



Oslo, 12. januar 2011

Vest-Balkanseksjonen
Utenriksdepartementet
Pr e-post til post@mfa.no, habl@mfa.no, ikk@mfa.no, tfs@mfa.no

Planlagt stortingsmelding om Vest-Balkan

Den norske Helsingforskomité ønsker arbeidet med en ny Stortingsmelding om Vest-Balkan velkommen, ikke minst fordi det kan bidra til å øke oppmerksomheten i det politiske miljø og ellers i Norge om en region som er viktig for Norge og Europa. Resultatene av rettsoppgjør i regionen er dessuten viktig for den allmenne utviklingen av internasjonal strafferett. Vi ønsker med dette å melde inn noen hovedsynspunkter på norsk Vest-Balkan politikk.

Helsingforskomiteen tar også mål av seg til å delta i den videre debatten om Stortingsmeldingen og tar sikte på å engasjere seg overfor Stortinget og på andre relevante arenaer i det følgende.

Grunnleggende tilnærming

Vi vil gjerne få takke for muligheten vi fikk til å overvære seksjonens møte med tema "Vest-Balkan i et fredelig, helt og samarbeidende Europa", 4. januar 2011.

Vest-Balkan består av nye nasjonalstater med like og ulike interesser, forutsetninger og behov. Hvilken geografisk kontekst, i og utenfor Vest-Balkan, som er relevant for hvert av landene avhenger av saksfelt og problemstilling. Vi er enige i at begrepet Vest-Balkan derfor kan være tilslørende for forståelsen dersom det dekker til for en mer detaljert forståelse av situasjonen i enkeltland. Vest-Balkanbegrepet har også konnotasjoner til 90-tallets kriger og konflikter.

Vest-Balkanbegrepet angir imidlertid en gruppe land, og når man ser nærmere på hvert enkelt av dem er det klart at fortsatt internasjonal støtte og oppmerksomhet vil være viktig. Dette gjelder spesielt problemlandene Bosnia og Herzegovina, Kosovo og fortsatt også Serbia og Makedonia. For problemlandene er forsoning og rettsoppgjør etter krig og konflikt svært viktige problemstillinger. Å legge bort 90-tallets briller er fornuftlig så fremt det ikke gjør oss blinde for samfunnsforhold som ble formet på 90-tallet og som er vesentlige i dag.

Det har utvilsomt skjedd positive ting i regionen siden forrige Stortingsmelding i 1999. Et eksempel er utviklingen i det militære forholdet til Serbia sett fra et norsk perspektiv, fra militær konfrontasjon i 1999 til Serbias medlemskap i NATOs Partnerskap for fred i 2006 fram til militær samarbeidsavtale mellom Kroatia og Serbia i fjor. Mange andre positive utviklingstrekk kan påpekes, men om vi opprettholder et særlig fokus på problemlandene, har ikke forandringene vært så gjennomgripende eller utviklingen så positiv at rammene for norsk Vest-Balkanpolitikk er vesentlig endret de siste årene. Spesielt mener vi at mange av de positive endringene er reversible.

Positive utviklingstrekk som nåværende politisk tøvær og samarbeid mellom politiske eliter i Serbia og Kroatia er reversible. Finanskrisen viste at økonomisk framgang var reversibel. Det har til og med blitt hevdet at den viste at den økonomiske utviklingsmodellen ikke er bærekraftig. Videre har det vært pekt på at ønsket om å slutte seg til EU har vært en viktig drivkraft for en positiv utvikling. Om EUs dør nå synes mindre åpen enn før, kan dette igjen svekke utsiktene i flere av landene i regionen.

Et lite påaktet fenomen er generasjonsforskjeller i inter-etnisk toleranse. I blant annet de landene vi her omtaler som problemområdene, observerer Helsingforskomiteen at det systematisk er slik at ungdom er mindre tolerante overfor andre etniske grupper enn voksenbefolkningen er. Dette gjelder selv blant relativt ressurssterk ungdom som deltar i Helsingforskomiteens menneskerettighetsundervisning. Dette henger sammen med adskilte skolesystemer med ulike pensja og det generelle politiske klimaet. På lang sikt synes dermed den samfunnsmessige grobunn for etno-politikk å øke.

