



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

JUNI 2018



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Danmarks støtte til fremme og beskyttelse af menneskerettigheder

Fremme af menneskerettighederne har i årtier været en hjørnesten i Danmarks internationale engagement, og den danske indsats i eksempelvis kampen mod tortur eller for kvinders rettigheder er påskønnet og efterspurgt rundt omkring i verden.

Men hvad er det egentlig for tiltag, initiativer og konkrete programmer, der kendetegner den danske indsats? Hvad virker efter hensigten, og er der noget i det bredspektrede danske arbejde på menneskerettighedsområdet, der skal revideres?

Det har konsulentfirmaet Nordic Consulting Group A/S på vegne af Udenrigsministeriet kortlagt i en netop offentliggjort evaluering.

Evalueringen dækker tiårs-perioden 2006-2016 og fokuserer på to hovedområder: Den danske indsats for retssikkerhed og bedre klageadgang samt Danmarks kamp mod tortur.

Langt sejt træk for retssikkerhed og bedre klageadgang

Selv om arbejdet med at forbedre retssikkerheden og sikre, at individer har adgang til upartiske domstole, er en af de sværeste udfordringer i det internationale bistandssamarbejde, har Danmark alligevel et par væsentlige flueben på resultatlisten.

Evalueringen fremhæver først og fremmest retshjælp til fattige og sårbare grupper som et vigtigt indsatsområde for Danmark. Det er et af de værktøjer, som Danmark benytter sig mest af for at styrke retssikkerheden rundt omkring i verden, og indsatsen har givet resultater.

Dansk bistand har forbedret muligheden for at få retshjælp i en række af de udviklingslande, hvor Danmark målrettet arbejder på at styrke retssikkerheden, konkluderer evalueringen.

Evalueringen sætter ikke tal på, men fastslår, at det danske bidrag har haft en "markant betydning" for fattige og marginaliserede befolkningsgrupper.

Indsatserne på retsområdet er generelt godt udført, når mål og

delmål sammenholdes med de faktiske resultater, fastslår evalueringen, der også noterer, at Danmark har bidraget til at styrke det alternative retsvæsen i en række udviklingslande. Alternative domstole er udbredt i flere af de udviklingslande, som Danmark samarbejder med, og disse domstole benyttes af folk på grund af mistillid og/eller manglende adgang til det officielle retsvæsen.

"SÆRLIG FØLSOMT"

Danmark har også bidraget til en række resultater på et mere overordnet niveau – herunder kapacitetsopbygning i retsvæsenet i samarbejdslande og reformer af deres lovgivning, så den stemmer overens med de internationale menneskerettighedsstandarder.

Men her er Danmarks fingeraftryk dog ikke så tydelige:

Samlet set er retssikkerheden på det overordnede plan i Danmarks partnerlande generelt ikke blevet væsentlig bedre i de seneste år, konstaterer evalueringen. Det er der flere forklaringer på.

For det første er netop helt overordnede forbedringer af retssikkerheden i et land et af de områder i udviklings-

samarbejdet, som for alvor er svære at måle og opgøre. Det skyldes blandt andet, at fremskridt, tilbagegang eller status quo bestemmes og påvirkes af en lang række forskellige indikatorer og forhold. Eksempelvis kan et land godt på papiret få en bedre lovgivning og større klagemuligheder for borgerne, uden at retssikkerheden bliver markant bedre, fordi lovene ikke implementeres, eller fordi dommerne kan bestikkes.

For det andet er arbejdet med retssikkerhed og sikring af klageadgang for alle et "særligt følsomt" område, som evalueringen udtrykker det. Det er det, fordi stater – og især stater uden et udbygget demokrati – ofte er på vagt over for ekstern indblanding i deres retsvæsen. Donorerne må derfor være indstillet på en vedholdende indsats over mange år, og her er Danmark klædt godt på: Dels fordi det danske bistandssamarbejde er kendetegnet ved et "værdidrevet, fleksibelt, driftssikkert og troværdigt langsigtet engagement," fremgår det af evalueringen. Dels fordi Danida har et godt samarbejde med de danske organisationer, som hver især får ros i evalueringen for deres indsats.

