

Martin Ugglå



Inga mer pengar till människorättsbrottslingar?

en rapport om svenskt bistånd
till statliga aktörer i Belarus

Inga mer pengar till människorättsbrottslingar?

*Martin Ugglå
Stockholm, februari 2021*

*Producerad av Östgruppen för demokrati
och mänskliga rättigheter
www.ostgruppen.se, info@ostgruppen.se*

Formgivning, layout: Olga Fedorina

*Rapporten är gjord med finansiellt stöd från ForumCiv.
Östgruppen ansvarar själv för innehållet i rapporten*

Inga mer pengar till människorättsbrottslingar?

en rapport om svenskt bistånd
till statliga aktörer i Belarus

Inledning

Sverige har under många år varit en av de främsta biståndsgivarna till Belarus. Det svenska biståndet har också profilerats som huvudsakligen inriktat på demokratistöd, inte minst till aktörer inom det oberoende civila samhället. Just det omfattande svenska engagemanget för en positiv demokratiutveckling lyftes också fram som en viktig förklaring till den diplomatiska konflikt som utbröt mellan Sverige och Belarus 2012, då den belarusiska regimen bland annat kastade ut Sveriges ambassadör ur landet.

Den svenska officiella reaktionen på diplomatbråket var tydlig och ståndaktig: Sverige skulle även fortsättningsvis vara en aktiv röst för demokrati och mänskliga rättigheter och stödet till demokrati rörelsen skulle upprätthållas. I praktiken kunde man dock konstatera att det svenska tonläget gentemot diktaturregimen mildrades drastiskt under de kommande åren. Skarpa uttalanden på hög politisk nivå lyste nu med sin frånvaro, och i frågan om EU-sanktioner mot den belarusiska regimen retirerade Sverige från sin tidigare pådrivande position.

När vi i Östgruppen kritiserade detta bedyrade företrädare för Sveriges utrikesdepartement i olika sammanhang att det svenska demokratiengagemanget för Belarus var intakt och att det avspeglades i fortsatta stora satsningar på biståndsområdet.

Men de följande årens utveckling väckte frågor också kring detta. Belarusiska människorättsförsvarare och andra aktörer inom landets oberoende civilsamhälle vittnade om att det blev allt svårare att få internationellt stöd till den verksamhet som de bedrev. Biståndet utifrån slussades i allt högre grad till statliga aktörer eller andra organisationer som stod under regimens kontroll.

Den oberoende belarusiska radiostationen Radio Svaboda publicerade 2016 en reportageserie om det bistånd som Belarus får från utlandet. Med hjälp av statistik och experter kartlade man hur biståndsmedlen fördelats och använts under de närmast föregående åren.

Ett av de mer uppseendeväckande resultaten av denna kartläggning var att upp till 80 procent av det totala biståndet från utlandet gick till statliga aktörer och verksamheter. Detta samtidigt som den statliga belarusiska propagandaapparaten fortsatte måla upp en bild av det oberoende civila samhället som illasinnade "femtekolonnare" vars primära intresse sades vara att leva gott på utländska biståndsmedel.

Mot denna bakgrund började Östgruppen 2017 systematiskt granska Sveriges utvecklingssamarbete med Belarus. Syftet var att bringa klarhet i hur svenska biståndsmedel till Belarus egentligen fördelas och används, och huruvida den officiella bild som spreds av UD och Sida stämde överens med verkligheten. Den aktuella granskningen fördjupades i takt med att vi stötte på en rad märkliga uppgifter om hur Belarusanslaget användes i praktiken.

Det skulle dock visa sig mycket svårare än väntat att genomföra denna granskning. Vissa utbegärda allmänna handlingar lämnades inte ut förrän efter flera månaders väntan – i ett fall först efter en JO-anmälan – och då försedda med omfattande och tveksamt grundade så kallade maskeringar med hänvisning till utrikessekretessen. Annan information har utan förklaring förtigits av UD-tjänstemän.

Till följd av detta kunde vi inte granska det svenska utvecklingssamarbetet med Belarus så genomgående som vi önskat. Likväl kunde vi dra vissa slutsatser av det material som vi fick tillgång

till via officiella kanaler, jämte kompletterande information som vi kunnat hitta på annat håll. Och då blev det samlade intrycket att även det svenska Belarusbiståndet förändrats på senare år, från en tydligt demokratifrämjande profil till ökade satsningar på andra – politiskt mindre känsliga – områden.

Ett illustrativt exempel är hanteringen av Sveriges bistånd under den så kallade flyktingkrisen 2015, då hela biståndsbudgeten drabbades av nedskärningar. Stödet till Belarus påverkades också negativt i samband med detta, och särskilt den del som ursprungligen anslagits till förmån för landets demokratirörelse. Det slags bistånd som tydligast kunde associeras till genuint demokratifrämjande insatser fick alltså en proportionellt sett mindre del av de samlade resurserna, samtidigt som själva utvecklingen på demokratiområdet var fortsatt minst lika bekymmersam i Belarus.

I klartext innebär de senaste årens utveckling att demokratiska krafter i viss mån prioriterats bort till förmån för bland annat statliga institutioner och därtill knutna organisationer. Vi kunde också inom ramen för vår granskning notera flera fall där svenskt bistånd gått till statliga aktörer som själva aktivt bryter mot de mänskliga rättigheterna. I praktiken har således väsentliga delar av Belarusanslaget använts till insatser som stärkt den auktoritära regimen:s möjligheter att stanna kvar vid makten.

