

**SADEV**

SWEDISH  
AGENCY FOR  
DEVELOPMENT  
EVALUATION

# Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter

Landrapport Kenya

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete  
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2012:  
Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter

Upphovsrätt: SADEV  
SADEV Rapporterna finns tillgängliga via [www.sadev.se](http://www.sadev.se)  
Tryckt i Karlstad 2012

ISSN 1653-9249  
ISBN [CLICK HERE AND WRITE NUMBER]

# Förord

Infogas

# Sammanfattning

## Inledning

I den här rapporten presenteras resultat och slutsatser av en utvärdering av Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya. Rapporten är en del av en bredare utvärdering från SADEV som även omfattar rapporter för Guatemala och Serbien samt en syntesrapport. SADEV fick 2009 i uppdrag av regeringen att genomföra en utvärdering, i syfte att presentera *resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter*. Syftet med utvärderingen är att presentera lärdomar och erfarenheter av stöd till demokrati och mänskliga rättigheter samt att påverka framtida utformning av policy. Utvärderingen av stödet till Kenya fokuserar på bilateralt bistånd som har administrerats av Sida under perioden 1999-2010.

Utvärderingsteamet har analyserat demokrati och mänskliga rättigheter utifrån tre grupper av indikatorer: struktur, process och outcome. Metodologiskt består utvärderingen av dokumentgranskning (policy, samarbetsstrategier och insatsspecifika dokument), statistisk översikt över Sveriges bidrag till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya, semistrukturerade intervjuer i Sverige och Kenya samt fallstudier av ett urval av program. Programmen har bedömts utifrån måluppfyllelse och, i den mån det varit möjligt, impact (långsiktiga effekter). Relevansen av Sveriges bidrag till demokrati och mänskliga rättigheter diskuteras mot bakgrund av Kenyas specifika landkontext.

Med utgångspunkt i den nuvarande policyn samt tidigare styrdokument, har sju strategiska policyteman för demokrati och mänskliga rättigheter identifierats: (1) yttrandefrihet, (2) institutioner och procedurer, (3) offentlig förvaltning (4) rättsstatens principer, (5) det civila samhället, (6) jämställdhet och (7) stöd till mänskliga rättigheter i allmänhet. De insatser som ingår i urvalet för fallstudier i Kenya är reformprogrammet för rättssektorn (Governance, Justice Law and Order Sector, GJLOS), reformprogrammet för offentlig finansiell styrning (Public Financial Management, PFM) samt stöd till den civila samhällsorganisationen, Kenya Human Rights Commission (KHRC). De här insatserna är relaterade till de strategiska policytemana rättsstatens principer, offentlig förvaltning och det civila samhället.

## Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya

Det totala svenska bilaterala stödet till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya under perioden 1999-2010 uppgick till 989 miljoner kronor. Man kan dra slutsatsen att den största delen av de finansiella resurserna som gick till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya riktades till allmänna mänskliga rättigheter, följt av stöd till det civila samhället och rättsstatens principer.

Portföljen som täcker demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya har gått från att fokusera på det civila samhället på 1990-talet till att kombinera stöd till civila

samhället med stöd till regeringens reformprogram efter presidentvalet 2002. De insatser som utförts av civilsamhällets organisationer har varit betydelsefulla för att vidga det demokratiska utrymmet, vilket bidrog till regeringsskiftet 2002. Flera respondenter bekräftar att det svenska stödet var viktigt för att stödja civila samhället i detta arbete. Det svenska stödet till regeringens reformprogram fortsatte även efter det att spänningarna inom regeringen började uppenbaras i anslutning till omröstningen om ny konstitution 2005. Sverige har spelat en viktig roll i för dessa reformprogram, både under förberedandet och som en ledande givare under en stor del av genomförandet. De politiska spänningarna i regeringen ledde till förändrade prioriteringar och påverkade möjligheten att genomföra reformprogrammen enligt den ursprungliga planen. Efter de våldsamma oroligheterna som uppstod efter valet 2007 stoppade Sverige finansieringen till regeringens reformprogram och gav i stället mer stöd till det civila samhället genom Förenta Nationerna. Bidragen som gick genom FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och National Civic Education Programme (NCEP) inriktades på att adressera aktuella frågor som uppstod i samhället som t ex att få slut på våldsamheterna i anslutning till valet. Distribution av finansiering genom andra organisationer som FN-organisationer kan leda till en starkare position för Sverige vad gäller dialogen med motparten. Samarbetet med FN-organisationerna leder också till en bättre samordning med både FN och andra givare som också kanaliserar sitt stöd genom FN. Det finns dock en risk för att Sveriges agenda och prioriteringar blir mindre synlig. Dessutom reduceras Sveriges direktkontakt med de civila samhällsorganisationerna, vilket begränsar kunskaperna om viktiga frågor i anslutning till genomförande och resultat.

Sverige har deltagit i dialog på olika nivåer för att främja demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya. Stödet till regeringens reformprogram har skapat tillfällen till dialog om demokrati och mänskliga rättigheter, men också om programmets politiska sammanhang. Utöver dialog med kenyanska samarbetspartners som har hanterats av Sveriges ambassad har engagemang och delaktighet på politisk nivå i Sverige främjat ambassadens arbete för demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya.

Sverige har arbetat aktivt för att integrera ett rättighetsperspektiv (ansvarsutkrävande och ansvarstagande, öppenhet och insyn, deltagande och icke-diskriminering) i verksamheten. Man har arbetat också för att integrera frågor om demokrati och mänskliga rättigheter i svenskt stöd till andra sektorer i Kenya.

