



EVALUERING AF DANSK STØTTE TIL RETSSEKTOREN I ZAMBIA



EVALUERING RESUMÉ

2012.06

Zambia har gennem de seneste ti år oplevet hastig økonomisk vækst. Landet præges dog fortsat af udbredt fattigdom og af sparsomme resultater i udviklingen af såvel sociale forhold som af rettigheder, herunder adgangen til retfærdig rettergang for alle, særligt kvinder og børn.

Støtte til forbedret adgang til retssektoeren har i perioden 2006 til 2012 været en del af Danmarks støtte til god regeringsførelse i Zambia. Formålet med evalueringen er at sammenfatte resultaterne af denne støtte samt at bidrage med erfaringer til formuleringen af den nye strategiske plan, som skal ligge til grund for den fortsatte udvikling af retssektoeren i landet. Dansk støtte ophørte med udgangen af 2012, mens Den Europæiske Union og Tyskland fortsætter deres støtte. Evalueringen er gennemført af konsulentfirmaet ICF GHK i samarbejde med Tana Copenhagen i perioden maj til november 2012.

Overordnede konklusioner

Evalueringens overordnede konklusion er, at den danske støtte til retssektoeren i Zambia i perioden 2006–2012 har været relevant for den zambiske udviklingsstrategi, hvor den har bidraget til at fremme udviklingen af processer, der styrker restsikkerheden i landet – og ikke mindst til at forbedre retssikkerheden for fattige, kvinder og børn. Beslutningen om samfinansiering med EU og det tyske Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) i 2011 har muliggjort en donorharmonisering af bistanden, men har ikke endnu ført til fælles programmering.

Evalueringen betoner særligt resultaterne fra støtten til en række initiativer, der har forbedret kommunikation, koordination og samarbejde mellem de forskellige dele af retssektoeren, herunder på decentralt niveau. Desuden har støtte til en række omlæggelser af administrative procedurer til styrkelse af domstolenes behandling af retssager givet gode resultater.

De nationale myndigheders engagement i udviklingen af retssektoeren i Zambia har ifølge evalueringen været svagere end forventet. Dette illustreres af såvel statens begrænsede økonomiske bidrag til retssektoerens udvikling som af den lave politiske prioritering af retssektoeren, der har betydet, at der ikke er udviklet en overordnet national strategisk plan for den videre udvikling af retssektoeren.

Kombinationen af manglende politisk engagement, begrænset administrativ og ringe faglig kapacitet, manglende effektivitet i de forskellige institutioner samt en stigning i rapporteret kriminalitet henover programperioden har været medvirkende til, at en række overordnede målsætninger ikke er blevet opfyldt. Også beslutningen om at afbryde den danske støtte til Zambia tidligere end forventet har bidraget til, at man ikke har opnået de planlagte resultater. Evalueringen finder endvidere, at en programperiode på 5-7 år er for kort, og at der fremover bør tænkes i perioder på minimum 10 år for internationalt samarbejde på dette område.

Sammenlægningen af den danske støtte med finansiering fra EU og GIZ har givet en række udfordringer, der ikke mindst er forbundet med samkørslen af de tre donorerers forskelligartede systemer og praksis, bl.a. omkring kanalisering af støtten. Dette har affødt bekymring hos de nationale partnere i forhold til fastholdelse af den gennemsigthed og fælles budgettering, som tidligere har karakteriseret programmet. Regeringens manglende engagement i udviklingen af retssektoeren kombineret med et voksende direkte engagement fra donorerens side i implementeringen af programmet rummer således en risiko for, at programmet mister sin nationale forankring og bæredygtighed.

Den samlede vurdering er, at der er muligheder for at styrke retssektoeren i Zambia, men at yderligere fremskridt kræver et stærkere engagement fra myndighedernes side, at donorerne fastholder og bygger videre på de fremskridt der er opnået i det hidtidige samarbejde, samt at donorerne afsætter den fornødne tid til gennemførelsen.

Baggrund

Gennem de seneste år har Zambia oplevet fremgang i udenlandske investeringer i landet og en stærk økonomisk vækst, primært som følge af udviklingen i mineindustrien. Levestandarden er imidlertid fortsat meget lav med store sociale og geografiske uligheder, ligesom udbuddet af offentlige serviceydelser ikke er fulgt med den økonomiske udvikling. Landet rangerede som nr. 150 ud af de 169 lande, der blev vurderet i FN's "Human Development Index" i 2011.