Det er især fire organisationer, evalueringen har kigget på: Institut for Menneskerettigheder, DIGNITY

OVERORDNEDE KONKLUSIONER PÅ RETSSIKKERHEDS- OMRÅDET:

- Dansk bistand har forbedret muligheden for at få retshjælp i en række af de udviklingslande, hvor Danmark forsøger at forbedre retssikkerheden.
- Danmark har bidraget til en række resultater på et mere overordnet niveau – herunder kapacitetsopbygning i retsvæsenet i partnerlande og reformering af lovgivning, så den stemmer overens med de internationale menneskerettighedsstandarder.

(Dansk Institut Mod Tortur), IRCT (Det Internationale Rehabiliterings- og Forskningscenter for Torturofre) og IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs).

HER KAN DANMARK GØRE DET BEDRE

Mens evalueringen anerkender, at bistandsarbejdet med retssikkerhed er en særlig svær opgave, kommer den med en række bud på, hvordan Danmark kan drage nytte af indhøstede erfaringer. Blandt andet

- at der er brug for målbare indikatorer for den overførte viden og kapacitet, som Danmark bidrager til at udvikle og for den overordnede effekt, som indsatsen har.
- at der er behov for bedre dokumentation for de resultater, der opnås.
- at større programmer, hvor Danmark samarbejder med andre donorlande, har større muligheder for at nå i mål, da flere lande samlet har større påvirkningskraft over for myndighederne og regeringen i de lande, hvor retssikkerheden halter.
- at mindre bevillinger til specifikke initiativer på den anden side har givet Danmark en fleksibilitet, som kan have en betydelig virkning.
- at Udenrigsministeriet mere systematisk skal bruge de indhøstede erfaringer i nye programmer.

Evalueringen peger også på, at utilstrækkelig kapacitet på de danske ambassader – som følge af nedskæringer i Udenrigsministeriets budget – kan påvirke administrationen af programmerne og kapaciteten til at monitorere dem. Et eksempel herpå fremgår af en midtvejsevaluering af et dansk program til støtte for menneskerettighederne og god regeringsførelse i Bangladesh, påpeger evalueringen.

Fire årtier mod tortur

Evalueringens overordnede konklusion er klar og uden forbehold: Danmarks indsats mod tortur virker.

Kampen mod tortur har i årtier været en højprofileret, politisk

mærkesag i dansk udenrigspolitik, og internationalt opfattes Danmark som den førende nation i arbejdet med at komme torturen til livs rundt omkring i verdens fængsler og afhøringslo-

HVORFOR ER RETSSIKKERHED VIGTIGT?

Arbejdet med at styrke retssikkerhed i andre lande – herunder adgangen til at få sin sag prøvet ved uafhængige domstole – er både politisk følsomt og fyldt med faldgruber.

Men retten til en retfærdig rettergang er ikke alene en ufravigelig menneskeret, som blandt andet er nedfældet i FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne. En retfærdig rettergang – og klageadgang for alle – høj som lav – er ofte også en forudsætning for, at folk til fulde kan nyde og udøve deres grundlæggende rettigheder.

SÅDAN ER EVALUERINGEN BLEVET TIL

Gennemgang og analyse af rapporter, strategier, guidelines, landerapporter, tidligere evalueringer m.v. udarbejdet af Danida. I alt omkring 450 dokumenter.

Interviews med ansatte i Udenrigsministeriet og med repræsentanter fra de forskellige organisationer, som Danmark samarbejder med i forbindelse med indsatserne på menneskerettighedsområdet. Det drejer sig både om repræsentanter fra FN, andre donorer og samarbejdspartnere i FN-regi, danske og internationale NGO'er samt relevante aktører i fire af Danmarks samarbejdslande.

De fire lande er Uganda, Burkina Faso, Niger og Tanzania, hvor evalueringsholdet også har aflagt feltbesøg.

TORTURKONVENTIONEN

FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf blev vedtaget i 1984 og trådte i kraft tre år senere.

163 lande ud af FN's knap 200 medlemslande er statsparter til konventionen.

Statsparternes implementering af konventionen undersøges løbende af FN's torturkomité, som ca. hvert 5. år eksaminerer statsparternes overholdelse af konventionen.

kaler. Evalueringen fremhæver, at Danmarks "input bidrager klart med indhold af værdi til de resultater, der opnås" i den globale kamp mod tortur.