Parallellt med vår granskning uppmärksammade vi genom åren kontinuerligt anmärkningsvärda fall som vi stötte på, och uppmanade UD och Sida att kanalisera biståndet till mer lämpliga aktörer. Först i samband med den turbulenta utvecklingen i samband med presidentvalet i Belarus sommaren 2020 – som likt tidigare val präglades av omfattande fusk och manipulation – fick vi gehör för våra synpunkter. I ljuset av Lukasjenkaregimens eskalerade brutalitet mot protesterande demonstranter,

och efter nya uppmaningar från Östgruppen att stoppa det svenska biståndet till belarusiska människorättsbrottslingar, beslutade dåvarande biståndsminister Peter Eriksson att frysa ett antal pågående insatser där statliga aktörer var involverade. Frysningen förklarades med just regimens ökade repression och våldsanvändning kring och efter valet.

Vi i Östgruppen välkomnade naturligtvis beslutet. Samtidigt konstaterade vi att det inte bara var den aktuella situationen i Belarus som gjorde dessa biståndsprojekt olämpliga, utan den systematiska repression som den belarusiska regimen utövat under många år. Detta är viktigt att ha i åtanke inför framtiden.

I ett fullt tänkbart scenario där Lukasjenka lyckas återupprätta sin kontroll över Belarus utan att behöva använda lika våldsamma metoder som sommaren 2020 vore det likväl förkastligt att återuppta finansieringen av biståndsinsatser som involverar eller till och med styrs av statliga aktörer under Lukasjenkaregimens strikta kontroll.

Det svenska Belarusbiståndet styrs i första hand av ett officiellt strategidokument, utarbetat av UD och Sida och därefter antaget av Sveriges regering. Fram till 2014 togs särskilda strategier för bara Belarus fram, då ersattes dessa av en regional strategi för "Österuropa, Västra Balkan och Turkiet" – gällande för perioden 2014-2020 – där alltså även stödet till Belarus inkluderades.

Inför kommande period ska man således enligt planerna ta fram en ny strategi, som den här gången gäller biståndet till de länder som ingår i det så kallade Östliga partnerskapet, det vill säga Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien och Ukraina. Detta innebär en viktig möjlighet att skapa förutsättningar för ett bistånd som mer effektivt än tidigare kan bidra till

demokratiutveckling i Belarus, och samtidigt undvika de uppenbara misstag som förekommit under innevarande strategiperiod. Viktigt blir då att man inte stirrar sig blind på den tillfälliga situationen i Belarus under sommaren och hösten 2020, utan anlägger ett mer långsiktigt och principiellt perspektiv.

Uppenbarligen krävs det därvid en ökad tydlighet i styrningen av det svenska Belarusbiståndet, åtminstone om man vill att detta bistånd ska leva upp till den allmänt uttalade ambitionen att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

En nyckelfråga i sammanhanget är vilka lokala så kallade förändringsaktörer som kan anses lämpliga att anförtros inflytande över de svenska biståndsmedlen och de insatser som dessa kanaliseras till. Vi argumenterar här för en noggrann och uttrycklig definition av dessa aktörer, där vilja till demokratisk förändring, integritet i förhållande till diktaturregimen och mandat att agera ses som nödvändiga kriterier.

Svårare än väntat att granska biståndet

Som nämnts ovan stötte Östgruppens granskning på flera hinder på vägen. Problem uppstod redan från början, i april 2017, då vi vände oss till Sida med en begäran om att få del av allmänna handlingar rörande det svenska Belarusbiståndet. Dels bad vi då om övergripande statistik över hur biståndet fördelats på olika sektorer under åren 2010-2016, i enlighet med en uppställning som fanns publicerad på Sidas hemsida och som sades gälla år 2014 (se fig. 1). Dels bad vi om Sidas narrativa årsrapportering till UD för samma tidsperiod.



Figur 1 Presentation av hur Sveriges Belarusbistånd fördelades på olika sektorer 2014. Skärmdump från Sidas hemsida.

Trots påminnelser drog utlämnandet av handlingarna – som normalt ska ske inom någon eller några dagar – ut på tiden. Som förklaring angavs att det efterfrågade materialet var "mycket omfattande" och att det därför krävdes lång tid för sekretessprövning.

Värt att notera är att hanteringen av allmänna handlingar regleras i Tryckfrihetsförordningen, där det fastslås att utbegärda doku-

ment ska tillhandahållas skyndsamt. I kompletterande underlag konstateras att detta normalt ska innebära samma eller nästa dag. Vid omfattande behov av sekretessprövning anses det rimligt att processen tar ytterligare några dagar.

Efter två månaders resultatlös väntan vände vi oss till Justitieombudsmannen (JO) med en anmälan där vi påtalade och ifrågasatte dröjsmålet. Först därefter – och efter att JO i sin tur kontaktat Sida – fick vi ta del av de aktuella handlingarna, och då endast delvis. Stora delar av de narrativa rapporterna var maskerade med hänvisning till utrikessekretessen och istället för den efterfrågade statistiken angavs bara totala årsbelopp för det svenska Belarusbiståndet, återigen med hänvisning till utrikessekretessen.

Justitieombudsmannen beslutade att inte gå vidare med just vår anmälan. Via telefon förklarade ansvarig handläggare på JO beslutet med att man hade flera liknande ärenden på sitt bord och därmed redan var i färd med att kritisera den svenska utrikesförvaltningens hantering av allmänna handlingar på en mer övergripande nivå, samt att man i vårt konkreta fall konstaterat att Sidas utlämnande av handlingarna till slut gett oss tillgång till de dokument som vi efterfrågat. Handläggaren underströk samtidigt att detta beslut inte på något sätt skulle tolkas som att Sidas långa handläggningstid betraktats som acceptabel.