Zambia står fortsat overfor en række udfordringer i forhold til borgernes retssikkerhed. Trods en formel tredeling af magten står præsidenten meget stærkt i forhold til parlamentet og domstolene. Rigsrevisionen og ombudsmanden rapporterer således direkte

til præsidenten, selvom de oplever en meget stor grad af uafhængighed, ligesom dommere udpeges af præsidenten. Det seneste forsøg på at revidere grundloven blev iværksat ved udgangen af 2011, og arbejdet hermed pågår stadig.

Retssektoeren står endvidere overfor en række andre udfordringer, såsom mangel på kvalificeret personale, dårlige arbejdsforhold og dårlig arbejdsmoral, som bl.a. giver sig udslag i korrupsion, utilstrækkelig infrastruktur (f.eks. mangel på retslokaler, kontorer, transport, informationsteknologi) og ringe sammenhæng og koordination mellem de forskellige dele af sektoren (politi, anklagemyndighed, domstole, retshjælp, civilsamsfundsorganisationer og andre aktører). Samtidig rapporteres der om en relativt begrænset viden blandt store dele af befolkningen om egne rettigheder og adgangen til retsinstanser.

Retssektoeren fremhæves som en prioritet i Zambias nationale udviklingsplan, herunder for særligt udsatte grupper (kvinder, unge og børn), men landet har ikke en specifik strategi for retssektoerens udvikling. En sådan strategisk plan har været under overvejelse længe, og evalueringen udgør et vigtigt grundlag for det arbejde der nu er indledt mhp. at få færdiggjort strategien i løbet af 2013.

Den danske støtte til retssektoeren i Zambia har bestået af to faser (2006–2009 og 2009–2012). Uden en national strategi for retssektoeren trak formuleringen af den første fase på erfaringerne fra en række pilotprojekter og studier, som havde været støttet indenfor området helt tilbage fra 2000. I 2006 blev støtten til retssektoeren en komponent i Danidas tematiske program for god regeringsførelse. I 2009 påbegyndtes anden fase af programmet, som i 2011 blev udbygget med et samarbejde med EU og det tyske GIZ. Den danske støtte til retssektoeren ophørte med udgangen af 2012 i

forbindelse med beslutningen om at ophøre med al bilateral bistand til Zambia ved udgangen af 2013.

Delkonklusioner

Relevante reformer

– men for lidt nationalt ejerskab

Programmet er formuleret i overensstemmelse med gældende bistandseffektivitetsprincipper om nationalt ejerskab og forsøger i videst muligt omfang at bygge på nationale systemer. I fraværet af en specifik strategi for udviklingen af retssektoeren er programmet designet i overensstemmelse med de overordnede politiske målsætninger i udviklingsplanen med relevans for retssektoeren. Den analyse af forholdene i retssektoeren i Zambia, der blev gennemført i forbindelse med udformningen af programmet, synes ikke at have taget fuldt højde for det manglende engagement fra myndighedernes side, og det har været vanskeligt at sikre en tilstrækkelig politisk dialog på højt niveau omkring de zambiske myndigheders ansvar og rolle i udviklingen af retssektoeren.

Nationalt ejerskab er i stedet søgt opbygget gennem de samarbejdsorganer, der indgår i implementeringen af programmet, heriblandt et særligt "Sekretariat" i Justitsministeriet. Dette sekretariat har spillet en positiv rolle i gennemførelsen af programmet, men har ikke haft gennemslagskraft til at flytte tunge politiske dagsordner, som f.eks. øget statslige økonomiske bidrag til sektoren eller regeringens manglende vilje til udviklingen af en strategi for retssektoeren.

Begrænsede resultater

– og tvivl om bæredygtighed

Evalueringen har ikke kunnet finde dokumentation for, at programmet har opfyldt de overordnede målsætninger vedr. reduktion af omfattende ventelister for behandling af sager i retssektoeren, sænkning af sagsbehandlingstider hos

domstolene samt reduktion i det store antal varetægtsfængslede.

