

Hans Henrik Brydesholt

De nordiske landes bidrag til udviklingen af
forvaltnings- og retssystemer i tredje lande



De nordiske landes bidrag til udviklingen af forvaltnings- og retssystemer i tredje lande

Af landsdommer *Hans Henrik Brydensholt*, Danmark

Det fremhæves, at bistand til tredje lande på det juridiske felt ikke kan have karakter af eksport af egne retssystemer. Bistandsarbejde kræver evne til at sætte sig ind i fremmede kulturer og til at indgå i kreative dialoger. De nordiske lande har relativt betydelige bistandsprogrammer. Selv om det fortsat kun er en lille del, der går til retssektorprogrammer, er det dog et område, der er under kraftig udvikling. Hele det "bløde" bistandsområde vedrørende udvikling af menneskerettigheder, demokratisering, god regeringsførelse og folkelig deltagelse er blevet kritiseret for at arbejde med uklare målsætninger. Det kan umiddelbart være vanskeligt at se disse projekters sammenhæng med det overordnede mål, der angives som fattigdomsbekæmpelse.

En væsentlig del af artiklen består i en redegørelse for arbejdet med decentraliseringsprojekter i Uganda og Tanzania, domstolsreformer i Uganda, Mozambique og Albanien og en mæglingorganisation i Albanien.

På grundlag heraf vurderes nordiske juristers forudsætninger for at arbejde med bistandsprojekter, hvor opgaven ikke er eksport af eller undervisning i egne retssystemer, men skabelsen af nye systemer på grundlag af kreativ dialog.

Hans Henrik Brydensholt, der er født i 1932, blev cand.jur. i 1956 fra Københavns Universitet. Herefter ansat i justitsministeriet, hvor han blev chef i strafferetskontoret. Desuden arbejdet som advokat med møderet for landsretten i 1966. 1971–1980 direktør for Kriminalforsorgen. Fra 1980 dommer i Østre Landsret. Formand for en række permanente udvalg og branche ankenævn. Forfatter til bøger og artikler om juridiske og ledelsesmæssige problemstillinger. Siden 1993 rådgiver på Danida-projekter inden for retssektoren. I 2001 valgt som ad-litem dommer til krigsforbrydertribunalet i Haag.

1. Indledende bemærkninger. Bistand er ikke systemeksport.

1.1 Grønland

Nordiske lande har indenfor egne grænser stor erfaring med udviklingsbistand. Vi har i Danmark en sådan erfaring i forhold til Grønland. Indtil 1953 var Grønland en dansk koloni med en dualistisk retsplejeordning. Derboende danskere blev behandlet efter dansk ret, medens grønlænderne var undergivet traditionel ret (sædvaneret) med egne domstole, beklædt af lægmænd (kredsdommere).

Efter statusændringen ved 1953-grundloven er grønlændere og danskere på Grønland under det samme retssystem. Systemet er fortsat karakteriseret ved

lokale lægmandsretter, men idealet er, at de skal anvende den formelle (skrevne) danske ret, og at de derfor skal trænes i dette system.

I forhold til levestandarden i den grønlandske befolkning, har landet selv meget få ressourcer. Den økonomiske overførsel, der sker fra Syddanmark til Grønland er der for så vidt ikke andet at sige til, end at det er en naturlig konsekvens af den omstændighed, at Grønland er en del af det danske rige. Og derved en del af den udligning, der generelt finder sted mellem de forskellige regioner og kommuner.

Trods den massive overførsel er der i Grønland mange tegn på social elendighed. Drikkeriet er stort og alkohol og skydevåben er altid en ulykkelig kombination. Den grønlandske kriminallov er vistnok den eneste straffelov, der ikke har bestemmelse om straf, men kun kender til ”foranstaltninger”, der skal tjene et specialpræventivt formål. Uanset navnet er der alligevel relativt mange frihedsberøvede i Grønland.

De overvejelser, der for øjeblikket foregår i den Grønlandske Retskommission vil munde ud i, at der sker en yderligere tilnærmelse mellem det grønlandske retssystem og systemet i det øvrige Danmark. Det grønlandske hjemmestyre vil samtidig få afgørende indflydelse på den fremtidige ordning. Det er den eneste tænkelige udvikling. Der vil stadigvæk ske massive overførsler fra Syddanmark til Grønland. Det er simpelthen nødvendigt. Men der er ikke nogen garanti for, at den fortsatte bistand løser de tunge problemer. Det kan være nemmere at give end at modtage hjælp.

1.2 Et genoprettende retssystem

I Grønland har man forsøgt sig med et specialpræventivt orienteret straffesystem. I et andet nordligt territorium, i Canada, har man udviklet en form for genoprettende retssystem. I sin artikel: ”Paradigmaskift – fra straffende ret til genoprettende ret” (Juristen, 2001, s. 205 ff) beskriver Beth Grothe Nielsen med udgangspunkt i et lille indiansk samfund i Canada og en principiel afgørelse fra den canadiske højesteret et anderledes reaktionssystem: ”Community Holistic Circle Healing” (CHCH). Den udviklede ”healing strategy” ses som en kombination af traditionel og vestlig viden, fra hævn og gengældelse til heling og genopretning. Derved bliver CHCH en del af en udvikling, der kan ses mange steder, det, der benævnes ”restorative justice”.

1.3 En ny kombination af kendte retssystemer.

At anvende et genoprettende retssystem overfor strafbare handlinger indebærer en glidning fra strafferet til civilret. Handlingen betragtes ikke længere som noget, der har brudt ”Kongens fred”, og som offentlige myndigheder derfor må tage sig af, men som et forhold, der må løses direkte mellem de involverede parter: offer, gerningsmand og lokalsamfundet. Det er en udvikling navnlig den norske krimi-

nolog, professor Nils Christie har talt om meget længe. Jeg vil senere i artiklen give eksempler på, hvorledes man i en række Danida projekter har arbejdet på at støtte udbygning af retssystemer, der kombinerer genoprettende systemer og for os mere almindelige vestligt orienterede systemer.

1.4 Partnerskab.

Nøgleordet i dansk udviklingsbistand er partnerskab. Regeringen fremlagde i 1999 et udkast til en ny strategi for Danmarks udviklingsbistand og resultatet blev et strategidokument, der bærer titlen ”Partnerskab 2000”. De tider, hvor man anså sigtet med udviklingsbistand for at være en overførsel af vore egne systemer til modtagerlandene er forbi. Nu er det erkendt, at udvikling kun kan skabes i lande, der er besjælet af vilje til ændring og selv er aktive i formulering af mål og midler. Som det hedder i Danida jargon: ”Support must be demand driven, not donor driven”. Medvirken i bistandsarbejdet kræver ikke kun faglig ekspertise; men nok så meget evne til at sætte sig ind i fremmede kulturer og til at indgå i kreative dialoger. Det åbner mulighed for nye kombinationer af lokalt forankrede systemer og systemer, der er indrettet på at tjene en globaliseret verdens behov.

2. Tendenser i international udviklingsbistand.

2.1 Bistandens omfang.

De Forenede Nationer tilstræber at udfylde rollen som normsættende institution på bistandsområdet. Målet er efter en FN vedtagelse at donorlandene skal yde 0,7 % af deres bruttonationalindkomst i bistand til udviklingslandene.

Dette mål er imidlertid kun opfyldt af Danmark, Norge, Sverige, Luxemburg og Holland. Yderligere må det beklageligvis konstateres, at bistandsniveauet er faldende.

Finlands bistand var i 1998 på 0,32 pct. af nationalindkomsten.

Det er karakteristisk for de nordiske lande, at en meget stor del af bistanden går til Afrika syd for Sahara. Det afspejler det overordnede mål for indsatsen, der er ”fattigdomsbekæmpelse”.

USA's bistand var i 1998 kun på 0,1 pct. af nationalindkomsten. Heraf gik henimod en trediedel til Israel.

2.2 Bistandens fordeling mellem multinationale organisationer og bilateral støtte. De multinationale organisationers renomé.

Den danske bistand er fordelt nogenlunde ligeligt mellem tilskud til multilaterale organisationer (FN, Verdensbanken, Den internationale valutafond, osv.) og bilateral støtte. Dette er imidlertid ikke den sædvanlige fordeling. OECD's rapporter viser, at det i gennemsnit er således, at donorlandene betaler omkring 30 % af

deres bistand til de multilaterale organisationer. Og andelen, der betales til disse organisationer, er for nedadgående.

FN-systemet indtager fortsat en særlig normativ position indenfor udviklingsområdet. Omvendt kritiseres FN-organisationerne generelt for deres ineffektive administration og manglende strategiske fokusering.

Verdensbanken vurderes generelt positivt, især efter de senere års fokusering på de sociale dimensioner af den økonomiske udviklingsproces. Banken arbejder ud fra sammenhængende strategier for de enkelte lande ”The comprehensive development framework”. Banken har ofte fremhævet korruptionen i udviklingslandene som en hovedhindring for udvikling.

EU’s europæiske fællesskabsbistand synes at indtage en stigende betydning. Fællesskabsbistanden har nu en størrelse svarende til omkring en trediedel af den engelske bistand og særligt Tyskland har i de senere år omallokeret midler fra de frivillige FN-bidrag til fællesskabet, således at Tyskland i dag her er den største bidragsyder. Generelt er donorerne imidlertid kritisk indstillede over for kommissionens administration af midlerne, og kravet om gennemgribende reformer er udbredt.

2.3 Fattigdomsbekæmpelse som universel målsætning, men manglende operationalisering.

Donorerne har typisk fattigdomsbekæmpelse som den overordnede målsætning for udviklingsarbejdet. Donorerne definerer fattigdom bredt. De fleste anvender en definition, som tager udgangspunkt i indkomst og forbrugsmuligheder og manglende opfyldelse af basale behov. Fattigdom kan defineres både i absolutte og relative termer. Der tages ofte udgangspunkt i studier af folks egen opfattelse af fattigdom. Fattigdom defineres ikke alene ud fra økonomiske termer, men fraværet af civile, politiske, sociale og kulturelle rettigheder udgør også elementer i definitionen.

Foruden en målsætning om fattigdomsbekæmpelse, arbejder de fleste donorer med målsætninger som demokrati og menneskerettigheder, miljø, social udvikling og økonomisk vækst. Målsætningerne er enten set som led i fattigdomsbekæmpelsen eller som sideordnede, selvstændige hovedmålsætninger.

Der er generelt tilslutning til den internationale målsætning om halvering af verdens fattigdom i 2015. Samt om adgang til sundhed og uddannelse, forbedring af kvinders vilkår og bæredygtig udvikling.

Alle donorer ser økonomisk vækst som vigtig, men den økonomiske vækst skal tilrettelægges, så væksten kommer de fattige til gode. Nogle donorer fremhæver en mere ligelig fordeling af samfundets goder som et centralt element i en fattigdomsstrategi. Der er imidlertid ikke noget konkret bud på, hvordan dette kan realiseres.

