



# Innst. 61 S

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 17 (2010–2011)

### Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Europas «urolige hjørne» har gjennomgått store endringer siden sist det ble skrevet en stortingsmelding om regionen. Regionen er i fred og alle land har demokratisk valgte regjeringer. I løpet av de siste ti årene har Montenegro og Kosovo blitt selvstendige, Slovenia, Bulgaria og Romania er blitt medlemmer av EU og NATO, og Kroatia og Albania har nylig også sluttet seg til alliansen.

Det finnes ingen enhetlig definisjon av Balkan eller Sørøst-Europa som geografisk eller politisk region. Betegnelsen Vest-Balkan brukes om landene Albania, Bosnia-Hercegovina, Kosovo, Kroatia, Makedonia, Montenegro og Serbia. Sørøst-Europa brukes om den bredere regionen, som også inkluderer Romania, Bulgaria, Hellas og Slovenia.

Norge har på ulikt vis engasjert seg politisk, militært og finansielt i denne regionen for å bidra til fred, stabilitet og demokratisk og økonomisk utvikling. Etter hvert som landene har overkommet overgangen fra diktatur til demokrati og er blitt tettere integrert i det europeiske og euroatlantiske samarbeidet, har Norges forhold til regionen endret karakter. Når det gjelder de landene som er blitt medlemmer av EU, er nå EØS-finansieringsordningene blitt det viktigste finansielle virkemiddelet.

Bistanden til landene på Vest-Balkan er ett av Norges viktigste bidrag til fred og stabilitet i denne delen av Europa.

Samtidig blir det stadig tydeligere at «Vest-Balkan» ikke er en entydig geografisk eller politisk region. Regionalt samarbeid i Sørøst-Europa går på de fleste områder på tvers av skillet mellom landene som er innenfor og utenfor EU. Den økonomiske integrasjonen i et utvidet Sørøst-Europa er i ferd med å skyte fart. Landene i det tidligere Jugoslavia har utviklet seg i ulikt tempo og på ulikt vis de siste 15 år, og kan ikke ses som en gruppe ensartede land. Albania har utviklet seg fra å være regionens fattigste og mest isolerte land, til å nærme seg mange av nabolandene økonomisk, bli medlem av NATO og til å bli en stabiliserende faktor i det regionale samarbeidet.

Norges forhold til Vest-Balkan har også utviklet seg fra å være konsentrert om utviklingsbistand og deltakelse i fredsbevarende operasjoner til å omfatte et bredt samarbeid knyttet til handel, investeringer og turisme, forsvars- og sikkerhetssamarbeid og utvikling av tettere bilaterale forbindelser på alle nivåer.

Regjeringen ønsker med meldingen å legge et strategisk rammeverk for Norges videre innsats på Vest-Balkan. Meldingen vil vise hvilke store endringer regionen har vært gjennom og hvilke konsekvenser dette har, og må få, for Norges innsats. Det internasjonale samfunn har derfor fortsatt viktige oppgaver på Vest-Balkan knyttet til konsolidering av demokratiske rettsstater, bidrag til økonomisk utvikling og regionalt samarbeid. Rammen for samarbeidet vil i økende grad være EU og NATO.

Regjeringen mener det har vært riktig og viktig gradvis å endre innretningen på Norges innsats i regionen fra å fokusere på fred og forsoning til å fokusere på etablering av godt styresett, økonomisk utvikling og integrasjon i europeisk og euroatlantisk samarbeid. Regjeringens ambisjon er, i tråd med den

positive utviklingen i landene, gradvis å trappe ned utviklingsbistanden og normalisere vårt forhold til regionen.

Innsatsen overfor land på Vest-Balkan og i Sørøst-Europa har vært en viktig del av Norges utenrikspolitikk. I henhold til St.meld. nr. 15 (2008–2009) Interesser, ansvar og muligheter foreligger det to hovedprioriteringsprinsipper for ressursbruk og innsats i utenrikspolitikken: (i) graden av viktighet og relevans for det norske samfunnet, og (ii) Norges mulighet og evne til å gjøre en forskjell.

Regjeringen mener at fortsatt norsk engasjement på Vest-Balkan og den samlede norske innsatsen i Sørøst-Europa tilfredsstiller begge de to kriteriene. En bevegelse mot ytterligere demokrati, politisk stabilitet, trygghet og samarbeid i hele Europa, også i verdensdelens tidvis urolige sørøstlige hjørne, er en klar norsk egeninteresse. En fortsatt positiv utvikling gjør at økonomisk partnerskap gjennom EØS og alliansefelleskap gjennom NATO er innenfor rekkevidde for alle landene i regionen. En slik utvikling vil muliggjøre en avvikling av det norske bistandsengasjementet, og åpner nye muligheter for økonomisk og politisk samarbeid.

En negativ utvikling i regionen eller i enkeltland vil også berøre norske interesser. Svake stater med dårlig utviklet justissystem gir rom for organisert kriminalitet med rekkevidde langt utenfor regionen. Politisk og religiøs radikaliserings vil kunne være en sikkerhetsutfordring også i et europeisk perspektiv. Gjennom krigene på 1990-tallet kom et stort antall flyktninger fra regionen til Norge. De store diasporamiljøene gjør at et stort antall norske borgere er direkte berørt av utviklingen i regionen.

Norges evne til å utgjøre en forskjell er klart til stede i Sørøst-Europa. Norsk bistand er relevant, effektiv og av et betydelig omfang. De politiske resultatene er gode og det norske fotavtrykket er tydelig. Sikkerhetssektoren i Serbia og justissektoren i Bosnia-Hercegovina er eksempler på det. Regjeringen mener at Norge, med langvarig engasjement, betydelig bistand, bredt kontaktnett og gode kunnskaper, kan spille en rolle i området også i årene fremover.

Regjeringen støtter søkerlandenes arbeid for å forberede medlemskap i EU fordi dette er et bidrag til et mer samarbeidende Europa, og dermed også i norsk interesse. Norge bidrar til å utvikle landenes kapasitet til å forberede og gjennomføre forhandlinger med EU, innføre felles EU-regelverk samt styrke institusjoner og prosesser som sikrer demokrati og rettsstat. Det siste er en grunnleggende forutsetning ikke bare for medlemskap, men også for en fredelig og stabil utvikling i landene og i regionen. Norske bidrag til nyskaping og økonomisk utvikling må ses på samme måten.

Norge har hatt en lederrolle i arbeidet for NATO-integrasjon for regionen. Dette har vært vist gjennom tydelig holdning og initiativer ved viktige skilleveier, både alene og i samarbeid med NATO og NATO-land. Et sterkt engasjement over tid, kombinert med godt samarbeid med NATO og NATO-landene i regionen, har gitt vesentlige resultater. Norge har kombinert bilateralt forsvarssamarbeid med samarbeid gjennom NATO. Disse bidragene har klart vært med på å øke sikkerheten i regionen og i Europa som helhet. Samarbeidet om sikkerhets- og forsvarssektor er derfor også en del av regjeringens aktive Europa-politikk.

Vårt politiske engasjement har i hele perioden blitt forsterket gjennom bruk av norske bistandsmidler.

Gjennom sitt direkte engasjement har Stortinget og internasjonale parlamentarikerforsamlinger spilt en viktig rolle både i form av direkte bidrag til reformer i landene og i form av reintegrering av regionen i det internasjonale samarbeid. Erfaringene fra nordisk parlamentarikersamarbeid følges med stor interesse på Vest-Balkan.

Norge har gitt mer enn 11 mrd. kroner i bistand til Vest-Balkan fra 1991 til i dag. Hovedsiktemålet har siden starten vært å bidra til fred og stabilitet, med utgangspunkt i krigene som fulgte av Jugoslavias oppløsning i 1991–1992. Gitt den uforutsigbare og politisk betente utviklingen ble det lagt mye vekt på fleksibilitet og kortsiktige innsatser i de første ti årene. Humanitær bistand, gjenoppbygging og bidrag til sivile fredsoperasjoner tok mye av bistanden frem til 2000. Norsk bistand varierte også i volum i henhold til behovene i regionen og har vist seg i stand til å være relevant og tilpasningsdyktig.

Bosnia-Hercegovina var viktigste mottaker av norsk bistand frem til Kosovo-konflikten i 1999. I 1999 økte bistanden til en mrd. kroner på grunn av denne konflikten, som også hadde store konsekvenser for nabolandene gjennom flyktningestrømmene den skapte. Etter Milosevic-regimets fall i 2000 har Serbia vært den viktigste mottaker av norsk bistand, med en målsetting om å sikre demokratiet i denne nøkkelstaten i regionen. Norsk bistand har i tråd med dette i økende grad fokusert på demokratiutvikling, statsbygging og støtte til landenes euroatlantiske integrasjonsprosess. En betydelig del av denne bistanden har vært kanalisert gjennom OSSE og andre internasjonale organisasjoner.