## **Resultat**

### *Strukturell nivå*

En bedömning av resultat visar att Sverige, genom de utvalda insatserna som ingår i utvärderingen, har bidragit till att stärka delar av det strukturella ramverket i Kenya. Det är tydligast på lagstiftningsområdet. Utvärderingen visar att Kenya Law Reform Commission som del av GJLOS aktivt deltagit i reformen av det juridiska ramverket. Ett direkt bidrag från GJLOS är Sexual Offences Act som antogs 2006. Genom stöd till PFM har Sverige bidragit till att utforma en ny lagstiftning för offentlig finansiell styrning i enlighet med den nya konstitution som antogs i augusti 2010. KHRC har bidragit mer på policynivå än till lagstiftning. Organisationen ingick i referensgruppen i arbetet med att utarbeta den nya konstitutionen, ett dokument som innehåller ett omfattande skydd av mänskliga rättigheter. Parlamentet har utgjort ett hinder i arbetet

med att anta nya lagar samtidigt som implementeringen av det juridiska ramverket fortfarande är en svag punkt.

Som en del av reformprogrammen GJLOS och PFM har Sverige bidragit till att göra ett antal offentliga institutioner mer effektiva och mer funktionella som kontrollmekanismer. Sveriges bidrag har inriktats mot att införa moden utrustning och främja utbildning i syfte att stärka yrkeskompetens. Några institutioner utmärker sig positivt och har blivit mer funktionella i arbetet att leverera enligt sina respektive mandat, vilket Kenya National Commission on Human Rights, Kenya National Audit Office, och Kenya Law Reform Commission är exempel på. De här institutionerna har utvecklats då aktiviteter och insatser väglett av rätt incitament, t ex reformvänlig ledning och strategiskt tänkande. Ett exempel på framgångar är att ärenden administreras mer effektivt och att revisionsfunktionerna har reducerat antalet försenade ärenden. Genom bättre efterlevande av de befintliga lagarna ökade Kenya Revenue Authority skatteintäkterna med 14 procent mellan 2005/06 och 2009/10. En mindre framgångsrik institution i reformprogrammet är polisväsendet. KHRC har utövat kontroll av staten och statliga institutioner genom att registrera och sprida information om överträdelser mot mänskliga rättigheter. Det svenska finansiella stödet och engagemanget har varit betydelsefullt för de framgångar som uppnåtts.

#### *Processnivå*

Decentraliseringsarbetet inom GJLOS och PFM var svaga, vilket påverkade förutsättningarna för allmänhetens medvetenhet om och deltagande i reformarbetet. Sverige har dock genom stöd till civila samhället, däribland KHRC, bidragit till en ökad medvetenhet om demokrati och mänskliga rättigheter bland medborgarna. Ett resultat av detta är att människor har börjat kräva sina rättigheter oftare jämfört med tidigare, med positiva resultat på lokal nivå. På nationell nivå har ansvarsutkrävande inte uppnåtts. Exempel på detta är korrupsionsskandalen Anglo Leasing som omfattar högt uppsatta politiker inblandade i oegentligheter i samband med kontrakt av bland annat ett nytt passsystem och våldsamheterna efter valet 2007 där politiker anklagats för att underblåsa våldet. Det indikerar att den politiska miljön har utgjort ett hinder för att genomdriva reformer och förbättra ansvarsutkrävandet. Inom GJLOS och PFM har det inte vidtagits några mer omfattande åtgärder för att stärka demokrati och mänskliga rättigheter för utsatta och marginaliserade grupper i Kenya. Likaså går det inte att se Sveriges stöd till reformprogrammen bidragit till ett ökat jämställdhetsperspektiv i rättsprocesser eller finansiell styrning. Däremot har Sverige bidragit till att stärka skyddet av mänskliga rättigheter för de fattiga och marginaliserade grupperna genom stöd till KHRC.

#### *Outcome och impact*

Förändringar i attityd och beteende som tar sig uttryck i en mer professionell samhällsservice på bredare institutionell nivå är ännu inte en synlig effekt av reformprogrammen. En anledning till brister i kvalitet och effektivitet på institutionell nivå i Kenya är den utbredda korrupsionen i landet. En jämförelse mellan 2006 och 2011 års hushållsundersökningar visar att korrupsionen uppfattas som oförändrad. Att motarbeta korrupsion och förbättra ansvarsutkrävandet var ett av målen med regeringens reformprogram som Sverige stödde. Man kan dra slutsatsen att det målet inte har uppnåtts. Den indikerar att det politiska motståndet mot att ta itu med

korruptionen har varit problematisk och har påverkat regeringens möjlighet att förverkliga sina reformprioriteringar.

Det svenska stödet har endast delvis bidragit till en förbättrad tillgång till rättssystemet och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Kenya. Ansträngningar krävs för att garantera tillgång till rättssystemet och respekt för mänskliga rättigheter som omfattar hela samhället, inklusive utsatta och marginaliserade grupper. Faktorer som hindrar tillgång till rättssystemet, t ex kostnader och språkbarriärer, är särskilt svåra för de mest utsatta och marginaliserade grupperna. Ur ett medborgarperspektiv går det att dra slutsatsen att det finns en ökad medvetenhet om mänskliga rättigheter. Svenskt stöd till civilsamhällets organisationer, inklusive KHRC, har varit av stor betydelse för de resultat som uppnåtts. Om medvetenheten och kunskaperna kan översättas till en attitydförändring på så sätt att medborgare på alla nivåer i samhället börjar agera med information som utgångspunkt kan detta skapa påtryckningar för attitydförändringar också på nationell nivå. En starkare integrering av det civila samhället i reformprogrammen skulle underlätta en sådan utveckling.

