002 års riksdagskommitté.

Förslag till riksdagen 2000/01:RS1; *Riksdagen inför 2000-talet*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23; *Riksdagen inför 2000-talet*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU21; *Riksdagen i en ny tid*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07: KU4; *Riksdagens arbetsformer*.

Rapporter från riksdagen 2005/06:RFR6; *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet*.

Regeringens proposition 1994/95:19; *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*.

Regeringens proposition 1995/96:153; *Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete*.

Regeringens proposition 2000/01; *Budgetproposition för 2001, Utgiftsområde 7*.

Regeringens proposition 2002/03:1; *Budgetproposition för 2003, Utgiftsområde 7*.

Regeringens proposition 2002/03:122; *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*.

Regeringens proposition 2005/06:1; *Budgetproposition för 2006, Utgiftsområde 7*.

Regeringens proposition 2005/06:155; *Makt att forma samhället och sitt eget liv*.

Regeringens skrivelse 2001/02:30; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2000*.

Regeringens skrivelse 2001/02:160; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2001*.

Regeringens skrivelse 2002/03:60; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2002*.

Regeringens skrivelse 2002/03:140; *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden.*

Regeringens skrivelse 2003/04:60; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2003.*

Regeringens skrivelse 2003/04:75; *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.*

Regeringens skrivelse 2004/05:52; *Regeringens politik för humanitärt bistånd.*

Regeringens skrivelse 2004/05:60; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2004.*

Regeringens skrivelse 2004/05:85; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2005.*

Riksdagens revisorer 1998/99:RR9; *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet.*

Utrikesutskottets betänkande 1994/95:UU5; *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

Utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU18; *Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete.*

Utrikesutskottets betänkande 1999/2000:UU2; *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2000/01:UU2; *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2001/02:UU9; *Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Egypten.*

Utrikesutskottets betänkande 2001/02:UU14; *Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.*

Utrikesutskottets betänkande 2002/03:UU3; *Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Kroatien.*

Utrikesutskottets betänkande 2002/03:UU10; *Verksamheten inom Europeiska unionen under 2002.*

Utrikesutskottets betänkande 2002/03:UU17; *Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater och Algeriet.*

Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3; *Sveriges politik för global utveckling.*

Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU7; *Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater och Libanon.*

Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU2, bil. 3; *Jämställdhet inom utvecklingssamarbetet.*

Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU10; *Verksamheten i Europeiska unionen 2004.*

Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU11; *Sveriges politik för humanitärt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2005/06:UU2; *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2005/06:UU10; *Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen 2005.*

Utrikesutskottets betänkande 2006/07:UU2; *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2006/07:UU5; *Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Republiken Albanien.*

Utrikesutskottet, utredningstjänsten; *Arbetsplan för utrikesutskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete.* Dnr RD 109-3575-2005/06.

Utrikesutskottets yttrande 2005/06:UU4y; *Riksdagen i en ny tid.*

#### *Publikationer från regeringen m.m.*

Ansvarskommittén; *Ang. EU:s påverkan på svensk statsförvaltning.* Underlags-PM 2003-06-11.

Cirkulär 3, *Riktlinjer för beredning inom Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m., 2006*

Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer, bilaga 4, 2006*

Cirkulär 13, *Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd, 2006*

2004/05:FPM46, KOM (2004) 629 slutlig, *Instrumentet för ekonomiskt samarbete och utvecklingssamarbete inom ramen för EU:s långtidsbudget 2007–2013.*

2005/06:FPM71, KOM (2006) 87, KOM (2006) 85, KOM (2006) 88 *Effektivering av EU:s utvecklingssamarbete.*

2005/06:FPM75, KOM (2006) 18, KOM (2006) 19, KOM (2006) 20, KOM (2006) 21, KOM (2006) 23, KOM (2006) 25, KOM (2006) 26, *Tematiska program i budgetstrukturen för EU:s yttre åtgärder.*

Näringsdepartementet; *Jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet.* PM 2005-05-03, bilaga till Statsrådsberedningens PM 2005-05-10.

Regeringsbeslut UD2004/60685/GS, bilaga 1.

Regeringskansliet (2004): *Handbok för EU-arbetet.*

Regeringskansliet, N2004/3108/JÄM.

Regeringens samråd med EU-nämnden, Utrikesdepartementet; *Kommenterad dagordning, sammanträdesdokument inför EU-nämndens möte 2005/06:29.*

SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar.*

Statsrådsberedningen; Lars Danielsson, PM 2005-05-10.

Statsrådsberedningen; *Kommenterad dagordning till EU-nämnden den 6 december – INFÖR MINISTERKONKLAVEN den 7 december 2005.* 2005-12-01.

Sveriges ambassad i Belgrad; *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde.* Telefax 2005-05-05.

Svenska representationen i Bryssel; *Vad bra saker Sverige har gjort i EU,* 10 juli 2006.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen; Utrikesdepartementet dnr 6. Telefax 2007-01-10.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen; *Remissvar, En rättvisare värld utan fattigdom (SOU 2001:96).*

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen; *Rapport från möte den 8 september 2005 i Allmänna biståndsgruppen (dvgen).* 2005-09-09.

Utrikesdepartementet; *EU:s bistånd och Sveriges likheter och skillnader.* 1995-01-06.

Utrikesdepartementet; *Instruktion för CARDS-kommittémötet den 25 februari 2005.*

Utrikesdepartementet; *Instruktion för CARDS-kommittémötet den 15 mars 2005.*

Utrikesdepartementet; *Instruktion inför mötet i allmänna biståndsgruppen den 10 januari 2007.* Telemeddelande Mnr UD-2/20070110-3.

Utrikesdepartementet; *Jämställdhetsanalys, EU-gruppen, GU.* Promemoria 2005-03-01.

Utrikesdepartementet, Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, EU-gruppen; *Punkter ur Jan Knutssons besök i Bryssel 21 december 2006.* Arbetspapper 2006-12-21.

Utrikesdepartementet, Protokoll 2007-04-03 III:2 UD2007/7290/MU.

Utrikesdepartementet; *Rapport från CARDS-kommittémötet den 25 februari 2005.*

Utrikesdepartementet; *Rapport från CARDS-kommittémötet den 15 mars 2005.*

Utrikesdepartementet; *Rapport från CARDS-mötet i Bryssel.* Telemeddelande (A) Mnr UD-2/20060613-16.

Utrikesdepartementet; *Rapport från 95:e mötet med EU:s humanitära biståndskommitté, HAC, 22 november 2006.* Arbetspapper 2006-11-23.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.* Regeringsbeslut 2003-12-18.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.* Regeringsbeslut 2004-12-22.



Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2006-01-12.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2006-09-14.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2006-12-21.

