



Evaluering av norsk utviklingssamarbeid til fremme av menneskerettigheter

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette informasjonsflaket presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Det sammenfatter også interesserte parter synspunkter på rapporten og Evalueringsavdelingens vurderinger og anbefalinger til Utenriksdepartementets ledelse. Hensikten er å gjøre evalueringresultatene lettere offentlig tilgjengelige.

Rapportens tittel:

Evaluation of Norwegian Development Cooperation to Promote Human Rights

Evalueringen er gjennomført av Scanteam

1. Bakgrunn for evalueringen

Støtte til menneskerettigheter er en viktig del av norsk utviklingssamarbeid. Slik støtte gis gjennom mange budsjettposter og kanaler, med ulike mål og retningslinjer. Så vidt Evalueringsavdelingen vet har det ikke tidligere vært utført en evaluering som gir en mer helhetlig oversikt over den norske støtten til fremme av menneskerettigheter.

Hovedformål for evalueringen har vært å fremskaffe kunnskap om effekten av og trekke lærdommer om karakteristika ved norsk støtte til menneskerettigheter, for bruk i fremtidige strategier og tiltak på denne sektoren.

2. Evalueringsrapportens viktigste funn og konklusjoner

Evalueringen har både generelle og mer spesifikke funn og konklusjoner rettet mot de områder og programmer som ble valgt ut. Her trekker vi frem noen av de sentrale funnene og konklusjonene:

- Norge har gitt betydelig støtte til fremme av menneskerettigheter, totalt nesten 10 milliarder NOK, eller ca. 5 % av samlet norsk bistand i perioden 2000-2009.

- Norge har bidratt vesentlig til å styrke menneskerettighetsforsvarere/organisasjoner i land med alvorlige menneskerettighetsbrudd.
- Den viktigste svakheten ifølge rapporten er mangelen på systematiske mekanismer for å rettighetsbasere det generelle utviklingssamarbeidet ved å henvise til samarbeidslandenes traktatforpliktelser.
- Rapporten peker på det de mener er en stigende tendens fra norsk side til å unnlate ratifisering av internasjonale konvensjoner på menneskerettighetsområdet, noe som teamet mener kan få negativ innvirkning på norsk troverdighet på dette området.
- Samarbeidet gjennom programmene ved Norsk senter for menneskerettigheter har gitt mange gode resultater og bør videreføres.

3. Evalueringsrapportens viktigste anbefalinger

Evalueringsrapporten har fem hovedanbefalinger:

- *Anbefaling 1, Generell støtte til menneskerettigheter:* Påpekingen i St. budsjettet (ifølge rapporten siden 2008) om at "MR-konvensjonene skal

brukes metodisk for å identifisere statenes forpliktelser overfor sin befolkning”, må reflekteres i praktiske redskap og mekanismer i formulering og fordeling av bistanden. Rapporten peker på bruk av FNs UPR prosess (Universal Periodic Reviews) og et behov for styrking av MR og demokratiseksjonen i UD, inklusiv et spesifikt mandat for å ivareta ansvaret. Styrking av og systematisk bruk av Norads kapasitet på området anbefales også.

- *Anbefaling 2, Støtten til yttringsfrihet:* Retningslinjene for mediestøtte fra 2005 er fortsatt relevante men bør oppdateres til blant annet å inkludere støtte til nye on-line/sosiale medier. Retningslinjene bør også utvides til å bli en mer generell strategi for yttringsfrihet.
- *Anbefaling 3, Norsk senter for menneskerettigheter:* Samarbeidet gjennom senterets programmer har produsert mange positive resultater og bør fortsette. Modellen, med bruk av senteret til å implementere strategiske og langsiktige menneskerettighetsprogrammer, kunne eventuelt utvides til å omfatte andre ressursinstitusjoner innen menneskerettigheter. Det pekes på et behov for å vie mer oppmerksomhet mot ”etter-spørssiden” og sivilt samfunn, i tillegg til ”tilbudssiden” (myndigheter), med tanke på økt samlet menneskerettighetseffekt.
- *Anbefaling 4 og 5, Styringsutfordringer:* Utenriksdepartementet bør foreta grep som gir bedre åpenhet og forutsigbarhet for partnere når det

gjelder tildelinger, bla gjennom mer langsiktige avtaler rundt strategiske menneskerettighetsprogrammer. Det bør også vurderes å konsentrere støtten om flerårige kontrakter med strategiske partnere innen prioriterte temaer.

4. Berørte parter kommentarer til evalueringen

Kommentarer fra berørte parter har i det vesentlige blitt gitt under selve evalueringprosessen og i tilknytning til utkast til rapport. Kommentarer har særlig kommet fra seksjon for menneskerettigheter og demokrati i UD og fra Norsk senter for menneskerettigheter. I stor utstrekning er kommentarene blitt innarbeidet i den ferdige rapporten, i noen tilfeller som reservasjoner i form av fotnoter. Det kom synspunkter på den ferdigstilte rapporten i presentasjonsseminaret 27. oktober, og Senter for menneskerettigheter sendte skriftlige kommentarer i den endelige høringsrunden. Generelt sett har kommentarene gitt uttrykk for støtte til rapporten, og at den, sammen med flere av anbefalingene, er relevant som grunnlag for den videre oppfølgingen. Men det konstateres også at både UD og Norsk senter for menneskerettigheter fortsatt har noen kritiske bemerkninger og reservasjoner.

