



# Demokratistøtte gjennom FN

## Oppsummering: Nepal landrapport

### 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 sammendraget presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Hensikten er å gjøre evalueringresultatene lettere tilgjengelige.

Hovedrapport og landrapporter er tilgjengelige på <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer>.

### Democracy Support through the United Nations

Evalueringen er gjennomført av Scanteam i samarbeid med Overseas Development Institute (UK), Stockholm Policy Group (Sverige) og Nord/Sør-konsulentene.

**Norsk støtte til FNs menneskerettsobservatører har bidratt til stabilitet i Nepal. Støtten til den nasjonale menneskerettighetskommisjonen har derimot støtt på større politiske utfordringer, og resultatene er blandet.**

### Bakgrunn og formål

Nepal er et av seks land der norsk støtte til demokratiutvikling gjennom FN-systemet har blitt evaluert. Formålet med evalueringen var å belyse resultatene av den norske demokratistøtten i et utvalg land, vurdere norske beslutningsprosesser, gi anbefalinger om fremtidig norsk støtte til demokratiutvikling og gi råd om norske posisjoner vis-à-vis relevante FN-organisasjoner.<sup>1</sup>

Studien tar for seg to programmer som Norge har støttet via FN i Nepal. I 2002 startet Norge støtten til den nasjonale menneskerettighetskommisjonen (CDNHRC) via FNs utviklingsprogram (2002-2008). Norge var en stor giver i oppstartsfasen og bidro med totalt

3 millioner kroner i programmets første tre år. Deretter valgte Norge å kanalisere sin støtte til FNs høykommissær for menneskerettigheter i Nepal. Norge har vært en viktig giver fra oppstart i 2005 og til i dag og har bidratt med 13,5 millioner kroner.

Støtten til den nasjonale menneskerettighetskommisjonen har hatt som målsetting at kommisjonen skal bidra positivt til menneskerettighetssituasjonen i Nepal. Midlene har gått til rådgivning, opplæring og infrastruktur.

FNs høykommissær for menneskerettigheter har hatt observatører i Nepal siden 2006 for å overvåke fredsavtalen som ble inngått samme år. Målet har vært å redusere konflikt gjennom tilstedeværelse, kompetanseheving, etterforskning og rapportering. Støtte til lokale aktører, inkludert den nasjonale menneskerettighetskommisjonen og frivillige organisasjoner involvert i menneskerettighetsarbeid, har også stått sentralt.

Siden innføringen av demokrati i 1990 har Nepal gjennomgått en politisk turbulent tid med ustabile regjeringer, borgerkrig, unntakstilstand og en dramatisk overgang fra kongedømme til republikk.

<sup>1</sup> Evalueringens hovedrapport inneholder funn og konklusjoner på tvers av landstudier. Den er oppsummert i et eget informasjonsflak. Se <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer/publikasjon?key=284256>.

En skjør fred, fravær av et fungerende parlament og stillstand i forhandlingene om en ny grunnlov preger dagens politiske situasjon. Nepal har et stort og levende sivil samfunn, fri presse og et mangfoldig medielandskap.

## **Konklusjoner og funn**

### **Hovedkonklusjoner**

1. Støtte til FNs høykommissær for menneskerettigheter vurderes som et tiltak som har bidratt til stabilitet i Nepal.
2. Menneskerettighetskommisjonen har ikke greid å nå sine overordnede mål i Nepal. Det skyldes de vanskelige politiske rammebetingelsene. Den kompetansehevingen og institusjonsbyggingen som programmet har bidratt til, ansees likevel som bærekraftig.
3. Prosjektene har operert i en komplisert og ustabil politisk kontekst. Dette har hatt negativ innvirkning på måloppnåelsen i prosjektene.

### **Hovedfunn – Den nasjonale menneskerettighetskommisjonen**

Prosjektet bidro til opprettelsen og utviklingen av Nepals menneskerettighetskommisjon gjennom støtte til infrastruktur, utstyr og rådgivning knyttet til drift og ledelse av kommisjonen. Støtten har også gått til opplæring i overvåking av menneskerettighetssituasjonen i Nepal.

Kommisjonen har samlet store mengder data og dokumentert over 8000 tilfeller av menneskerettighetsbrudd. Prosjektet har også bidratt til å produsere gode analyser av menneskerettighetssituasjonen i landet. Kommisjonen har knyttet seg til nettverk med andre tilsvarende aktører

internasjonalt og med menneskerettighetsorganisasjoner lokalt.

Kommisjonen er imidlertid politisk svak og har få ressurser. Sakene de løfter frem, blir for en stor del ignorert av myndighetene. Derfor er det vanskelig å se direkte resultater av kommisjonens arbeid for det nepalesiske samfunnet. Institusjonen kritiseres for å være politisert, fragmentert og ute av stand til å utføre sine oppgaver.