Ett ärende som borde tagit några dagar förhalades således till över två månader. Och de utlämnade handlingarna hade alltså kraftigt censurerats, så att biståndets fördelning på olika sektorer inte kunde utläsas. Samtidigt tog Sida bort uppgifterna rörande 2014 års fördelning från sin hemsida, uppenbarligen för att ytterligare begränsa möjligheten till insyn.

När vi något senare gick vidare med vår granskning och bad Sida om ytterligare allmänna handlingar rörande konkreta biståndsinsatser upprepades mönstret. Efter en omotiverat lång handläggningstid – denna gång en och en halv månad – fick vi tillgång till dokument som återigen var kraftigt maskerade med hänvisning till utrikessekretessen.

Vår förfrågan rörde denna gång information om flera insatser där Belarus statliga universitet (BSU) var involverat. Bakgrunden var att BSU visat sig spela en betydelsefull roll i den belarusiska regimens förtryck mot oliktankande. Studenter som tagit ställning för landets opposition hade exempelvis relegerats på uppenbart politiska grunder. Och i samband med politiska val pressades universitetets studenter – under hot om repressalier – att delta i den förtidsröstning som generellt anses fylla en viktig funktion i regimens återkommande valfusk.

Alla ekonomiska uppgifter rörande de aktuella insatserna hemlighölls nu av Sida med hänvisning till offentlighets- och sekretesslagens formulering om att "det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs". Denna tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen är dock mycket svår att förstå i förhållande till vår förfrågan.

Generellt är möjligheten till sekretess inom Belarusbiståndet naturligtvis viktig. Landet styrs av en diktaturregim, och svenska biståndsprojekt kan rymma moment som motiverar sekretess i syfte att skydda aktörer eller aktiviteter som involverats för att främja en demokratisk utveckling i Belarus, och som därför riskerar att drabbas av repressalier från den belarusiska regimen om sådan information röjs.

Men BSU och andra statliga institutioner kan knappast räknas som sådana aktörer och de aktiviteter som dessa är involverade i bör därför rimligen inte heller sekretessbeläggas. Det framstår också som mycket långsökt att ett offentliggörande av BSU:s involvering i svenska biståndsprojekt skulle kunna störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet.

Samma formulering i offentlighets- och sekretesslagen tjänade som förklaring till den omfattande maskeringen av de handlingar som vi begärt ut tidigare. Och i det sammanhanget är sekretess-tillämpningen minst lika märklig.

Sida ansåg alltså att en redovisning av hur Belarusbiståndet fördelats på olika sektorer, däribland "Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet" skulle kunna skada förbindelserna mellan Sverige och Belarus. Den enda rimliga förklaringen är att man fruktade en arg reaktion om det skulle framkomma att just de demokratifrämjande insatserna upptog en i den belarusiska diktaturregimens ögon alltför stor andel av resurserna (allt annat skulle bara glädja nämnda regimen).

Men ett sådant förhållande, det vill säga att merparten av eller till och med nästan hela anslaget går till demokratiområdet, vore ju i själva verket bara en logisk följd av det som redan står att läsa i det offentliga strategidokument för Östeuropa som också styr Belarusbiståndet. Där återfinns bland annat följande formulering: "Vid utformningen och genomförandet av insatserna ska situationen i länder med s.k. demokratiskt underskott beaktas. Insatser i Vitryssland ska fortsatt vara prioriterade."

Och när det sedan i samma dokument mer specifikt talas om biståndet till Belarus framhävs tydligt vilket område som ska prioriteras: "Erfarenheter från Sveriges långvariga samarbete med

civilsamhällesorganisationer i Vitryssland ska särskilt beaktas och stöd ska fortsatt prioriteras till grupper vars rättigheter inskränks av repressiv lagstiftning samt utsätts för andra former av förtryck.” Allt annat än en kraftfull satsning på den belarusiska demokratirörelsen vore följaktligen ett avsteg från strategin. Men varför skulle det då vara så känsligt att offentliggöra biståndets fördelning?

Tyvärr infann sig misstanken att det i själva verket var en förhållandevis liten del av anslaget som riktades till offer för repression och förtryck. Och i så fall var sekretessen snarare ett verktyg för att hindra Östgruppens granskning och därmed i förlängningen försvåra kritik och ansvarsutkrävande.

Denna misstanke förstärktes i samband med att vi fortsatte vår bevakning av Belarusbiståndet. Gång på gång stötte vi på uppgifter om omfattande Sida-finansierade projekt som inte alls tog sikte på det som strategin prioriterade. Och även inom det som formellt klassades som demokratirelaterat stöd kunde vi notera insatser där belarusiska statliga aktörer utgjorde huvudsakliga samarbetspartners. I vissa av dessa fall hade till och med personer som själva på goda grunder misstänktes för allvarliga människorättsbrott tilldelats ledande roller.

Nedan följer en redogörelse för några av de aktuella fallen.

Svenskt bistånd till det belarusiska skattedepartementet

Den belarusiska statsapparatenens olika institutioner är hårt styrda av regimen och används aktivt för att i sina olika roller upprätthålla det rådande förtrycket. Ett exempel på detta är landets skattedepartement.