### **Rekommendationer**

Det rekommenderas att Sverige:

- Vidareutvecklar ett flexibelt arbetssätt med möjlighet att snabbt anpassa stödet med inriktning mot förändringsaktörer som främjar en demokratisk utveckling.
- Vidareutvecklar strategier för riskanalys och riskhantering länkade till en miljö som präglas av politisk indelning som tar sin utgångspunkt i etniska skiljelinjer.
- Utvecklar en strategi för att upprätthålla direktkontakt med KHRC och andra av civilsamhällets organisationer även om stödet kanaliseras genom FN.
- Säkrar ett ramverk för uppföljning och utvärdering, som innehåller baslinje studier (baseline) samt indikatorer, som en del i insatserna för att underlätta uppföljning av resultat.

## Förkortningar

CBO	Gräsrotsorganisation
CSDGF	Civil Society Democratic Governance Facility
CSO	Civil samhällsorganisation
GJLOS	Reformprogrammet för rättssektorn (Governance, Justice, Law and Order Sector)
ERS	Economic Recovery Strategy
IFMIS	Integrated Financial Management and Information System
KACC	Kenya Anti Corruption Commission
KENAO	Kenya National Audit Office
KHRC	Kenya Human Rights Commission
KLRC	Kenya Law Reform Commission
KNCHR	Kenya National Commission on Human Rights
KRA	Kenya Revenue Authority
KRAs	Resultatområden (Key Result Areas)
MDAs	Myndigheter och statliga institutioner (Ministries, Departments and Agencies)
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
MoJCA	Ministry of Justice and Constitutional Affairs (före 2008)
MoJNCC	Ministry of Justice, National Cohesion and Constitutional Affairs (efter 2008)
MTS	Medium Term Strategy
NARC	National Rainbow Coalition
NGO	Non-Governmental Organisation
PFM	Reformprogrammet för offentlig finansiell styrning (Public Financial Management)
SADEV	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
STPP	Short Term Priorities Programme





# Innehåll

1	Inledning .....	10
1.1	Regeringsuppdrag .....	10
1.2	Sveriges politik för demokrati och mänskliga rättigheter .....	10
1.3	Utvärderingsfrågor .....	11
1.4	Utvärderingskriterier .....	11
1.5	Utvalda länder .....	11
1.6	Tidsperiod .....	12
1.7	Resultat .....	12
1.8	Omfattning och avgränsningar .....	12
1.9	Intressenter och målgrupp .....	12
1.10	Rapportens struktur .....	13
2	Metod .....	14
3	Landanalys .....	16
3.1	Demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya över tid .....	16
3.2	Kulturella aspekter och traditioner .....	17
3.3	Socioekonomisk utveckling .....	18
3.4	Makt- och förvaltningsstrukturer .....	19
3.5	Översikt av utvecklingen inom demokrati och mänskliga rättigheter .....	20
3.6	Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya .....	23
3.6.1	Samarbetsstrategier .....	23
3.6.2	Stödet till demokrati och mänskliga rättigheter .....	23
3.6.3	Anpassning av Sveriges stöd efter valet 2007 .....	26
4	Projektbeskrivning .....	28
4.1	Reformprogrammet för rättssektorn (GJLOS) .....	28
4.1.1	Inledning .....	28
4.1.2	Mål .....	30
4.1.3	Organisationsstruktur .....	31
4.2	Reformprogrammet för offentlig finansiell styrning (PFM) .....	32
4.2.1	Inledning .....	32
4.2.2	Mål .....	33
4.2.3	Organisationsstruktur .....	34
4.3	Kenya Human Rights Commission (KHRC) .....	35
4.3.1	Inledning .....	35
4.3.2	Mål .....	35
4.4	Konsekvenser för Sveriges stöd efter valet 2007 .....	37

5	Bedömning av resultat.....	38
5.1	Kvalitativ analys av reformprogrammet GJLOS.....	38
5.1.1	Strukturella indikatorer .....	38
5.1.2	Processindikatorer .....	41
5.1.3	Måluppfyllelse.....	44
5.2	Kvalitativ analys av reformprogrammet PFM .....	46
5.2.1	Strukturella indikatorer .....	46
5.2.2	Processindikatorer .....	48
5.2.3	Måluppfyllelse.....	51
5.3	Kvalitativ analys av KHRC .....	52
5.3.1	Strukturella indikatorer .....	52
5.3.2	Processindikatorer .....	54
5.3.3	Måluppfyllelse.....	57
5.4	Kvantitativ analys .....	58
5.5	Hushållsundersökning .....	59
6	Sammanfattande analys .....	62
6.1	Analys av insatser – GJLOS, PFM och KHRC.....	62
6.1.1	Strukturell nivå .....	62
6.1.2	Processnivå .....	63
6.1.3	Outcome och impact.....	65
6.2	Analys av samarbetsstrategier.....	67
6.2.1	Måluppfyllelse.....	67
6.2.2	Reflektion på implementering.....	68
6.3	Analys på policynivå.....	69
7	Slutsatser.....	71
8	Rekommendationer .....	73
	Referenser.....	74
	Bilaga 1: Lista över personer som intervjuats .....	77
	Bilaga 2: Lista över GJLOS-institutioner.....	79