Nedenfor gjengis sammendrag av kommentarene fra Utenriksdepartementet og Norsk senter for menneskerettigheter.

Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet mener generelt at evalueringen omhandler et viktig tema og at rapporten gir et godt innspill til departementets eget arbeid rundt denne tematikken. Det er en omfattende portefølje på menneskerettighetsfeltet, som også reflekteres i rapporten. Arbeidet med menneskerettigheter må tilpasses hvert land, fleksibilitet og landkunnskap er viktig. Departementet konstaterer med tilfredshet at rapporten dokumenterer at vi har bidratt positivt til politiske prosesser i flere land. Departementet vil ta med seg lærdommene fra evalueringen i det videre arbeidet.

Departementet uttrykker uenighet med teamet når det gjelder kritikken som rettes mot dem angående utfordringer i styringssystemet, og påpeker at det her pågår viktige endringer i systemet, inklusiv 3-årige avtaler og betydelig reduksjon av avtalepartnere. Det påpekes dessuten at rapportens diskusjon rundt nasjonale ratifiseringsprosesser ikke synes å høre hjemme i denne evalueringen.

Når det gjelder UPR-prosessen, mener Departementet at dette er en spennende prosess og et redskap som allerede benyttes, i samarbeid med ambassadene.

Norsk senter for menneskerettigheter

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) uttrykker generell tilfredshet med den endelige rapporten. Spesielt fremheves det at prosessen har vært lærerik for SMR, gitt nyttige erfaringer og satt i gang mange interne prosesser.

Evalueringsprosessen har på denne måten bidratt til å styrke den strategiske tenkning omkring måloppnåelse. Generelt ser SMR at de trenger å tydeliggjøre mål og resultater av det som gjøres. Det er, høsten 2011, inngått ny treårsavtale med UD som gjelder Kina-, Indonesia- og Vietnam programmene. I pågående planprosesser vil resultatplanlegging og oppfølging få et tydeligere fokus enn tidligere. Bedre formidling av oppnådde resultater vil også bli vektlagt.

SMR er glad for at de to programmene i hovedsak kommer meget godt ut av evalueringen, og de har grepet fatt i flere gode anbefalinger som det nå arbeides videre med. Samtidig som SMR gir uttrykk for at rapporten har flere anbefalinger som er relevante å følge opp, mener de også at enkelte av anbefalingene bærer preg av å være mer tilfeldige og delvis basert på oppfatninger fra enkeltgrupper i samarbeidslandene. Dette er oppfatninger som programmene er kjent med, og som må veies opp mot andre hensyn. Slike oppfatninger, sammen med faktafeil i de første rapportutkastene, har lagt premisser for konklusjoner og beskrivelser som SMR ikke kjenner seg igjen i og som fortsatt kan gjenfinnes i den endelige versjonen. Et av eksemplene som trekkes frem, er at evalueringen kan gi inntrykk av at SMR i sin programvirksomhet har et begrenset perspektiv og at de er mest opptatt av sivile og politiske rettigheter. SMR fremhever at kompetansebyggingen, inkludert undervisning og trening i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, dekker hele bredden av

menneskerettighetene. Videre pekes det på at mange flere faktorer enn det som kommer frem i rapporten spiller inn i valg av tema og partnere, og at det ligger et langsiktig, strategisk perspektiv i arbeidet som gjøres.

5. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging

Evalueringen besvarer spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen på en tilfredsstillende måte. Selv om det i prosessen og i tilknytning til tidligere versjoner av rapporten har fremkommet til dels sterke reaksjoner og kritikk fra de mest berørte partene, mener vi at rapporten nå reflekterer uenigheter på en god måte og gir et balansert bilde av forholdene. Videre mener vi at rapporten danner et godt grunnlag for oppfølging og videreutvikling av systemet på menneskerettighetsområdet.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging:

1. Tilrettelegge for metodisk bruk av MR-konvensjonene i MR-støtten,
 - a) videreutvikle redskap og mekanismer, bla. systematisk bruk av UPR prosessen i FN
 - b) vurdere styrking av MR- og demokratiseksjonen i UD
 - c) vurdere former for styrking og systematisk bruk av Norads rådgivning
2. Oppdatere retningslinjene for mediestøtte
3. Videreføre samarbeidet med Norsksenter for menneskerettigheter og

- vurdere utvidet bruk av modellen til andre ressursinstitusjoner på feltet
4. Foreta nærmere vurdering av styringsutfordringer i UD påpekt i rapporten, sett i forhold til de endringer som nå gjennomføres

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30

Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-636-1

Foto: Durban, South Africa, Jan Speed

Design: 07 Xpress AS