I efterspelet till den brutala attacken mot den belarusiska demokratirörelsen i samband med presidentvalet 2010 fick detta depar-

tement en central roll i förföljelsen av Ales Bjaljatski, en av Belarus främsta människorättsförsvarare. Bjaljatski – som leder den ansedda organisationen Vjasna – var tydlig i sin kritik av regimens valfusk och fängslande av oliktankande, och blev därför själv en måltavla för repression. Han greps inom ramen för en rättsprocess där han formellt anklagades för skattebrott, och sedermera dömdes till fyra och ett halvt års fängelse.

Rättsprocessen var i själva verket uppenbart politiskt motiverad, och det framstod därmed tydligt hur skattedepartementet utgjorde en integrerad del av Lukasjenkas förtrycksapparat. EU reagerade bland annat genom att sätta upp den dåvarande skatteministern Uladzimir Palujan på sin sanktionslista över belarusiska statstjänstemän med ansvar för brott mot de mänskliga rättigheterna. Sanktionsbeslutet gentemot Palujan kopplades direkt till rättsprocessen mot Ales Bjaljatski.

Några år senare fyllde samma departement en viktig funktion i implementeringen av det så kallade parasitdekretet, enligt vilket personer som inte var registrerade på den officiella arbetsmarknaden skulle schablonbeskattas. Det aktuella dekretet stod i strid med Belarus konstitution och bröt även mot den internationella rättens förbud mot tvångsarbete.

Det planerade införandet av en "parasitskatt" ledde till folkligt missnöje och omfattande protestdemonstrationer. Regimen kväste protesterna genom att gripa hundratals personer. Flera ledargestalter inom den politiska oppositionen misshandlades och fängslades i samband med detta. Likväl tvingades Lukasjenka tillfälligt retirera och avvakta med införandet av parasitskatten. I modifierad form – men alltså i strid mot konstitutionen och den internationella rätten – infördes den med viss försening.

Skattedepartementet var alltså en av de institutioner som fick i uppdrag att hantera den rättsvidriga parasitskatten, och därigenom medverkade man utan tvekan återigen till brott mot de mänskliga rättigheterna.

Desto mer anmärkningsvärt är det att samma departement tilldelats flera miljoner ur det svenska Belarusbiståndet för att driva ett utvecklingsprojekt. Ovan nämnde Palujan var den som undertecknade samarbetsavtalet när det Sidafinansierade projektet inleddes 2014, alltså samtidigt som han var föremål för EU:s sanktioner. Och till ordförande i projektets styrgrupp utsågs den dåvarande vice skatteministern Vasil Kamenka, som parallellt med detta uppdrag också var en av de ansvariga för parasitdekretet. Totalt uppgick projektbudgeten till nästan fyra miljoner kronor.

När vi uppmärksammade och kritiserade det aktuella biståndprojektet försökte Sida blanda bort korten och dölja myndighetens ansvar för det svenska bistånd som gått till verksamhet ledd av människorättsförbrytare i Belarus. Det var FN:s utvecklingsorgan UNDP och dess kontor i Minsk som utgjorde avtalspart gentemot det belarusiska skattedepartementet och som därför också överförde medel till projektets genomförande, hette det.

Men projektet helfinansierades likväl av Sida, det vill säga med svenska biståndsmedel, och att UNDP då agerade mellanhand i själva verkställandet är naturligtvis irrelevant i sammanhanget. Rapportdokument från projektet visade också att Sida-personal varit aktiva i en uppföljnings- och utvärderingsdiskussion som genomförts i skattedepartementets lokaler i Minsk.

Det lämpliga i att svenskt bistånd överhuvudtaget kanaliseras via UNDP:s kontor i Minsk är för övrigt också värt att ifrågasätta. Denna institution åtnjuter nämligen sedan länge ett mycket lågt

förtroende hos landets demokratiörelse. Dels beror det på att dess ledarskap flera gånger gjort direkt vilseledande officiella uttalanden till stöd för diktaturregimen. Man har bland annat kallat Belarus för "en mästare på samarbete med FN", trots att FN:s specialrapportör för Belarus inte ens tillåtit resa in i landet, och trots att regimen konsekvent vägrar att implementera beslut från FN:s människorättskommitté.

Misstroendet beror också på att UNDP aktivt utestängt exempelvis människorättsförsvarare från deltagande i dess aktiviteter. Ovan nämnda människorättsorganisation Vjasna fick till exempel inte vara med när UNDP arrangerade en stor konferens om dödsstraffet, trots att just Vjasna är ledande inom demokratiörelsen på detta område.

Sammantaget spenderades alltså nästan fyra miljoner kronor ur den svenska biståndsbudgeten på ett projekt som i första hand kom den belarusiska diktaturregimen till del. När Sida försvarade projektet hävdade man att det gick ut på att stödja belarusiska företagens möjligheter att verka genom att särskilda skattekonserter utbildades och fick statlig certifiering, för att sedan kunna assistera nämnda företag.

När projektet väl genomförts visades det sig dock att man från skattedepartementets sida ville tvinga på företagen dessa statliga konsulters tjänster mot betalning, alternativt ålägga företagen att låta certifiera sin egen personal via en kostnadsbelagd utbildning.

Föga förvånande väckte detta starka protester inom näringslivet, och regimen såg sig till slut nödgad att istället göra konsultsystemet frivilligt. Det enda resultatet av projektet tycks därmed ha blivit att ett antal belarusiska statstjänstemän fått sin fortbildning finansierad av Sverige, och genom sin kostnadsfria

kompetensökning sälja sina tjänster till det inhemska näringslivet i syfte att dra in pengar till statskassan.