# 1 Inledning

## 1.1 Regeringsuppdrag

SADEV fick 2009 regeringens uppdrag att utvärdera Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. I regeringsuppdraget står:

”Myndigheten ska genomföra en utvärdering av resultatet av det bistånd vars huvudinriktning är demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Utvärderingen ska utgå från de mål avseende demokrati och mänskliga rättigheter som anges i de strategier som styr den verksamhet som ingår i utvärderingen samt från mål och ställningstaganden regeringen gör i gällande ämnespolicy (policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter). Om möjligt ska utvärderingen genomföras i samverkan med andra givare. Utvärderingen med tillhörande rekommendationer ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 15 februari 2012.”<sup>1</sup>

I konsultationer med Utrikesdepartementet framkom att utvärderingen har två tänkta användningsområden:

- Lärande. Utvärderingen förväntas bidra till lärande om samarbete inriktat mot demokrati och mänskliga rättigheter samt ge underlag för utarbetning av kommande regeringspolicy och mer generellt till Sveriges samarbetspartners och intressenter; samt
- Rapportering. Utvärderingen kommer att utgöra en grund för den svenska regeringens rapportering om demokrati och mänskliga rättigheter till Sveriges riksdag.

## 1.2 Sveriges politik för demokrati och mänskliga rättigheter

Regeringens nuvarande policy för demokrati och mänskliga rättigheter, *Förändring för frihet*<sup>2</sup> samt tidigare regeringsskrivelser<sup>3</sup> innefattar ett antal teman och prioriterade områden. Utvärderingen har identifierat sju övergripande strategiska policyteman för Sveriges stöd till demokrati och mänskliga rättigheter från 1998 till idag:

- 1 Stärkt *yttrandefrihet*, inklusive fri, oberoende media och tillgång till information,
- 2 Demokratiska *institutioner och procedurer* för beslutsfattande, inklusive valprocesser, politiska partier och parlament,

---

<sup>1</sup> Regleringsbrev för SADEV 2009-12-17.

<sup>2</sup> Förändring för frihet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete – 2010-2014, 2010

<sup>3</sup> Frihet från förtryck. Riksdagens skrivelse om Sveriges demokratibistånd, 2008; Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete (1997/98:76), 1998; Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (2007/08:109), 2008; Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (2003/04:20), 2003; Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (1997/98:89), 1998

- 3 En demokratisk, ansvarstagande och väl fungerande *offentlig förvaltning* på alla nivåer, inklusive offentlig finansiell styrning och anti-korruption,
- 4 En välfungerande rättssektor som säkerställer att *rättsstatens principer* respekteras och ger jämlik tillgång till rättvisa inför lagen,
- 5 Ett livskraftigt och pluralistiskt demokratiskt *civilt samhälle*, som bland annat består av stärkta relationer mellan civilsamhället och staten,
- 6 *Jämställdhet*, inklusive kvinnors deltagande i politiska processer, samt
- 7 *Stärkta mänskliga rättigheter i allmänhet*, såsom kommissioner för mänskliga rättigheter, ombudsmän, samt försvarare av mänskliga rättigheter.

### 1.3 Utvärderingsfrågor

Utifrån de sju identifierade strategiska policytemana har utvärderingen i Kenya lagt särskilt fokus på tre av dessa genom de insatser som har ingått i utvärderingen:

- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till att stärka rättsstatens principer?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till stärkt offentlig förvaltning, inklusive offentlig finansiell styrning?
- I vilken utsträckning har Sverige bidragit till ett stärkt civilt samhälle?

Syftet med utvärderingen är att utifrån målsättningarna i *Förändring för frihet* och Sveriges samarbetsstrategier med Kenya göra en bedömning av resultat, för att besvara frågan om Sveriges bidrag till demokratisk utveckling och ökad respekt för mänskliga rättigheter i Kenya.

### 1.4 Utvärderingskriterier

Utvärderingen bedömer måluppfyllelsen hos de svenska insatserna inriktade mot demokrati och mänskliga rättigheter. Måluppfyllelsen bedöms både för uppfyllandet av mål för de valda insatserna i utvärderingen samt för måluppfyllelsen i förhållande till styrdokumentet, inklusive policy och samarbetsstrategier. I den mån det varit möjligt bedöms även långsiktiga resultat (impact). Relevansen hos Sveriges bidrag till demokrati och mänskliga rättigheter diskuteras indirekt, med beaktande av Kenya som land.<sup>4</sup>

### 1.5 Utvalda länder

Tre länder – Kenya, Guatemala och Serbien – har valts bland de 70 länder som ingår i portföljen för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter. De utvalda länderna representerar tre kategorier av samarbetsländer: långsiktigt utvecklingssamarbete, konflikt- och postkonflikt och reformsamarbete i Östeuropa. Urvalskriterier för varje grupp var: storleken på stödet till demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter (dock inte endast de största mottagarna), tillgänglighet till nödvändig information, förväntningar beträffande tillgängligheten till intressenter med kännedom om insatserna, samt landets roll i regionen. Inga utfasningsländer, eller länder med nyligen påbörjade insatser för demokrati och mänskliga rättigheter har tagits med i urvalet.