Utrikesdepartementet; *Riktlinjer för samarbetsstrategier*. UD2005/24624/GU.

Utrikesdepartementet; *Sammanställning av enkät om framsteg i effektiviseringen av EG-biståndet, inkl. samordningsfrågor*. Promemoria 2002-09-11.

Utrikesdepartementet; *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*. 1996-11-06.

Utrikesdepartementet; *Sveriges deltagande i de genomförandekommittéer som faller inom UD:s ansvarsområde*. Promemoria 2006-12-21.

Utrikesdepartementet; *Underlag om aktuella EU-frågor inom rådskonstellationen GAERC, externa relationer, där Sverige driver ett jämställdhetsperspektiv*. Arbetspapper 2005-10-05.

Utrikesdepartementet; *Utkast Handlingsplan för Utrikesdepartementets arbete med jämställdhetsintegrering i verksamheten år 2006*. Arbetspapper 2006-03-29, reviderad 2006-07-10. (Detta utkast har enligt UD senare fastställts).

Utrikesdepartementet; *Årsrapporten över EG:s utvecklingssamarbete 2004*. 2005-09-07.

Utrikesdepartementet; *Ökad kvalitet och effektivitet i EG:s utvecklingssamarbete – svensk strategi*. 1999-05-17, reviderad 1999-09-24 (Arbetspapper).

### *EU-dokument*

#### **Lagstiftning**

(Konsoliderade versioner avses när så är tillämpligt. Referens endast till grundläggande rättsakt.)

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Partnerskapsavtal mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000. EGT L 317, 2000.

Internt avtal mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet mellan staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou (Benin) den 23 juni 2000, och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig. EUT L 317, 2000.

Internt avtal mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering av gemenskapens bistånd inom den fleråriga finansieringsramen för perioden 2008–2013 i enlighet med AVS–EG-partnerskapsavtalet och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig. EUT L 247, 2006.

AVS–EG-Ministerrådets beslut nr 3/2003 av den 11 december 2003 om användning av medel ur nionde Europeiska utvecklingsfondens anslag för långsiktig utveckling till inrättandet av en fredsbevarande resurs för Afrika. EUT L 345, 2003.

Budgetförordning av den 27 mars 2003 för den nionde Europeiska utvecklingsfonden. EUT L 83, 2003.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 antagen av rådet den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete. EUT L 378, 2006.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1717/2006 av den 15 november 2006 om upprättande av ett stabilitetsinstrument. EUT L 327, 2006.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1638/2006 av den 24 oktober 2006 om fastställande av allmänna bestämmelser för upprättandet av ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument. EUT L 310, 2006.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2006 av den 20 december 2006 om inrättande av ett finansieringsinstrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen. EUT L 386, 2006.

Rådets förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen. EUT L 210, 2006.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 491/2004 av den 10 mars 2004 om inrättande av ett program för ekonomiskt och tekniskt stöd till tredje land i fråga om migration och asyl (Aeneas). EUT L 80, 2004.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 806/2004 av den 21 april 2004 om främjande av jämställdhet mellan könen i utvecklingssamarbetet. EUT L 143, 2004.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1568/2003 av den 15 juli 2003 om stöd för att bekämpa fattigdomsrelaterade sjukdomar (hiv/aids, tuberkulos och malaria) i utvecklingsländer. EGT L 224, 2003.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1567/2003 av den 15 juli 2003 om stöd för strategier och åtgärder avseende reproduktiv och sexuell hälsa och därtill hörande rättigheter i utvecklingsländerna. EUT L 224, 2003.

Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapens allmänna budget. EGT L 248, 2002.

Kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 2342/2002 om genomförandebestämmelser för rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget. EUT L 357, 2002.

Rådets förordning (EG) nr 381/2001 av den 26 februari 2001 om inrättande av en mekanism för akuta ingripanden. EGT L 57, 2001.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1724/2001 av den 23 juli 2001 om åtgärder mot antipersonella landminor i utvecklingsländer. EGT L 234, 2001.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2130/2001 av den 29 oktober 2001 om åtgärder inom området för stöd till befolkningsgrupper som tvingats lämna sin hembygd i utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika. EGT L 287, 2001.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1726/2000 av den 29 juni 2000 om utvecklingssamarbete med Sydafrika. EGT L 198, 2000.

Rådets förordning (EG) nr 2666/2000 av den 5 december 2000 om bistånd till Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Förbundsrepubliken Jugoslavien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien samt om upphävande av förordning (EG) nr 1628/96 och om ändring av förordningarna (EEG) nr 3906/89 och (EEG) nr 1360/90 och besluten 97/256/EG och 1999/311/EG. EGT L 306, 2000.

Rådets förordning (EG, Euratom) nr 99/2000 av den 29 december 1999 om bistånd till partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien. EGT L 12, 2000.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2493/2000 av den 7 november 2000 om åtgärder för att främja en fullständig integrering av miljöaspekterna i utvecklingsländernas utvecklingsprocess. EGT L 288, 2000.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2494/2000 av den 7 november 2000 om åtgärder för att främja bevarande och hållbar förvaltning av tropiska skogar och andra skogar i utvecklingsländerna. EGT L 288, 2000.

Rådets förordning (EG) nr 975/1999 av den 29 april 1999 om att fastställa krav för genomförande av åtgärder för utvecklingssamarbete som bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. EGT L 120, 1999.

Rådets förordning (EG) nr 976/1999 av den 29 april 1999 om att fastställa krav för genomförande av gemenskapsåtgärder som inte avser utvecklingssamarbete och som inom ramen för gemenskapens utvecklingspolitik bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i tredje land. EGT L 120, 1999.

Rådets förordning (EG) nr 1267/1999 av den 21 juni 1999 om upprättande av ett strukturpolitiskt föranslutningsinstrument. EGT L 161, 1999.

Rådets förordning (EG) nr 1268/1999 av den 21 juni 1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden. EGT L 161, 1999.

Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter. (1999/468/EG.) L 184, 1999.

Europaparlamentet, kommissionen. Överenskommelse mellan Europaparlamentet och kommissionen om tillämpningsföreskrifter till rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter. EUT L 256, 2000.

Rådets förordning (EG) nr 1658/98 av den 17 juli 1998 om samfinansiering med europeiska icke-statliga organisationer (NGO) på utvecklingsområdet av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna. EGT L 213, 1998.

Rådets förordning (EG) nr 1659/98 av den 17 juli 1998 om decentraliserat samarbete. EGT L 213, 1998.

Rådets förordning (EG) nr 2836/98 av den 22 december 1998 om genusfrågornas integrering med utvecklingssamarbetet. EGT L 354, 1998.