Endvidere har det vist sig, at investeringer i udstyr (bygninger, køretøjer og lignende) samt dele af støtten til uddannelse og træning ikke altid har været tilstrækkeligt baseret på behovsanalyser. En række investeringer er således endt med at tilgodese en relativt begrænset gruppe af modtagere – uden at der er etableret de nødvendige institutionelle rammer for, at erhvervet kapacitet og kompetencer spredes til en bredere modtagerkreds.

Sådanne problemer skulle typisk have været identificeret af programmets særlige monitorerings- og evalueringskomponent, som også var forventet at medvirke til styrkelsen af det nationale ejerskab til programmet. Men evalueringen finder, at denne løbende erfaringsopsamling ofte ikke har været værdsat af de involverede institutioner, og dermed heller ikke er blevet brugt til forbedring af indsatserne. Evalueringen udtrykker således bekymring for bæredygtigheden af indsatserne, særligt i tilfælde af at ekstern støtte ophører.

Særlig succes med udbygning af kommunikation og koordination

Institutionerne indenfor retssektoeren (politi, anklagemyndighed, domstole, retshjælp, civilsamsfundsorganisationer, og andre aktører) har traditionelt arbejdet relativt uafhængigt af hinanden. I kraft af programmets fokus på hele sektoren og de forskellige initiativer rettet mod at forbedre kommunikation, koordination og samarbejde har man opnået at få styrket sammenhængen og henvisningsrutiner mellem de forskellige dele af retssektoeren, herunder på decentralt niveau. Dette har givet gode resultater, idet mellem 30.000 og 40.000 mennesker (primært kvinder og børn) har fået adgang til forbedret juridisk støtte gennem frivillige støtteenheder og den zambiske retshjælp. Selvom de

forskellige samarbejdsinitiativer kun har eksisteret i en relativt kort periode, har flere af dem vist, at det er muligt at overføre erfaringer på tværs af provinser og institutioner, og dermed at de har et godt potentiale til at blive bæredygtige selv med meget begrænset økonomisk støtte udefra.

Et grundlag for videreudvikling af retssektoeren

Evalueringen finder, at 5–7 år er for kort tid til at ændre grundlæggende på et så komplekst område som retssektoeren. Men programmet har igangsat processer, som kan bidrage til en positiv udvikling af retssektoeren. Blandt andet har programmet medvirket til en styrkelse af forvaltningen af domstolene, f.eks. gennem at introducere forbedret journalisering, arkivering og brug af akter.

Programmet er tæt knyttet til prioriteterne i den nationale udviklingsplan, så trods de store problemer med at opbygge et nationalt ejerskab til reformer i retssektoeren og politisk engagement i processen, er der taget indledende skridt i retning af at bygge et ejerskab op. Rådgiverne i det særlige sekretariat i Justitsministeriet har drevet denne proces, og evalueringen finder at engagementet omkring f.eks. planlægning og budgettering fra de direkte involverede institutioner er et udtryk for udviklingen af ejerskab på lokalt niveau.

Blandede erfaringer med donorharmonisering

Evalueringen fremhæver, at 2011 var et godt tidspunkt at påbegynde samarbejdet med EU og GIZ i lyset af udfasningen af Danidas støtte. Dog har forløbet som nævnt afsløret en række vanskeligheder forbundet med forskellige systemer og praksis blandt de involverede donorer i forhold til kanalisering af støtten. Dette gælder især omlægningen af regler og praksis for indkøb. Hvor den danske støtte/donorfinansiering tidligere gik

gennem det særlige sekretariat i Justitsministeriet, fik man efter harmoniseringen et GIZ-administreret indkøb. Evalueringen finder, at der i forbindelse med denne ændring opstår en risiko for, at programmet ikke vil fokusere tilstrækkeligt på nationalt ejerskab og dermed blive for donordrevet med risiko for, at det vil gå ud over bæredygtigheden.

Anbefalinger

Evalueringen fremkommer med en række anbefalinger, som dels kan bruges af Danida i forbindelse med udarbejdelsen af tilsvarende fremtidige programmer, og dels er rettet mod arbejdet med videreudviklingen af retssektoeren i Zambia og den internationale støtte hertil.

- **Fortsat støtte – øget krav til nationalt engagement**

Det anbefales, at international støtte til retssektoeren i Zambia fortsættes. Støtten bør baseres på de opnåede resultater ("Best Practices") og fastholde fokus på hele retssektoeren, frem for på enkelte elementer (f.eks. politi eller fængselsvæsen). Med henblik på at opbygge det nødvendige nationale ejerskab anbefaler evalueringen, at der identificeres en dedikeret national instans – "en driver" – som kan deltage aktivt i processen omkring udviklingen af den ny strategi på området.