Der er blandt donorerne en stigende erkendelse af den private sektors

afgørende betydning for vækst og udvikling. Der er tale om et bredt spektrum af initiativer, der skal være med til at skabe et ”enabling environment”. Hertil hører opbygning af pålidelige statslige institutioner og et troværdigt retsvæsen. På dette område er Verdensbanken en aktiv multilateral aktør.

2.4 Manglende sammenhæng mellem donorlandenes udviklingspolitik og andre politikområder.

Ifølge OECD er der mange eksempler på manglende sammenhæng mellem erklærede mål for udviklingsbistanden og donorlandenes øvrige politik inden for handel, investeringer og landbrug. Kun få donorer synes at have en klar strategi for at sikre sammenhæng mellem udviklingspolitikken og andre policy-områder. Det nævnes, at fri adgang til de udviklede landes markeder ville være langt mere betydningsfuld for udviklingslandene, end den bistand, de nu modtager. For EU-landene ville det indebære ophævelse af landbrugsordningerne.

2.5 Bistanden koncentrerer om færre lande og færre sektorer.

For alle donorlande gælder, at bistandsindsatsen op gennem 1990-erne er blevet koncentreret om færre lande. For Danmarks vedkommende drejer det sig om ca. 15 såkaldte programsamarbejdslande. Yderligere er indsatsen i de enkelte samarbejdslande blevet koncentreret om bestemte sektorer, således at der er 3–4 sektorprogrammer i hver af landene. Det kan dreje sig om sundhedssektoren, landbrugssektoren, undervisningssektoren osv.

Selvom der er sket en koncentration af indsatsen, således at man fokuserer på bestemte sektorer, er man samtidig blevet opmærksom på behovet for en forstærket indsats på tværgående politikområder. Det kan dreje sig om områder som decentralisering, skattepolitik, embedsmandsreformer, korruptionsbekæmpelse osv. Der lægges vægt på opbygning af den offentlige forvaltning på både lokalt og centralt hold og der er fokus på korruptionsbekæmpelse som et særligt indsatsområde. Herved kommer også retsvæsenet ind i billedet. Derudover peges på nødvendigheden af at fokusere på folkelig deltagelse, så de demokratiske systemer, der etableres, ikke blot bliver tomme skaller.

Samarbejdet med et civilsamfund i bredere betydning er af afgørende betydning for bistandsprogrammernes succes. I forbindelse med støtten til det civile samfund er det klart, at betydningen af en fri og professionel presse ikke kan overvurderes.

Udviklingslandenes statsstrukturer og andre formelle strukturer er oftest skrøbelige. I nogle tidligere socialistiske lande er civilsamfundet i form af folkelige foreninger og organisationer praktisk taget helt fraværende. Til gengæld er der i mange tredje verdens lande fortsat en stærk uformel struktur, hvor landsbyformænd, klanældste og solidariteten i storfamilier spiller en afgørende rolle. Dette er af betydning, når vi senere ser på udviklingen af et effektivt retssystem i disse lande.

3. Udviklingspolitikens vage nøglebegreber.

3.1 Menneskerettigheder, demokratisering, god regeringsførelse og folkelig deltagelse.

Der blev i år 2000 offentliggjort en evaluering af den danske bistand på menneskerettigheds- og demokratiseringsområdet. Evalueringens hovedkonklusion var positiv, idet det blandt andet anføres, at kvaliteten af den danske bistand er blevet bedre i de seneste 10 år. Man havde forstået at udnytte de fordele, det giver, at Danmark er et lille land, som ikke på forhånd mistænkes for at have skjulte magtpolitiske interesser. Af kritik anføres manglende klarhed over, hvad menneskerettigheds- og demokratiseringsbistanden egentlig skulle opnå. Menneskerettigheds- og demokratiseringsbistanden bliver en stadig mere central faktor i udviklingsarbejdet. Der kan i den tredje verden iagttages en demokratiseringsbølge, hvor mange regeringer oplever et langt større pres med hensyn til menneskerettighederne, demokratisering, god regeringsførelse og folkelig deltagelse end for blot få år siden. Presset kommer fra borgernes side, men også presset fra donorlandenes side er steget. Når regeringer i udviklingslande tøver med demokratisering eller forsøger at sætte processen i stå mødes de hurtigere end tidligere med kritik og krav fra det civile samfund og med pres fra donorerne.

Deltagelse i det globale samarbejde som det foregår i FN, betyder accept af et fælles værdigrundlag, hvorved der for landene følger forpligtelser til at omsætte værdierne så de indgår i det enkelte lands retsgrundlag.

Der er imidlertid mange lande, hvor det ikke går godt. Nogle er stadig diktaturer og nogle er gået helt i opløsning. I mange lande er det uklart, hvem der i givet fald skal bære en demokratisk udvikling frem.

Et fundamentalt spørgsmål er, om den individbaserede menneskerettighedsopfattelse, vi har udviklet i vesten, er det eneste tænkelige grundlag for fattigdomsbekæmpelse og økonomisk udvikling i andre kulturer med en stærkere tradition for at tage udgangspunkt i det kollektive – eventuelt defineret ud fra storfamilie, klan eller stammetilhørsforhold.

De fleste af de udviklingslande, der i øjeblikket gennemfører demokratiseringsprocesser, er som tidligere nævnt skrøbelige multi-etniske samfund, hvor små ændringer kan få vidtrækkende negative følger. Det erkendes nu, at man i et givet samfund må tage hensyn til lokalt forankrede og traditionelt baserede konfliktløsningssystemer, selv om dette bygger på andre værdier end vore.

Samtidig med, at man må tage hensyn til lokale strukturer, må der meldes klart ud om de værdier, Danmarks udenrigs- og udviklingspolitik bygger på. Det findes ikke forsvarligt at anvende danske bistandsmidler til samarbejdspartnere, der ikke er villige til at indgå i en dialog og ærligt tilstræbe at fremme menneskerettigheder, demokratisering, god regeringsførelse og folkelig deltagelse. Det må erindres, at de værdier, der fra dansk side tages udgangspunkt i, ikke alene er danske men er internationalt sanktioneret gennem FN's resolutioner osv. I sidste

ende er det – siges det – dette fællesgrundlag, der giver os adgang til at stille krav til samarbejdspartnerne.

3.2 Retssektoren er kommet i focus.

Medens den danske bistand på menneskerettighedsområdet tidligere typisk drejede sig om støtte til gennemførelse af valg, støtte til NGO'er og støtte til dannelsen af en fri presse, er området nu langt videre. Bistand vil nu typisk omfatte indsatsområder som støtte til forfatningsarbejde, lovreformer, retsvæsen, politi, ombudsmandsinstitutioner, parlamentsstøtte, god regeringsførelse og decentralisering. I forbindelse med decentralisering bliver der også tale om støtte til lokale myndigheder (local government).

Det er min erfaring, at det er vanskeligt at arbejde for nødvendige domstolsreformer, hvis indgangsvinklen er menneskerettighedshensyn. Domstolsreformer forudsætter samarbejde med toneangivende repræsentanter for dommerstanden, og de vil være på vagt over for engagerede menneskerettighedsforkæmperes kritik af deres hidtidige retsudøvelse. Derimod kan man komme langt med projekter, hvor målene defineres som sikring af domstolenes uafhængighed, professionalisering, folkelige respekt og bekæmpelse af korruption. Og man kan nok ikke forestille sig noget, der i praksis er mere egnet til at højne det menneskeretlige niveau.

I mange tredjelande gennemføres der i disse år decentraliseringsprogrammer. Typisk er der tale om en årelang proces, der ofte tager udgangspunkt i en ny demokratisk forfatning, som tilsikrer lokalområderne politisk indflydelse og magt. Det er en vanskelig proces. Fagministerier og deres ansatte har vanskeligt ved at se fordelene ved at lokale folkevalgte – frem for som hidtil professionelle i et dekoncentreret system – får magt og ansvar i f.eks. sygehusvæsenet.

Det er vanskeligt at operationalisere en bistand, hvis overordnede mål ligger indenfor de her berørte ”bløde områder”. I f.eks. et vejsektorprogram er det lettere at vurdere, om der er sket de planlagte forbedringer i vejsystemet, og om det herved er blevet lettere for landbefolkningen at afsætte deres varer i byerne.

Ved målingen af et programs effektivitet, sonderer man mellem input, output, outcome og impact.

Ved input måler man om den assistance, der er planlagt, faktisk er ydet. F.eks. om de midler, der var afsat til bygning af nye retsbygninger, faktisk er brugt til formålet.

Ved output undersøger man om det antal hensigtsmæssige retsbygninger, der efter planen skulle være kommet ud af den økonomiske støtte, faktisk er skabt.

Ved outcome undersøger man om de overordnede mål er nået, f.eks. om der er sket en forudset nedgang af sager på venteliste.

Ved impact målinger undersøger man om de øgede aktiviteter i retsvæsenet også fører til opfyldelse af tilsigtede samfundsmæssige målsætninger i retning af

befolkningens øgede tillid til, at konflikter løses tilfredsstillende i retssystemet og at der på den måde sker en fredeligørelse af samfundet.

I de nedenfor gennemgåede cases vil det i alle tilfælde fremgå, hvorledes opfyldelse af definerede mål må tillægges afgørende betydning i bistandsarbejdet.

3.3 Omfanget og evalueringen af den danske støtte til tredielandes retssektor.

Danida offentliggjorde i år 2000 en rapport, som indeholdt et uafhængigt konsulentfirmas vurdering af den del af den danske bistand, der kan rubriceres under overskriften: Retsvæsen, forfatning og lovgivningsarbejde (Justice, Constitution and Legislation). Undersøgelsen dækkede årene 1990–1998, hvor støtten udgjorde:

- Legal sektor, dvs domstolsvæsen, justitsministerier m.v., 202 mio. DKr.
- Legal aid/advocacy, retshjælp til fattige og marginaliserede, 44 mio. DKr.
- Fair trial, støtte til NGO'er, 26 mio. DKr.
- Police (32 mio. DKr.)
- Parlament (59 mio. DKr.)
- Ombudsman (17 mio. DKr.)
- Constitutional processes (11 mio. DKr.)
- Human rights, (støtte til NGO'er af mere generel karakter, 64 mio. DKr.
- Unspecified (4 mio. DKr.)

Total 479 mio. DKr. (otte år).

I forhold til det samlede danske bistandsbudget, der er på over 12 mia. kr. årligt er den andel, der anvendes indenfor retssektoren, beskeden. Det fremgår imidlertid af rapporten, at mere end 80 % af de her oplistede bistandsmidler var brugt i periodens sidste år fra 1995–1998. Der er således tale om et bistandsområde i kraftig vækst.