Rådets förordning (EG) nr 2046/97 av den 13 oktober 1997 om samarbete mellan nordliga och sydliga länder i kampen mot narkotika och narkotikamissbruk. EGT L 287, 1997.

Rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 om humanitärt bistånd. EGT L 163, 1996.

Rådets förordning (EG) nr 2258/96 av den 22 november 1996 om återanpassnings- och återuppbyggnadsprojekt till förmån för utvecklingsländer. EGT L 306, 1996.

Rådets förordning (EG) nr 1488/96 av den 23 juli 1996 om finansiella och tekniska stödåtgärder (Meda) för reformering av ekonomiska och sociala strukturer inom ramen för partnerskapet mellan Europa och Medelhavsområdet. EGT L 189, 1996.

Rådets förordning (EG) nr 1292/96 av den 27 juni 1996 om principerna för och förvaltning av livsmedelsbistånd samt om särskilda stödåtgärder för livsmedelsförsörjningen. EGT L 166, 1996.

Rådets förordning (EG) nr 1734/94 av den 11 juli 1994 om ekonomiskt och tekniskt samarbete med de ockuperade områdena. EGT L 182, 1994.

Rådets förordning (EEG) nr 443/92 av den 25 februari 1992 om finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika. EGT L 52, 1992.

Rådets förordning (EEG) nr 3906/89 av den 18 december 1989 om ekonomiskt stöd till vissa länder i centrala och östra Europa. EGT L 375, 1989.

### Dokument från Europeiska unionens råd

Ständiga representanternas kommitté; *Bidrag till riktlinjedebatten inom rådet (allmänna frågor) om EU:s yttre åtgärder – Riktlinjer för en stärkt operativ samordning mellan gemenskapen, företrädd av kommissionen, och medlemsstaterna på området för externt stöd.* 5431/01.

Pressmeddelande; Rådets 2304:e möte, *Biståndsfrågor.* Bryssel den 10 november 2000. 12929/00 (Presse 421).

Pressmeddelande; 2495:e mötet i rådet, *Yttre förbindelser.* Bryssel den 18 mars 2003. *Gemensam ram för landstrategidokument – Rådets slutsatser.* 6941/03.

Pressmeddelande; 2690:e mötet i rådet, *Allmänna frågor och yttre förbindelser.* Bryssel den 21 november 2005.

Generalsekretariatet; *Konsekvens i utvecklingspolitiken – rullande arbetsprogram 2006–2007 – slutsatser från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet.* 14075/06.

The EU and Africa; *Towards a Strategic Partnership.* Brussels, 19 December 2005. 15961/05 (Presse 367).

Arbetsgruppen för utvecklingsamarbete; *Komplementaritet och arbetsfördelning: förberedelser för riktlinjedebatten om biståndseffektivitet.* Bryssel den 9 oktober 2006. 13654/06.

Generalsekretariatet; *Förteckning över rådets förberedande organ.* Bryssel den 24 april 2006. 8605/06.

Generalsekretariatet; *Utvecklingsfinansiering och biståndseffektivitet – EU:s bistånd: Mer, bättre och snabbare – Slutsatser från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet.* 8388/06.

### Dokument från Europaparlamentet

*Report on the proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy "The European Consensus".* A6-0319/2005.

*Recommendation for second reading on the Council common position for adopting a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation.* A6-0448/2006

2007 Budgetary Procedure; Doc No:13;14.12.2006; Parliament – 2nd Reading. *Amendments of the 2<sup>nd</sup> reading adopted in plenary session on 14 December 2006.*

*Europaparlamentets resolution om kommissionens förslag till beslut om landstrategidokument och vägledande program för Malaysia, Brasilien och Pakistan.* P6\_TA-PROV(2007)0045.

**Dokument från Europeiska kommissionen**

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Gender Equality and Women Empowerment in Development Co-operation. COM(2007) 100 final.

Förslag till rådets förordning om genomförande av tionde Europeiska utvecklingsfonden. KOM(2006) 650 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. Ett effektivare utvecklingsbistånd från EU: En gemensam ram för utarbetandet av landstrategidokument och en gemensam flerårig programplanering. KOM(2006) 88 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Ett partnerskap för tillväxt, stabilitet och utveckling mellan EU och Västindien. KOM(2006) 86 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – EU:s förbindelser med öarna i Stilla-havsområdet – En strategi för ett stärkt partnerskap. KOM(2006) 248 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. EU:s strategi för Afrika: En pakt mellan EU och Afrika för att påskynda Afrikas utveckling. KOM(2005) 489 slutlig, SEK(2005) 1255.

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Europeiska unionen och Förenta nationerna: Vårt engagemang för multilateralism. KOM (2003) 526 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Handlingsprogram för integrering av ett jämställdhetsperspektiv i gemenskapens utvecklingssamarbete. KOM(2001) 295 slutlig.

Meddelande från kommissionen – Att införliva jämställdheten mellan kvinnor och män i gemenskapens hela politik och i samtliga insatser. KOM(96) 67 slutlig.

Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om jämställdhet – 2007. KOM(2007) 49 slutlig.

Rapport från kommissionen om kommittéernas arbete under 2005. KOM(2006) 446, SEK(2006) 1065.

Commission staff working paper; Progress report on the implementation of the common framework for country strategy papers. SEC(2002) 1279.

DG External Relations, DG Development, EuropeAid Co-operation Office; *Interservice Agreement*. June, 2001.

GD Utveckling; 10<sup>th</sup> EDF Programming Orientations, Annexe 2 – the Programming Process.

EuropeAid Cooperation Office; *Evaluation in the European Commission*. Brussels, 21 March 2001.

EuropeAid Cooperation Office; *Note for the file: Evaluation Strategy (2002–2006) for the RELEX Family*. Brussels, 19.11.2001.

Secretariat of the IQSG; *Guidelines for implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers*. Brussels, 4 May 2001.

Annual report 2006 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2005.

Annual report 2005 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2004.

Annual report 2004 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance.

Aid delivery methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines. March 2004.

ALA-committee 194, October 12 2005; *Comments from Sweden*, October 5 2005. 2006/1.

European Commission; *Rules of procedure for the Non Governmental organisations (NGO) Committee*. 30.06.2003.

European Commission, DG Development; *Minutes of the Member States' Gender Expert Meetings on 18 January, 2005*. DEV/B/3/D1864.

## Övrigt

Europaparlamentet, rådet, kommissionen; *Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik: "Europeiskt samförstånd"*. EUT C 46, 2006.

Revisionsrätten; *Särskild rapport nr 5/2006 om MEDA-programmet, samt kommissionens svar*. EUT C 200, 2006.

### *Utredningar och rapporter m.m.*

Blomgren, Magnus och Torbjörn Bergman (2005); *EU och Sverige – ett sammanlänkat statskick*.