Danmark gør brug af flere værktøjer i indsatsen for at stoppe verdens torturbødder. Det vigtigste redskab er de resolutioner, som Danmark systematisk og periodisk fremlægger i FN – herunder den bredt dækkende, såkaldte *omnibus resolution*, der indskærper forbuddet mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Med denne resolution, som løbende opdateres og tilføjes relevante facetter og aspekter af torturforbuddet, sørger Danmark for, at alle verdens regeringer med jævne mellemrum forpligter sig i den fortsatte kamp mod tortur i FN's Generalforsamling i New York.

Danske diplomater står også bag fremlæggelsen af tematiske resolutioner i FN's Menneskerettighedsråd i Genève – blandt andet en resolution, hvor FN's medlemslande har bekræftet det enkelte torturoffers ret til rehabilitering for at bearbejde traumerne.

Det er også under dansk ledelse, at Menneskerettighedsrådet regelmæssigt forlænger mandatet for FN's vagthund på torturområdet – FN's specialrapportør om tortur, som med mandatet i ryggen tager på landebesøg og rapporterer til Menneskerettighedsrådet om verdens tilstand på torturområdet.

Og det er ifølge evalueringen "et mål for succes, at resolutionerne vedtages ved konsensus", efter de diplomatiske sværds slag er udkæmpet i månedsvis forud for vedtagelserne.

"Interviewede forhandlingsparter er enige i, at det vedholdende danske fokus på anti-torturdagsordenen har været vigtig i arbejdet med ikke alene at styrke resolutionerne, men hele arkitekturen og FN-institutionerne," fastslår evalueringen.

GABESTOKKEN TAGES I BRUG

Et andet redskab, som Danmark benytter sig af, er den såkaldte UPR-proces. "UPR" står for Universal Periodic Review (på dansk Universelle Periodiske Bedømmelse), og det er en periodisk gennemgang af hvert enkelt FN-lands overholdelse af menneskerettighederne.

Eksaminationerne afholdes i FN's Menneskerettighedsråd i Genève, og regeringerne i FN's medlemsstater skal på lige fod afrapportere om og

stilles til ansvar for menneskerettighedssituationen i deres respektive lande.

Danmark gør – med evalueringens ord – "konsistent" brug af UPR-processen for at sætte spotlyset på de problemer, der fortsat er med at efterleve det ellers ufravigelige forbud mod tortur i en række af verdens lande.

EN UNIK MODEL

Evalueringen fremhæver også Danmarks rolle i at samle en mindre gruppe lande fra forskellige verdenshjørner i en fælles indsats for at holde kampen mod tortur højt på den internationale dagsorden og gennem dialog og samarbejde hjælpe stater med at ratificere – altså forpligte sig på – FN's torturkonvention og sørge for, at de implementerer og efterlever den.

Initiativet, som Danmark står bag sammen med Chile, Ghana, Indonesien og Marokko, kaldes Convention Against Torture Initiative (CTI), og det vurderes af alle de aktører – danske som udenlandske – som evalueringen har interviewet, som "en unik model for mellemstatsligt samarbejde på torturområdet."

Det unikke ved CTI er bl.a., at der er medlemslande fra flere verdensdele, med forskellige retlige traditioner og på forskellige udviklingsniveauer, der samarbejder i CTI. Arbejdsformen i CTI er unik, fordi CTI faciliterer direkte dialog mellem FN's medlemslande og udveksler erfaringer samt støtter med kapacitetsopbygning. Det gør det nemmere at komme i dialog med besværlige og modstræbende lande om at tilslutte sig FN's torturkon-

CTI

CTI er en forkortelse for Convention against Torture Initiative, der er et samarbejde mellem fem lande i en kernegruppe.

Danmark var med til at samle landegruppen tilbage i 2014, og formålet er – ud over at få flere lande til at bakke op om FN's torturkonven-

tion – at sætte international fokus på den praktiske gennemførelse og implementering af konventionen.

Danmark tog initiativet sammen med Chile, Ghana, Indonesien og Marokko, og i dag har CTI en såkaldt Group of Friends, der tæller knap 40 øvrige stater.

Danmark finansierer CTI's sekretariat og dets aktiviteter.

Allerede et års tid efter CTI blev dannet, havde fire nye stater enten ratificeret eller tilsluttet sig FN's torturkonvention, og en række stater har trukket deres konventionsforbehold tilbage.

vention. Eksempelvis var Marokko i CTI-regi i 2015 vært for en regional konference for at diskutere, hvordan tortur i politiets varetægt kan undgås. Her deltog over 70 repræsentanter fra Mellemøsten og Nordafrika, og det er meget usandsynligt, at fremmødet ville have været så stort, hvis det havde været et rent dansk initiativ, bemærker evalueringen.