Evalueringsrapporten fremhæver som områdets svage punkt: uklarhed i målsætningen. Rapporten identificerer 10 udtrykkelige eller implicite antagelser, der ligger bag støtten på retsområdet og viser, hvor løst et grundlag der er for disse antagelser:

Antagelse 1: Fremme af menneskerettigheder og demokrati indebærer udsigten til et bedre liv for hele menneskeheden.

Der henvises af Danida til de internationale konventioner på området. De er imidlertid for størstedelens vedkommende en kodifikation af vestlige liberale ideer om beskyttelsen og placeringen af individet. Dette kan være i uoverensstemmelse med hvorledes samfundet er organiseret i mange udviklingslande, hvor vægten ligger på individet som del af lokalsamfundet med dets værdier og struktur.

Antagelse 2: Udvikling af menneskerettigheder og demokrati giver økonomisk samfundsmæssig udvikling.

Heroverfor fremhæver rapporten, at der ikke er noget videnskabeligt belæg for en sådan forbindelse mellem menneskerettigheder og økonomisk udvikling. Det kan lige så vel antages, at økonomisk udvikling er afhængig af uddannelsesniveau, sociale netværk, handelsmuligheder osv.

Her kan jeg for egen regning henvise til udviklingen i det autoritære Singapore, hvor indkomsten pr. indbygger forlængst har overhalet England, og hvor f.eks. korruptionsniveauet er blandt de laveste i verden.

Antagelse 3: Et vist højt økonomisk udviklingsniveau er en forudsætning for borgernes udøvelse af deres rettigheder.

Evalueringsrapporten ser en vis modsætning mellem denne antagelse og den tidligere nævnte antagelse om at udvikling af menneskerettigheder og demokrati i sig selv skulle fremme en økonomisk udvikling.

Antagelse 4: Der er en indre sammenhæng mellem menneskerettigheder, demokrati og retsreform. Forbedringer på ét af de tre områder antages automatisk at føre til fremgang inden for de to andre områder.

Evalueringsrapporten finder, at det er en alt for bred og ukonkret antagelse. Demokrati vurderes ofte ud fra eksistensen af formelle regler vedrørende valg og flertallets magt. Der er ingen grund til at tro, at udvikling af den form for demokrati nødvendigvis vil indebære en omfattende række rettigheder for alle. Rettigheder indebærer jo netop begrænsning af flertallets magt specielt som denne kommer til udtryk i lovgivningsmagten. Styrkelse af domstolene tenderer til at flytte magt fra en demokratisk valgt lovgivningsmagt til dommere, der normalt ikke er udpeget på grundlag af folkelig støtte. Endvidere vil en professionalisering af det formelle juridiske system tendere mod at svække lokale uformelle konfliktløsningssystemer.

Antagelse 5: Udvikling af menneskerettigheder og demokrati skaber stabilitet i et samfund.

Heroverfor fremhæves, at bistand til udvikling af menneskerettigheder og demokrati uvægerlig vil være en trussel mod traditionelle magtstrukturer, der bygger på andre værdier. Man må endvidere være opmærksom på, at valgprocesser kan skærpe etniske modsætninger. Et demokrati i vestlig forstand er muligvis ikke lige så godt egnet til at forhandle og skabe kompromisser, som mere traditionelle strukturer har oparbejdet en evne til. Kaos kan være resultatet på kort sigt. Dette må afvejes overfor de langsigtede gevinster ved rettighedsstøtten.

Antagelse 6: Menneskerettighederne er universelle og ubetingede.

Heroverfor nævnes, at det ikke er ganske entydigt, hvilke rettigheder, der hentydes til. Efter tilblivelsen af ”The Universal declaration of Human Rights” er der kommet andre rettigheder til. Udover de borgerlige frihedsrettigheder findes de sociale-økonomiske rettigheder, rettigheder for kvinder, børn, oprindelige folk, emigranter etc. Det er en illusion at tro, at alt kan fremmes på een gang. Det nævnes også, at rettighederne kan komme i konflikt med hinanden, f.eks. konflikten mellem ytringsfrihed og beskyttelse mod racistiske ytringer. Også kvindebeskyttelse og pornografi nævnes i den forbindelse. Man skal også være opmærksom på, at udbygningen af et formelt retssystem, der opfylder de formelle forudsætninger om fair trial som allerede nævnt kan være en fare for traditionelle konfliktløsningsmetoder, der i realiteten yder svage grupper langt bedre retsbeskyttelse end det formelle retssystem vil være i stand til i adskillige kommende generationer.

Antagelse 7: Støttede NGO-er skaber inden for det civile samfund pression for udvikling af menneskerettigheder og demokrati. Aktivt engagerede borgere er nødvendige for at sikre at statsinstitutioner lever op til deres formål.

Selv om evalueringsrapporten i al almindelighed finder, at disse synspunkter er korrekte gør man dog opmærksom på, at nogle NGO-er navnlig giver en personlig fordel for lederne, og det er ikke alle, der har nævneværdig tilslutning i den lokale befolkning. Der er også en del eksempler på, at NGO-erne selv ikke er udpræget demokratiske i deres ledelsesstruktur.

Antagelse 8: Betingelser i forbindelse med bistandsydelser er nyttige for at fremme menneskerettigheder og demokrati. Det er Danidas opfattelse, at 1990-erne har været en særlig gunstig tidsperiode for støtte til menneskerettigheder og demokratisk udvikling.

Heroverfor anføres det i evalueringsrapporten, at der ofte i politiske kredse i udviklingslande er en god del lip-service i forbindelse med deres tilslutning til human rights idealerne. Erfaringen viser, at oppositionen, når den selv kommer til magten, ofte er lige så autoritær som det styre, den afløste.

Antagelse 9: Danmark har en fordel som bistandsyder i forbindelse med udviklingen af menneskerettigheder og demokrati. Landet er kendt som en stærk støtte til FN- og har kun en beskedent fortid som kolonial magt. Som et lille land har Danmark ikke nogen skjult dagsorden, som hos modtagerlandene kan rejse spørgsmål om motiverne.

Heroverfor anføres, at den del af den danske bistand, der nu kanaliseres gennem EU – det drejer sig om ca. 14–15 % – videreføres gennem et system, som klart opfattes som havende en økonomisk og politisk dagsorden. I den forbindelse

er de danske motiver i ansøgerlandenes øjne ikke hævet over mistanke. Når Danmark generelt bliver meget positivt modtaget i bistandslandene, skyldes det snarere den danske støtte til frihedsbevægelser i en tidligere periode og den positive indstilling, man i den forbindelse havde overfor socialistiske regimer. Danmark har reelt det handicap, at landets juridiske ressourcebase ikke er kendt med strukturer og teknik indenfor retssystemet i de fleste af de lande, landet yder bistand til. Typisk er retssystemerne modellerede over den tidligere kolonimagts system. Det giver danskere en vanskelighed i forbindelse med støtte til domstolsvæsenet, forfatningsudviklingen og lovgivningsprocessen.

Antagelse 10: Kontrolinstitutioner som menneskerettighedskommissioner, ombudsmand og rigsrevision antages at medvirke til at regeringer optræder korrekt.

Antagelsen svarer til de erfaringer, der kan indhøstes i et land som Danmark. Men befolkningen i de udviklingslande, der har fået institutioner af denne karakter, oplever sjældent at de optræder uafhængigt i forhold til den centrale regeringsmyndighed. Derimod kan de måske virke efter hensigten i forhold til det lavere niveau af myndigheder.

Jeg vender senere tilbage til disse kritikpunkter.

4. Praktiske erfaringer fra bistandsprojekter.

Case nr. 1: Decentralisering i Uganda.

Ulandsbistanden har som nævnt i de senere år skiftet karakter, således at man i højere grad interesserer sig for udviklingen af bløde områder som kapacitetsopbygning i administration og retssystem, snarere end bygning af fabrikker og havne osv, ligesom man har koncentreret indsatsen om bestemte lande. Blandt dem er Uganda.

Som i andre tidligere kolonilande var den administration, Uganda overtog ved uafhængigheden i 1961, stærkt centralistisk og med mange engelskprægede forskrifter. Vel at mærke på det formelle plan. For man kan sige sig selv, at i et land, hvor 85 pct. af den 20 mio. store befolkning bor på landet, hvor man taler et hundrede forskellige sprog og kun et mindretal det officielle sprog, engelsk, og hvor trafikforholdene er ret elendige, ja, der er det begrænset, i hvilket omfang man fra centralt hold kan styre folks hverdag. Det er også begrænset, hvilket skattegrundlag der er i et sådant land, hvor indtægten er lav og naturaløkonomi er fremherskende. Manglende indkomster er derfor også en barriere for statens reelle mulighed for at bestemme samfundsudviklingen. Man kan derfor sige, at den omstændighed, at man nu gennem en kommunalreform ønsker at decentralisere magten fra det centrale til det lokale niveau, i nogen grad blot er et udtryk for en tilpasning af den formelle forvaltningsstruktur til den ordening, der allerede reelt gælder.

Det, Danida i begyndelsen af 1990'erne blev bedt om at bistå med, var at skabe en struktur, hvor mere og mere politisk og administrativ magt på en ordnet måde – men uden partier – kunne overføres til det lokale niveau. Man har udtrykt det på den måde, at opgaven er at udvikle en stat, der giver rum for kulturel pluralisme og forskellige forvaltningssystemer, men således, at det hele foregår inden for rammerne af respekt for loven og en fælles opfattelse af, at det er summen af de gældende regler og strukturer, der skaber en stat. (What is required is not a centralized state, but one that promotes cultural pluralism and multiple systems of governance. But all take place within the framework of the rule of law and a shared community and understanding that it is the totality of those rules and structures that constitute the state – International Conference on decentralization in East and West Africa, Kampala, Uganda, 19.–23. februar 1996).

Jeg blev i 1993 af Danida anmodet om at bistå med opgaven som senior legal advisor.

Det var nødvendigt at lave en lov, der dannede det retlige grundlag for en proces. Det var ikke muligt straks at afgøre, hvilken kompetence, der skulle forblive hos centrale myndigheder, og hvilken decentral myndighed, der skulle være den kompetente for decentraliserede opgaver. Der måtte laves en "enabling law", der gav de retlige rammer for gradvis overførsel af opgaver til distrikter og underliggende kommunale råd.

Der fandtes mig bekendt ikke nogen model for en sådan rammelov, der muliggjorde en gradvis overførsel af bestemte opgaver efterhånden som kommuneforvaltningerne blev udbygget, og hvor kompetenceoverførslen kunne ske forskelligt i forskellige dele af landet, ligesom det finansielle fundament for lokalstyret skulle sikres i takt med, at der blev overført opgaver til de enkelte lokalforvaltninger. Hertil kom, at den nye lovgivning ønskedes gennemført meget hurtigt.