Corbett, Richard, Francis Jacobs och Michael Shackleton (2005); *The European Parliament, sixth edition*. John Harper Publishing.

Department for International Development, DIFID; *Working in partnership with The European Union, Strategy on eradicating poverty and achieving the Millennium Development Goals*, 2005.

Hegeland, H (2006); *Nationell EU-parlamentarism Riksdagens arbete med EU-frågor*. Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.

Karlsson, A (2006); *Way forward in the Further Integration of EU/EC Aspects in Sidas's Work*.

Larue, T (2006); *Agents in Brussels, Delegation and democracy in the European Union*. Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet skriftserie 2006:01.

Larsson, Torbjörn; *Precooking in the European Union*. Ds 2003:16.

Norad (2006); *Erfaringar fra evalueringer av kvinne- og likestillingsrettet bistand*. Syntes-rapport.

OECD/Development Co-operation Directorate (DAC) (2005); *Review of the development co-operation policies and programmes of Sweden*.

Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, 2003.

Sida; *Budgetunderlag för 2008–2010*.

Sida (2005) Anders Berlin och Nils Resare; *The European Community's External Actions*.

Sida; *Deltagande vid MEDA-kommitténs möte i Bryssel*. Beslut 2006-003872.

Sida; *Handlingsplan för agerandet inom EGs utvecklingssamarbete med Latinamerika 2004–2006*.

Sida (2006); *Här står vi. Dit går vi. Färdriktning för Sida*.

Sida (2005); *Kommentarer till EU-kommissionens årsrapport 2004*.

Sida (2006); *Meeting of gender experts in Brussels: EC gender equality policy and gender mainstreaming of EC Country Strategy Papers in ACP-countries*.

Sida (2006); *Mål och riktlinjer för Sidas verksamhetsplanering 2007*.

Sida (2005); *Om jämställdhet i utvecklingssamarbetet, Kön spelar roll*.

Sida (2005); *Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation*.

Sida; *Rapport från det 82:a ECHO/HAC-mötet i Bryssel*. Beslut nr 2005-3270.

Sida; *Reserapport ALA-committe meeting 191*. Beslutsnr 2005-001782.

Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*. Dnr. 2005-010172.

Sida; *Sammanträde med EDF-kommittén den 9 mars 2005*. Beslut nr Multi 1505.

Sida; *Sammanträde med EDF-kommittén den 9 mars 2005*. Reserapport 2005-04-06.

Sida; *Sida-mission till EU-kommissionen*. (Förättningsmannens reserapport.) Beslut nr 2006-294. 2006-02-13.

Sida; *Sweden's Comments on "Mid-term" evaluation of the MEDAII programme*.

Sida; *Årsredovisning respektive år perioden 1995/96, 1997 och 1998*.

Sida; *Årsredovisning för 2004, 2005 respektive 2006*.

Sida; *Sidas förhållningssätt till EU. Förslag till prioriterade frågor*. PM 1996-03-22.

Statskontoret (1999); *Hur kan Sveriges möjligheter att påverka EU:s utvecklingssamarbete förbättras? – en förstudie*. Rapport 1999:52.



Statskontoret (2000); *Att verka inom EU*. Rapport 2000:48.

www.sida.se, debattartikel av Staffan Herrström, Per Knutsson, Eva Naukhoff, Lotta Sylwander, Susanne Wadstein och Johan Åkerblom 23 mars 2006.

United Nations, *UN Millennium Development Goals Report 2006*.

### **Muntliga uppgifter**

#### *Företrädare för Statsrådsberedningen:*

Annika Söderberg  
Erik Windmar

#### *Företrädare för Utrikesdepartementet:*

Anders Bengtén  
Mikael Lindvall  
Johan Ndisi  
Åsa Pehrson  
Patrick Rabe  
Daniel Rinder  
Maria Sargren  
Veronika Wand-Danielsson  
Prudence Woodford-Berger  
Per Örneus

#### *Företrädare för Finansdepartementet:*

Teresa Hellgren  
Kristina Åkesson

#### *Företrädare för Sida:*

Richard Bomboma  
Anne Bruzelius  
Elisabet Hellsten  
Eva Joelsdotter-Berg  
Anton Johnston  
Eva Lithman  
Peter Lundberg  
Ralph Monö  
Eva Naukhoff  
Annika Palo  
Torbjörn Pettersson  
Jan Roberts  
Svante Sandberg  
Tuve Schedwin  
Fredrik Ugglå  
Anders Öhrström

*Företrädare för EU-kommissionen:*

Aristotelis Bouratsis  
Philippe van Damme  
Bernard Petit  
Daniela Rofı  
Malin Stawe  
Tamás Várnai  
Jörgen Vedin

*Ledamöter i Europaparlamentet:*

Margrete Auken  
Margrietus (Max) van den Berg  
Gay Mitchell  
Anders Wijkman

*Övriga:*

Love Almquist, Rädda Barnen  
Magnus Falklöf, Concord Sverige  
Thomas Larue, Umeå universitet  
Leif Newman, Diakonia  
Stefan Nilsson, Forum Syd  
Patrik Stålgren, SADEV  
Åsa Thomasson, UBV i Sverige  
Gunilla Törnqvist, Riksrevisionen  
Jesper Haglund, EPP-ED.

BILAGA 1

## Upphävda biståndsinstrument

**Geografiska biståndsinstrument**

De geografiska biståndsinstrumenten finansierade både program och projekt som rörde enskilda länder och regionala program som syftade till ökad regional integration.

*ALA-förordningen*

Samarbetet med länderna i Asien och Latinamerika (ALA-länderna) byggde på den s.k. ALA-förordningen från 1992.<sup>316</sup> Förordningen omfattade både finansiellt och tekniskt bistånd, som var inriktat på de fattigare ALA-länderna, och ekonomiskt samarbete för övriga länder. Det fanns även en särskild förordning för stöd till personer som tvingats på flykt från sina hemländer i Asien och Latinamerika.<sup>317</sup>

*MEDA-förordningen*

Bistånd till EU:s partnerländer i Medelhavsområdet gavs till och med 2006 genom den s.k. MEDA-förordningen.<sup>318</sup> Biståndet som finansierades genom förordningen var antingen gåvobistånd eller riskkapital och subventionerade lån via Europeiska investeringsbanken.

*TACIS-förordningen*

Stöd till de forna sovjetrepublikerna i Östeuropa och Centralasien gavs genom TACIS-programmet som byggde på den s.k. TACIS-förordningen.<sup>319</sup> Tolv länder omfattades av TACIS: Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Ryska federationen, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland.