Arbetsförmedlingen samarbetade med belarusiska människorättsbrottslingar

Jämte det belarusiska skattedepartementet spelade samma lands arbetsmarknadsdepartement en central roll i verkställandet av den ovan nämnda parasitskatten, bland de högst ansvariga återfanns en av dess toppchefer, Oleg Tokun. På departementets tillhörande lokala myndighet för huvudstaden Minsk genomfördes motsvarande arbete under ledning av två andra chefer. Alla dessa tre personer kan således på goda grunder i kraft av sina positioner och uppdrag misstänkas bära ansvar för brott mot de mänskliga rättigheterna.

Samtidigt har just dessa tre chefer också haft centrala roller i ett Sida-finansierat biståndsprojekt där Arbetsförmedlingen varit svensk huvudpartner, och vars budget uppgått till över tio miljoner kronor. De tre ingick nämligen enligt projektrapporter i projektets ledande styrgrupp, och Tokun var till och med dess ordförande.

UD ville inte kännas vid stöd till regimlojal organisation

FN:s utvecklingsorgan UNDP har spelat en central roll i ytterligare ett projekt som på mycket märkliga grunder finansierades med svenska biståndsmedel. Bakgrunden till projektet – vars totala kostnad uppgick till 200 000 kronor – var att den belarusiska regimen under många år uppmanats att inrätta en nationell människorättsinstitution, bland annat inom ramen för FN-systemets återkommande granskningsmekanism Universal Periodic Review (UPR). Uppmaningarna hörsammades emellertid inte.

Som längst sträckte sig regimen till att gå med på att frågan skulle studeras och utredas.

UNDP tog då initiativ till en sådan utredning och gav med hjälp av svensk finansiering en inhemsk organisation i uppdrag att producera en rapport "med syfte att utvärdera mervärdet av att inrätta en nationell institution för mänskliga rättigheter i Belarus". Rapporten skulle sedan diskuteras och ligga till grund för vidare beslut i frågan, enligt UNDP:s projektbeskrivning.

Den aktuella organisationen – Foreign Policy and Security Research Center (FPS) – är formellt en NGO, grundad av ett antal forskare som är verksamma på olika belarusiska statliga universitet. Den leds av Sergej Palagin, en före detta högt uppsatt tjänsteman på det belarusiska utrikesdepartementet.

Sergej Palagin medverkar regelbundet i belarusiska massmedier. Våren 2017 intervjuades han bland annat i en av statstelevisionens kanaler, angående de omfattande fredliga protestdemonstrationer som då genomfördes mot regimen och dess politik. Flera demonstrationer slogs ner med brutalt polisvåld, och hundratals människor fängslades på uppenbart politiska grunder, vilket ledde till befogad kritik från bland annat Sverige och EU. Palagin försvarade istället regimen övergrepp och menade att ordningsmakten "agerat på ett tydligt och bra sätt".

Varför just FPS ansågs ha de kvalifikationer som krävdes för att utföra uppdraget framgick inte av projektbeskrivningen. Med tanke på de allvarliga människorättsbrott som Lukasjenkaregimen kontinuerligt gjort sig skyldig till under många år framstår det som mycket märkligt att anförtro en sådan utredning åt en aktör som står regimen så nära, och uppenbarligen delar dess värderingar om mänskliga rättigheter. I praktiken är FPS ingen

NGO ("icke-statlig" organisation) utan en så kallad GONGO (en statligt styrd "icke-statlig" organisation) vars oberoende är närmast obefintligt. Fenomenet med GONGOer är vanligt förekommande i Belarus. I grunden handlar det om att regimen dels vill tränga ut genuina oberoende NGOer från den politiska arenan, dels vill visa upp – såväl för den egna befolkningen som för omvärlden – att det finns ett aktivt civilsamhälle i landet. Ytterligare ett syfte för regimen är just att tillägna sig ekonomiskt stöd från internationella biståndsgivare som vill främja ett sådant civilsamhälle.

För oss i Östgruppen kändes det självklart att ifrågasätta varför svenska biståndsmedel finansierade projektet. Vi tog därför upp frågan vid ett så kallat dialogmöte för svenska Belarusaktörer på UD. Vård för mötet var den dåvarande chefen för UD:s enhet för Östeuropa och Centralasien (UD EC), dessutom medverkade såväl UD:s Belarushandläggare och Sveriges ambassadör i Belarus som Sida-tjänstemän från avdelningen för Europa och Latinamerika.

Ingen av de närvarande tjänstemännen ville dock kännas vid projektet. En Sida-tjänsteman svarade bestämt att mina uppgifter inte stämde, att UNDP måste ha skrivit fel och att det inte förekom något sådant projektstöd. Varken UD EC:s chef, eller någon av hans medarbetare på UD tillstod då heller någon kännedom om projektet. Detta trots att de själva uppenbarligen berett ärendet, vilket framgick av dokument som vi sedermera fick tillgång till. Det var till och med ovan nämnda chef som personligen hade fattat och undertecknat biståndsbeslutet.