Statute on Local Government blev udarbejdet og gennemført i løbet af 1993, således at den trådte i kraft pr. 1. januar 1994.

Da der ikke var noget forbillede for lovgivningen, og der ikke var nogen forudgående udvalgsbehandling, krævede processen dristig improvisation. Den særlige engelske lovteknik, der her skulle bruges, kendte jeg ikke meget til. Så her måtte jeg forlade mig på kontakterne i det ugandiske justitsministerium. Uganderne støttede sig igen på en udstationeret Ghanesisk lovkoncipist, idet alle common law lande mere eller mindre bruger samme teknik. Det var imidlertid ikke den formelle udformning, der gav de største vanskeligheder, men derimod traditionen for at skrive alt for mange detaljer ind i selve loven. Vil man have kommunalt selvstyre, må væsentlige spørgsmål nødvendigvis overlades til kommunalbestyrelsens politiske prioritering. Det skal dog siges, at loven i det store og hele opretholdt den allerede eksisterende struktur bestående af lokale "modstandsråd" (Resistance Councils), der var skabt af Yoweri Musevenis modstandsbevægelse, efterhånden som den vandt terræn. En reel ændring var, at

embedsmændene i fremtiden skulle ansættes af kommunalbestyrelsen og ikke ansættes centralt og udstationeres, men navnlig indebar loven, at meget væsentlige opgaver som skole- og helsevæsen umiddelbart blev overført til distrikterne med mulighed for delegation videre ned i det kommunale system (County, subcounty, parish, village), og at kommunalbestyrelserne fik eget skattegrundlag og en fast bloktilskudsordning.

Allerede året efter, i 1995, fik Uganda en ny, detaljeret forfatning, der indeholder et omfattende kapitel om kommunestyret. Dette afveg på nogle ret afgørende punkter fra den netop gennemførte lov. For eksempel skulle ”distriktsborgmesteren” ikke fremtidigt vælges af distriktsrådene, men efter amerikansk forbillede direkte af vælgerne. Dette foranledigede en anmodning om bistand til formulering af en ændret Statute of Local Government.

Den nye lov blev udarbejdet i løbet af 1996.

Det er i Statute on Local Government fastslået som en retlig forpligtelse, at der, samtidig med at opgaver overføres til kommunale myndigheder, skal følge et tilsvarende tilskud med. Som udgangspunkt i form af bloktilskud som vil overlade det til kommunen – som led i en politisk prioritering – at bestemme, hvorledes pengene skal anvendes. Det ville altså efter denne regel være muligt for kommunen at anvende i hvert fald en del af de penge, den havde modtaget i forbindelse med overtagelse af undervisningsopgaver, til f.eks. vejformål.

For centrale fagministerier er der store betæneligheder ved en sådan ordning. Undervisningsministeriet vil være betænkelig ved, at der på denne måde kan ske nedprioritering af skolegangen. Sundhedsministeriet og de øvrige fagministerier vil hver på deres områder nære tilsvarende betæneligheder.

Der er da også i loven åbnet mulighed for, at overførsel af økonomi kan ske i form af øremærkede tilskud – conditional grants. Men hvor et decentralt kommunestyre, hvis det skal have nogen politisk realitet netop må bygge på, at det er det valgte lokale råd, der fastsætter prioriteringen ud fra lokale behov, har der i praksis vist sig en tendens til, at tilskud til de lokale råd sker i form af øremærkede midler.

Der er i loven også givet regler for en tredje form for overførsler. Såkaldte equalisating grants. Det er tilskud, der efter bestemte objektive kriterier skal give ekstra midler til udvikling af de fattigste distrikter. Men beklageligvis er denne del af loven aldrig blevet ført ud i livet.

Det, der er vanskeligt ved decentraliseringsprocessen i Uganda er, at der ikke er nogen stærk politisk magt på det decentrale niveau. Vi er i vore lande vant til, at kommunernes økonomi fastlægges ved de årlige forhandlinger mellem finansministeriet og magtfulde primær- og amtskommunale organisationer. Hvor også de kommunale organisationer har veludbyggede økonomiske sekretariater.

Det politiske modspil til de centrale fagministerier må i et land som Uganda komme fra andre centrale myndigheder. Som tidligere nævnt er præsident Museveni givetvis en støtte for decentraliseringen. Det måske tydeligste bevis herfor er,

at den kabinetsminister – Minister of Local Government – der er ansvarlig for gennemførelsen af decentraliseringen, er den, der har været minister længst.

Det blev forsøgt at udforme Statute on Local Government således, at der var et neutralt, sagkyndigt organ (Det kommunal-økonomiske råd), de lokale myndigheder kunne klage til, såfremt de centrale myndigheder ikke respekterede lovens krav om, at der samtidig med overførelse af opgaver til distrikter og kommuner skulle følge den nødvendige økonomi med. Men dette råd har ikke levet op til det, der var hensigten. Det er ikke stærke økonomiske vismænd, der er udpeget til institutionen. Rådet har ikke været til nogen nytte som voldgiftsinstitution mellem de decentrale og centrale myndigheder. Virksomheden har været domineret af undersøgelser af eventuelle misbrug af økonomiske midler (korruption) i distrikter og kommuner. Altså opgaver, som efter loven retteligt henhører under revisionen.

Den amerikansk inspirerede idé med at lade borgmesteren vælge direkte af vælgerbefolkningen og ikke af kommunalbestyrelsen har heller ikke været heldig. Det er rigtigt set, at et sådant valgsystem skaber en form for magtbalance, men det er ikke det, der er brug for i et skrøbeligt decentralt system. Der er allerede flere eksempler på, at modsætningen mellem borgmesteren og hans embedsapparat på den ene side, og kommunalbestyrelsen på den anden, har skabt et dødvande, hvor det ikke har været muligt at opnå enighed om budgettet. I et enkelt tilfælde har Præsidenten måttet bruge en bestemmelse i loven, der giver ham magt til at sætte et distrikt under central administration indtil der kan holdes nyvalg.

På længere sigt er den største tekniske vanskelighed, at det ikke er muligt i juridisk sprogbrug at angive, hvor grænsen skal gå mellem det lokale selvstyre og centrale organer.

Det er klart, at der f.eks. på skoleområdet må angives nogle minimumskrav, alle distrikter skal opfylde. For eksempel bestemmelser om undervisningssprog, undervisningstid og fag. Det er i loven udtrykt på den måde, at det påhviler de centrale ministerier at fastlægge ”general rules and guidelines”. Men hvor grænsen går, kan kun fastlægges gennem forhandling mellem de interesserede parter. De professionelle i fagministerierne vil søge at binde de lokale myndigheder mest muligt for at hindre, at deres område bliver nedprioriteret. Og de vil i det omfang, der er mulighed for det, sikre at de også har afgørende indflydelse på ansættelsesforhold.

Når alt det er sagt, er der dog igen tvivl om, at decentraliseringsprocessen stadig skrider frem. Som den engagerede minister siger: ”We have passed the point of no return”. Det har han utvivlsomt ret i under det nuværende politiske regime, hvor decentraliseringen støttes af en magtfuld præsident.

Case nr. 2: Decentralisering i Tanzania.

Også i Tanzania, er der i 1999 gennemført et lovkompleks om Lokalstyre. Det er ikke et rent Danida Projekt, men finansieret gennem fællesbidrag (basket

funding) fra en række donorlande. Jeg har her oplevet en mere tøvende holdning fra præsidentens og regeringens side, og mere kompakt modstand fra central-administrationen.

Der er i Tanzania end ikke forsøgt at indsætte en bestemmelse om et sagligt, neutralt organ, der kan virke som voldgiftsinstitut ved afgørelsen af, om der følger tilstrækkelige økonomiske midler med de opgaver, der lægges ud til distrikterne. I den lovskitse, jeg havde været med til at formulere fandtes der ganske vist en sådan bestemmelse, men bestemmelsen blev slettet ved kabinettets gennemgang.

For at gøre det hele endnu vanskeligere blev der ikke samtidig med at man med den nye styrelseslov overførte f.eks. folkeskole og sundhedsvæsen til lokalmyndighederne, foretaget ophævelse af sektorlovgivningen på de pågældende områder. D.v.s. at man stadigvæk har en parallellovgivning, hvor de centrale myndigheder og deres lokale, faglige institutioner (f.eks. skolekommissioner og sundhedskommissioner) fremstår som dem, der har kompetencen.

Det ville ikke være specielt vanskeligt at formulere de nødvendige ændringer på fagministeriernes område, såfremt der blot var politisk enighed om, hvordan ordningen skulle være. Problemet er imidlertid, at man har forestillet sig, at jurister som lovkoncipister kan udføre et arbejde, som klart er af politisk karakter. Man må jo ikke glemme, at der ligger en god del professionalisme og ærlige bevæggrunde bag de centrale myndigheders modstand imod at overlade området til ikke-professionelles mere eller mindre velbegrundede beslutninger. Det lokale fagpersonale er heller ikke uden videre tilhængere af at overgå til kommunal ansættelse.

Man er i decentraliseringsprocessen i Tanzania havnet i en kaotisk tilstand, som det formentlig vil tage år at få rettet op på.

Case nr. 3 Domstolsreform i Uganda.

Bortset fra politiet vurderer befolkningen i Uganda domstolene som værende det mest korrupte institutionssystem.

Da jeg i 1993 blev involveret i Danidas program vedrørende rehabilitering af det ugandiske domstolvæsen, var dommerlønningerne så lave, at en dommer ikke kunne forsørge en familie uden at finde supplerende indtægtskilder. Det politiske system havde forståelse for, at andre foranstaltninger ville være virkningsløse, hvis dommerne ikke fik en "living wage". Der blev i 1995 gennemført en flerdobling af lønniveauet. Og selvom der samtidig skete en sanering af en lang række tilskud, betød det, at dommerne nu kan leve af lønnen og altså også har noget at miste, hvis de fortsat misbruger deres magt.

Domstolssystemet består af Magistrates Courts, High Court, Appeal Court og Supreme Court. I Magistrates Court er langt de fleste dommere såkaldte Lay Magistrates. De er ikke jurister, men har gennemgået et særligt 9 måneders kursus på Law Development Center. Der er dog også juridisk uddannede dommere knyttet til første instans. Det drejer sig om Chief Magistrates og Grade 1

Magistrates. Dommerne, der arbejder i de højere retter benævnes Judges og er alle fuldt uddannede jurister. Det er dog betydeligt under 100 af landets i alt 3–400 dommere, der er jurister. Det skal så igen sammenholdes med, at der er over 30.000 traditionelle, afrikanske lokalretter (Local Council Courts) i landet.