Ved siden av den sivile bistanden, har Norge vært en aktiv bidragsyter til den internasjonale militære innsatsen for fredsbevaring i regionen. Mer enn 18 000 norske tjenestemenn har deltatt i operasjoner på Balkan, med en kostnad på nærmere 11 mrd. kroner.

Gjennom handlingsplanen for Sentral- og Øst-Europa bidro Norge i årene 2001 til 2003 med nesten 300 mill. kroner til å støtte søkerlandenes prosess frem mot EU-medlemskap. Av disse gikk mer enn 32 mill. kroner til tiltak i Bulgaria og Romania som var blant de prioriterte seks landene. Ca. 25 pst. av midlene ble brukt til forskning og utdanning og 20 pst. til demokratiutvikling. Helse, miljø, offentlig administrasjonsreform og økonomisk utvikling var andre viktige satsingsområder for innsatsen.

Norge har bidratt med midler til sosial og økonomisk utjevning i EØS-området siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Hellas har vært en mottaker fra starten. Store midler ble gjort tilgjengelige etter EU-utvidelsen i 2004, en utvidelse som blant andre omfattet Slovenia. En egen ordning ble opprettet i forbindelse med utvidelsen med Romania og Bulgaria i 2007. Alle de fire landene er inkludert i programperioden 2009–2014.

## 1.2 Sørøst-Europa – politisk utvikling og betydning for europeisk stabilitet

Når det gjelder den politiske utviklingen de siste 20 årene vises også til stortingsmeldingens kapittel 2 som gir en god gjennomgang av denne.

Regjeringen mener at Norge, med sitt langvarige engasjement, brede kontaktnett og gode kunnskaper, fortsatt kan og bør bidra som del av den internasjonale innsatsen for regionen i årene fremover.

Serbia spiller en nøkkelrolle i regionen når det gjelder politisk stabilitet og utvikling. Et Serbia som prioriterer fortsatt integrasjon i europeiske strukturer, som opptrer konstruktivt overfor sine naboland og som bidrar til å opprettholde og videreutvikle demokratiske institusjoner, er viktig for en positiv utvikling i regionen. Serbia kan fungere som en stabiliserende faktor.

Regjeringen ønsker å utvikle det sterke samarbeidet med Serbia for å bistå i reformarbeidet i landet og samtidig bidra til økt samarbeid i regionen. Samarbeidet mellom Norge og Serbia i FNs fredsbevarende operasjon i Tsjad (MINURCAT) viser at det bilaterale samarbeidet kan utvikles til nye områder.

Regjeringen støtter en konstruktiv dialog mellom Beograd og Pristina med sikte på å finne gode praktiske løsninger for sameksistens og på sikt også serbisk anerkjennelse av Kosovo som selvstendig stat. Regjeringen vil i det bilaterale samarbeidet legge vekt på forsvars- og sikkerhetssektorsamarbeid og tettest mulig integrasjon av Serbia i euroatlantiske og regionale samarbeidsfora. Regjeringen vil fortsette oppfordringene til Serbia om å undertegne og ratifisere Klasevåpenkonvensjonen.

Politiske og etniske motsetninger i Bosnia-Hercegovina er den viktigste utfordringen for stabilitet på den nordlige delen av Balkan-halvøya. Landet

overlapper kulturelt og historisk med Kroatia og Serbia. Bosnia-Hercegovina består av tre såkalte konstituerende folk, hvorav to, bosniske kroater og bosniske serbere, har sterke tilknytningsbånd til nabolandene.

Regjeringen ser det som viktig å føre en politikk som bidrar til å redusere Bosnia-Hercegovinas potensial som destabiliserende faktor i regionen gjennom tydelig støtte til landets enhet, som del av en helhetlig internasjonal innsats. Norge vil bidra til å støtte opp under konstruktiv dialog mellom Sarajevo, Beograd og Zagreb. Tettest mulig integrasjon av Kroatia, Bosnia-Hercegovina og Serbia i EU og NATO er viktig for å redusere bilaterale og interne spenninger.

Situasjonen i Kosovo er etter selvstendigheten forholdsvis stabil. Det er imidlertid langsiktige negative trender i landet. Spørsmålet knyttet til den serbiske minoritetens fremtid er en utfordring for politisk og sikkerhetsmessig stabilitet. Økonomisk og politisk er situasjonen også fortsatt vanskelig. Mynighetene har også store utfordringer med korrupsjon. Respekt for minoritetenes rettigheter må fortsatt tillegges avgjørende vekt, og da særlig kosovo-serbernes mulighet for et trygt og bærekraftig liv.

Det er regjeringens syn at den internasjonale tilstedeværelsen må tilpasse seg de endrede og reduserte behov man ser på bakken i Kosovo. Regjeringen støtter derfor konkrete utviklingsstrategier for de ulike internasjonale aktørene.

Det er viktig at Kosovo inkluderes i internasjonale organisasjoner og samarbeidsfora, for å sikre landets muligheter for økonomisk utvikling og handel. Tettere integrasjon til EU vil være en viktig del av dette.

Manglende internasjonal anerkjennelse av Kosovo er imidlertid et betydelig usikkerhetsmoment, og er et potensielt hinder for en positiv politisk utvikling.

For å redusere konfliktpotensialet vil regjeringen bidra til en konsolidering av Kosovo som selvstendig og enhetlig stat. Regjeringen vil i internasjonale sammenhenger fremheve Norges syn på Kosovo som et spesielt tilfelle som ikke setter noen presedens når det gjelder andre utbryterregioner.

Den politiske utviklingen i Makedonia preges fortsatt av spenning mellom de to største etniske folkegruppene, albansk-makedonere og slavisk-makedonere. Det er viktig å sikre en best mulig interetnisk dialog, noe som er ett av hovedmålene for det norske utviklingssamarbeidet med Makedonia. Navnespørsmålet og den tilhørende konflikten med Hellas, dominerer makedonsk utenrikspolitikk. Regjeringen mener at Makedonia bør kunne bli medlem av NATO uten en forutgående løsning av navnesaken, og er bekymret for konsekvensene av Hellas' blokkering.

Regjeringen støtter opp under Makedonias euroatlantiske integrasjon, ut fra erkjennelsen av at medlemskap i EU og NATO er det eneste utviklingsperspektivet som kan sikre stabilitet, demokrati og økonomisk utvikling i landet. Hellas og Makedonia oppfordres til å finne en gjensidig akseptabel løsning på navnekonflikten.

Albania har oppnådd store fremskritt mot innføring av demokrati og markedsøkonomi. Samtidig er det store utfordringer knyttet til godt styresett og justissektorreform. Korrupsjonsnivået er høyt. De demokratiske institusjonene står også overfor utfordringer. Hovedbildet er likevel et land som tar skritt på vei mot EU, og får god støtte fra EU i prosessen.

Kroatia har gradvis bygget opp bærekraftige demokratiske institusjoner, og har et stabilt styresett. Kroatia har i løpet av få år gått fra å være en betydelig bistandsmottaker til å bli en alliert og en potensiell partner i EUs indre marked.

Samtidig gjenstår utfordringer innenfor rettsvesenet, arbeidet med administrativ reform og korrupsjonsbekjempelse.

Oppløsningen av Statsunionen Serbia og Montenegro foregikk på en fredelig måte. Den montenegriske regjeringen har to klare utenrikspolitiske målsettinger: EU- og NATO-medlemskap så snart som mulig. Forholdet til Serbia er likevel Montenegros største utenrikspolitiske og innenrikspolitiske utfordring. Dette forholdet er et kompliserende element i nasjonsbyggingsprosessen gitt at nesten en tredjedel av landets innbyggere definerer seg som serbere.

Regjeringen vil videreutvikle Norges bilaterale forbindelser med Albania, Kroatia og Montenegro, med vekt på økonomisk samarbeid, sikkerhetspolitisk samarbeid i NATO og arbeidet for stabilisering av situasjonen i regionen.

Jugoslavias oppløsning bidro til å gjenåpne diskusjonen om hva som er en nasjon og hvor de naturlige grensene på Balkan går. Grenseendringer vil ikke skape homogene stater i Sørøst-Europa. Man må finne måter å integrere minoriteter i majoritetssamfunnet. Alle landene i regionen synes å mene at EU-medlemskap vil være en god ramme for normalisering av forholdet mellom majoritet og minoritet.

For å redusere spenninger basert på etnisitet og minoritetsspørsmål vil Regjeringen fortsatt bidra til innføring av internasjonale standarder for nasjonale minoriteters rettigheter og støtte tiltak som sikrer minoritetenes deltakelse i landenes politiske og økonomiske liv.