---

<sup>4</sup> För en definition se OECD/DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance

## 1.6 Tidsperiod

För Kenya har tidsperioden för utvärderingen fastställts till 1999–2010. Tidsperioden begränsades till detta med hänsyn till tre aspekter:

- insatsers utfall blir normalt inte synliga förrän en viss tid efter de avslutats
- personer som känner till insatserna kanske inte längre är tillgängliga
- attribution av resultat blir svårare när längre tidsperioder gått

## 1.7 Resultat

I regeringsuppdraget används begreppet ”resultat”. Inom resultatbegreppet bör ett antal klassificeringar göras, normalt kallade output, outcome och impact. Enkelt uttryckt är output aktiviteter i en insats, outcome är hållbara resultat av insatsen som oftast uppstår efter insatsens slutförande och impact är resultat som brukar var på längre sikt, ofta utökat till andra grupper utöver insatsens ursprungliga målgrupp. Den här utvärderingen inriktar sig på outcome och, i de fall de kan urskiljas, impact som resultat som kan härledas till de svenska insatserna.

## 1.8 Omfattning och avgränsningar

Utvärderingen fokuserar på bilateralt stöd som finansierats via Sida. Vid bedömningen av resultaten av det svenska biståndet till demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya har varken multilateralt bistånd eller annat stöd som finansierats via Utrikesdepartementet eller andra statliga organ tagits med i utvärderingen. Däremot har bilateralt bistånd som administrerats av Sida men som kanaliserats via FN-organ tagits med i urvalet av insatser.

Vid den statistiska sammanställningen har utvärderingen förlitat sig på Sidas sektorkoder för demokrati och mänskliga rättigheter. Informationen baseras på riktade insatser mot demokrati och mänskliga rättigheter. Integrering av demokrati och mänskliga rättigheter inom andra sektorer har exkluderats. Informationen om insatser och utbetalningar till sektorer för demokrati och mänskliga rättigheter inhämtades från Sidas PLUS-system.<sup>5</sup>

Ett annat problem är att kunna visa att förändringar relaterade till demokrati och mänskliga rättigheter är ett resultat av svenska insatser, vilket är en utmanande uppgift där många andra faktorer påverkar.

## 1.9 Intressenter och målgrupp

Målgrupper för utvärderingen är:

- Den direkta målgruppen innefattar den svenska regeringen inklusive den politiska nivån på Utrikesdepartementet. Sveriges ambassad i Kenya, Sida och Sidas implementeringspartners och mottagare är också en direkt målgrupp.

---

<sup>5</sup> SADEV:s utvärderingsrapport 2010:4 Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser, visar att den statistiska informationen i Sidas PLUS-system har svagheter när det gäller kvaliteten. Det är dock den bästa tillgängliga informationen.

- Den indirekta målgruppen innefattar Sveriges riksdag, svenska myndigheter som ger stöd till demokrati och mänskliga rättigheter, icke-statliga organisationer inklusive internationella och nationella civila samhällsorganisationer, samt, till viss del, multilaterala organ.

När det gäller kontakt med intressenter har Utrikesdepartementet och Sida varit involverade genom konsultation och informationsdelning under utvärderingsprocessen.

## **1.10 Rapportens struktur**

Kapitel 2 presentera metoden som använts i utvärderingen, följt av en beskrivning avseende utvecklingen av demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya över tid i kapitel 3. En beskrivning av de valda insatserna med tyngdpunkt på mål och organisationsstruktur följer sedan i kapitel 4. Bedömning av resultaten av det svenska stödet presenteras i kapitel 5 och analys i kapitel 6. Det utgör grunden för slutsatser, kapitel 7. Rapporten avslutas med rekommendationer i kapitel 8.

## 2 Metod

I det här kapitlet sammanfattas metoden för utvärderingen av svenskt stöd för demokrati och mänskliga rättigheter.<sup>6</sup>

### Dokumentgranskning

Inledningsvis genomfördes en analys av styrdokumenterna för bistånd till demokrati och mänskliga rättigheter. Den omfattade såväl de olika policyerna som samarbetsstrategierna för utvärderingsperioden, 1999–2010.

En grundlig analys av insatsdokumentation med ett analyschema utfördes inför intervjufasen.

### Landanalys

Landanalysen består av följande komponenter: historisk utveckling, ekonomisk utveckling, kulturella aspekter och traditioner samt makt- och förvaltningsstrukturer. Ett lokalt konsultföretag i Kenya anlätades för att ge landsspecifik information för var och en av komponenterna. Informationen användes vid analysen av resultaten av det svenska stödet.

### Statistisk översikt

En statistisk sammanställning utfördes över de svenska utbetalningarna till insatser för demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya. Den statistiska informationen bygger på Sidas PLUS-system.

### Urval av insatser

För att kunna välja relevanta insatser för demokrati och mänskliga rättigheter definierades fem urvalskriterier. De var finansiell omfattning, strategisk relevans, små och innovativa insatser, insatser som inte utvärderats tidigare samt implementering i samarbete med andra givare. Utifrån uppskattad tidsåtgång per insats beslutades det att tre till fyra insatser per land skulle väljas.

### Indikatorer för demokrati och mänskliga rättigheter

Genom konsultationer och diskussioner med experter har utvärderingen delat in demokrati och mänskliga rättigheter i tre huvudklasser av analytiska element:

<b>Strukturella indikatorer</b>	<b>Processindikatorer</b>	<b>Outcomeindikatorer</b>
Lagstiftning	Jämställdhet	Måluppfyllelse
Verkställande	Deltagande	
Kontrollmekanismer	Empowerment	

<sup>6</sup> För en mer omfattande beskrivning av metoden se Syntes DMR Guatemala, Kenya och Serbien. Arbetsmaterial SADEV.