De få judges der er, optræder med parykker og henholdsvis røde og sorte kåber i straffesager og civile sager. De har naturligt nok et ønske om at opretholde den ophøjede status, der i England og tidligere engelske kolonier forbindes med dommere. Det kan dog være svært at fremstå pompøst med de miserable bygninger, som også High Court Judges er henvist til, når de bevæger sig ud i landet ”on circuit”. I Kampala derimod er High Court bygningen, hvor også højesteretspræsidenten og Appelretten har til huse, blevet istandsat. Her springer det så i øjnene, hvor lidt de fine retssale faktisk er i brug, så snart man kommer lidt op ad dagen. Chief Magistrates og de juridisk uddannede Magistrates aspirerer mod udnævnelse som Judges, med de privilegier dette indebærer. Såsom bil med chauffør og tjenestebolig med tjenere.

Lay Magistrates kan derimod ikke avancere, medmindre de gennemfører et juridisk studium. Det er der nogen, der gør, men det er kun muligt, hvis de gør tjeneste i eller i nærheden af Kampala, hvor universitetet er beliggende.

Den kompetence, der er tillagt de ustuderede dommere, er forsvindende lille. De kan behandle små bødesager og civile sager, hvor sagsgenstanden – som en af dem udtrykte det – svarer til prisen på en kylling, men ikke rækker til en høne. Herudover har de dog kompetence til at behandle sager, hvor retsgrundlaget er ”traditionel ret”. Det omfatter i og for sig vigtige sagsområder, som f.eks. tvister vedrørende jordbesiddelse og udnyttelsesretten til jord, men her har også de traditionelle lokalretter (Local Council Courts) jurisdiktion. Og i praksis foretrækker befolkningen at få deres tvister afgjort af dem.

Summa summarum behandles næsten alle konflikter i de tusindvis af små landsbydomstole – medens donorlandenes opmærksomhed er rettet mod et formelt domstolssystem, hvor hovedparten af dommerne alligevel er ustuderede uden særlig juridisk baggrund. En temmelig paradoksal situation, der imidlertid genfindes i mange andre u-lande. Der er i høj grad behov for, at der bliver skabt en ny domstolsstruktur, hvor det traditionelle konfliktløsningssystem integreres med et professionelt domstolsvæsen.

Den juridiske standard hos de universitetsuddannede Magistarets og Judges må siges at være god, selv om undervisningen på det juridiske fakultet ikke er tidssvarende og efteruddannelsesindsatsen hidtil har været beskedent. Det, jeg har fundet mest kritisabelt hos ugandiske dommere, har været mangelen på engagement over for opgaven med at få sagspuklerne ud af verden. Hvis en sag ikke kunne behandles på den berammede dag, nå ja, så måtte den blot udsættes. Selv i Afrika kunne dommeren jo ikke hekse.

Behovet for en retsreform.

I 1993 kunne vi konstatere, at der reelt ikke var nogen, der havde overblik over de enorme bunker af ubehandlede sager. Ganske vist eksisterede der fra gammel tid en forpligtelse for alle underretter til månedligt at indsende oversigtsskemaer ("Returns") til den administrative ledelse af domstolene, The Chief Registrars Office, der er placeret i High Court i Kampala. Men disse skemaer var særdeles u hensigtsmæssigt udformet, og desuden var de fleste embeder ophørt med at sende dem regelmæssigt. Var situationen ret uoplyst for underretternes vedkommende, var der ingen tvivl om, hvor katastrofalt det stod til i High Court. Et besøg her afslørede, at der var i tusindvis af ubehandlede sager tilbage fra slutningen af 1980'erne, og at der kom flere og flere til hvert år. Et blik ind i det rum, hvor sagerne lå, viste, at selvom de fleste var anbragt i sagsreoler, var der dog også en meterhøj bunke på gulvet af dokumenter, der på en eller anden måde var faldet ud af sager, og som ingen nu ville være i stand til at få placeret rigtigt. Hertil kom så, at der ikke var nogen plan for, i hvilken rækkefølge de mange ventende sager skulle behandles. Det er klart, at når der ikke er noget system at gå efter, vil der være rige muligheder for udefra at påvirke udvælgelsen med ufine midler. Enten således, at en interesseret part betaler for at få en sag fremmet, eller tværtimod for, at den forsvinder i mængden, eventuelt i papirbunken med uanbringelige dokumenter.

Det var min opfattelse, at det, uganderne havde anmodet om, nemlig nye bygninger, biler, uddannelse og hjælp til en mere rationel udnyttelse af personalet, ikke ville bevirke nogen afgørende forbedring af domstolenes evne til at få retssagerne behandlet, som de skulle. Det var selve retsplejeordningen, der måtte reformeres. Når man – som det er tilfældet – har en ordning, hvor jurisdiktionen mellem de forskellige instanser giver mulighed for, at stort set alle civile sager kan anlægges ved High Court som første instans, og hvor alle sager, der har dødsstraf i rammen, også skal føres i High Court – og man f.eks. har dødsstraf for seksuel omgang med piger under 18 år – er det ikke underligt, at mængden af ubehandlede sager ved High Court går over alle bredder.

Andre nødvendige ændringer var et andet system vedrørende retsafgifter. På grund af forudgående voldsom inflation var de gældende retsafgifter lige så urealistiske som de værdigrænser, der gjaldt for Lay Magistrates' jurisdiktion i civile sager. Det samme gælder bødesatser.

Men først og sidst måtte man have en retspleje, der ansprede dommerne til en aktiv rolle, herunder anvendelse af udvidede forberedende møder og disciplinerende indgreb over for advokater, der ikke medvirkede til at få sagerne behandlet og afsluttet på en rimelig effektiv måde.

De effektive lokale retter (landsbydomstole).

Local Committee Courts blev skabt i forbindelse med, at Yoweri Musevenis modstandsbevægelse i årene 1982–87 gradvis tilkæmpede sig herredømmet i

landet i kamp med Milton Obotes regeringshær. Når et område var erobret af Musevenis Resistance Movement, blev der i landsbyerne organiseret valg af en Resistance Committee (RC I) på 9 medlemmer, hvoraf mindst en trediedel skulle være kvinder. På sogneniveau valgte sognets forskellige RC I medlemmer i fællesskab en sognekomiteé RC II. For de større områder (sub-counties og counties) valgtes på tilsvarende måde RC III og RC IV. Det øverste nationale organ RC V udgjorde landets parlament.

En af de positive ting, der fremhæves ved ”the movements” magtovertagelse, var soldaternes disciplinerede optræden, og at bevægelsen gennem RC systemet fik en bred folkelig forankring. Lokalkomiteerne fik også tillagt dømmende myndighed. Der blev i 1987 gennemført en lov, der regulerer denne virksomhed. Alle sager skal begynde på RC I niveau, og kan appelleres videre til RC II og til RC III. Herfra er der appel til Chief Magistrates Court og – dog kun med processtilladelse – videre til High Court. I komitésystemet var der således en feminstans ordning, som – hvis den var blevet brugt – hurtigt ville få systemet til at sande til. Men lykkeligvis bliver næsten alle sager afgjort i landsbyretterne. Disse er iøvrigt ved en ændring af den kommunale styrelseslov nu benævnt LC Courts (Local Committee Courts). På LC III niveau behandler hver af retterne faktisk kun 6–8 sager om året. Og kun en enkelt heraf går videre til Chief Magistrates Court.

Principielt er det kun civile konflikter, LC Courts kan behandle, dog med den undtagelse, at de også afgør sager om overtrædelse af kommunale regulativer (bye-laws). I lovens opregning af lokalretternes civile jurisdiktion bliver man imidlertid overrasket over at finde sager om vold (assault and/or battery), tilegnelse eller ødelæggelse af fremmed ejendom (conversion and/or damage to property), besvangrelse af en pige under 18 år (impregnation of a girl under 18 years of age), samt bortførelse (elopement) af en sådan pige. LC Courts kan altså behandle både vold og tyveri, men navnlig også defilement-sager, da man jo dårligt kan besvangre en pige uden at have haft samleje med hende. Og som tidligere nævnt er defilement i straffeloven belagt med dødsstraf.

De retsfølger, LC Courts kan anvende, er:

- forsoning
- udtalelse om, hvem der har ret i en strid (declaration)
- undskyldning
- erstatning
- tilbagelevering
- omkostninger og
- udlæg og tvangssalg til dækning af erstatningsbeløb.

Sagerne bliver afgjort hurtigt og i overværelse af den lokale befolkning, uden formalitet – men upartisk og på grundlag af almindelige retfærdighedsnormer

(guided by the principle of impartiality without fear or favour and adhere to the rules of natural justice). Loven præciserer, at begge parter skal have ret til at blive hørt, til at indkalde vidner og til at fremlægge deres beviser. Der findes også en almindelig regel vedrørende inhabilitet hos rettens medlemmer. Alt dette er måske knapt så bemærkelsesværdigt som bestemmelsen om, at en part ikke må lade sig repræsentere af en advokat, hvis ellers nogen skulle finde på det.

Retskilden er, bortset fra overtrædelse af bye-laws, den lokale sædvaneret.

Da jeg i 1993 ved indledningen af Danidas program til styrkelse af domstolene første gang stiftede bekendtskab med ugandiske dommere, gav de udtryk for en udtalt uvilje mod lokalretterne. De indebar jo en krænkelse af alle fine principper om magtadskillelse og menneskerettigheder. De, der afgjorde sagerne, havde naturligvis ikke begreb om de mest basale konventioner, ja, man kunne knap nok være sikker på, at de kunne læse og skrive, og i hvert fald ikke engelsk, der er det officielle retssprog. Rigtige dommere anså lokalretterne som et billigt surrogat for et professionelt domstolsystem. De så gerne LC Courts nedlagt.

Nedsættelsen af en domstolskommission.

Medens det ikke var vanskeligt at få justitsministerens tilslutning, var det først efter stort besvær og diplomatisk aktivitet, at det lykkedes at få de toneangivende dommere, herunder højesteretspræsidenten, overbevist om nødvendigheden af en domstolsreform. De mente, at de manglede ressourcer, men at systemet iøvrigt var, som et sådant system nu engang skulle være. Men resultatet blev, at der i 1994 af justitsministeren blev nedsat en domstolskommission – The Commission of Inquiry into the Judiciary – med en højesteretsdommer som formand.

Jeg skal ikke gå i detaljer med indholdet af den rapport, kommissionen afgav i 1995, men blot nævne, at betænkningen giver en meget åben beskrivelse af problemerne. Det understreges, at selv om der er et udtalt behov for fysiske forbedringer, vil det afgørende være en holdningsændring hos dommere og andre ansvarlige inden for retsvæsenet. Således at den enkelte påtager sig ansvaret for, at sagerne bliver afsluttet. Et vigtigt punkt er her en ændring af det hidtidige system, hvor det er justitssekretæren, der fordeler ugens sager til de tilstedeværende dommere, til et system, hvor sagerne straks bliver fordelt til en bestemt dommer, der så har ansvaret for både forberedelse og afslutning.