Den nasjonale menneskerettighetskommisjonen vurderer nå å publisere informasjon om menneskerettighetsbrudd som er etterforsket, der det er anbefalt oppfølging og de svært få tilfellene der myndighetene har fulgt kommisjonens anbefalinger. Kommisjonen vurderer også å offentliggjøre navn på enkeltpersoner som har begått brudd på menneskerettighetene. Iverksettelse av disse tiltakene vil kunne føre til en betydelig mer positiv vurdering av kommisjonens arbeid.

### **Hovedfunn – FNs Høykommissær for menneskerettigheter**

FNs høykommissær for menneskerettigheter har bidratt betydelig til stabilisering i Nepal etter fredsavtalen i 2006. Internasjonal tilstedeværelse har vært til støtte og inspirasjon for menneskerettighetsorganisasjoner og institusjoner, inkludert den nasjonale menneskerettighetskommisjonen. Rapporten hevder at støtten har forhindret at spente situasjoner har eskalert til voldelige konflikter ved en rekke anledninger. Observatørene sies dermed å ha bidratt til stabilitet i landet, noe som også var en av hovedintensjonene med programmet.

FNs høykommissær har fått kritikk for ikke å være politisk nøytral og har av monarkister og republikanske krefter blitt beskyldt for å være for maoistvennlige og styrt av utenlandske krefter. Derfor har relasjonene til myndighetene og hæren vært utfordrende, og det har vist seg krevende å opprette allianser med den nasjonale menneskerettighetskommisjonen. Høykommissæren har bygget gode relasjoner til lokale frivillige organisasjoner, men kompetanseheving lokalt har likevel ikke hatt ønsket effekt. Kritikere hevder at minoriteters rettigheter ikke har blitt ivaretatt i tilstrekkelige grad gjennom kommissærens arbeid.

FNs høykommissær for menneskerettigheter har i likhet med Den nasjonale menneskerettighetskommisjonen samlet informasjon om brudd på menneskerettighetene. Av de sakene som har blitt sendt til Den nasjonale menneskerettighetskommisjonen for oppfølging, har få blitt sendt videre og enda færre gransket. Ingen av sakene har ført til tiltale.

FNs høykommissær for menneskerettigheter er avhengig av mandat fra myndighetene. De langsiktige resultatene av prosjektet vil avhenge av om høykommissæren får fortsette sitt arbeid. Myndighetene har anmodet høykommissæren om å redusere sitt arbeidet i felt, og enkelte er derfor bekymret for prosjektets bærekraft.

### **Norske beslutningsprosesser**

Den norske ambassaden har vært sterkt involvert i diskusjonene rundt menneskerettighetssituasjonen i Nepal. Bakgrunnen for den norske støtten har vært Norges generelle interesse for å støtte opp om

arbeid for menneskerettigheter. og programmene er i tråd med den norske politikken på området.

Ambassaden har vært en aktiv og velinformert partner og blant de første giverne som støttet disse initiativene. Norge har også foretatt selvstendige og kritiske vurderinger av hvilken FN-organisasjon som best kan fremme den politikk Norge ønsker å støtte. Dette viste seg for eksempel etter at kongen oppløste parlamentet og håndplukket nye kommisjonærer til menneskerettighetskommisjonen i 2005. Kommisjonen mistet tyngde og legitimitet, og på bakgrunn av dette flyttet Norge sin støtte til FNs høykommissær for menneskerettigheter.

#### *FN som kanal*

Studien slår fast at FN var og er den mest logiske og relevante kanalen for støtte til menneskerettighetssektoren i Nepal. Ingen andre aktører har samme mandat, legitimitet og kapasitet til å gjennomføre slike programmer.

Til tross for dette har FN blitt anklaget for ikke å være kritisk nok overfor myndighetene, som har vist liten vilje til å følge menneskerettighetsbrudd i kjølvannet av konflikten som pågikk fra 1996 til 2006.

Høykommissæren for menneskerettigheter har nådd flere av sine prosjektmål enn FNs utviklingsprogram, men dette kan også skyldes prosjektenes ulike natur. Høykommissæren har selv hatt det fulle ansvar for observatørstyrkene og sto dermed fritt til å operere etter eget ønske. Støtten gjennom FNs utviklings-

program ble derimot stort sett gjennomført av lokale aktører. Saksområdet var sensitivt og mange aktører var involvert. Dette førte til betydelig mindre handlingsrom for FNs utviklingsprogram

#### **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: 978-82-7548-616-3  
Foto: Peter Martell/IRIN.