*CARDS-förordningen*

Stöd till länderna på västra Balkan (Kroatien, Serbien och Montenegro, Albanien, tidigare jugoslaviska republiken Makedonien och Bosnien och Hercegovina) gick via ett särskilt biståndsprogram som kallas CARDS.<sup>320</sup> CARDS syftade till att stödja den s.k. stabiliserings- och associeringsprocessen med vilken länderna ska knytas närmare till EU genom ingående av stabiliserings- och associeringsavtal.

---

<sup>316</sup> Förordning nr 443/92.

<sup>317</sup> Förordning nr 2130/2001.

<sup>318</sup> Förordning nr 1488/96, ändrad genom förordning nr 2698/2000.

<sup>319</sup> Förordning nr 99/2000.

<sup>320</sup> Förordning nr 2666/2000.

*Föranslutningsstöd – PHARE, ISPA och SAPARD*

För att förbereda de central- och östeuropeiska länderna för EU-anslutning skapades flera program för föranslutningsstöd. Programmet PHARE tillkom ursprungligen 1989 för att underlätta övergången till demokrati och marknadsekonomi i Polen och Ungern, men blev 1997 det centrala instrumentet för att förbereda kandidatländerna för medlemskap. År 2000 kompletterades det med ISPA (stöd till infrastruktur- och miljöinvesteringar) och SAPARD (stöd till jordbruket). Programmen fasas ut för de länder som blivit EU-medlemmar och ersätts av EU:s interna stödprogram, men programmen gäller fortfarande för Bulgarien och Rumänien. En särskild förordning om föranslutningsstöd gällde för Turkiet.

**Tematiska biståndsinstrument**

Utöver de geografiska biståndsprogrammen fanns ett antal separata tematiska program som kunde finansiera biståndsverksamhet för ett visst ändamål oavsett geografiskt läge. De tematiska programmen byggde på särskilda förordningar. Förordningar fanns för:

- bekämpning av allvarliga sjukdomar som hiv/aids, malaria och tuberkulos<sup>321</sup>
- stöd till åtgärder avseende reproduktiv och sexuell hälsa<sup>322</sup>
- stöd till återanpassning/återuppbyggnad<sup>323</sup>
- åtgärder mot antipersonella landminor<sup>324</sup>
- jämställdhet mellan könen inom utvecklingspolitiken<sup>325</sup>
- kamp mot narkotika och narkotikamissbruk<sup>326</sup>
- livsmedelsbistånd och livsmedelsförsörjning<sup>327</sup>
- integrering av miljöåtgärder i u-ländernas utveckling<sup>328</sup>
- bevarande av tropiska skogar<sup>329</sup>

---

<sup>321</sup> Förordning nr 1568/2003.

<sup>322</sup> Förordning nr 1567/2003.

<sup>323</sup> Förordning nr 2258/96.

<sup>324</sup> Förordning nr 1724/2001.

<sup>325</sup> Förordning nr 806/2004 och 2836/98.

<sup>326</sup> Förordning nr 2046/97.

<sup>327</sup> Förordning nr 1292/96.

<sup>328</sup> Förordning nr 2493/2000.

<sup>329</sup> Förordning nr 2494/2000.

- stöd till demokrati och mänskliga rättigheter<sup>330</sup>
- stöd i fråga om migration och asyl<sup>331</sup>
- samfinansiering med europeiska icke-statliga organisationer på utvecklingsområdet<sup>332</sup>
- decentraliserat samarbete.<sup>333</sup>

---

<sup>330</sup> Förordning nr 975/1999 och 976/1999.

<sup>331</sup> Förordning nr 491/2004.

<sup>332</sup> Förordning nr 1658/98.

<sup>333</sup> Förordning nr 1659/98.

BILAGA 2

## Genomförandekommittéer inom biståndsområdet t.o.m. 2006

Informationen är hämtad från regeringens förteckning över genomförandekommittéer inom området Allmänna frågor och yttre förbindelser uppdaterad den 13 oktober 2006 samt kommissionens rapport om kommittéernas arbete under 2005.<sup>334</sup> I fall av skiljaktiga uppgifter har dessa kontrollerats mot de aktuella rättsakterna.

### **ALA-kommittén**

(Kommittén för förvaltning av finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika.)

Kommittétyp: föreskrivande och förvaltande

Rättslig grund: förordning (EEG) nr 443/92 och 2130/2001

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

Övrigt: Kommittén ska fatta beslut om biståndsprojekt och program som överstiger 1 miljon euro, och om ändringar av tidigare beslut som uppgår till minst 20 % av det ursprungligen beslutade beloppet.

### **TACIS-kommittén**

(Kommittén för genomförandet av biståndsprogrammet för att främja ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad i partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien.)

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 99/2000

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

### **CARDS-kommittén**

(Kommittén för genomförandet av stödåtgärder för Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Förbundsrepubliken Jugoslavien och före detta jugoslaviska republiken Makedonien.)

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 2666/2000

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utvidgning

Övrigt: Ändringar av beslut om enskilda projekt kan beslutas av kommissionen utan kommitténs godkännande om de inte innebär några betydande änd-

---

<sup>334</sup> KOM(2006) 446, SEC(2006) 1065.

ringar i sak och det inte innebär en fördyring med mer än 20 % (högst 4 miljoner euro) av det totala beloppet för åtgärden.

#### **MED-kommittén**

(Kommittén enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 2698/2000 av den 27 november 2000 om finansiella och tekniska stödåtgärder (Meda) för reformering av ekonomiska och sociala strukturer inom ramen för partnerskapet mellan Europa och Medelhavsområdet.)

Kommittétyp: förvaltande och föreskrivande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 1488/96

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

Övrigt: Ändringar av beslut om enskilda projekt kan beslutas av kommissionen utan kommitténs godkännande om de inte innebär några betydande ändringar i sak och det inte innebär en fördyring med mer än 20 %. Kommissionen kan även ensam fatta beslut om finansieringsbeslut om max 2 miljoner euro om det ingår i ett totalanslag som tidigare beslutats av kommittén.

#### **Phares förvaltningskommitté**

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EEG) nr 3906/89

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utvidgning

#### **Kommittén för mänskliga rättigheter och demokrati**

(Kommittén för genomförandet av åtgärder för utvecklingssamarbete som bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.)

Kommittétyp: föreskrivande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 975/1999 och 976/1999

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

Övrigt: Kommittén ska yttra sig över alla åtgärder som överstiger 1 miljon euro, och om ändringar av tidigare beslut som innebär ökade kostnader på mer än 20 % av det ursprungliga beloppet.

#### **HAC-kommittén**

(Kommittén för humanitärt bistånd.)