Fra problemformulering til forslag om ændringer.

Men ét er at få lavet en betænkning, noget andet at finde ud af, hvordan de forskellige forslag kunne blive omsat til noget, der kunne føres ud i livet.

Domstolene indtog det standpunkt, at de ikke kunne lade sig repræsentere i en arbejdsgruppe, der var en del af det administrative system. I det omfang, der skulle lovændringer til, måtte administrationen komme med sine forslag, som domstolene så kunne ytre sig over. Og i de mange tilfælde, hvor der var tale om

ændringer af de ”rules”, der laves af et udvalg med højesteretspræsidenten som formand, og som anviser, hvorledes sagsbehandlingen skal foregå, ville retterne ikke have nogen indblanding udefra. Nye forhandlinger førte så til en plan, hvorefter en eksisterende, men ikke arbejdende ”rules committee” skulle aktiveres. Law Reform kommissionen under justitsministeriet skulle så tage sig af de forslag, der krævede lovændringer.

Danida projektets første fase 1995–99. I den periode kom man reelt ingen vegne med reformer. Programmet var koncentreret om fysisk rehabilitering af retsbygninger, rationalisering af den administrative sagsbehandling, indførelse af edb, og opbygning af undervisningsprogrammer for både dommere og administrativt personale. Bortset fra indførelse af IT i retterne, var programmet enkelt i sin målsætning. Man rørte ikke ved hverken roller eller organisation.

Anderledes luft under vingerne er der kommet i projektets anden fase, der startede i 1999 og løber frem til 2002. Her har man taget fat i de strategiske overvejelser om, hvilke opgaver et retssystem skal kunne løse i fremtiden, og hvorledes systemet skal se ud for at løse disse opgaver. De vigtigste delelementer er at få skabt et forum for formulering af en sammenhængende retssekterpolitik (lokalt samarbejde mellem alle dele af retssystemet og en vis omstrukturering af justitsministeriet), at få professionaliseret det formelle domstolsvæsen (udfasning af lay magistrates og rekruttering og installering af jurister i stedet), og at få integreret LC Courts i det samlede retssystem.

Som led i strategiarbejdet er der ved at blive lavet en detaljeret undersøgelse vedrørende forudsætningerne for en professionalisering. Her tegnes blandt andet en profil af hver enkelt lay magistrat, og det belyses, hvor den enkelte eventuelt kan finde alternativ beskæftigelse (nogle i anklagemyndigheden, andre i administrationen). Samtidig undersøges, hvilke muligheder en ændret faglig kompetence hos Magistrates åbner for en ny instansfølge, der kan aflaste den tilsandede High Court. Man kan måske også finde en særlig rolle for den ret overflødige Court of Appeal – måske som forfatningsdomstol. Reelt skulle den nedlægges, men den er indført ved den nye forfatning!

Også vedrørende LC Courts er der som led i strategiudviklingen lavet en undersøgelse. Den har været god nok til at overbevise alle – også dommerne i det formelle system – om nødvendigheden af at opretholde LC systemet. Det er hurtigt og effektivt, koster meget lidt for parterne og samfundet, anvender det lokale sprog, kræver ingen transport, er ukorrupt, og vurderes i det hele taget positivt af befolkningen. Systemet er da også meget brugt. Undersøgelsen tyder på, at måske 60.000 konflikter bliver løst af LC Courts hver uge.

Det kan så sammenholdes med et formelt system, der betragtes som fjernt, formelt, ineffektivt og plaget af korruptionssager.

LC Courts anvendelighed har ført til, at de behandler sager langt ud over den kompetence, loven egentlig tillægger dem. De er som tidligere nævnt ikke tiltænkt nogen særlig rolle i strafferetten, men der er eksempler på, at de

gennemfører mægling selv i drabssager. De respekterer heller ikke den værdigrænse, loven sætter for, hvor store sager de kan behandle. Kender de grænsen, ser de i hvert fald stort på den.

LC Courts mangler tvangsfuldbyrdsmidler, men det synes ikke i praksis at være noget stort problem. Hele befolkningen delagtiggøres i afgørelsen, og det sociale pres er tilstrækkeligt til, at parterne handler, som de bliver pålagt.

Det er et problem, at mange landsbydomstole ikke fører nogen retsprotokol. Det gør det i tilfælde af appel umuligt for den overordnede LC Court at behandle sagen som en ankesag. Parter og vidner må høres på ny. Jeg har rejst det spørgsmål, hvad de gør, hvis der måske mange år efter måtte opstå diskussion om, hvorledes en af de mange tvister vedrørende jord faktisk er afgjort. Her er svaret, at det ikke er noget problem. For når en sådan tvist er afgjort, bliver der under hele lokalsamfundets opmærksomhed plantet en ganske bestemt træart, der markerer skellet. Og i dølgsmål at flytte et af disse træer er en frygtelig forbrydelse. Troen siger, at træet på ny vil skyde op på det gamle sted og afsløre forbryderen, der herved vil udsætte sig for hele lokalsamfundets forfølgelse.

Reform af loven om de lokale retter (landsbydomstole)

Efter gennemførelsen af undersøgelsen af LC Courts har opgaven været at lave en nænsom ajourføring af loven, der regulerer deres virksomhed. Der er opnået enighed om et lovudkast, der bibeholder de centrale regler om procesform og retskilder. Også organisationen er stort set bibeholdt, dog således at der på LC III niveau sker en adskillelse mellem den udøvende og dømmende magt. Her vil det ikke længere være kommunalbestyrelsen, men et særligt organ bestående af 5 personer, valgt af kommunalbestyrelsen blandt respekterede borgere, som ikke selv er medlem af noget politisk organ, der vil udgøre retten. Mindst to af medlemmerne skal være kvinder. En sag kan pådømmes af tre medlemmer, hvoraf mindst én skal være kvinde.

Det bliver obligatorisk for LC II Courts at føre simple retsbøger på det lokale sprog og for LC III Courts at føre retsbøger på engelsk, således at de ganske få sager, der appelleres videre til Chief Magistrates Courts, faktisk får mulighed for at blive behandlet som ankesager.

Der foreslås også en ordning, hvorefter LC III Courts kan søge generel vejledning hos områdets magistrates – der efter en professionalisering forudsættes at være i stand til at give en relevant hjælp under behørig respekt for LC Courts systemets særlige karakter.

Alt i alt må arbejdet med dette domstolsprojekt anses for vellykket.

Case nr. 4. Retsvæsenet i Mozambique.

Mozambique blev selvstændigt i 1975. I den portugisiske tid havde Mozambique – i lighed med alle andre kolonier – haft et dobbelt retssystem. Der var et formelt

system for de hvide, kalkeret af efter Portugal. Og et traditionelt, med landsbydomstole, hvor lokale høvdinge dømte efter sædvaneret.

Det nye styre ønskede at opbygge et ensartet, socialistisk samfund. Landet skulle samles, og med det formål måtte man bort fra et system, hvor hver stamme holdt sin egen samfundsopfattelse i hævd. Man ville skabe et nyt mozambiqansk retssystem. Parolen var, at lokalt valgte retter, der blev kaldt Community Courts, skulle afgøre sagerne på grundlag af såvel lokale traditioner som socialistiske værdier. Værdierne, der blev fremhævet, var retten til at udnytte jorden, udryddelse af analfabetisme og inddragelse af kvinderne i samfundsopbygningen.

Justitsministeriet i Maputo sendte observatører rundt i landet for at indsamle viden om, hvordan sager blev afgjort efter dette koncept. Tanken var så, at landets Højesteret på baggrund af de indsamlede afgørelser fra Community Courts skulle søge at fastlægge ensartede retningslinier for fremtidige afgørelser.

Desværre kom man aldrig så langt. Borgerkrigen mellem det scialistiske FRELIMO styre, og det sydafrikanske støttede RENAMO kom i vejen. Et eller andet sted i justitsministeriet samler de mange indsamlede sager støv. Tiden er løbet fra dem. Men måske ikke fra tanken.

Landsbydomstolene nedlægges, men består

Da Sovjetunionen brød sammen i slutningen af 1980'erne, faldt også FRELIMOs drøm om det særlige retssystem sammen. Og i 1991 blev loven om Community Courts ophævet. Tilbage var det formelle retssystem med en Højesteret i Maputo og ellers provins- og distriktsretter, hvis dommere i det store og hele var uden nogen juridisk uddannelse, og for distriktsdommernes vedkommende med en yderst begrænset sagskompetence.

Uanset at Community Courts således skulle være forsvundet, fortsætter de ikke desto mindre den dag i dag med at virke som lokale konfliktløsningsråd sammen med andre uformelle strukturer.

I 1997 blev med dansk støtte iværksat et forskningsprojekt "Administration of Justice in Mozambique", der blev udført af Center for Afrikanske Studier på Eduardo Mondlane Universitetet i Maputo i samarbejde med Center for Sociale Studier på det portugisiske Coimbra Universitet. Resultatet er meget positivt i forhold til det overlevede, uformelle system og tilsvarende meget kritisk over for det officielle system, der karakteriseres som fjernt og korrupt – og derfor ikke overraskende kun i begrænset omfang nyder befolkningens tillid. Det er måske mindre end 10 % af alle "retskonflikter", der bliver indbragt for det formelle retssystem. Langt de fleste løses i de uformelle strukturer.

De ulovligt indespærrede

Ud over øvrige svagheder er det formelle retssystem også præget af professionel udygtighed. Fængslerne er overfyldt med indsatte, der er anbragt på grundlag af

en fejlagtig retsforståelse. For at gøre noget ved det – men givetvis også drevet af behovet for at lette overfyldte fængsler for noget af presset – blev der i 1999 på centralt plan dannet en ”Kommission til at sikre legalitet”. Kommissionen består af Højesteretspræsidenten, Justitsministeren, Indenrigsministeren og Rigsadvokaten. Den centrale kommission har udsendt et fælles direktiv, der pålægger hver provinsdommer at sætte sig i spidsen for en provinskommission, der i øvrigt består af den ledende anklager, politichefen, kriminalpolitiets leder og provinsens fængselschef. Provinskommissionen har til opgave at gennemgå sagerne for hver enkelt indsat, og straks løslade dem, der sidder på et ulovligt grundlag. Samtidig er der givet pålæg om, at der hver måned skal ske indberetning til den centrale kommission om den lokale aktivitet.

Foranstaltningen har haft en dramatisk effekt. I nogle fængsler blev op imod halvdelen af fangerne straks løsladt. Men det skete jo noget pludseligt, og foranstaltningen har ikke været specielt populær i befolkningen.

