

Til: Ass. utenriksråd for utviklingssaker,
Utenriksdepartementet

Via: Norad, Direktøren

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Kopi:
Utenriksdepartementet
Utviklingsministerens sekretariat

Avdeling for FN fred og humanitære spørsmål
Seksjon for menneskerettigheter og demokrati
Avdeling for regionale spørsmål og utvikling
Seksjon for Afrika I
Seksjon for Afrika II
Seksjon for Russland, Eurasia og regionalt samarbeid
Vest-Balkan seksjonen
Seksjon for etatsstyring

Ambassadene i Addis Abeba, Belgrade, Harare, Jakarta,
Lusaka, Maputo, Pretoria, Skopje

Norad:
Avdeling for helse, utdanning og forskning
Avdeling for sivilt samfunn
Avdeling for metode og resultatoppfølging

Evaluering av norsk utviklingssamarbeid til fremme av menneskerettigheter

1. Innledning.

Dette notatet er utarbeidet i tråd med instruks for evalueringsvirksomheten av 29. mai 2006 og gjelder en evaluering av norsk utviklingssamarbeid til fremme av menneskerettigheter. Konsulentselskapet Scanteam, Oslo, gjennomførte evalueringen etter å ha vunnet en internasjonal anbudskonkurranse om oppdraget. Evalueringsrapporten – *Evaluation of Norwegian Development Cooperation to promote Human Rights (Report 7/2011 – Evaluation)* ble publisert 27. oktober og presentert på et seminar samme dag. Sammen med hovedrapporten ble det utarbeidet en kartleggingsstudie (tilgjengelig elektronisk). Evalueringen dekker perioden 2000 til og med 2009. Oppdraget omfatter tre deler: en kartlegging og analyse av menneskerettighetssatsingen; en egen vurdering av støtten til yttringsfrihet som inkluderer feltarbeid i Zambia, Serbia og Makedonia; og en evaluering av to landprogrammer (Indonesia og Sør-Afrika) ved Norsk senter for menneskerettigheter.

Notatet informerer først om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering av evalueringen og forslag til oppfølging.

Vår ref.:
0902135-250

Arkivkode:
842.4

Dato:
17.01.2012

Vår saksbeh.:
Anette Haug

Notat

2. 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.

3. 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 menneskerettighetsforvarere/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.

4. 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 ytringsfrihet:* 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 ytringsfrihet.

- *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 ”etterspørselssiden” 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.

5. Berørte parters kommentarer til evalueringen

Kommentarer fra berørte parter har i det vesentlige blitt gitt under selve evalueringsprosessen 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 (kommentarer til rapporten på seminaret 27.10.11)

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 (skriftlige kommentarer, 18.11.11)

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.

6. 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. Vi har satt dem opp i en tabell som gjør det lettere å følge med på om og hvordan de blir fulgt opp, og som vil være til hjelp når departementet utarbeider oppfølgingsplan og -rapport.

Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal Utenriksråden beslutte - på grunnlag av notater fra den eller de berørte avdelinger eller ambassader - hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks (6) uker etter mottatt evalueringsnotat, med kopi til Norads

direktør og Evalueringsavdelingen. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport, som likeledes deles med berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen

Anbefaling	Tiltak (evt. begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat (endring i politikk/praksis) Evt. kommentarer
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 Norsk senter 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				

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på www.norad.no/evaluering.