Kommittétyp: förvaltande och föreskrivande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 1257/96

Ansvarigt generaldirektorat: GD ECHO

Övrigt: Kommissionen kan ensam fatta beslut om nödhjälpsåtgärder (som svarar mot ett omedelbart och oförutsett behov och som är tidbegränsat till högst sex månader) om högst 10 miljoner euro. Annars ska övergripande planer och projekt som överstiger 2 miljoner euro beslutas genom förvaltningsförfarandet. Beslut om finansiering av transporter och logistik samt om direkta ingripanden av kommissionen beslutas genom det föreskrivande förfarandet.

#### **Kommittén för livsmedelssäkerhet och livsmedelsbistånd**

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 1292/96

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utveckling

Övrigt: Kommittén ska yttra sig över förslag till åtgärder som överstiger 2 miljoner euro.

#### **EUF-kommittén**

(Kommittén för Europeiska utvecklingsfonden.)

Kommittétyp: förvaltande och föreskrivande

Rättslig grund: Internt avtal mellan företrädarna för medlemsstaterna om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till Cotonouavtalet

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utveckling

Övrigt: Kommittén ska yttra sig över alla program eller projekt som överstiger 8 miljoner euro eller 25 % av det indikativa programmet. Förslag mellan 8 och 15 miljoner ska godkännas genom skriftlig procedur. Inom ramen för EUF-kommittén genomförs även Europaparlamentets och rådets förordning 1726/2000 om utvecklingssamarbete med Sydafrika (kommittén beslutar då med förvaltningsförfarandet).

#### **NGO-kommittén**

(Kommittén för samfinansiering med europeiska icke-statliga utvecklingsorganisationer av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna.)

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 1658/98 och 1659/98

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utveckling

Övrigt: Kommittén ska yttra sig över förslag som överstiger 2 miljoner euro.

#### **AENEAS-kommittén**

(Kommittén för programmet för finansiellt och tekniskt stöd till tredjeländerna på områdena asyl och migration.)



Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 491/2004

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

BILAGA 3

## Expertgrupper på biståndsområdet

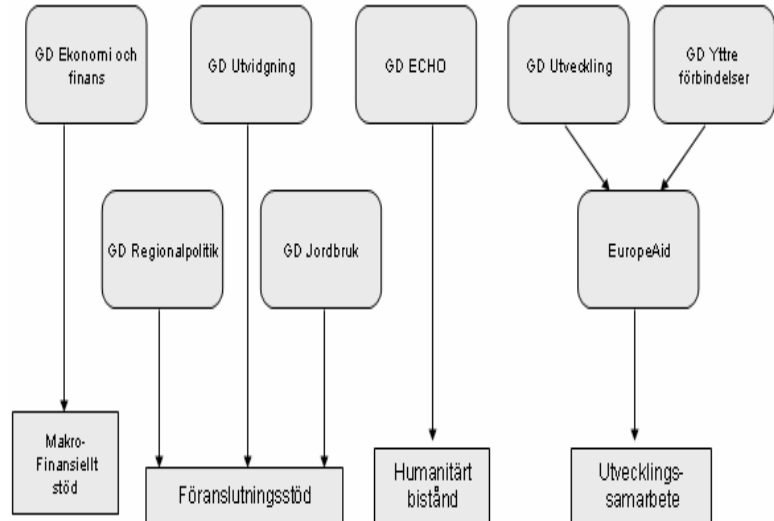
Informationen är hämtad från kommissionens register över expertgrupper.

1. Ad Hoc Expert Group for Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)
2. Coopération avec les organisations non gouvernementales (Samarbete med icke-statliga organisationer)
3. Coordination avec les bailleurs de fonds (Strategic Partnership with Africa)
4. Coordination of Technical Assistance to Korea (DPRK)
5. Member States Livestock Experts Group
6. Corporate Social Responsibility (CSR) Stakeholder Forum Development Round Table
7. Development Expert Group
8. EC – World Bank Expert Group on Collaboration in the Field
9. EU Directors General for Development
10. European Tropical Forest Advisers Group (EFTAG)
11. Expert Group for a European Development Research Network
12. Expert Group on Commodities
13. Expert Group on Migration and Development
14. Expert Group on Multilateral Environmental Agreements (EGMEA)
15. Expert group on EU Water Initiative (EUWI)
16. Forum de Partenariat PTOM (pays et territoires d'outre-mer)/EU
17. Governance in EU Development Cooperation Policy
18. Group of the Heads of Member States' Evaluation Services for External Cooperation and the European Commission (HES)
19. Groupe Experts Pêche
20. Groupe d'experts Agriculture et Développement rural
21. Groupe d'experts Lutte contre la Désertification
22. Groupe d'experts sur la recherche agronomique
23. Intelligent Manufacturing Systems Expert Group (IMS)
24. Regional Economic Integration
25. Member States Education Experts
26. Member States and World Bank Financial Expert Group
27. Member States' Cultural Cooperation Experts

28. Member States' Development Health, AIDS and Population Experts
29. Member States' Expert Group on Energy
30. Member States' Expert Group on Transport
31. Member States' Expert Group on Water
32. Member States' Gender Experts
33. Member States' experts on Information Society and Development
34. Member States' experts on Research and Development
35. Poverty and environment partnership group (PEP)
36. Groupe d'experts sur les mines anti-personnel

BILAGA 4**Kommissionens biståndsorganisation**

(Omfattande 8 av totalt 38 generaldirektorat och tjänsteavdelningar)



BILAGA 5**Riktlinjer för arbetet i EU:s grupper**

Som ett stöd för det fortsatta samarbetet mellan UD och Sida beskrivs riktlinjerna för handläggning av EU-frågor inom utvecklingssamarbetet, i enlighet med gällande cirkulär.

**Riktlinjer för arbetet i genomförandekommittéerna i EU**

Sverige eftersträvar ett nära samband mellan policyutveckling och genomförande. Detta kräver en tydlig koppling mellan Sveriges agerande i rådsarbetsgrupperna och genomförandekommittéerna.

UD har det övergripande ansvaret för Sveriges representation och agerande i genomförandekommittéerna. I DCI- och EDF-kommittéerna, liksom delar av ENPI-kommittén, delegeras huvudansvaret att representera Sverige till Sida. Vid sidan av sina respektive huvudansvar skall Sida, liksom UD (i fråga om DCI och EDF-kommittéerna), vid behov bistå den huvudansvariga representanten med underlag och/eller vägledning. De närmare formerna för samarbetet mellan huvudansvarig funktion och övriga kontaktpunkter varierar. I möjligaste mån bör arbetsformerna preciseras ytterligare efter dialog mellan kontaktpunkterna för respektive kommitté. I vissa fall kan det t ex bli aktuellt med parallellt deltagande från både Sida och UD.