Strukturella indikatorer	Processindikatorer	Outcomeindikatorer
	Utsatta grupper Ansvarsutkrävande och ansvarstagande	

Analysen av insatserna har baserats på de här elementen av demokrati och mänskliga rättigheter.

### Intervjuer

I samråd med Sida, Sveriges ambassad i Kenya, Utrikesdepartementet och landsexperter identifierades nyckelpersoner som intervjuades. De innefattade genomförandepartners, mottagare av stödet, tankesmedjor, oberoende experter på demokrati och mänskliga rättigheter samt civila samhällsorganisationer.

Intervjuerna var semistrukturerade med indikatorerna för demokrati och mänskliga rättigheter som utgångspunkt. De flesta intervjuer genomfördes under besöket i Kenya, men vissa ägde rum över telefon och vid senare datum. Se bilaga 1 för en fullständig lista över de personer som intervjuades.

## 3 Landanalys

### 3.1 Demokrati och mänskliga rättigheter i Kenya över tid<sup>7</sup>

När Kenya blev självständigt 1963 ärvde landet den koloniala modellen med en centraliserad stat och dominerande verkställande makt.<sup>8</sup> Eftersom kolonialmakten hade begränsat en nationell politisk rörelse hade regionala och etniska splittringar uppstått. Kenyas första president, Jomo Kenyatta (KANU), gjorde inte mycket för att ändra systemet utan drev i stället Kenya i riktning mot en enpartistat. Kenyattas styre karaktäriserades av ett feodalt styrelseskick. Etniska splittringar inom regeringen förstärktes och personer som var lojala mot presidenten belönades med t ex regeringsposter. Efter Kenyattas död 1978 övertogs presidentposten av Daniel Arap Moi. Moi följde samma filosofi som sin föregångare, vilket innefattade överträdelser av mänskliga rättigheter och ekonomisk brottslighet.<sup>9</sup> Moi skrev även in enpartisystemet i lagen 1982.

Efter inhemskt och internationellt tryck gick Moi i december 1991 med på att tillåta oppositionspartier. Detta följdes av det första flerpartivalet 1992. Trots allmänt missnöje omvaldes Moi både 1992 och 1997 på grund av splittring inom oppositionen och manipulation av valresultat. Under 1990-talet ledde Moi-regimens maktmissbruk till att de civila samhällsorganisationernas styrka ökade som en motvikt till staten. En följd av de civila samhällsorganisationernas arbete var att maktförhållandena började ändras och det demokratiska utrymmet vidgades. Inför presidentvalet 2002 lyckades oppositionspartierna förenas i National Alliance Rainbow Coalition (NARC). Den multietniska koalitionen, som leddes av Mwai Kibaki, vann i fria och fredliga val. NARC:s valdokument för skapande av välbästand blev det ledande dokumentet för ekonomisk och institutionell utveckling (Economic Recovery Strategy, ERS). Ett av den nya regeringens viktigaste löften var att slutföra översynen av konstitutionen inom 100 dagar.<sup>10</sup>

NARC-regeringen införde kostnadsfri grundskola och introducerade nya institutioner som Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR) för att övervaka situationen för mänskliga rättigheter. Andra institutioner fick i uppdrag att åtgärda problem som hämmade den nationella utvecklingen, som den utbredda korruptionen. Motsättningar inom koalitionsregeringen blev snart uppenbara och misstron växte mellan de etniska fraktionerna inom administrationen. Förmågan och viljan hos Kenyas regering att genomföra demokratiska reformer påverkades negativt av den politiska oron. Regeringen lyckades inte komma överens om hur man skulle fortsätta med revideringen av konstitutionen. Den politiska splittringen förvärrades efter folkomröstningen 2005 där en majoritet på 58 procent av kenyanerna röstade mot förslaget till ny konstitution. Kenya upplevde ett bakslag från de framsteg i

<sup>7</sup> Kapitel 3.1-3.4 har skrivits med hjälp av Delta Partnership i Kenya.

<sup>8</sup> Se Norads rapport om den politiska och ekonomiska analysen av Kenya- av Geir Sundet, Scanteam och Eli Moen, Norad: 2009

<sup>9</sup> Human Sciences Research Council, Legacies of Power- Leadership, Change and former Presidents in African Politics ed. R.Southall and H.Melber: 2006

<sup>10</sup> Assessing Democracy Assistance: Kenya, Jeroen de Zeeuw, Fridé 2010

demokratiutvecklingen som gjordes 2002 och landet gick mot ett mer polariserat och fientligt politiskt klimat. Detta bekräftades i valet 2007 med sitt omtvistade resultat och det snabba utnämmandet av Kibaki som vinnare. Våldsamheter bröt ut som en reaktion på det omfattande fusk som kännetecknade valet. Våldet byggde på etniska motsättningar som förvärrades av förtryck från säkerhetsstyrkorna och upplopp av vissa grupper som ungdomar i städer.<sup>11</sup>

I samband med det ifrågasatta valet 2007 och utbrottet av våldsamheter där minst 1 000 människor dog och 600 000 tvingades på flykt, tog de civila samhällsorganisationerna under ledning av Kenyas for Peace through Truth and Justice (KPTJ) och Peace Net initiativ genom att förespråka en koalitionsregering och behovet av rättvisa och försoning. De flesta av de organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter och som Sverige stödde, och har stött sedan början av 1990-talet, arbetade för sanning, rättvisa och försoning i ett försök att få slut på våldet. Ambitionen var att ge upprättelse åt de drabbade och hjälpa flyktingar att hitta ett nytt hem efter krisen. Organisationerna var aktiva i media, utförde lobbyverksamhet och förde samtal med huvudförhandlaren Kofi Annan. Sverige gav stöd till de civila samhällsorganisationerna i Kenya genom FN med syfte att motverka de svåra förhållanden som uppstod i samband med krisen.