- **Behov for tid**

Evalueringen finder, at en programperiode på 5–7 år er for kort, og at der bør indgå en periode på minimum 10 år, når donorer indgår i et samarbejde om udvikling af retssektoeren i et land. Hvis situationen ikke tillader en så lang periode, skal det afspejles i målsætningerne for programmet. Der bør desuden udarbejdes exit-strategier fra programmets begyndelse, som bl.a. tager højde for, hvordan uddannelsesforløb, ejendomme og andre

kapitalgoder erhvervet under programmet kan vedligeholdes på lang sigt.

- **Nødvendige rammer for en reform-proces for retssektoeren i Zambia**

Evalueringen anbefaler, at der udarbejdes en plan for, hvordan man kan udvikle en overordnet strategi for en retssektoerreform, der fastholder fokus på retfærdighed og den brede befolknings adgang til retssektoeren. Planen bør bygge på de erfaringer, der allerede er opnået gennem støtten til retssektoeren og på en fyldestgørende analyse af svagheder i systemet. Der bør lægges vægt på målrettede krav om resultater, f.eks. i forbindelse med

udfærdigelse af kapacitetsudviklingsprogrammer. Vigtigheden af resultatmåling (monitorering og evaluering) og udformningen af et efterspørgselsdrevet monitoreringssystem fremhæves. Hvis der deltager flere internationale partnere i et fremtidigt program, bør der være klare aftaler om regler og procedurer for at undgå forvirring og faldende motivation og ejerskab hos de lokale partnere.

- **Særlige aktiviteter i et nyt program**

Evalueringen fremhæver herudover tre særlige områder, som et nyt program bør fastholde. For det første er det afgørende at have særligt fokus på ledelse og kapacitet i de svage

institutioner (både retshjælpen, domstolene og civilsamsfundsorganisationerne). For det andet er det vigtigt at fastholde fokus på initiativer omkring kommunikation og koordination af samarbejdet med civilsamsfundsorganisationer. For det tredje er videreførelsen af arbejdet med udvikling af nye alternative tilgange til konfliktløsning som mægling fremfor retsforfølgelse og strafafsoning, heriblandt prøveløsladelse, samfundstjeneste, deltagelse i landbrugs-mæssige aktiviteter, vigtige for at opnå en vis bæredygtighed af de initiativer, der støttes.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida finder, at der er tale om en velgennemført evaluering, som har resulteret i en velskrevet evalueringsrapport. De mange anbefalinger i evalueringsrapporten stemmer overens med de erfaringer Danida selv har gjort under gennemførelsen af programmet og endvidere dokumenteret i reviews og andre studier, som er gennemført i løbet af programmets levetid. For at udnytte de mange erfaringer mv. som evalueringssholdet har gjort i forbindelse med gennemførelsen af opgaven, blev det besluttet at lade evalueringssholdet deltage i en længere møderække med de lokale partnere, hvor udarbejdelsen af den kommende strategiske plan for

retssektoeren blev påbegyndt. Evalueringssholdet bidrog udover en gennemgang af de erfaringer, som holdet havde indsamlet, specielt med kritiske indlæg og debatter af systemiske problemer og flaksehalse i retssektoeren. Denne meget praktiske tilgang i formidling af den store viden, der var indsamlet, blev hilset velkommen fra alle sider.

Danida er i al væsentlighed enig i de mange anbefalinger fremsat i evalueringssrapporten. Hvis man fra dansk side var fortsat med at yde bilateral bistand til Zambia, ville en fortsættelse af støtten til retssektoeren have været en naturlig del af det danske bistandsprogram, og

man ville have haft gode muligheder for at gennemføre de mange anbefalinger og opnå flere fremskridt, end tilfældet har været på grund af den relativt korte programperiode. Det er dog forventningen, at både de lokale partnere, men også EU og tyske GIZ vil bruge evalueringssrapporten aktivt i det videre arbejde med at effektivisere og forbedre forholdene i retssektoeren i Zambia. Så langt anbefalingerne synes relevante, vil Danida også bruge dem i forbindelse med igangsættelse og/eller videreførelse af retssektoerprogrammer i andre lande.