Krig, statssammenbrudd og internasjonal boikott skapte gode vekstvilkår for organisert kriminalitet på 1990-tallet. Fortsatte utfordringer når det gjelder politisk utstabilitet, svak økonomi, høy arbeidsledighet og et svakt rettsvesen bidrar til å opprettholde

problemet. Korrupsjon og politisk nepotisme i statsadministrasjonen i flere land svekker kampen mot organisert kriminalitet. Det er lett å krysse grensene, og det finnes flere grenseoverskridende nettverk som legger forholdene til rette for smuglere. Norge har nå inngått tilbaketakelsesavtaler med alle landene på Vest-Balkan, inklusive Kosovo. Dette har vært en forutsetning for å åpne opp for visumfrihet for landene i regionen.

En utfordring ved opphevelse av visumplikten er et mulig oppsving i antall asylsøknader fra regionen. Innenfor rammen av EØS-midlene til Hellas for 2009–2014 har man fra norsk side prioritert en betydelig satsing på asylfeltet og avsatt 19 mill. euro for å bistå Hellas på dette området.

Økonomisk kollaps, stor migrasjon og ødelagte sosiale nettverk etter krigen på Balkan førte til en sterk økning av forekomsten av menneskehandel. De viktigste ofrene for dette har vært kvinner for prostitusjonsformål og barn (særlig Rom-barn) for tiggging.

Regjeringen mener organisert kriminalitet i Sørøst-Europa også kan bekjempes, men da må det internasjonale samarbeidet styrkes og landene i regionen få støtte til å gjennomføre nødvendige tiltak. Reform av sikkerhets- og justissektorene er viktig, samt teknisk bistand til å gjøre landene bedre i stand til å etterforske organisert kriminalitet. Det regionale samarbeidet mellom politi og påtalemyndigheter må styrkes. En konsolidering og styrking av Bosnia-Hercegovina og Kosovo som enhetlige stater med klare juridiske og politiske rammeverk vil bidra til en mer effektiv kamp mot organisert kriminalitet.

Deltakelsen i et videre europeisk samarbeid for landene i Sørøst-Europa legger til rette for et tettere samarbeid innenfor regionen blant annet ved nedbygging av grenser, fjerning av handelshindre, utbygging av infrastruktur samt etablering av felles standarder og felles rammeverk. Det er et vilkår for medlemskap i EU at søkerlandene har et avklart forhold til nabolandene.

Det finnes i dag mer enn 50 regionale samarbeidsorganisasjoner og initiativer på myndighetsnivå i Sørøst-Europa der landene på Vest-Balkan er med.

### **1.3 Euroatlantisk integrasjon og internasjonalt samarbeid**

En viktig del av innsatsen for å stabilisere Sørøst-Europa har vært å integrere landene tettere i det europeiske samarbeidet. Europeisk integrasjon er et begrep som favner bredt politisk, juridisk, kulturelt og økonomisk. Gjennom medlemskap i EU får regionale politiske og økonomiske relasjoner et nytt forum, noe mange tror vil skape grunnlag for et fredelig og konstruktivt samarbeid i Sørøst-Europa. Stortingsmeldingen gir en grundig gjennomgang av

disse spørsmålene. Det vises til meldingens kapittel 3 for en mer detaljert gjennomgang.

Fem av landene på Vest-Balkan har søkt om medlemskap i EU. Kroatia, Makedonia og Montenegro har kandidatstatus. Kroatia åpnet medlemskapsforhandlinger i 2005. Disse forventes slutført i løpet av 2011.

EU-prosessen som drivkraft for å få gjennomført reformer varierer mellom landene. For folk flest er økte muligheter til å studere eller reise fritt i Europa en viktig motiverende faktor. Jo lenger man kommer i prosessen, desto tøffere reformer må innfris, noe som kan være politisk vanskelig å håndtere i søkerlandene.

Manglende fremdrift i integrasjonen kan også bidra til fallende oppslutning om prosessen. Dette er særlig problematisk for land som opplever at det er politiske årsaker til manglende fremdrift.

Norge er opptatt av å støtte opp under landenes bestrebelser på å bygge kapasitet som forbereder dem for sterkere europeisk integrasjon. Landene ser også på hvordan andre land i regionen behandles, og er sensitive for det som oppleves som forskjellsbehandling. Det er derfor viktig at landenes fremdrift i europeisk integrasjon er basert på objektive kriterier.

Retningen, fortsatt EU-integrasjon for landene, ligger fast. Det er imidlertid vanskelig å forutsi hastigheten i EUs utvidelse mot sørøst. Norges aktive bistand til fortsatt EU-integrasjon kan og bør videreføres. Den norske innsatsen for å bidra til regionens europatilpasning vil derfor tilpasses behovene i de enkelte land.

NATOs åpen dør-politikk og utvidelse med stadig flere land har vært et viktig bidrag til europeisk sikkerhet og stabilitet. Medlemskap i NATO og EU har bidratt til å styrke de nye demokratiene og lagt grunnlag for økonomisk utvikling og sikring av nasjonal integritet.

Regjeringen mener at Norge fortsatt bør være en pådriver for NATO-utvidelse i Sørøst-Europa, herunder også for Kosovo. Norge vil fortsette med å bistå landene i regionen med forsvars- og sikkerhetssektorreform.

Krigsforbrytertribunalet for tidligere Jugoslavia (ICTY), med sete i Haag, ble etablert av FNs sikkerhetsråd i 1993. Domstolen arbeider nå med å gjennomføre sin avslutningsstrategi. Alle domstolens saker er ferdig etterforsket, og det vil ikke bli tatt ut nye tiltaler. Norge har inngått en soningsavtale med domstolen, og vi har innført en lovgivning som fullt ut gjør Norge i stand til å samarbeide med og yte assistanse til domstolen. Fra norsk side vil man fortsatt arbeide for at domstolen sikres tilstrekkelige ressurser og gode arbeidsforhold, slik at den kan få fullført sitt mandat.

Gjennom hele 1990-tallet og frem til 2008 har FN spilt en viktig politisk rolle, i fredsbevarende operasjoner i Bosnia-Hercegovina og Kroatia, ved etableringen av Dayton-avtalen, for beskyttelse og retur av flyktninger og internt fordrevne og gjennom opprettelsen av UNMIK og administreringen av Kosovo. Det ble tidlig klart at EU hadde ambisjoner om å ta ledelsen i arbeidet for fred og stabilitet i Europa. Alle FNs fredsoperasjoner i regionen har etter hvert blitt overtatt av EU eller NATO og FNs rolle i fredsbyggingen i regionen er blitt mindre sentral.

OSSE har likeledes vært en sentral aktør i regionen og organisasjonens største nærvær er fremdeles på Vest-Balkan. OSSEs rolle blir verdsatt av de fleste vertslandene, som får viktig støtte i egne reformbestrebelser og arbeid for euroatlantisk integrasjon. Samtidig kan et OSSE-nærvær oppleves som et tegn på at landet ikke er i stand til å etterleve internasjonale standarder. Det har vært en nedbygging av aktivitetene de senere år etter hvert som mandatene blir oppfylt og nasjonale myndigheter og lokale aktører overtar ansvaret.

Europarådet spiller en viktig rolle på Vest-Balkan når det gjelder utvikling av demokratiske rettigheter. Bortsett fra Kosovo, er alle landene en del av Europarådets overvåkingsmekanismer, og under Den europeiske menneskerettighetsdomstolens jurisdiksjon.

Regjeringen vil at Norge skal være en partner og støttespiller for FN, EU, OSSE og NATOs innsats for stabilitet i regionen. Regjeringen støtter OSSEs og Europarådets arbeid for politisk utvikling og innføring av europeiske demokratiske standarder i regionen, men vil samtidig arbeide for en fortsatt nedskalering av OSSEs nærvær i takt med fremskrittene som gjøres i landene.

Det finnes ikke samlede tall for bistanden til regionen. Norge, som er en viktig, men ikke dominerende giver, har imidlertid alene brukt over 11 mrd. kroner gjennom ODA-godkjent bistand til landene i det tidligere Jugoslavia og Albania. I tillegg kommer midler gjennom handlingsplanen og EØS-finansieringsordningene (Hellas, Slovenia, Romania og Bulgaria). Norge har sterkt støttet opp under den internasjonale innsatsen, og vil fortsette å gjøre det.

Det er imidlertid noen vesentlige dilemmaer knyttet til den internasjonale innsatsen. Det er ikke tvil om at behovet for bistand i overgangsprosessene i regionen har vært høyt i alle landene. Utviklingen har også gått raskt i riktig retning, og mange av landene har klart å absorbere tilgjengelig bistand effektivt til gjennomføring av nødvendige politiske og økonomiske reformer.