Att tjänstemän på Sida och UD till en början undanhöll information om projektbidraget är anmärkningsvärt. Viktigast i sammanhanget är likväl sakfrågan. När UD efter vårt avslöjande medgav att projektet existerade hävdade man att det låg väl i linje med Sveriges politik avseende mänskliga rättigheter i Belarus. Men

nyttan med att en nationell människorättsinstitution inrättas i landet var självklar, och behövde därför inte utredas ytterligare, särskilt inte genom att en regimlojal organisation som FPS fick svenska biståndspengar. Utredningen var i själva verket bara ett försök från Lukasjenkaregimens sida att förhåla processen. Det enda resultatet av detta slöseri med svenska biståndsmedel blev därmed att mindre pengar kunde användas till verkligt demokrati-främjande ändamål i Belarus.

Sida-stött universitet bryter regelbundet mot de mänskliga rättigheterna

Belarus statliga universitet (BSU) i Minsk spelar precis som andra statliga aktörer kontinuerligt en aktiv roll i den regimstyrda repressionen mot landets oliktankande. Samtidigt har universitetet under många år fått stöd inom ramen för flera av Sidas insatser i Belarus.

BSU:s människorättsbrott sker bland annat återkommande i samband med politiska val, då studenter med hot om repressalier tvingas förtidsrösta. Just förtidsröstningen anses av oberoende bedömare fylla en central funktion i det valfusk som präglat samtliga politiska val sedan Aljaksandr Lukasjenka kom till makten, då de röster som då avges hanteras och bevakas av regimlojala funktionärer, utan insyn för utomstående observatörer, och därför lätt kan bli föremål för manipulering inför rösträkningen.

Ett annat återkommande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna som BSU och flera andra statliga universitet gjort sig skyldiga till är relegering av studenter som är aktiva inom den politiska oppositionen eller på andra sätt kritiserat regimen offentligt. Ett konkret och tydligt exempel rör Hanna Smilevitj, som slängdes ut från sin journalistutbildning i januari 2018. Hon hade inga problem

med studieresultaten innan hon i december 2017 utnämndes till ordförande för den oppositionella ungdomsorganisationen Moladz BNF. Vid den närmast påföljande tentamensperioden i januari blev hon dock plötsligt underkänd i tre tentamina, och fick därefter besked om att hon inte får fortsätta sina studier. I samband med detta framkom att Smilevitjs lärare inför tentamensperioden blivit kontaktade av representanter för den belarusiska säkerhetstjänsten KGB.

Smilevitjs fall är dock långt ifrån unikt. Östgruppen har bland annat medverkat i en människorättskampanj – Teaching Repression a Lesson - som fokuserade på förföljelsen av regimkritiska studenter i Belarus. Via kampanjens researcharbete konstaterades att minst 14 studenter relegerades på uppenbart politiska grunder under åren 2016-2017, däribland flera från just BSU i Minsk.

Syftet med relegeringarna är uppenbart: Man vill straffa de studenter som vågat agera regimkritiskt och samtidigt skrämja övriga studenter till tystnad. Ytterligare ett led i denna strävan kunde noteras våren 2019 då BSU införde ett nytt regelverk som förbjöd dess studenter att offentligt kritisera universitetet. I en särskild avdelning för "Studenters åtaganden" förpliktades dessa bland annat att inte kommentera BSU i massmedier, sociala medier och internet på ett sätt som kunde "hota BSU:s image och renommé". Brott mot denna regel skulle leda till disciplinstraff från universitetets sida.

BSU har under lång tid varit en framträdande aktör inom det svenska biståndet till Belarus. Universitetet har medverkat som belarusisk samarbetspartner i flera projekt som finansieras med svenska biståndsmedel. I ett av dessa projekt är det just fakulteten för journalistik som varit samarbetspartner. Samtidigt som denna fakultet fått ta del av svenskt bistånd och kan åtnjuta den prestige

som det aktuella internationella samarbetet medför, så har man alltså aktivt medverkat i regimens repression mot oliktankande.

Ett annat slående exempel står att finna i projektsamarbetet mellan det svenska Raoul Wallenberg-institutet och fakulteten för internationella relationer på BSU. Samarbetet har pågått under många år och ett antal lärare från BSU har erbjudits plats som gästforskare i Sverige inom ramen för projektet. Förutom BSU har flera ytterligare statliga universitet varit involverade i projektsamarbetet.

Projektet har uttryckligen varit inriktat på mänskliga rättigheter. Vid närmare granskning framgår dock att människorättsfrågor som av den belarusiska regimen kan uppfattas som känsliga – det vill säga sådana som rör medborgerliga och politiska rättigheter – lyst med sin frånvaro.

Bland belarusiska människorättsförsvarare har den statliga universitetsutbildningen i mänskliga rättigheter lågt anseende. Aljaksej Lojka från människorättsorganisationen Vjasna uttrycker i en intervju i januari 2020 sin besvikelse över den utbildning som han själv fått vid BSU. Han berättar särskilt om en händelse då han tillsammans med andra juridikstudenter deltog i ett studiebesök vid ett av Minsks häkten, Valadarka.

När han till den besöksansvariga på häktet ställde en fråga om hur Valadarka hade fungerat i samband med gripandet av hundratals demonstranter efter presidentvalet 2010 blev han raskt åthutad av den medföljande läraren, som undervisade i just mänskliga rättigheter på BSU: "Lojka, ställer du sådana frågor så kommer du inte att få godkänt på kursen och det blir ingen examen från universitetet!". Han fick i detta sammanhang också veta att den aktuella läraren – Alla Sjautsova – tidigare

straffat politiskt aktiva studenter genom att underkänna dem vid deras tentamina.