I normalfallet skall underhandskontakter mellan ansvariga kontaktpersoner föregå utarbetande och beredning av formell instruktion. UD ansvarar för att slutligen (inom RK) bereda och godkänna instruktioner till samtliga kommittéer, dvs även de kommittéer där Sida har ett huvudansvar.

Mallen för Coreperinstruktioner bör i möjligaste mån användas för samtliga instruktioner, även vid skriftliga procedurer och inför formella röstningsförfaranden.

Slutliga instruktioner och rapporter skall alltid delges berörda kontaktpunkter inom Sida, UD och Sveriges EU-representation (se separat förteckning), liksom UD:s EU-enhet samt Europakorrespondenten.

**UD:s ansvar:**

UD har det övergripande ansvaret för Sveriges representation och agerande i samtliga genomförandekommittéer inom UD:s ansvarsområde.

I de kommittéer där UD representerar Sverige skall ansvarig funktion och handläggare inom UD upprätta ett utkast till instruktion, vid behov efter synpunkter från angivna kontaktpunkter Sida och Sveriges EU-representation och övriga berörda, t ex utlandsmyndigheter.

I de kommittéer där UD har delegerat huvudansvaret att representera Sverige till Sida (f n DCI och EUF-kommittéerna) skall UD, vid förfrågan, bidra med synpunkter inför Sidas utarbetande av instruktion.

Ansvarig enhet och handläggare inom UD ansvarar för att instruktion bereds och beslutas inom RK. I de kommittéer där Sida representerar SE skall ansvarig funktion och handläggare inom UD godkänna och bereda det utkast till instruktion som utarbetats av Sida.

Rapporter delges inom 5 arbetsdagar. I brådskande fall inom 24 timmar.

**Sidas ansvar:**

UD delegerar huvudansvaret att representera Sverige i vissa av kommittéerna (f n DCI och EUF-kommittéerna) till Sida.

I övriga kommittéer (som berör Sidas verksamhet) skall Sida vid behov och efter förfrågan från UD, bistå med sakkunskap, synpunkter och deltagande.

I de kommittéer där UD har delegerat huvudansvaret att representera Sverige till Sida skall Sida utarbeta utkast till formell instruktion, efter synpunkter från angivna kontaktpunkter inom UD och vid Sveriges EU-representation, liksom berörda funktioner i övrigt, t ex utlandsmyndigheter.

Utkast till instruktion skall tillställas ansvarig handläggare inom UD, som ansvarar för att bereda instruktionen inom Regeringskansliet.

I de kommittéer där UD har huvudansvaret att representera Sverige skall Sida, vid behov och förfrågan från UD, bidra med underlag och synpunkter inför det att ansvarig funktion och handläggare inom UD utarbetar ett utkast till instruktion.

Rapporter delges inom 5 arbetsdagar. I brådskande fall inom 24 timmar.

## Riktlinjer för expertgruppsarbete i EU

### Sidas ansvar:

1. Informera UD:s berörda enhet om att en expertgrupp upprättats och diskutera deltagande i gruppen med departementet.
2. Sända dagordningar inför gruppens möten till departementet.
3. Vid behov hålla förmöten dit departementet och andra berörda departement och myndigheter inbjuds.
4. Vid behov, och i samråd med departementet, konsultera relevanta intresseorganisationer som NGO:er
5. Tillse att experten är förtrogen med svensk politik inom sakområdet. I de fall frågor som tas upp på ett arbetsgruppsmöte bedöms påverka svensk politik eller kan få budgetkonsekvenser bör experten inhämta information om svensk politik/position från departementet. I samråd med departementet avgörs om instruktion för mötet behövs. Experten bör vara behjälplig med att ta fram ett utkast till sådan instruktion, som skall lämnas till departementet, om möjligt senast sju arbetsdagar före mötet.
6. Sända mötesrapport om möjligt senast sju arbetsdagar efter mötets avslutande (till ansvarig enhet på departementet).
7. Om befogat skriva en mer utförlig slutrapport när expertgruppens arbete är slutfört. Denna rapport bör inkludera bakgrund/faktadel, redovisning av hur diskussionen i gruppen förlöpt, bedömning av ärendets fortsatta hantering samt förslag till svensk ståndpunkt.
8. Bidra med underlag till sammanställningen över arbetet i expertgrupperna som myndigheten varje år skall sända till regeringen, med information om vilka grupper man deltagit i, vad som behandlats och med en bedömning av resultatet av gruppernas arbete.

### UD:s ansvar:

1. Utse ansvarig handläggare på departementet för att följa myndighetens deltagande i expertgruppen.
2. Bevaka arbetet i expertgruppen och delta i ev. förmöten, upprätthålla dialog med de svenska representanterna samt delge relevant material.
3. Vägleda representanten i expertgruppen vid förfrågan om svensk policy. Utarbeta en skriftlig svensk position i viktigare frågor i första hand med utgångspunkt i förslag från myndigheten.
4. Vid behov ge instruktion till den svenska representanten vid mötet.
5. Vid behov informera departementsledningen, när arbete i en expertgrupp påbörjas och om hur arbetet fortlöper.
6. I de fall departementet deltar i expertgrupper skall den berörda myndigheten delges information om arbetet i gruppen och om ev. behov av expertstöd i god tid.

BILAGA 6

## Genomförandekommittéer

Av nedanstående tabell framgår hur Sverige har representerats i genomförandekommittéer som behandlar frågor om utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet.

## SVENSKA FÖRETRÄDARE I GENOMFÖRANDEKOMMITTÉER 2006

<i>Genomförandekommittéer</i>	<i>Representant</i>
ALA-kommittén, Kommittén för förvaltning av finansiellt och tekniskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika	Sida
CARDS-kommittén, Kommittén för genomförandet av stödåtgärder för Bosnien och Hercegovina, Förbundsrepubliken Jugoslavien och Makedonien	UD, Sida bisitter
EDF-kommittén, Kommittén för Europeiska utvecklingsfonden	Sida
HDR-kommittén, Kommittén för mänskliga rättigheter och demokrati	UD, Sida bisitter
HAC-kommittén, Kommittén för humanitärt bistånd	Sida
Middle East and North Africa (MED)	Sida
NGO-kommittén, Kommittén för samfinansiering med europeiska icke-statliga organisationer av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna	Sida
Phare-kommittén, Kommittén för östra Europas nya ekonomier	UD Sida
TACIS-kommittén, Kommittén för genomförande av biståndsprogram för att främja ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad i partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien	UD, Sida
Kommittén för livsmedelssäkerhet och livsmedelsbistånd	Sida
EIB-kommittén Investment Facility Committee (EIB)	Finansdepartementet, Sida bisitter

Källa: Sida



BILAGA 7

## Sveriges politik för global utveckling (PGU)

Riksdagen fattade i december 2003 beslut om en samlad politik för global utveckling (PGU).<sup>335</sup> Beslutet omfattar bl.a. mål och inriktning för utvecklingssamarbetet. Enligt riksdagens beslut är det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete att *bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*. Målet syftar till att tydligt inrikta politiken på fattigdomsbekämpningen. Utvecklingssamarbetet ska vidare präglas av ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv, vilket innebär att fattiga människors rättigheter ska utgöra grund för de insatser som görs och att fattiga människors behov, intressen och förutsättningar ska sättas i centrum.