Det er likevel ikke lett å påvise en direkte sammenheng mellom politisk og økonomisk fremgang og nivået på internasjonal bistand. De to landene som

har vært gjenstand for den største oppmerksomheten og til dels har vært lagt under internasjonal administrasjon er samtidig de landene som er kommet kortest i utviklingen. Samtidig er nok de landene som har fått mest bistand også de med de største og mest kompliserte utfordringene. Det er likevel elementer i det internasjonale samfunns tilnærming til regionen som kan ha virket mot sin hensikt.

Sammenligner man utviklingen i Vest-Balkan med andre postkonfliktsituasjoner de siste 20 år, er det imidlertid ikke tvil om at uten det internasjonale samfunns engasjement, og uten euroatlantisk integrasjon som drivkraft for reform, ville man neppe sett den gjennomgående positive utviklingen regionen har opplevd. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om modeller der land blir lagt under en form for internasjonal kontroll er formålstjenlig og bærekraftig. Sterkt internasjonalt engasjement kan generere politisk uansvarlighet. Dette gjelder særlig Bosnia-Hercegovina der er det grunn til å stille spørsmål ved om modellen har manglet legitimitet og etter hvert kan ha hatt negativ innvirkning på utviklingen i landet. Det er derfor avgjørende at det internasjonale samfunn sørger for at nedskalering og utfasing skjer i tråd med vedtatte strategier og ikke utsettes for lenge med de negative konsekvenser dette kan få for nasjonalt eierskap til egen utvikling.

#### 1.4 Godt styresett og rettsstatsutvikling

Reform av offentlig sektor er en viktig del av arbeidet for å sikre demokratiske og stabile samfunn på Vest-Balkan. Åpne og ansvarlige institusjoner, og et troverdig rettsystem er viktige forutsetninger for politisk, sosial og økonomisk utvikling, som igjen er en forutsetning for varig fred og stabilitet.

I dette arbeidet må det legges vekt på nasjonalt eierskap i bred forstand. Prosessene må forankres i samfunnet for at institusjonene skal ha tilstrekkelig legitimitet. Det finnes imidlertid sterke motkrefter innad i flere av landene. Det internasjonale samfunn må derfor bidra til å holde fremdriften i reformene oppe, ved politisk motivering og praktisk innrettet bistand til å støtte reformene.

Regjeringen mener at norsk bistand til arbeidet med offentlig administrasjonsreform kommer landene i møte på et område hvor de har et reelt behov. Særlig vekt har vært lagt på områder der Norge har relevant kompetanse å tilby. Norge har blant annet støttet et kapasitetsbyggingsprogram i forsvarsministeriet i Montenegro. I Makedonia har norske og lokale aktører i samarbeid bygget opp en integrert database på utlendingsfeltet (immigrasjons-, asyl- og visumsaker). Statens Kartverk har aktivt bidratt med kunnskapsoverføring til flere land på Vest-Balkan innen produksjon av eiendomskart og oppbygging av

eiendomsregistre. Mest omfattende har innsatsen vært i Kroatia.

Et annet viktig felt innen utviklingen av godt styresett, er oppbygging av uavhengige kontrollorgan som ombudsmannsordning, riksrevisjon og konkurransetilsyn. Styrking av parlamentenes kontrollfunksjon er en viktig del av dette arbeidet. Norge har bidratt aktivt, blant annet gjennom Riksrevisjonen i Serbia. Regjeringen legger opp til å videreføre innsatsen innen denne sektoren.

Regjeringen vil i tiden fremover legge opp til en sterkere grad av konsentrasjon av innsatsen for utvikling av godt styresett. For å sikre lokal forankring vil regjeringen øke støtten direkte inn mot institusjoner i mottakerlandene og til lokalt styrte giverfond.

Regionen gjennomgår omfattende reformer av justissektoren, støttet av det internasjonale samfunn. Felles for reformene er at det fokuseres på å effektivisere hele rettskjeden. Befolkningen skal ha tillit til at lovbrudd etterforskes, at påtalemyndigheten fører saker, og at domstolene dømmer fritt og uavhengig av politisk og økonomisk påvirkning. Saker skal ekspederes så fort som mulig og uten for store kostnader.

Norge har en egeninteresse i at landene i Sørøst-Europa har et godt rettsvesen. Dette vil gjøre samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse enklere og mer effektivt.

Justissektorreform vil fortsatt være et prioritert område for norsk bistand til Vest-Balkan. Bistanden vil ta sikte på å konsolidere det man har oppnådd med hensyn til økt uavhengighet, spesielt ved en fortsatt støtte til ytterligere kapasitetsbygging av domstolsadministrasjonene.

Korrupsjon er en alvorlig utfordring i landene i Sørøst-Europa. Omfanget er stort i hele regionen, både blant EU-landene og landene på Vest-Balkan. Mangel på tillit mellom borgerne og myndighetene, samt dårlig forutsigbarhet for næringslivet og utenlandske investorer, hemmer økonomisk og politisk utvikling. Det mangler imidlertid god, oppdatert informasjon om korrupsjonssituasjonen i landene. Det er behov for å fremskaffe forskningsbasert kunnskap om situasjonen som utgangspunkt for forslag til løsninger. Regjeringen vil støtte initiativ som bidrar til å bekjempe korrupsjon på Vest-Balkan.

Kriminalitetsbildet i regionen er sammensatt. Hverdagskriminaliteten er moderat. Samtidig er organisert kriminalitet en stor utfordring. Politiet var tidligere en del av det maktapparatet som senere har vært gjenstand for mer demokratisk kontroll. Norge har hatt en omfattende og vellykket satsing på politireform på Vest-Balkan med god støtte fra norske fagmiljøer og OSSE. Det er viktig at innsatsen i sektoren er målrettet og i stand til å skape resultater. Tiden er

nå inne for å fokusere på å inkludere landene tettere i det regulære politisamarbeidet.

Et bidrag i kriminalitetsbekjempelsen i regionen er at personer som domfelles i Norge blir overført til soning i sitt hjemland. Dette virker allmennpreventivt, bidrar til bedre rehabilitering av domfelte og gir politiet bedre oversikt over kriminelle miljøer. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å få på plass bilaterale avtaler om soningsoverføring med alle land i Sørøst-Europa. Blant annet er en bilateral avtale med Serbia om soningsoverføring under forberedelse.

Regionen har kommet langt i omstillingen av sikkerhetssektoren, som samtidig fortsatt sliter med gammeltdags tankegods og materiell.

Regjeringen søker å skreddersy tiltak etter de partnerskapsmålene NATO fastsetter for det enkelte partnerland. Reformstøtte bør også anses som et supplement eller alternativ til militære styrkebidrag i regionen. Et tett samarbeid mellom Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet har sikret en helhetlig tilnærming til innsatsen i sektoren.

På bakgrunn av begrensede ressurser, er det nødvendig å foreta en geografisk prioritering. Dette innebærer at Serbia, Makedonia og Bosnia-Hercegovina prioriteres særlig, mens Albania og Kroatia og til dels Montenegro gradvis fases ut.

### **1.5 Demokratiutvikling og forsoning. Styrking av det sivile samfunn og minoriteters rettigheter**

For å utvikle stabile, demokratiske rettsstater i regionen må man sikre at alle lag av befolkningen inkluderes i prosessen. Dette er også en forutsetning for å sikre varig fred og forsoning. Man har oppnådd fred på Vest-Balkan, men forsoning er en langvarig prosess. Slutføringen av forsoningsprosessen ligger utenfor det realistiske tidsperspektivet for norsk bistand til regionen. Regjeringen tror imidlertid at den samlede innsatsen for å bygge troverdige offentlige institusjoner og rettssystem, sikre borgernes og minoritetenes deltakelse i beslutningsprosessene og utvikle bærekraftige lokalsamfunn gjennom næringsutvikling og utdanning vil sikre rammene for at en slik forsoning kan finne sted. I tillegg bør Norge også støtte lokale miljøer som aktivt arbeider for forsoningsprosesser lokalt.

Støtte til det sivile samfunn og lokale frivillige organisasjoner har vært en sentral del av norsk bistand til Vest-Balkan. Norsk støtte til det sivile samfunn har favnet bredt, og har i stor grad vært prosjektorientert. Viktige innsatsområder har vært utvikling av frie medier, fremme av likestilling, bedre kvaliteten og inkluderingen i grunnutdanningen, sosial inkludering av romfolk, funksjonshemmede og andre marginaliserte grupper, tiltak mot menneskehandel, samt støtte til forsoningsprosesser.