Sjautsova är för övrigt en av de lärare som bjudits in till Raoul Wallenberg-institutet som gästforskare. Hon har också fått skriva flera kapitel i en universitetslärobok om mänskliga rättigheter som Sida genom Raoul Wallenberg-institutet finansierat. Där förmedlar hon bland annat samma kulturellrelativistiska syn på mänskliga rättigheter som den belarusiska regimen brukar ge uttryck för. Hon hävdar exempelvis att de mänskliga rättigheterna förvisso har universell status, men att de bygger på ett västerländskt synsätt och därför inte villkorslöst bör påtvingas den "östslaviska civilisationen".

Utan att konkretisera (men med uppenbar underförstådd syftning på den demokratiska omvärldens relation med Belarus) skriver hon också att "försvar av de mänskliga rättigheterna" ofta används som förevändning för att blanda sig i suveräna staters "inre angelägenheter" och präglas av "hög konfrontationsnivå" och dubbelmoral.

I samma Sidafinansierade lärobok medverkar den dåvarande rektorn för Vitsebsks statliga universitet, juridikdocenten Aleksej Jegorov. Dennes kapitel kretsar kring förhållandet mellan individ, samhälle och stat vad gäller rättigheter och skyldigheter. I dess avslutande stycke hävdar Jegorov att "Republiken Belarus skapar optimala villkor för en harmonisk utveckling och förverkligande av hela systemet för mänskliga fri- och rättigheter".

Påståendet stämmer förstås väl överens med den propaganda som Lukasjenkaregimen regelbundet spridit i Belarus under sina år vid makten. Och Jegorovs samhörighet med nämnda regim blev ännu tydligare när han i november 2019 utsågs till parlamentsledamot efter ett val präglat av sedvanligt fusk. Men att

svenska biståndsmedel används till att ge vilseledande information till belarusiska universitetstudenter är likväl anmärkningsvärt och mycket beklagligt.

I början av sommaren 2020 lyfte vi i Östgruppen i en debattartikel i biståndstidningen OmVärlden fram just Raoul Wallenberg-institutets samarbetsprojekt med BSU och andra statliga universitet i Belarus som exempel på problematiska biståndsinsatser. Från institutets sida försvarade man insatsen och menade att den tog sikte på långsiktiga "strukturella förbättringar". Hur sådana förbättringar skulle kunna åstadkommas genom att den belarusiska regimen med Raoul Wallenberg-institutets hjälp får stöd för sin repressiva människorättspolitik klargjordes dock aldrig.

Intressant i sammanhanget var att varken Sida eller UD ville bemöta vår kritik, än mindre vidta några åtgärder. Uppenbarligen såg man inte projektet som något problem. Ett par månader senare skulle man dock komma att ändra sig, i ljuset av den utveckling som ägde rum i Belarus i samband med presidentvalet den 9 augusti, då Lukasjenkaregimen slog till brutalt mot människor som protesterade mot valfusk och repression.

Vi kritiserade återigen att svenskt bistånd kanaliserades till statliga belarusiska aktörer som deltog i övergreppen mot oliktkänkande och nu anslöt även andra opinionsbildare i denna kritik. Plötsligt bestämde sig regeringen för att frysa flera av de aktuella projekten, däribland Raoul Wallenberg-institutets samarbete med BSU och andra belarusiska universitet.

Människorättsbrottslingar och andra olämpliga förändringsaktörer

I åtminstone tre av de ovan presenterade fallen har de belarusiska partnererna i Sidafinansierade projekt själva gjort sig skyldiga till brott mot de mänskliga rättigheterna. Personer som på goda grunder kan misstänkas för att ha medverkat i repressionen mot oliktankande har också haft centrala eller till och med styrande roller i dessa projekt.

Svenskt bistånd ska enligt gällande styrdokument genomsyras av ett rättighetsperspektiv. Det borde därmed också vara ett självklart krav att endast aktörer som själva respekterar de mänskliga rättigheterna anförtros kontroll över svenska biståndsmedel. Hur ovan nämnda belarusiska tjänstemän – som istället bidrar aktivt till Lukasjenkaregimens förtryck – kan anses leva upp till detta krav är svårt att förstå.

Sveriges förre biståndsminister Peter Eriksson aviserade i samband med sitt tillträde i januari 2019 att regeringens biståndspolitik framöver ska ha ett kraftfullt fokus på demokratifrågor i Östeuropa. Att han i februari 2021 efterträddes av sin tidigare statssekreterare Per Olsson Fridh bör inte leda till någon nämnvärd förändring i detta avseende. En nödvändig förutsättning för att denna satsning ska uppfattas som trovärdig är rimligen att inga insatser tillåts styras av regimföreträdare med ansvar för människorättsbrott.

Utöver det moraliskt förkastliga i att involvera människorättsbrottslingar i svenska biståndsinsatser finns ytterligare flera – rent pragmatiska – skäl att undvika projekt som involverar statliga aktörer, så länge Aljaksandr Lukasjenkas diktaturregim består.

I biståndsdebatten talar man emellanåt om så kallade förändringsaktörer, det vill säga de som är tänkta att påverka och driva på för positiv förändring i mottagarlandet. Om biståndet ska fylla sin funktion är det naturligtvis av största vikt att de som tar del av och kontrollerar biståndsmedlen är lämpliga för uppgiften. Tre avgörande kriterier kan härvid urskiljas:

- 1) Vilja till demokratisk förändring: En aktör som inte är intresserad av – eller till och med fientligt inställd till – en demokratisk utveckling kommer aldrig att fungera som förändringsaktör.
- 2) Mandat: För att kunna åstadkomma någonting konkret måste en förändringsaktör ha rätt och praktisk möjlighet att genomföra de aktiviteter som förväntas leda till en positiv förändring.
- 3) Integritet: En förändringsaktör måste kunna stå emot påtryckningar från regimen och fullfölja de aktiviteter som en önskad förändringsprocess bygger på.