Helsingforskomiteen vil råde til forsiktighet når det gjelder grunnleggende endringer i de langsiktige hovedlinjene i norsk Vest-Balkanpolitikk, spesielt overfor problemlandene.

EU- og NATO-tilnærming

Et formulert hovedmål for norsk Vest-Balkanpolitikk er "integrasjon i euroatlantiske strukturer". Vi er selvsagt enige i at dette ville kunne både medføre og befeste mange positive endringer og forstår at dette er naturlige mål for norsk utenrikspolitikk. Samtidig bør det understrekes at euroatlantisk integrasjon er et middel for de virkelige overordnede målene som er utvikling av demokratiske, stabile rettstater som respekterer menneskerettighetene – også for minoriteter.

Selv om EU og NATO stiller krav på disse områdene, er ikke disse nødvendigvis oppfylt på bakken. I praksis har vi sett for eksempel fra Kroatia at det er mye fokus på nye lover, men for lite på etterlevelse. Overvåkning fra lokale vaktbikkjeorganisasjoner og kritisk presse slik at prosessene brukes til å fremme størst mulig reell forbedring i menneskerettighetssituasjonen er helt nødvendig. Å lytte til og gi stemme til menneskerettighetsforsvarere er dessuten den viktigste støtten til dem og målene de arbeider for.

Det er også viktig at Norge støtter opp om de kravene som EU faktisk stiller til menneskerettigheter, demokrati og styre ved lov. Når EU nå stiller høyere krav på disse områdene bør dette først og fremst forstås som en økt erkjennelse av disse spørsmålenes betydning og som en mulighet for Norge til å bidra til å fokusere på disse grunnleggende spørsmålene.

Krigsforbrytelser

Rettsoppgjør og forsoning etter 90-tallets forbrytelser handler selvsagt om mye mer enn formelt/teknisk samarbeid med ICTY, som utlevering av dokumenter og tiltalte. Manglende oppgjør med fortiden er helt grunnleggende problemer for politiske konflikter i og mellom land, for utviklingen av enkeltland og for viktige bilaterale relasjoner i regionen.

At disse må løses er et spørsmål om helt grunnleggende sivilisatoriske verdier. Dertil kommer at uløste problemer av denne art vil være en stadig kilde til ustabilitet. Den nylige Marty-rapporten fra Europarådets parlamentarikerforsamling impliserer Hashim Thaci i alvorlige forbrytelser og kritiserer det internasjonale styret i Kosovo for ikke å rettsforfølge Thaci i den hensikt å opprettholde stabiliteten i Kosovo. Marty-rapporten kom rett etter parlamentsvalget i desember som ga Thaci fortsatt mandat som statsminister. Det er vanskelig å argumentere for at unnlattelse av påtale var gunstig for stabilitet, rettstat eller demokrati lokalt eller regionalt. Kort sagt, uoppgjorte krigsforbrytelser må dessverre sees som en vedvarende og uberegnelig kilde til ustabilitet, og kanskje også konflikt.

Samtidig må man være forberedt på at rettsoppgjørs- og forsoningsagendaen vil møte politisk motstand, blant annet fordi den vil kunne få konsekvenser for politisk makt. Politisk vilje og tydelighet på dette punkt vil derfor være viktig overfor myndigheter i regionen når Norge skal gi signaler om sin Vest-Balkanpolitikk.

Norge har gitt mye positiv støtte til ulike initiativer når det gjelder rettsoppgjør og forsoning. Vi har med glede merket at Statssekretær Lahnstein nylig signaliserte fortsatt norsk innsats på dette feltet. Helsingforskomiteen anbefaler at dette forankres tydelig i formuleringen av de overordnede politiske målsettingene og innarbeides i den grunnleggende politiske analysen.