Majoriteten av lokale organisasjoner i Bosnia-Hercegovina, Kosovo og Serbia er tjenesteleverandører. Samtidig som en stor del av befolkningen på Vest-Balkan ikke føler seg tilstrekkelig ivaretatt av sine politikere, representerer mange organisasjoner kun i begrenset grad sin målgruppe, og mangler derfor troverdighet i bredere forstand. Det er derfor et behov for kapasitetsbygging av organisasjoner innen mobilisering, strategi, policy- og påvirkningsarbeid.

Dagens modell med en søknadsbasert ordning forvaltet av Utenriksdepartementet i Oslo vil neppe klare å møte alle disse utfordringene. Norsk bistand må komme nærmere lokale aktører og problemstillinger for å bli bedre i stand til å fange opp de initiativene som er basert på genuine lokale ønsker om å påvirke samfunnsutviklingen. Regjeringen vil derfor undersøke om det er mulig å inngå strategiske forvaltningsavtaler med én eller flere sentrale aktører lokalt i Bosnia-Hercegovina, Kosovo og Serbia. Ordningen må kunne bidra til økt medbestemmelse og inkludering av målgruppene. Alternativt kan man bidra til eksisterende tematiske fond, samfinansiere tiltak med andre givere, eller øke norske ambassaders handlingsrom til å støtte lokalt sivilt samfunn.

Økt fokus på lokal forankring vil muligens innebære en viss nedbygging av norsk Balkan-kompetanse. Regjeringen mener allikevel at dette veies opp av at bistanden får økt relevans og bidrar til ansvarliggjøring av lokale aktører. Norske organisasjoner som er registrert lokalt vil på lik linje med lokale organisasjoner kunne søke direkte til de lokale fondene, eller inngå i partnerskap med lokale søkere. Fra å være Utenriksdepartementets gjennomførende partnere, vil merverdien til norske aktører gå mer over til å bestå av faglig kompetanse, nettverk og uavhengighet.

Det er viktig at Norges satsing innen sivilt samfunn blir konsentrert om noen få sektorer, både for å øke effektiviteten av innsatsen og for å bedre samordningen med andre givere. Regjeringen vil foreslå å fokusere innsatsen på sektorer der Norge har en klar internasjonal profil; likestilling og kvinners rettigheter, inkludert arbeid mot kjønnsbasert vold; minoritetsrettigheter; og støtte til forsoningsprosesser. Sivilt samfunns involvering i andre reformprosesser som Norge er engasjert i, som sikkerhets- og justissektorreform og uavhengige kontrollorganer, vil også kunne støttes.

Som del av EU-tilnærmingen har lovverket i landene på Vest-Balkan blitt oppdatert på likestillingsfeltet og nærmer seg europeiske standarder. Flere land har innført strengere straffer for kjønnsbasert vold og menneskehandel, og kjønnspektivet har blitt integrert i overordnede landstrategier. Statlige kvinne- og likestillingsstrukturer er blitt etablert,

samt kontorer for samordning av arbeidet mot menneskehandel.

På tross av dette arbeidet ser man økte forskjeller mellom kjønnene, om manglende implementering av lover og derfor en følelse av straffefrihet. Ofre for menneskehandel har ofte en historie knyttet til vold i hjemmet. Sammenhengen mellom menneskehandel og kjønnsbasert vold må derfor løftes frem.

Sterke tradisjonelle krefter bidrar til å befeste konservative holdninger og legitimere voldelige handlinger mot kvinner og seksuelle minoriteter.

Regjeringen vil øke fokuset på prosjekter og programmer som bidrar til likestilling og forbedring av kvinners og seksuelle minoriteters rettigheter, inkludert kampen mot kjønnsbasert vold. Regjeringen vil videre støtte opp om nasjonale og regionale tiltak som ivaretar implementeringen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner og sikkerhet. Videre vil regjeringen se på hvordan man bedre kan ivareta likestilling som et generelt hensyn i all prosjekt- og programvirksomhet. Regjeringen vil velge ut en gruppe prosjekter som vil bli fulgt i gjennomføringsfasen for å vurdere hvordan likestillingskomponenten blir ivarettatt.

Fred og forsoning har vært den overordnede målsettingen for Vest-Balkan-midlene siden tidlig 1990-tall. Siden tidlig på 2000-tallet har Norge og de fleste andre internasjonale aktører forsøkt å utnytte den politiske drivkraften euroatlantisk integrasjon representerer til å fremme nasjonal og regional forsoning. Ønsket om fremgang i denne prosessen har bidratt til å presse politikere og andre sentrale aktører til å ta vanskelige valg. Regjeringen vil fremover klarere fokusere på bygging av bærekraftige demokratiske rettsstater som det viktigste bidraget til å sikre langvarig fred og forsoning i regionen. Det er imidlertid fremdeles behov for også å støtte lokale initiativer for forsoning, særlig i de fleretniske lokalsamfunnene som ble hardest rammet under konfliktene.

Etableringen av nye stater i Sørøst-Europa har gjort enkelte folkegrupper til minoriteter i stater dominert av en annen folkegruppe. Det er viktig å sikre at disse gruppene har samme muligheter til politisk og økonomisk deltakelse i de nye landene som majoritetsbefolkningen.

Romfolk og lignende etno-sosiale grupper utgjør en fortsatt integrasjonsutfordring i landene i regionen. Regjeringen mener Norge må bidra til målet om økt økonomisk og politisk deltakelse for den kosovo-serbiske minoriteten og andre nasjonale minoriteter i Kosovo. Det kan skje gjennom økt innsats for sysselsetting og næringsutvikling, og gjennom å bidra til å sikre like utdanningsmuligheter for alle. Norge bør også fortsette støtten til kapasitetsbygging innen jussektoren for å sikre minoritetenes rettigheter.

## 1.6 Økonomisk utvikling – fra næringsutvikling til næringsfremme

Regionen opplevde en forholdsvis sterk økonomisk vekst frem til den globale finanskrisen, om enn fra et lavt nivå i europeisk sammenheng. Kapitaltilførsler fra utlandet var en vesentlig faktor i denne veksten. Privatisering av tidligere offentlig eide virksomheter har også bidratt til store kapitaltilførsler.

Finanskrisen og den påfølgende realøkonomiske krisen rammet, og rammer til dels fremdeles, enkelte av landene i Sørøst-Europa hardt. I kjølvannet av krisen har man jevnt over sett en kraftig reduksjon i utenlandske investeringer, kutt i bistandsbudsjettene og nedgang i overføringene fra diasporamiljøer. Forutsetningene for en vekstmodell i stor grad basert på overføringer fra utlandet er således betydelig svekket.

I tillegg sliter regionen med flere store felles utfordringer. Høy arbeidsledighet og lav sysselsettingsgrad er et gjennomgående problem. Flere av landene har også en svak industrisektor.

Et bedret investeringsklima er avgjørende for den økonomiske utviklingen i regionen. Stadig sterkere tilpasning til det indre marked i EU vil bidra til dette, og vil gi muligheter for økte investeringer mellom landene i regionen og økte utenlandsinvesteringer mer generelt.

Kosovo har særskilte utfordringer sammenlignet med de øvrige landene i regionen. Landet har en særlig mangel på administrativ kapasitet, lite forutsigbare rammevilkår for internasjonale investeringer, lav konkurransevne og en stor svart økonomi. Kosovos økonomiske utfordringer kan være mer langsiktige enn hos de øvrige landene i regionen. Kosovo har en positiv befolkningsutvikling, noe som skiller landet fra den øvrige regionen. Dette er en utfordring dersom den høye arbeidsledigheten vedvarer og grunnleggende reformer uteblir.

Handel og investeringer mellom landene i regionen har økt i verdi og volum de siste ti årene. Nedbygging av handelshindre har vært én viktig faktor. Frihandelsorganisasjonen CEFTA har bidratt til å styrke det økonomiske samkvemmet i området. Det regionale markedet er imidlertid ikke av stor betydning i volum. For de fleste av landene er det EU som er den klart viktigste handelspartneren. Det er først og fremst Kroatia og Serbia som henter ut et handelsoverskudd av samhandelen i CEFTA.

Det sterkeste rammeverket for samarbeidet innen energisektoren ligger i Energifelleskapet (Energy Community of South East Europe). Gjennom tilslutningen til Energy Community har landene i regionen forpliktet seg til å gjennomføre de samme reglene som gjelder i det indre energimarkedet i EU. Fremdriften i denne tilpasningen varierer sterkt fra land til land.



Mange av landene får en vesentlig del av sine gassforsyninger fra Russland, noe som medfører store handelsunderskudd med Russland. Sørøst-Europa har en viktig strategisk plassering mellom viktige olje- og gassproduserende land (Russland, Kaukasus og Sentral-Asia) og sentrale markeder i Europa. Flere av de planlagte gassrøralternativene fra Det kaspiske hav og Russland vil gå gjennom land i regionen. Statoil er medeier i ett av initiativene, Transadriatic Pipeline (TAP), som vil frakte gass gjennom Hellas og Albania til Italia.