Danidas fremtidige støtte til udviklingen af det uformelle system

Det nuværende Danida program vedrørende støtte til retssystemet udløber i 2002. Den første fase har mindet meget om Danidas domstolsprojekt i Uganda. Med et byggeprogram koncentreret om distriktsdomstolene, rationalisering af sagsbehandling, træning og støtte til lovreformer (Retsplejelove, straffelov og familielej). Der er ofret en del anstrengelser på at søge at ændre justitsministeriets rolle. Som det er nu, er justitsministeriet stort set kun ministerium for forskellige registre og fængsler. Arbejdet med lovreformer har ikke været præget af nogen særlig dynamik eller politisk opbakning.

Det er planen, at Danida skal fortsætte støtten i en ny 5-års periode, men at man i den nye fase vil ofre udviklingen af det uformelle konfliktløsningssystem speciel opmærksomhed. Det bliver et vigtigt element på ny at give Community Courts en legal basis.

Men det vil forudsætte, at den politiske magt accepterer at lokale retter til en vis grad bygger på stammetraditioner. Måske i form af den gamle FRELIMO-drøm om et system, der bygger på en analyse og raffinering af de løsninger, de nære samfund selv har udviklet. I modsat retning vil naturligvis trække ønsket om hurtigt at udvikle en national identitet.

Case nr. 5 Støtte til retssektoen i Albanien

Forudgående sonderinger

Efter i et par generationer at have levet under det mest stalinistiske system, noget europæisk folk har været udsat for, kom omvæltningen i Albanien i 1991. Forud var gået en folkelig opstand, hvor så at sige hele landets produktionsapparat blev ødelagt af befolkningen selv. Fabriksbygninger blev raseret, statsfarmes produk-

tionsmidler forsvandt, gartnerierne væksthuse blev smadret, og dyrkningen af jorden ophørte i stort omfang.

Albanien er et lille land, med en befolkning på størrelse med den danske. Men af dem er der kun 3,5 mio. i landet. Der er til stadighed over 1–2 mio., der opholder sig i udlandet, navnlig i Grækenland og Italien, hvor de arbejder ulovligt, uden arbejdstilladelse. Hertil kommer så 2 mio. albanere i Kosovo og mindst 0,5 mio. i Makedonien.

De albanere, der arbejder illegalt i andre lande, sender penge hjem til familien. Landet holdes økonomisk oppe af denne ulovlige trafik, af organiseret kriminalitet med tæt forbindelse til mafiaen i Italien og af donorstøtte.

Som tidligere nævnt fører Danmark en ulandspolitik, der går ud på at koncentrere støtten til et begrænset antal "samarbejdslande". Og for ikke igen at udtynke støtten har man i Danida været tilbageholdende med at give støtte til lande, der ikke har opnået denne særlige status. Danidas støtte til Albanien har derfor karakter af en "overgangsstøtte", der for det projekt, jeg har haft med at gøre, har løbet i årene 1995–1997 og efter planen skulle ophøre i 1998. Men på grund af den megen uro i og omkring Albanien blev det besluttet at fortsætte bistandsprogrammet i yderligere 3–4 år.

I 1994 blev jeg af Danida bedt om at tage en kort tur til landet for at se, om der for en bevilling i størrelsesordenen 3 mio. kr. for hele overgangsperioden kunne gøres noget for retsvæsenet.

Det krævede ikke mange sonderinger at fastslå, at retsvæsenet ikke fungerede. Dommerudnævnelserne var politisk bestemt – de tidligere dommere var for flertallets vedkommende blevet afskediget i 1991, og de nye var politisk knyttet til regeringspartiet, Det Demokratiske Parti. Det professionelle niveau var meget lavt – dommerne var udnævnt efter et juridisk kursus af 6 måneders varighed – og undersøgelser viste, at befolkningen ingen tillid havde til systemet, som de anså for at være gennemkorrupt.

En mæglings- og forsoningsinstitution.

Der var efter min vurdering ikke udsigt til, at udenlandsk hjælp ville gøre stort fra eller til. Der manglede den politiske vilje til forandring. Styret havde det retsvæsen, der svarede til dets behov.

På den anden side var det heller ikke rimeligt at overlade albanerne til det, der bliver resultatet, når intet andet fungerer: blodhævn.

I Albanien findes der tre gamle landskabslove, der dog i grundtrækkene er ens. Denne "Kanun" angiver, hvad der skal bødes for forskellige lovovertrædelser, og hvilke ritualer, der skal iagttages for at opnå en forsoning.

Der er altså en gammel albansk tradition for at afgøre konflikter – selv drabssager – ved mægling. Det var derfor nærliggende, når jeg ikke mente, at bistand til det etablerede retsvæsen kunne nytte noget, så i stedet at støtte oprettelsen af et formaliseret mæglingssystem.

I den vestlige verden er mediation i civile sager og mægling (konflikttråd) i kriminelle sager i vælten, og det blev godt modtaget, da jeg i 1994 i Albanien foreslog, at man skulle skabe en symbiose af den gamle albanske tradition for mægling og den nyeste udvikling i den vestlige verdens juridiske tænkning. Ikke alene var den daværende justitsminister og højesteretspræsident – den sidste blev ganske vist snart efter afskediget og måtte gå i eksil i USA – men også ledende medlemmer af det oppositionelle socialistparti – de gamle kommunister, med på ideen.

Det, det gjaldt om, var at skabe et netværk af mæglere, der i hver deres lokale område var kendt som retskafne og dygtige mennesker, som beboerne havde tillid til. Disse udvalgte personer skulle så trænes i konfliktløsning. For at få etableret et netværk og et træningsprogram, og ikke mindst for at få systemet kendt og accepteret i befolkningen, var det nødvendigt at have en organisation. Og, for at få noget sådant etableret og for at få en godkendt modtager af udenlandsk støtte, er det efter albansk lov nødvendigt at etablere en Fond.

Det skete ved årsskiftet 1994/95. Den nye ”Foundation for Mediation and Reconciliation of Disputes” blev præsenteret for offentligheden ved et større møde i februar 1995, hvor også professor Nils Christie fra Norge var indbudt som indleder.

Siden institutionen i 1995 begyndte sin virksomhed, er det blevet en sådan succes, at der i 1999 er gennemført en lov om alternativ konfliktløsning, der vil sikre det fremtidige juridiske grundlag for virksomheden.

Projektet er støttet fra flere sider. Fra norsk side har man således på initiativ af sammenslutningen af konflikttrådsledere betalt oprettelsen af et af de ialt 9 mæglingscentre, organisationen driver. Og Soros Foundation har betalt de løbende udgifter til gennemførelse af mæglingskurser i nu 22 skoler, hvor overskriften er ”fred og tolerance”.

Antallet af gennemførte konfliktløsninger har været i stærk stigning. I 2000 var tallet knapt 1.000, i 2001 omkring 1.800, og i 2002 er målet 3.000 løste sager. De fleste er konflikter om jord og fast ejendom, men der er også mange familieretlige og kriminelle sager. Og så løser man hvert år ikke helt få blodhævningssager. Det kræver, at man har mæglere, der er godt inde i de gamle traditioner og ceremonier. Og det kræver tid og tålmodighed. Men resultatet står jo så rigeligt mål med indsatsen.

Den fortsatte overgangsbestand til det almindelige albanske retssystem

Efter det regeringsskifte, der fandt sted i 1997, er der fra styrets side en erkendelse af det nødvendige i at lave en tilbunds gående retsreform. De nordiske lande yder her en betydelig støtte. Der er en dansk politimester og en medarbejder fra justitsministeriet udstationeret i Tirana som rådgivere, og den albanske rigsadvokat har aftale med sin danske kollega om bistand i kampen mod den omsiggribende økonomiske kriminalitet. Den danske ombudsmand yder hjælp til

struktureret af en tilsvarende albansk institution. En udstationeret norsk statsadvokat er fast rådgiver for anklagemyndigheden. Andet kunne nævnes. Men det vanskeligste bliver arbejdet med at reformere domstolssystemet. Hvad gør man med et system, der ikke lever op til de mest basale krav, men som samtidig gør krav på uafhængighed? Selv om vi med tiden venter os meget af udvalgte unge albanske dommere, der har været på specielt tilrettelagte kurser i Danmark, er det længe at vente. For ikke at kaste sig ud i det helt uoverkommelige har man fra Danidas side koncentreret sig om at yde forholdsmæssig massiv støtte i et enkelt lokalområde – Dibra distriktet. Hvor man samtidig yder bistand til alle dele af retssystemet, men dog med domstolene i focus.

En strategi for en retssekterreform i Albanien

Retssektoren er et sammenhængende system, bestående af en række mere eller mindre selvstændige, men dog indbyrdes afhængige organer (justitsministerium, politi, anklagemyndighed, advokater, domstole, kriminalforsorg, m.v.). Afhængigheden viser sig derved, at det er det svageste led i kæden, der er bestemmende for effektiviteten i hele systemet. F.eks. er domstolene i deres arbejde afhængige af kvaliteten af det arbejde, der udføres af politi, anklagemyndighed, advokater, kriminalforsorg (forsorgserklæringer), for slet ikke at tale om det lovgrundlag, justitsministeriet har et hovedansvar for.

Hvis man skal udvikle retssystemet er det derfor nødvendigt med et organ, der kan anlægge et holistisk syn på retssektoren, herunder ved fordeling af ressourcer. Hvor vi i vore lande har udviklet et kooperativt netværk med justitsministeriet i centrum, savnes et sådant samordnende organ typisk i udviklingslande, hvor domstole og ofte også anklagemyndigheden rigoristisk hævder deres uafhængighed af andre – og specielt af ministeriet.

For at komme udenom denne vanskelighed har Danida i Albanien ydet støtte til opbygningen af et samarbejdsorgan, en art tænketank, der skal udarbejde sammenhængende strategiplaner for hele sektoren. Og samtidig inspirere hver enkelt af retssektorens institutioner til i sammenhæng hermed at udarbejde deres egne strategi- og arbejdsplaner.

Det er heldigvis i praksis ikke helt så indviklet, som det lyder. Men det rækker nok ikke med juridisk kunnen. At arbejde med sådanne systemudviklinger forudsætter også en vis interesse for og kendskab til virksomhedsledelse.

5. Opsummering af praktiske erfaringer

5.1 Decentralisering i Uganda.

Det har ikke været meget vanskeligt at få formuleret en kommunal styrelseslov, der skaber de retlige rammer for en gradvis overførelse af opgaver fra statens dekoncentrerede organer til distrikter og kommuner. Men man har ikke fundet en

forhandlingsmodel, der kan fastlægge, hvor grænsen går mellem de centrale myndigheders kompetence til at fastsætte normer og retningslinier og det kommunale selvstyre. Yderligere er forsøget på at skabe et system, der kan sikre, at der følger økonomiske midler med, når staten lægger opgaver ud til kommunerne, ikke lykkedes. Når det alligevel går nogenlunde godt med reformen, skyldes det opbakning fra en stærk – nogen vil sige autoritær – politisk leder.