När det gäller arbetets inriktning ska utvecklingssamarbetet, liksom den svenska politiken för global utveckling i stort, främja och präglas av åtta huvuddrag:

- respekt för de mänskliga rättigheterna,
- demokrati och god samhällsstyrning,
- jämställdhet mellan kvinnor och män,
- hållbart utnyttjande av naturresurser och omsorg om miljön,
- ekonomisk tillväxt,
- social utveckling och trygghet,
- ansträngningar för att stärka arbetet med konflikthantering och
- globala gemensamma nyttigheter.

För utvecklingssamarbetets utformning ska utvecklingsländernas egna strategier för fattigdomsbekämpning och prioriteringar ligga till grund för samtliga internationella insatser. Det svenska långsiktiga samarbetet ska grundas på samsyn med samarbetsländerna gällande huvuddragen i en effektiv politik för fattigdomsbekämpning. Tyngdpunkten bör ligga på de allra fattigaste länderna. Enligt riksdagens beslut bör Sveriges totala utvecklingssamarbete breddas och göras mer flexibelt. Samtidigt bör insatserna också koncentreras till färre områden och sektorer, vilket särskilt betonades i samband med riksdagens behandling av regeringens proposition om en politik för global utveckling. Utrikesutskottet framhöll i sitt betänkande att det långsiktiga samarbetet ska begränsas till ett färre antal länder än hittills. Vidare ska de samarbetsstrategier som utarbetas för samarbetet med enskilda länder ge en helhetsbild av svensk politik och svenskt samarbete och återspegla de åtgärder som Sverige avser att vidta inom olika politikområden.

Den svenska inriktningen är att bilateralt och multilateralt samarbete bör, enligt beslutet, ses i ett samlat perspektiv. Samverkan inom ramen för EU och

<sup>335</sup> Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

med andra givarländer samt multilaterala organ bör utökas, bl.a. gällande analys, finansiering och utvärdering av biståndsinsatser.

Sverige ska vidare verka för effektivisering av det internationella utvecklingssamarbetet genom avbindning, bättre samordning, enklare procedurer och noggrannare uppföljning.

Resultatet av utvecklingssamarbetet bör identifieras genom dels uppföljning av svenska åtgärder inom ramen för den breda internationella agendan gentemot det åttonde millenniemålet, dels bredare bedömningar av hur inhemska och externa åtgärder påverkar fattigdomssituationen i specifika länder och regioner. Vidare bör utvecklingsländernas egna ansträngningar att följa upp resultat stimuleras och stärkas.

I de samarbetsstrategier som ersätter de nuvarande landstrategierna ska helheten i samarbetet betonas och återspeglas i större utsträckning och inkludera samarbete med näringslivet, enskilda organisationer, universitet och högskolor m.fl.

OECD:s biståndskommitté DAC genomförde 2005 en s.k. Peer Review av det svenska utvecklingssamarbetet. I DAC:s Peer Review av den svenska biståndspolitikerna fick Sverige positiva omdömen. Av DAC:s medlemsländer är Sverige först med att införa en samlad politik för global utveckling som innebär att samtliga departement involveras i genomförandet.<sup>336</sup>

---

<sup>336</sup> OECD/Development Co-operation Directorate (DAC); *Review of the development co-operation policies and programmes of Sweden, 2005.*





---

**RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN 2004/05–2005/06**


---

- 2004/05:RFR1 TRAFIKUTSKOTTET  
Transportforskning i en föränderlig värld
- 2004/05:RFR2 NÄRINGSUTSKOTTET  
Statens insatser för att stödja forskning och utveckling i små företag  
Rapport till riksdagens näringsutskott
- 2004/05:RFR3 KONSTITUTIONSUTSKOTTET  
Nationella minoriteter och minoritetsspråk
- 2004/05:RFR4 SKATTEUTSKOTTET  
Skatteutskottets offentliga seminarium om skattekonkurrensen den 15 mars 2005
- 
- 2005/06:RFR1 JUSTITIEUTSKOTTET  
Brottskadeersättning och skadestånd på grund av brott.  
Undersökning av skillnader mellan beslutad brottskadeersättning och av domstol sakprövat skadestånd
- 2005/06:RFR2 JUSTITIEUTSKOTTET  
Särskild företrädare för barn  
Uppföljning om tillämpningen av lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn
- 2005/06:RFR3 MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET  
Förutsättningarna för småskalig livsmedelsproduktion – en uppföljning
- 2005/06:RFR4 KONSTITUTIONSUTSKOTTET  
Regeringsmakt och kontrollmakt.  
Offentligt seminarium tisdagen den 15 november 2005 anordnat av konstitutionsutskottet
- 2005/06:RFR5 KULTURUTSKOTTET  
Statsbidrag till teater och dans  
En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser
- 2005/06:RFR6 UTRIKESUTSKOTTET  
Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingsarbetet
- 2005/06:RFR7 TRAFIKUTSKOTTET  
Sjöfartsskydd  
En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott gentemot sjöfarten
- 2005/06:RFR8 UTRIKESUTSKOTTET  
Vår relation till den muslimska världen i EU:s grannskapsområde
- 2005/06:RFR9 NÄRINGSUTSKOTTET  
Näringsutskottets offentliga utfrågning om elmarknaden den 18 maj 2006

- 2006/07:RFR1 FINANSUTSKOTTET  
En utvärdering av den svenska penningpolitiken  
1995–2005
- 2006/07:RFR2 UTRIKESUTSKOTTET OCH  
MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET  
Offentlig utfrågning den 12 december 2006 om en gas-  
ledning i Östersjön – fakta om projektet – internationell  
rätt – tillvägagångssätt vid tillståndsprövning
- 2006/07:RFR3 TRAFIKUTSKOTTET  
Trafikutskottets uppföljning av flyttning av fordon
- 2006/07:RFR4 TRAFIKUTSKOTTET  
Trafikutskottets offentliga utfrågning om trafiklösningar  
för Stockholmsregionen
- 2006/07:RFR5 MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET  
Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att bedriva  
småskalig livsmedelsproduktion
- 2006/07:RFR6 KULTURUTSKOTTET  
Offentlig utfrågning på temat Var går gränsen för den  
konstnärliga friheten?