Forvaltning av vannressurser vil være sentralt. Vannkraft er en viktig energikilde i dag og det er et potensial for økt produksjon gjennom opprustning og utbygging. Det er betydelige kullforekomster i regionen og elektrisitetsforsyningen bygger i stor grad på kullfyrte kraftverk. Det er et mål å øke andelen av fornybare energikilder og redusere utslippene fra kullkraftverkene.

Utvikling av lokal næringsvirksomhet har vist seg å være et viktig bidrag til økonomisk og sosial utvikling ikke bare gjennom å skape nye arbeidsplasser, men også gjennom å fremme samarbeid og praktisk samvirke mellom ulike grupper og samfunn som tidligere lå i konflikt med hverandre. Et helt sentralt virkemiddel for å støtte lokal utvikling av små og mellomstore bedrifter er etablering av inkubatorer og innovasjonssentre. Entreprenørskap, innovasjon, kunnskap og kapital utgjør fundamentet i denne satsingen. Sektorer man særlig har fokusert på er IKT, ren energi/energieffektivisering, maritim næring og næringsmidler.

Norge har de senere årene etablert bilaterale strategiske støttefond hos de internasjonale finansieringsinstitusjonene European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) og Verdensbanken/International Finance Corporation (IFC). Videre er Norge en aktiv deltaker og bidragsyter i multilaterale investeringsfond innenfor infrastruktur, miljø- og energisektoren. Deltakelse i fondene vil prioriteres fra norsk side. Norges energikompetanse og sterke prioritering av miljø- og klimaspørsmål, og regionens behov for ren energi og energirelatert kompetanse og tjenester, tilsier at sektoren bør bli prioritert.

Regjeringen vil fremover prioritere arbeidet med å bidra til økonomisk utvikling og sysselsetting gjennom tettere samordning og styrking av innsatsen for næringsutvikling, høyere utdanning, forskning og utvikling. Innsatsen for forskning, høyere utdanning og innovasjon vil samles innenfor Programme in Higher Education, Research and Development in the Western Balkans 2010 – 2014 (HERD), og gjennom å bygge videre på nettverket av næringsinkubatorer og støttefond.

Utarbeidelse av frihandelsavtaler mellom EFTA og landene på Vest-Balkan er ett virkemiddel for å bidra til økt handel. For Kroatia og Makedonia trådte slike avtaler i kraft i 2002. Regjeringen besluttet i 2007 å arbeide for at EFTA skulle innlede forhandlinger om frihandelsavtaler med Albania, Bosnia-Hercegovina, Montenegro og Serbia. Dette arbeidet har så langt gitt gode resultater. Norge sammen med de øvrige EFTA-statene Island, Liechtenstein og Sveits undertegnet frihandelsavtaler med Albania og Serbia i 2009. Det forventes at disse avtalene vil tre i kraft i løpet av 2011. Våren 2011 innleder EFTA forhandlinger om tilsvarende avtaler med Bosnia-Hercegovina og Montenegro.

Norge har vært en aktiv støttespiller for tiltredelsesprosessene til WTO for Montenegro, Serbia og Bosnia-Hercegovina. Montenegro og Serbia søkte WTO-medlemskap i 2004 mens Bosnia-Hercegovina søkte medlemskap i 1999. Forhandlingene er langt fremskredne for alle tre land, og relativt snarlig WTO-tiltredelse er ventet. Albania, Kroatia og Makedonia er allerede medlemmer av WTO. Kosovo ønsker å søke om observatørstatus og etter hvert medlemskap i WTO, og søker støtte fra land som har anerkjent staten.

### **1.7 Forvaltningen av norsk bistand til Vest-Balkan**

Norsk bistand til Vest-Balkan har siden tidlig 1990-tall i hovedsak vært forvaltet av Utenriksdepartementet. Norad fikk i 2010 gjennomført en evaluering av norsk bistand på Vest-Balkan fra 1991 frem til 2008. Evalueringsrapporten konkluderer med at den norske bistandsporteføljen har vært i samsvar med målene for den norske bistanden, har møtt behov i samarbeidslandene, og i det store og hele vært effektiv. Samtidig påpekes det svakheter i langsiktig måloppnåelse og bærekraft for deler av porteføljen. Rapporten retter også kritikk mot deler av forvaltningsmodellen man har valgt. Riksrevisjonen påpeker mange av de samme manglene i sin gjennomgang av bistanden til Serbia i 2008.

Regjeringen har de siste årene aktivt forbedret forvaltningsrutinene i Utenriksdepartementet, slik at en del av punktene reist i Norad-evalueringen allerede er utbedret. Evalueringsrapporten vil imidlertid tjene til ytterligere nytenkning og forbedring av bistandsforvaltningen på Vest-Balkan.

Det er viktig å forhindre at norsk bistand dupliserer eller motvirker andre lands innsats og at det ikke skapes ekstra utfordringer i mottakerlandenes arbeid for å samordne og absorbere bistanden. Giversamordning er en kompleks og omfattende prosess med mange utfordringer. Verdensbanken og Kommissjonen har tidligere gjennomført felles giversamordningsmøter for regionen, men i økende grad skjer

giversamordningen lokalt med EU/mottakerlandets myndigheter i lederrollen. Dette er utfordrende for Norge ettersom bistanden blir forvaltet i Oslo. Dette begrenser Norges deltakelse i den daglige samordningen mellom de mest sentrale aktørene.

Norges bistand til institusjonell reform har så langt blitt sett på som verdifull av mottakerlandene fordi den er fleksibel og raskt på plass og kan finansiere små, men viktige prosjekter som faller utenfor andre givernes (særlig EUs) ordninger. Norsk bistand kan også forberede eller igangsette større satsinger som kan overtas av andre når mer langvarige behandlingsprosesser sluttføres.

Det er viktig at disse fordelene ikke går tapt i det videre arbeidet med forbedringen av forvaltningen.

For å oppnå bedre koordinering og mottakerorientering må Norges bistandsportefølje effektiviseres og få klarere prioriteringer og innsatsområder. Ved å konsentrere bistanden på færre sektorer og større programmer mener regjeringen det vil gjøre det lettere å samordne norsk bistand til landenes prioriteringer og til annen internasjonal bistand. Dette møter også et av hovedankepunktene i Norad-evalueringen om at norsk bistand har vært for fragmentert og har manglet sektorstrategier.

Regjeringen vil videreføre bilaterale samarbeidsprogram med Serbia, Makedonia og Montenegro og utvikle dialogen med myndighetene i Bosnia-Hercegovina og Kosovo for å øke mottakeransvaret for sammensetningen av Norges bistandsportefølje til de to landene. Regjeringen mener en økende del av norsk bistand må samordnes på denne eller andre måter med mottakerlandene. Myndighetene må ansvarliggjøres for utfordringene i eget land. Mottakerlandene må aktivt styre interne og eksterne ressurser dit de trengs mest.

Norads evalueringsrapport påpeker behovet for flere dokumenterbare strategier for å sikre langsiktige resultater av norsk innsats på Vest-Balkan. Regjeringen er enig i at man nå er i en annen fase av innsatsen i regionen. Det er blitt mer relevant å utarbeide langsiktige strategier for arbeidet, blant annet for å sikre måloppnåelse på lengre sikt. Regjeringen har gjennomført viktige tiltak for å bedre resultatstyringen i bistanden til regionen. Siden 2008 har det vært mulig å søke om støtte over flere år. Dette har gitt bistandsmottakerne mer forutsigbarhet, men også økt ansvar for å tydeliggjøre målene for innsatsen.

I Norads evalueringsrapport stilles det spørsmål ved nivået på kontrolltiltak i gjennomføringen av bistandsprosjektene. Noen av de samme spørsmålene ble reist av Riksrevisjonen etter en gjennomgang av prosjekter i Serbia i 2007. Regjeringen har i etterkant informert både Stortinget og Riksrevisjonen om de tiltak man har og vil gjennomføre for å bedre oppfølgingen av bistanden til Vest-Balkan.

Et hovedankepunkt fra Riksrevisjonen og Norad-evalueringen er at ordningen forvaltes i Utenriksdepartementet og ikke lokalt på ambassadene slik det er vanlig i ODA-godkjente land utenfor Europa/Eurasia. Regjeringen mener tiden foreløpig ikke er inne til å foreta en gjennomgripende endring i forvaltningsmodellen, men vil fortløpende vurdere dette.