Med tanke på hur den aktuella situationen i Belarus ser ut är det lätt att konstatera att statliga aktörer helt enkelt inte klarar av att leva upp till dessa kriterier. Den belarusiska statsapparaten är i sin helhet strikt styrd av regimen och dess politiska intressen, och det är därför i praktiken omöjligt för statliga institutioner på olika nivåer att gå emot dessa intressen. Det innebär i sin tur att reformer på områden som rör medborgerliga och politiska rättigheter aldrig kan komma till stånd med hjälp av sådana aktörer.

Ekonomiska och sociala rättigheter behöver i och för sig inte nödvändigtvis vara lika omöjliga att arbeta med, och det finns förstås angelägna frågor att adressera också på dessa områden. Men de insatser som då kan vara aktuella hämmas av att oberoende aktörer normalt inte tillåts medverka och bidra med sin kompetens. Regimens kontroll prioriteras på bekostnad av projektets kvalitet, vilket allt som oftast resulterar i ineffektiva insatser.

Den oundvikliga följden blir att biståndsmedel som skulle kunnat stärka aktörer med en genuin rättighetsagenda går till spillo. Det handlar exempelvis om människorättsförsvarare, oberoende journalister, fristående fackföreningar och andra viktiga krafter inom den belarusiska demokratiörelsen som verkligen skulle kunna bidra till en positiv utveckling om de fick tillräckligt med resurser. Samtidigt leder utländsk biståndsfinansiering av olika slags välfärdsprojekt – som ett lands politiska ledning normalt söker mandat för att genomföra inom ramen för en inrikespolitisk process, med tillhörande budgetprioriteringar – till att Lukasjenka-regimen kan lägga sina egna pengar på att stärka statsapparaten repressiva redskap. Indirekt bidrar biståndet därmed till att stärka den auktoritära regimen ytterligare.

Önskemål inför framtiden:

Tydligare strategi och ökat stöd till demokratiörelsen

Det strategidokument som styr Sveriges bistånd till bland annat Belarus löpte egentligen ut 2020. Processen med att utarbeta en ny strategi inleddes redan hösten 2019, men har dragit ut på tiden.

Den turbulenta utvecklingen i Belarus under 2020 har av förklarliga skäl gjort strategiarbetet svårare för UD och Sida. I skrivande stund (februari 2021) är det oklart hur situationen i Belarus kommer att utvecklas de närmaste månaderna, och ännu mer på längre sikt.

Vissa grundläggande drag bör likväl kunna fastslås, oavsett denna utveckling. Det handlar då i första hand om principiella riktlinjer som kan göra biståndet mer effektivt, och bidra till att tidigare begångna misstag inte upprepas.

Den svenska regeringens beslut att i flera fall frysa biståndsmedel till belarusiska statliga aktörer signalerar att man på UD och Sida

har fått ökad förståelse för den problematik som vi i Östgruppen uppmärksammat under flera år. Förhoppningsvis får detta också konsekvenser för den nya strategins utformning.

För att undvika missriktade biståndsinsatser och se till så att biståndsmedlen används där de gör mest nytta krävs enligt vår uppfattning en tydligare styrning på just strateginivå. Det gäller inte minst synen på förändringsaktörer. Ett bistånd som likt det svenska har ambitionen att kraftfullt fokusera på demokrati måste säkerställa att de som får i uppdrag att genomföra arbetet på fältet är lämpliga för ändamålet. En noggrann och uttrycklig definition av vad som kännetecknar en sådan lämplig förändringsaktör bör definitivt finnas med i den nya strategin.

En naturlig följd av en tydligare styrning utifrån ett starkt demokratifokus torde bli att biståndet i mycket högre grad än tidigare riktas till just de aktörer som är genuint engagerade för en demokratisk utveckling. I dagens Belarus återfinns dessa som sagt utanför de statliga strukturerna, i det oberoende civilsamhället. Det är där som potentialen att åstadkomma verklig förändring finns, och det är därmed genom ett omfattande stöd till just denna sektor som Sverige kan göra skillnad med sitt bistånd till Belarus.

Denna skrift handlar om de senaste årens svenska Belarusbistånd. Den redogör för en granskning som Östgruppen genomfört, där särskilt svenskt bistånd till statliga aktörer under den belarusiska diktaturregimens strikta kontroll stått i fokus. I rapporten presenteras bland annat flera exempel på insatser som involverat eller till och med styrts av personer som själva kan misstänkas bära ansvar för allvarliga människorättsbrott.

Ett av rapportens främsta syften är att lyfta frågan om hur det svenska biståndet i framtiden bättre kan fylla den demokrati- och rättighetsfrämjande funktion som återkommande formuleras i politiska styrdokument. En nyckelfråga i sammanhanget är vilka lokala så kallade förändringsaktörer som kan anses lämpliga att anförtros inflytande över de svenska biståndsmedlen och de insatser som dessa kanaliseras till. Här argumenteras för en noggrann och uttrycklig definition av dessa aktörer, där vilja till demokratisk förändring, integritet i förhållande till diktaturregimen och mandat att agera ses som nödvändiga kriterier.