Endelig er samarbejdet med og den økonomiske støtte til en række danske organisationer også et vigtigt værktøj i Danmarks indsats mod tortur. Evalueringen peger især på DIGNITY (Dansk Institut Mod Tortur), der blandt andet i Tunesien i tæt samarbejde med lokale partnere arbejder med projekter, der skal forebygge myndighedernes brug af tortur. IRCT (Det Internationale Rehabiliterings- og Forskningscenter for Torturofre) er også en vigtig samarbejdspartner for Udenrigsministeriet, og det samme gælder Dansk Institut for Menneskerettigheder.

BESPARELSER KAN KOSTE DYRT

Samlet set har evalueringen ikke mange kritiske, og slet ingen alvorlige, bemærkninger til Danmarks

internationale indsats mod tortur. Men netop samarbejdet mellem Udenrigsministeriet og de danske organisationer er et af de få områder, hvor der ifølge evalueringen er plads til forbedringer. Blandt andet er der potentiale for at øge den strategiske dialog mellem Udenrigsministeriet i København og de forskellige organisationer fra civilsamfundet. Denne kontakt kommer i dag først og fremmest til at handle om finansielle emner og rammeaftalerne mellem Udenrigsministeriet og organisationerne, påpeger evalueringsrapporten. Konsekvensen er, at ministeriet ikke drager tilstrækkelig nytte af den akkumulerede ekspertise, som disse organisationer ligger inde med, hedder det i evalueringen.

Ligesom for retssekto programerne, fremhæver evalueringen også på torturområdet en bekymring vedrørende de besparelser, som Udenrigsministeriet har været igennem i de seneste år: På grund af hyppige omorganiseringer og nedskæringer i budgettet risikerer Udenrigsministeriet at miste ekspertise på torturområdet, hvilket vil underminere Danmarks indflydelse internationalt.

Måske kan besparelserne og de færre hænder i Udenrigsministeriet ifølge evalueringen forklare, hvorfor der ikke er tilstrækkelig samarbejde mellem indsatsen på det internationale politiske niveau og den nationale opfølgning og implementering. Eksempelvis følges resolutionerne ikke automatisk op af de danske ambassader, og der synes ikke at være nogen procedure for at bruge dem som praktiske redskaber i den bilaterale dialog.

MINDRE TORTUR? JA OG MÅSKE

Mens Danmarks kamp mod tortur med evalueringens ord har givet "klare resultater" på det politiske niveau – FN-resolutioner, CTI-samarbejdet m.v. – er det svært at måle, i hvilket omfang den danske indsats konkret har ført til mindre tortur rundt omkring i de lande, hvor den forekommer.

Det er der ingen studier, der faktisk har vurderet. Men det vedholdende danske engagement gennem de seneste fire årtier "bidrager til en platform for dialog og ansvarlighed på nationalt niveau," fastslår evalueringen.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTAR TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet er tilfreds med evalueringen af menneskerettighedsporteføljen, som falder på et relevant tidspunkt i forhold til både policy- og programarbejde for støtte til menneskerettigheder. Evalueringen fremhæver, at Danmark har været en relevant og profileret aktør i støtten til menneskerettigheder, og bekræfter at Danmark agerer som en fleksibel, professionel og troværdig partner på området. Udenrigsministeriet er enig i hovedkonklusionerne

i evalueringen og noterer sig, at evalueringen bekræfter Danmarks førende rolle i kampen mod tortur, som i årtier har været en politisk mærkesag i dansk udenrigspolitik.

Evalueringen påpeger, at der er behov for at styrke forbindelsen mellem resolutionsarbejdet i multilateralt regi og programarbejdet ude i landene. Udenrigsministeriet er enig i, at der er behov for at styrke dialogen mellem ambassader, København og FN-missi-

onerne, således at policy-processer og programarbejdet koordineres mere målrettet.

Udenrigsministeriet er også opmærksom på de udfordringer, evalueringen peger på vedrørende dokumentation af resultater på menneskerettighedsområdet, og vil styrke dokumentationen fremadrettet samt den interne dialog herom.

Evalueringsrapporten er udgivet af:

Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Nordic Consulting Group (from iphoto.com)

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller eval@um.dk