Antallet prosjekter og avstanden til gjennomføringen har åpnet spørsmålet om hvorvidt man er i stand til å avdekke ev. mislighold og korrupsjon. Regjeringen praktiserer nulltoleranse for korrupsjon og alle mistanker blir fulgt opp av utenriksstjenesten. Selv om prosjektrapporter og revisjonsrapporter er viktige i arbeidet for å hindre korrupsjon, behøves det også andre tiltak for å avdekke korrupsjon. Regjeringen har etablert en tiltaksplan for å bedre kontrollen med prosjektene.

Evalueringsrapporten påpeker at en høy andel av bistanden er blitt kanalisert gjennom norske organisasjoner, i tråd med «den norske modellen». Regjeringen mener at situasjonen nå er moden for i større grad å støtte lokale miljøer direkte, uten norske institusjoner og organisasjoner som mellomledd. Strukturer er på plass som gjør mottakerlandene bedre i stand til å ta ansvar for sin egen utvikling.

Samtidig har arven fra kommunistregimet og krigen på 1990-tallet skapt grunnlag for sterke motkrefter mot reell demokratisk reform. Økonomiske interesser, herunder organisert kriminalitet og korrupsjon, skaper også tilsvarende utfordringer. Motivering utenfra og bruk av eksterne miljøer er derfor fremdeles nødvendig for å sikre en fortsatt utvikling mot demokrati og forsoning mellom folkegruppene. Lokalt eierskap i så måte vil si å innrette innsatsen slik at man møter lokale behov og er i stand til å identifisere de relevante aktørene.

Økt bruk av lokale aktører skjerper også behovet til oppfølging og kontroll jamfør tidligere anførte bekymringer knyttet til institusjonell kapasitet og faren for korrupsjon. Resurser må derfor brukes til å støtte lokale overvåkningsmekanismer.

Gjennom EØS-finansieringsordningene bidrar Norge til sosial og økonomisk utjevning i de sørøst-europeiske EU-landene Slovenia, Romania og Bulgaria, samt Hellas. Innenfor avtalte innsatsområder vil støtte bli gitt til tiltak som er i tråd med EU og mottakerlandenes nasjonale planer og strategier for økonomisk og sosial utvikling. I tillegg er det nedfelt i avtalene at de nye ordningene skal bidra til å styrke det bilaterale samarbeidet mellom mottakerlandene og EØS/EFTA-landene.

Under EØS-finansieringsordningene 2009–2014 skal det finansieres prosjekter i Romania, Bulgaria og Slovenia for henholdsvis 305,9 mill. EURO, 126,6 mill. EURO og 26,9 mill. EURO. Innsatsområder for ordningene i det enkelte land defineres etter

forhandlinger med mottakerstaten. Overordnede formål for ordningen er miljø og klima, grønn næringsutvikling, helse, forskning, utdanning og kulturarv, arbeidsliv og sivil samfunn og justisområdet. Rundt en fjerdedel av midlene skal bidra til økt satsing på miljø og klima. En viktig nysatsing er tiltak for et anstendig arbeidsliv og sosial dialog. Noen av disse innsatsområdene ligger tett opp til prioriteringene under Vest-Balkanbistanden.

EØS-finansieringsordningen gir et selvstendig bidrag til demokratisk og økonomisk utvikling i Sørøst-Europa. Flere av EU-landene i regionen og nærliggende land, som Ungarn og Slovakia, bidrar også gjennom bilaterale bistandsprogram til utviklingen på Vest-Balkan.

### 1.8 Prioriteringer for norsk bistand til Vest-Balkan

Den overordnede positive utviklingen i regionen tilsier at Norge bør fortsatt trappe ned bistanden og klarere konsentrere den om enkelte land og sektorer. Regjeringen mener at bistanden gradvis kan fases ut i Albania, Montenegro og Kroatia. For Kroatias del vil utfasingen kunne skje raskt, i tråd med den positive utviklingen i landet.

Serbias strategisk viktige rolle i regionen tilsier fortsatt norsk bistand. Norges nære forhold til Serbia gir en særlig mulighet til å sette bistanden inn i en overordnet bilateral politisk ramme og bidra til reformarbeidet. Bistanden til Serbia vil bli justert ned, men det legges ikke noen tidsplan for utfasing.

Bosnia-Hercegovina, Kosovo og til en viss grad Makedonia er særlig sårbare land. Bistanden til Makedonia vil bli redusert, men nivået vil avhenge av landets håndtering av eksterne og interne utfordringer og evne til å absorbere norsk bistand. Bosnia-Hercegovina og Kosovo står også overfor langsiktige utviklingsutfordringer. Det er regjeringens oppfatning at Norge må bidra til en felleseuropeisk innsats for å sikre en positiv utvikling i sårbare stater i regionen. Den norske bistanden til de to landene har derfor et mer langsiktig perspektiv. Bistanden bør allikevel på mellomlang sikt kunne bli redusert i takt med oppnådde milepæler i reformarbeidet.

Forslag om bevilgninger til bistand i denne regionen vil på vanlig måte bli lagt fram for Stortinget i de årlige budsjettforslagene. Som del av en langsiktig og strategisk tilnærming tar regjeringen sikte på at den samlede bistanden til regionen trappes ned nominelt fra 575 mill. kroner i 2010 til 400 mill. kroner i 2013. Regjeringen vil vurdere ytterligere reduksjon av bistanden til regionen etter 2013.

Regjeringen vil ha følgende regionale satsinger frem mot 2013.

Regionalt samarbeid: Støtte til regionale samarbeidsorganisasjoner samt nettverk for bedre samar-

beid innen justis- og sikkerhetssektoren, kampen mot organisert kriminalitet og korrupsjon.

Økonomisk utvikling: innovasjon, næringsutvikling og utdanning, med fokus på energi, maritim sektor, IKT og landbrukssektoren; videreutvikling av nettverket av inkubatorer i regionen, særlig innen IKT; bidrag til regionale fond for økonomisk utvikling.

Menneskerettigheter og demokratiutvikling: Styrke regionalt samarbeid for fremme av menneskerettigheter, særlig for likestilling og kvinners rettigheter, seksuelle minoriteter, barn og unge, og støtte samarbeid for etablering av overvåkingsmekanismer for menneskerettsstandarder i regionen.

Forsoning: Støtte regionalt arbeid for dokumentasjon og informasjon om krigsforbrytelser og straffeforfølgning og regionale nettverk for lokale forsøningsinitiativ.

Regjeringen vil videreføre bistanden til Bosnia-Hercegovina på opp mot dagens nivå. Landet står fremdeles overfor store utfordringer. Den kompliserte statsstrukturen hemmer politiske reformer og sementerer etniske motsetninger. Den er også en stor utfordring for god bistandskoordinering. Hovedformålet med bistanden vil være konsolidering av staten. Videre euroatlantisk integrasjon vil være et viktig virkemiddel.

Manglende tempo i reformprosessene gjør det nødvendig med et langsiktig perspektiv på norsk bistand. For institusjonsutviklingsprosjekter og øvrige bidrag til reformarbeid vil oppnådde milepæler kunne gi rom for fremtidig reduksjon. En viss reduksjon i bistanden vil også kunne komme når Norges innsats innen humanitær minerydding avvikles i 2014. Prioriteringene for norsk bistand vil bli forankret gjennom dialog med relevante bosniske myndigheter. I tillegg vil Norge fortsette den sektorvise dialogen og giverkoordinerende arbeid gjennom internasjonale fora. Norge bør prioritere innsatsen på følgende sektorer.

Godt styresett, herunder justissektoren. En særlig prioritet vil bli gitt til videreføring av det bilaterale justissektorprogrammet. Det vil også bli gitt støtte til institusjonsbyggingsprosjekter, med hovedvekt på ytterligere konsolidering av statsnivået. Norge vil søke å bidra med støtte til bredere giverfond eller større bilaterale programmer.

Forsvars- og sikkerhetssektorreform. Norge vil fortsatt bidra aktivt til forsvarsreform og NATO-integrasjon. Støtten vil bli konsentrert om omstillingsprosjekter og reform av sentrale institusjoner, herunder forsvarsministeriet. I tråd med Bosnia-Hercegovinas nasjonale strategi for minerydding vil regjeringen videreføre innsatsen gjennom Norsk Folkehjelp, med en planlagt uttrekning i 2014.

Kjønnsperspektivet og implementering av sikkerhetsrådsresolusjon 1325 vil bli tillagt vekt.

Økonomisk utvikling. Norsk innsats vil særlig bli rettet inn mot videreføring av inkubator-konseptet, støtte til innovasjonsmiljøer og til kapasitetsbygging som er nødvendig for videre EU-integrasjon.