Demokratisering: Stat og samfunn

Vi oppfatter det slik at utvikling av demokratiske og stabile rettstater vil være sentrale mål for Norge på Vest-Balkan. Dette krever selvsagt utvikling av offentlig forvaltning, men det er en fare for at både styrkning av sivilsamfunnet og utviklingen av dynamikk mellom stat og samfunn blir glemt eller underfokusert. For å utvikle sivilsamfunnet og styrke forholdet mellom stat og samfunn tror vi at systematisk støtte til inkludering av sivilsamfunnet er nødvendig. Mottakeransvar innebærer langt mer enn å ta inn myndighetenes prioriteringer. Utviklingen av vårt eget samfunn har lært oss om den store betydningen av sivilsamfunnets deltakelse for demokratisering og for å styrke statens legitimitet og gjennomføringsevne.

Spesifikt om sivilsamfunnsstøtte

Etter forårets evaluering av bistanden til Vest-Balkan har UD bebudet en ny modell for sivilsamfunnsstøtte med utsetting av administrasjon av denne til lokalt nivå. Tidligere har Helsingforskomiteen flagget en frykt for at en slik modell kan komme til å favorisere ukontroversielle tema og aktører framfor organisasjoner som har en vaktbikkje-rolle eller som arbeider med sosialt eller politisk følsomme tema, som for eksempel menneskerettigheter eller minoriteters situasjon. Norsk støtte må være tydelig i støtten til slike sentrale verdier og til et sivilsamfunn som ikke bare er nyttige for den politiske ledelsen i landene, men som utfordrer og fungerer som korrektiv. Dette henger sammen med et mer grunnleggende poeng, nemlig at støtte til sivilsamfunn handler om grunnleggende verdier som er legitime politiske mål – og mindre om teknikk eller administrasjon.

Vi vil videre peke på et lite påaktet problem når det gjelder støtte til sivilsamfunn. Norges støtte på dette feltet er i økende grad basert på *Result Based Management (RBM)*, hvilket har mye positivt ved seg, men også noen begrensninger. Bærekraft og resultater forstås ofte som fotspor i offentlig praksis eller lovgivning, slik NORADs evaluering av bistand til Vest-Balkan fra i fjor høst i hovedsak gjorde. Organisasjoner med kritisk avstand til myndighetene kan i denne sammenheng komme urimelig svakt ut fordi effekten av arbeidet vil være vanskelig å dokumentere innenfor rammen av RBM-modeller. Blant annet på menneskerettighetsfeltet er det ofte et mål i seg selv at overvåkning og uavhengig rapportering finner sted. Da er *avstand* til myndighetene nødvendig. For slike organisasjoner som opprettholder et kritisk perspektiv kan opprettholdelse av organisasjonen og dens aktivitet være et mål i seg selv. Dette fanges ikke så godt opp i dag, i hvert fall synes ikke slike forhold å være systematisk tatt hensyn til. Helsingforskomiteen har merket seg at UD's seksjon for menneskerettigheter og demokrati ikke benytter RBM som rammeverk for støtte til sivilsamfunn. Fagpersoner i NORADs avdeling for metodespørsmål har uttrykt at menneskerettighetsfeltet trenger en spesiell tilnærning innen en RBM-ramme.

Dersom den bebudede nye modellen for sivilsamfunnsstøtte med administrasjon på lokalt nivå skal gjennomføres, er det viktig å ta inn over seg det også finnes negative erfaringer med en slike administrasjonsformer fra flere Vest-Balkanland. Det vil kreves en grundig gjennomgang for å finne en hensiktsmessig organisering og innretning for å sikre at de grunnleggende målsettingene og verdiene som ligger til grunn for hele støtten kommer til praktisk uttrykk.

Helsingforskomiteen ser fram til en spennende debatt om norsk politikk overfor Vest-Balkanlandene og deltar gjerne i videre diskusjon om temaene vi har skissert her eller om andre spørsmål knyttet til meldingen og norsk politikk på området.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in black ink, reading "Bjørn Engesland". The signature is written in a cursive style with a large, sweeping initial 'B'.

Bjørn Engesland
generalsekretær