5.2 Decentralisering i Tanzania.

Her har hele decentraliseringsreformen været uden tilstrækkelig styring. Det er endt med et kaotisk lovgivningsresultat. Livet går videre uden alt for meget hensyn til de nye kompetenceregler. Men der arbejdes videre med reformen.

5.3 Domstolsreform i Uganda.

Her er en reform igang, der kan blive et eksempel til efterfølgelse. Gennem arbejdet med "Legal Sector Reform" skabes en almindelig forståelse for, at retsvæsenet er et sammenhængende system (også budgetmæssigt), og ved integrationen mellem det formelle domstolsvæsen og et traditionelt konfliktløsnings-system, fremstå en ny afrikansk domstolsmodel. Strategisk planlægning, kreativ planlægning og politisk planlægning ser her ud til at kunne gå hånd i hånd.

5.4 Retsvæsenetsreform i Mozambique.

Her er intentionerne at følge en udviklingslinje i retning af den, der er set i Uganda. Men det er i hvert fald endnu ikke lykkedes at få den politiske magtbase integreret i processen på samme måde, og man er ikke rigtigt kommet ud over det dødvande, et domstolsvæsenes rigide uafhængighedsmanifestationer i forhold til de øvrige dele af retssektoren, kan skabe. Men det er lovende, at Danida har planer om i en ny fase at støtte de eksisterende uformelle konfliktløsningsfora.

5.5 Retsvæsenetsreform i Albanien.

Mere end noget andet sted springer det i Albanien i øjnene, hvor fundamentalt det er for hele udviklingen, at der bliver givet befolkningen muligheden for at få løst deres utallige og dybtgående konflikter på en fredelig måde. Der er efter skiftet i 1997 i den politiske magtbase en vilje til retsvæsenetsreform. Blandt de ledende dommere er der også en vis forståelse for, at der må ske radikale ændringer. Hverken professionalismen, effektiviteten eller etikken er i orden. Men kreativiteten i dommerstanden er svag. Det er nok de mange år under det stalinistiske system, der gør sig gældende. Til gengæld yder den skabte konfliktløsningsinstitution allerede en meget god indsats.

6. Nordiske juristers forudsætninger for at medvirke i udviklingsarbejdet.

6.1 De nordiske lande er karakteriseret ved

- 6.1.1 at landene generet er foregangslande med hensyn til at yde udviklingsbistand
- 6.1.2 at landene i de undersøgelser Transparency International laver, er placeret blandt de mindst korrupte
- 6.1.3 at der er sket et skift i prioriteringen af udviklingsbistanden, således at der lægges mere vægt på ”bløde” områder som f.eks. god regeringsførelse og udvikling af retssystemer
- 6.1.4 at landene i hvert fald ikke i nyere tid har været kolonimagter, og således ikke kan mistænkes for som en skjult dagsorden at ville bevare en post-koloniel indflydelse på retssystemet
- 6.1.5 at landene som handelsnationer har en vis tradition for omgang med andre lande, sprog og kulturer,
- 6.1.6 at landene har en udviklet offentlig sektor med stærkt kommunalt selvstyre
- 6.1.7 at landene er vant til bevillingsmæssigt og på anden måde at betragte retssystemets enkelte dele: politi, anklagemyndighed, domstole, kriminalforsorg som en sammenhængende sektor administreret under samme ministerium, justitsministeriet, der også har tæt forbindelse med advokatstanden. Nødvendigheden af en sammenhængende sektorpolitik er derfor let at indse. At domstolene nu administrativt er skilt ud med en særlig domstolsstyrelse er ingen alvorlig hindring for en holistisk opfattelse af systemet
- 6.1.8 at de nordiske landes jurister er præget af retssystemer med forholdsvis enkle procedureregler, kort magtdistance (få statussymboler), folkelig forankring (læggdommere). Endvidere har en del jurister erfaring fra flere juridiske felter (ingen ”dommerskoler”)
- 6.1.9 at de nordiske lande har en fleksibel holdning til alternative konfliktløsningsinstitutioner. De har en gammel tradition for mægling (forligskommissioner) og en nyere praksis med alternativ konfliktløsning i forbruger- og brancheklagenævn og konfliktråd.

6.2 Nordiske juristers favorable baggrund.

De under 6.1 nævnte forhold skulle generelt set give interesserede nordiske jurister et godt udgangspunkt for at arbejde med i udviklingsprojekter, der er baseret på ”partnerskab”. Heroverfor må dog nævnes, at jurister fra vedkommende gamle kolonimagt uanset fortiden kan blive foretrukket som følge af sproget (f.eks. portugisisk i Mozambique) eller fortrolighed med det retssystem, udviklingslandet har overtaget (f.eks. common law i Uganda).

Det er imidlertid klart, at en succeshistorie som domstolsprojektet i Uganda og mæglingsinstitutionen i Albanien kan medvirke til at øge efterspørgslen efter lignende projekter.

7. Styrkelse af nordiske juristers faglige forudsætninger.

7.1 Der savnes et juridisk fagligt forum for erfaringsopsamling og teoridannelse på området. I hvert fald i Danmark er det et begrænset antal jurister, der har arbejdet med projekter på området, og endnu færre der har publiceret artikler inden for feltet.

På jurastudiet på Århus Universitet har afdelingen for retslære dog siden efteråret 2001 udbudt et kursusfag i ”Menneskerettigheder og udviklingsbistand”, hvor alle de i denne artikel nævnte problemer behandles.

7.2 Der er gennem møder på det danske Center for Menneskerettigheder gjort forsøg på at skabe et debatforum for ”udviklingsjurister”. De enkelte møder, der er holdt, har samlet omkring 10 deltagere.

7.3 Et focusområde for udviklingsbistand på det retlige område bliver integration mellem de formelle retsstrukturer og alternative konfliktløsningsinstitutioner. Dette arbejde vil forudsætte samvirke med andre faggrupper som f.eks. antropologer. Men samvirke mellem jurister og andre faggrupper er ikke noget ukendt. Det er velkendt indenfor eksempelvis kriminologien, og på forskellige sektorforskningsinstitutter (Dansk Udenrigspolitisk Institut og Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier).

8. Egne konklusioner.

8.1 Ved decentraliseringsreformer er det afgørende nødvendigt – men ualmindeligt – at lovfæste et uafhængigt, økonomisk organ, der i tilfælde af tvist mellem den centrale regering og kommunalbestyrelsen kan bestemme, hvilket beløb, der skal følge med i forbindelse med overførsel af opgaver. Det drejer sig i og for sig om en politisk prioriteringsopgave, men udviklingslandene savner en tradition for at opnå politisk koncensus. Derfor er en ”faglig” løsning nødvendig.

8.2 Ved decentraliseringsreformer må der på det højeste politiske niveau (f.eks. i kabinettet) være vilje til at give decentraliseringen gennemslagskraft over for linieadministrationens faglige argumentation for at bevare den reelle magt gennem fastsættelse af nationale standarder og vejledninger.

8.3 Det er nødvendigt, at skelne skarpt mellem menneskerettighedsprojekter og retssektorprojekter. Menneskerettighedsprojekter retter sig typisk imod at styrke

pressionsgrupper (NGO'er) overfor det etablerede system. Retssektorprojekter skal styrke det etablerede system. Erfaringen viser, at dommere og andre ikke vil have den fornødne åbenhed om systemets problemer, hvis de derved åbner for udefra kommende kritik.

8.4 Retssektoren er et sammenhængende system, og der må fastlægges en samlet strategi for udvikling af systemets enkelte dele (politi, anklagemyndighed, kriminalforsorg, advokatbistand m.v.). Eftersom det vil være uoverkommeligt for en enkelt donor at bistå med dybtgående reformer af alle disse institutioner, må der ske en donorkoordinering. En praktisk måde at gøre det på er – som det er sket med decentraliseringsprojektet i Tanzania og retssektorprogrammet i Uganda – at et antal donorer skyder penge i en fælles "basketfund". En alternativ metode er at der vælges et begrænset geografisk reformområde, som det er sket i Dibra i Albanien.

8.5 Hovedlinierne i en strategisk plan må være accepteret af alle parter inden bistanden til et retssystem sættes igang. Man må samtidig se på professionalisering og effektivisering af det formelle system og anerkendelse af alternative konfliktløsningsinstitutioner.

8.6 Der må indbygges betingelser i projektet. Det er populært at modtage fysisk hjælp i form af bygninger, udstyr og transportmidler, ligesom træningskurser er populære hos modtagerne. Mere af det samme er altid let at acceptere. Derimod er strukturreformer mindre populære. Det er derfor nødvendigt at stille betingelser om parallel fremdrift i projektets enkelte dele. I Uganda var det f.eks. nødvendigt af denne grund i en periode at bremse byggeaktiviteten.

8.7 Der må gives Verdensbanken ret i, at korruption – herunder i retsvæsenet – formentlig i en række lande er den væsentligste hindring for udvikling. Alle lande har stort set ensartede straffebestemmelser vedrørende aktiv og passiv korruption, ligesom mange har en Code of Conduct uden at det gør den store forskel. Der er heller ikke noget, der tyder på at en høj løn i sig selv hindrer korruption, hvis det øverste styre er gennemsyret af det. Omvendt er der grund til at antage, at såfremt dommere og andre med tilsvarende magt til at træffe selvstændige afgørelser ikke får en løn, der gør det muligt at have et normalt familieliv og betale for børnenes skolegang, vil det tvinge korruption frem. Det er således nødvendigt at betale retspersonalet en ordentlig løn, selv om den store lønspredning i sig selv blot vil gøre fattigdomsproblemet mere føleligt.

Litteratur:

Udenrigsministeriet, Danida:

Danmarks udviklingspolitik, Strategi, oktober 2000

Danmarks udviklingspolitik, Analyse, oktober 2000

Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene – herunder samarbejdet med de danske NGO'er, oktober 2000

Evaluation (by Christian Michelsen Institute), Danish Support to Promotion of Human Rights and Democratisation, Januar 2000

Evaluation (by Cowi), Justice, Constitution and Legislation, Jan. 2000

Tendenser i international udviklingsbistand, April 2000

Koordination i udviklingssamarbejdet, Maj 2000

Aktiv Multilateralisme, Maj 2000

Hovedproblemstillinger i den danske NGO-bistand, Maj 2000

Menneskerettigheder, demokratisering, god regeringsførelse og folkelig deltagelse, Maj 2000

The Role of Research in Danish Development Assistance, Maj 2000

Joanna Stevens:

Traditional and Informal Justice Systems, A Review of the Litterature prepared for Penal Reform International, March 1999, London.