Ett antal nyckelfaktorer, som det arbete som utfördes av aktivistnätverket Kenyas for Peace through Truth and Justice (KPTJ), var väsentliga för att hindra Kenya från att drabbas av inbördeskrig i början av 2008. Det internationella samfundets fortsatta intresse för krisen var viktigt som ett tryck på, framförallt, den sida som utropade sig som segrare i valet. Ett resultat av de här ansträngningarna var att en grupp av framstående afrikanska ledare under Kofi Annan lyckades medla fram avtalet National Accord and Reconciliation Agreement 28 februari 2008. På detta följde en koalitionsregering med Mawik Kibaki som president och Raila Odinga som premiärminister. Avtalet innefattade även framtagandet av en ny konstitution. Konstitutionen godkändes i en ny folkomröstning och antogs i augusti 2010. Konstitutionen lägger grunden för utveckling mot en öppen och demokratisk stat som respekterar de mänskliga rättigheterna.<sup>12</sup>

### 3.2 Kulturella aspekter och traditioner

Den kenyanska befolkningen har växt med en faktor av 2,5 sedan slutet av 1970-talet och uppgår till 38,6 miljoner. Ur ett demografiskt perspektiv har Kenya en diversifierad befolkning med en mångfald av etniska grupper och språkgrupper. Enligt språkencyklopedin Ethnologue talas 69 olika språk i Kenya med engelska och swahili som officiella språk.<sup>13</sup> Huvuddelen av befolkningen tillhör olika bantuundergrupper och Kenyas största etniska grupp, Kikuyu, utgör närmare en femtedel av befolkningen. Förhållandena mellan de olika etniska grupperna kännetecknas av spänning och motsättningar, vilket har haft en negativ påverkan på möjligheten att skapa ett enat Kenya. Den här situationen skapades av kolonialherrarna och fortsatte under efterföljande regimer efter det att landet blev självständigt. Många kenyaner identifierar sig huvudsakligen med sin etniska grupp.

<sup>11</sup> Report of the Commission of Inquiry into Post Election Violence, CIPEV 2008

<sup>12</sup> Assessing Democracy Assistance: Kenya, Jeroen de Zeeuw, Fride 2010

<sup>13</sup> [http://www.ethnologue.com/show\\_country.asp?name=KE](http://www.ethnologue.com/show_country.asp?name=KE)

Kulturella normer, framförallt patriarkala, har underblåst ojämlika maktförhållanden mellan könen. Detta tar sig uttryck i form av skillnader i tillgång till och kontroll över resurser, makt och politiskt inflytande.

Protestantismen är den dominerande religionen med 45 procent av befolkningen följt av romerska katoliker (33 procent), muslimer (10 procent) och inhemska trossystem (10 procent). Det förekommer en stor tolerans bland de olika religionsgrupperna. Detta stöds också i konstitutionen som garanterar religionsfrihet.<sup>14</sup>

Med tanke på de historiska erfarenheterna erkänner den kenyanska konstitutionen kulturen som nationens grund och som samlande för samhället, det kenyanska folket och nationen.<sup>15</sup> Konstitutionen understryker även åtskillnaden mellan stat och religion och fastslår att det inte finns någon statsreligion. Det innebär inte att religiösa frågor inte blandas in i politiken. Detta blev tydligt inför folkomröstningen om den nya konstitutionen 2010, när synpunkter formades av regionala (etniska) åsikter och religiösa grupperingar. Till exempel motsatte sig kyrkoledare att muslimska domstolar (Kadhi Courts) skulle inkluderas i konstitutionen.

Lokala institutioner och traditionella system används bland fattiga människor och ger lokala kunskaper och lösningar på sociala problem. Inflytelserika intressen på nationell politisk nivå har lyckats motstå reformer som syftar till att innefatta lokala strukturer i den nationella utvecklingen, vilket i sin tur har försvagat den lokala demokratin. Samtidigt har lokala civilsamhällsorganisationer blivit viktiga aktörer i kampen för ett öppnare och mer demokratiskt samhälle. Decentralisering betonas i konstitutionen som antogs 2010 vilket ger förutsättningar för utveckling av den lokala demokratin.

### 3.3 Socioekonomisk utveckling

De första tio åren efter Kenyas självständighet kännetecknades av stark ekonomisk tillväxt, kombinerat med hög jordbruksproduktion. Denna utveckling kunde inte bibehållas på grund av ökad befolkningstillväxt, torra och ineffektiva institutioner.<sup>16</sup> I början av 1990-talet var den ekonomiska utvecklingen den sämsta sedan landet blev självständigt, men situationen återhämtade sig något under resten av årtiondet. Missriktad regeringspolitik och prioriteringar negativa för jordbruket, markutnyttjandet och industrin var en del av förklaringen. Dessa prioriteringar påverkade den sociala standarden och läskunnighet, och både antal barn i skola och medellivslängd sjönk under samma period. Under de senaste tio åren har däremot flera av dessa sociala indikatorer förbättrats.<sup>17</sup>

Med den nya regeringen som följde valet 2002 växte den kenyanska ekonomin stadigt fram till 2007. Dock sjönk inte fattigdomen lika snabbt på grund av missriktade prioriteringar hos regeringen, brist på en decentraliserad inriktning, begränsat deltagande av intressenter i planeringen och ofullständig implementering av politiken.<sup>18</sup> Dessutom har korruption och dåligt regeringsstyre hämmat den ekonomiska tillväxten. Den viktigaste produktionssektorn är jordbruket som utgör en

<sup>14</sup> Wikipedia

<sup>15</sup> The Kenya Constitution 2010, Art 11.

<sup>16</sup> ILO-Social Dialogue and Social and Economic Development in Kenya av Tayo Fashoyin (2001)

<sup>17</sup> CIA World Fact Book January 2011

<sup>18</sup> Poverty Analysis In Kenya: Ten years on by John Thinguri Mukui. Study conducted for the Central Bureau of Statistics (CBS), Society for International Development (SID), and Swedish International Development Agency (SIDA)

fjärdedel av BNP. Tillväxten inom jordbruket hämmas av dålig infrastruktur, begränsningar i landutnyttjande och förädling. För att stödja långsiktig ekonomisk tillväxt arbetar Kenya för regional ekonomisk integrering, t ex harmonisering av skatter och tullavgifter och fri rörlighet för människor. I den kenyanska ekonomin är penningöverföringar från utlandet den största källan till valutatransaktioner (640 miljoner USD år 2010 enligt Kenyas centralbank) och de utgör ett socialt skyddsnät för många fattiga kenyaner.

På grund av bristande prioriteringar, konflikter mellan olika intressen och motstånd mot förändringar bland inflytelserika anhängare, har Kenyas regering inte kunnat åtgärda strukturproblemen som orsakar socioekonomisk ojämlikhet. Ojämlikheten tar sig uttryck i form av att en stor del av befolkningen är utestängd från de ekonomiska och politiska systemen. Kenya har därför fortsatt höga fattigdomsnivåer. Ett exempel är att 10 procent av Kenyas rika hushåll kontrollerar mer än 45 procent av den totala inkomsten. Society for International Development (SID)<sup>19</sup> visar att ojämlikhet påverkar fattigdom och social utveckling och att det finns ett samband mellan rättvisa och ekonomisk tillväxt. En annan aspekt av ojämlikhet går att se utifrån kön där kvinnor dominerar inom jordbrukssektorn och den informella sektorn, medan männen är verksamma i den formella sektorn.<sup>20</sup> Kvinnor utför en stor del av arbetet men stöter på hinder genom lagar, bestämmelser och administrativa utmaningar. Dessa ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter hänger nära samman med den politiska och ekonomiska utvecklingen.

### 3.4 Makt- och förvaltningsstrukturer

Genom civila samhällets ansträngningar, och det stöd som bland annat Sverige har bidragit med, har den demokratiska utvecklingen gått framåt sedan 1990-talet. Medborgare ifrågasätter bristen på demokrati och kränkningarna av de mänskliga rättigheterna i samhället. Trots de förbättringar som skett sedan dess finns det fortfarande stora brister. Med den nya regeringen, som tillträdde efter valet 2002, väcktes hopp om reformer av offentliga institutioner och demokratisk utveckling baserat på rättsstatens principer. Dock har regeringens möjlighet och vilja att införa demokratiska reformer påverkats negativt av interna stridigheter som har hämmat förutsättningarna för förändringar. Motstånd från politiska fraktioner och kärnväljare har gjort mer omfattande reformer omöjliga. Med den nya konstitutionen i augusti 2010 fastlades ett nytt ramverk för förändring. Att ändra informella normer och röra sig mot formella regler tar tid eftersom det innefattar ändringar av maktförhållandena.

Konstitutionen från 2010 stärker maktfördelningen och har lett till att nya, fristående institutioner har utvecklats för att garantera kontroll av maktutövningen. I Kenya har maktfördelningen varit dålig i och med att den lagstiftande församlingen arbetat under inflytande av den verkställande makten. En annan svaghet är att den politiska kulturen brister i medborgerliga värden. De kenyanska politiska partierna har traditionellt definierats efter etniska linjer, något som gynnat elitens intressen. Partierna drivs inte av ideologiska värden och har inte kunnat skapa och bibehålla nationella plattformar.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> SID, Pulling Apart Facts and figures of inequality in Kenya (2004).

<sup>20</sup> Kenya Government – Vision 2030

<sup>21</sup> Sida Power Analysis Study-Kenya (2003)

Den sociala välfärdssituationen i Kenya har hämmats genom brist på politiska prioriteringar och vilja. Många av de civila samhällsorganisationerna har därför fyllt det tomrum som regeringen lämnat när det gäller att erbjuda samhällstjänster som hälsovård och skola. På 1990-talet stärktes civilsamhället som motvikt till regeringen. Under den här övergångsperioden var det mänskliga rättighetsgrupper som tillsammans med kyrkorna stod för en stor del av den moraliska ledningen. Civilsamhället har sedan dess utvecklats till en effektiv försvarare av allmänhetens intressen.

### **3.5 Översikt av utvecklingen inom demokrati och mänskliga rättigheter**

En översikt av händelser i Kenyas historia när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter presenteras i figur 3.1.