Utdanning. Det er stort behov for reform av utdanningssektoren i Bosnia-Hercegovina. Norge har så langt gitt støtte til avgrensede prosjekter. Regjeringen ønsker, gjennom dialog med bosnisk-hercegovinske myndigheter, å utvikle et bredere bilateralt utdanningsprogram.

Styrking av det sivile samfunn. Regjeringen vil fremme forsoningsprosesser, dokumentasjon av krigsforbrytelser, menneskerettighetsarbeid, likestilling og kvinners rettigheter, inkludert bekjempelse av kjønnsrelatert vold.

Norges bilaterale støtte til Serbia har en strategisk begrunnelse. Serbia er et nøkkelland for stabilitet i regionen. Norges positive omdømme og gode politiske forhold til landet gir gode forutsetninger for å utgjøre en forskjell. Dette er hovedårsaken til at regjeringen mener Norge bør videreføre innsatsen i landet. Selv med de klare serbiske reservasjonene mot NATO-medlemskap, vil Norge kunne fortsette å spille en viktig rolle for å lette en ytterligere serbisk tilnærming til NATO, samt forankre et europeisk perspektiv i serbisk politikk.

Tidligere har store deler av bistanden vært kanalisert gjennom norske frivillige organisasjoner, men med økt fokus på statsbygging i bistanden gjennomføres prosjektene i økende grad hos serbiske partnere, med faglig bistand fra norske miljøer. Rundt halvparten av bistanden til Serbia fordeles i dag gjennom et bilateralt samarbeid med Serbias regjering. Regjeringen legger opp til en økning av denne andelen.

I takt med Serbias fremskritt mot EU-integrasjon anbefaler regjeringen at norsk bistand justeres ned over de neste årene. Norsk bistand bør konsentreres om følgende sektorer:

Godt styresett, herunder justis- og politisektoren: Støtte til justissektoren vil være den viktigste komponenten. Det vil videre gis støtte til å sikre demokratisk kontroll av politiet, sikre uavhengige domstoler, styrke kampen mot organisert kriminalitet og korrupsjon, samt styrke de uavhengige kontrollinstitusjoner som ombud, riksrevisjon og antikorrupsjonsbyrå.

Forsvars- og sikkerhetssektorreform. Videreutvikle demokratisk kontroll av de militære styrker og følge opp FN's sikkerhetsrådsresolusjon 1325.

Energi og klima. Bidra til gjennomføring av lover og oppbygging av administrativ kapasitet på energi-, og klimaområdet av betydning for Serbias EU-prosess og rammevilkårene for utenlandske investeringer.

Fremme av likestilling, kvinners rettigheter og minoriteters rettigheter, inkludert bekjempelse av kjønnsrelatert vold og sosial inkludering av ovennevnte grupper.

Kosovos utvikling og fulle deltakelse i verdenssamfunnet hindres av at flere land ikke har anerkjent landets selvstendighet, herunder også enkelte EU-land. Kapasiteten i landets politiske institusjoner er på mange områder svakt utviklet, og minoritetsspørsmål er en vedvarende kilde til konflikt. I tillegg er arbeidsledigheten høy, særlig blant unge, og mulighetene for økonomisk utvikling hemmes i en viss grad av landets utenrikspolitiske utfordringer.

Regjeringens hovedanalyse er at utviklingen i Kosovo går i riktig retning. Landet er imidlertid sårbart, og muligheten for tilbakeslag er til stede. Regjeringen mener derfor Norge bør opprettholde støtten til Kosovo på opp mot dagens nivå til 2013. En eventuell nedtrapping av bistanden etter 2013 bør være mulig gitt en fortsatt positiv utvikling i landet. Regjeringen er imidlertid forberedt på at bistanden til Kosovo kan bli av mer langvarig karakter. Norge bør fokusere innsatsen på følgende områder.

Godt styresett, herunder justis- og politisektoren: Støtte EULEX' innsats innen justis- og politifeltet, og gi støtte til justissektorreform med særlig fokus på domstolsapparatet og kampen mot organisert kriminalitet, kapasitetsbygging og demokratiutvikling i sentrale institusjoner, minoriteters politiske deltakelse.

Økonomisk utvikling, herunder sysselsetting og utdanning. Videre støtte vil bli gitt til næringsinkubatorer, utvikling av små og mellomstore bedrifter, sysselsettningstiltak og yrkesrettet multietnisk utdanning, fokus på unge og kvinner, samt minoritetsområder.

Styrking av det sivile samfunn: regjeringen vil fremme likestilling og kvinners rettigheter, inkludert bekjempelse av kjønnsrelatert vold, fremme minoriteters rettigheter og sivilt samfunns overvåking av opprettholdelse av rettsstatsprinsipper.

I takt med Makedonias positive utvikling mot EU og NATO og fremdrift i tråd med Ohrid-avtalens mål, har Norge trappet ned sin bistand. Fremdriften har nå i noen grad stoppet opp, og det reises på ny bekymring for landets interne stabilitet. Samtidig kan det stilles spørsmål ved landets evne til å absorbere norsk bistand på en tilfredsstillende måte. Regjeringen vil derfor, avhengig av den politiske utviklingen, fortsette nedtrapping av bistanden frem til 2013. Nivået etter 2013 vil avhenge av landets politiske stabilitet og økonomiske utvikling.

I økende grad har prosjektene blitt valgt ut gjennom en bilateral samarbeidsavtale med makedonske myndigheter, og målsettingen har vært at 50 pst. av midlene skal fordeles gjennom denne mekanismen.

Prioriteringene skal derfor være forankret i landets egne prioriteringer, planer og behov. Norske organisasjoner spiller en stadig mindre rolle i prosjektsamarbeidet med Makedonia.

Fra norsk side vil man foreslå følgende sektorer for fortsatt bistand til Makedonia.

Godt styresett. Med særlig vekt på; antikorrupsjonstiltak, reformer innen rettsvesenet, støtte til EU-tilpasning og styrking av Makedonias kompetanse til å føre forhandlinger om EU-medlemskap, samt reformer innen offentlig forvaltning som kan fremme transparens, profesjonalitet og politisk uavhengighet.

Energi og klima. Bidra til utvikling av lovverk, gjennomføring av lover og oppbygging av administrativ kapasitet på energi-, og klimaområdet av betydning for Makedonias EU-prosess og rammevilkårene for utenlandske investeringer.

Fred og forsoning. Bidra til økt integrasjon og bedre sameksistens mellom etniske grupper, herunder støtte til å fremme integrert undervisning. Støtte til gjennomføring av Ohrid-avtalen.

Økonomisk utvikling, tiltak for økt sysselsetting. Særlig vekt vil bli lagt på kompetanseheving- og utdanningstiltak som kan styrke jobbmulighetene for etniske minoriteter, kvinner og ungdom.

Kroatia er et viktig land i regionen og en potensiell sterk samarbeidspartner for Norge innen flere sektorer. Som partner i NATO og som et land som snart vil bli en del av det indre marked, mener regjeringen det nå er viktig å utvikle det bilaterale samarbeidet uten bruk av bistandsmidler. Norge vil derfor avslutte resterende bistandsaktiviteter i Kroatia i løpet av 2011.

Regjeringen mener det er riktig å opprettholde et begrenset bistandssamarbeid med Albania frem til 2013, med vekt på de sektorer der Norge kan utgjøre en forskjell. Landet har store uutnyttede vannkraftsressurser. Regjeringen mener Norge bør bistå med sin kompetanse i utviklingen av energisektoren, herunder innføring av europeiske standarder som gjør det mulig for utenlandske selskaper å investere i sektoren. Norge bør også kunne fortsette arbeidet for likestilling og kvinners rettigheter, spesielt når det gjelder vold i hjemmet og menneskehandel. Det er videre ønskelig å ha en åpning for å støtte prosjekter som kan skape synergieffekter med norske satsinger i nabolandene.

Montenegro er trolig det landet som kan vise til den raskeste fremgangen når det gjelder euroatlantisk integrasjon. Det er også vanskelig å se at landet utgjør noen trussel for regional stabilitet. Samtidig er erfaringen at bistandssamarbeidet med Montenegro har vært effektivt og gitt gode resultater. Regjeringen vil derfor opprettholde et begrenset bistandssamarbeid med Montenegro frem til 2013 for å støtte landets reformprosess og integrasjon i euroatlantiske

strukturer. All bistand vil kanaliseres gjennom det bilaterale stat-til-stat samarbeidet.

### 1.9 Perspektiver for Norges innsats for stabilitet og statsbygging i landene på Vest-Balkan

Utviklingen i regionen som helhet har vært positiv etter avslutningen av konfliktene på 1990-tallet. Det gjenstår utfordringer knyttet til konsolidering av de mest sårbare statene i regionen, samt generelt til utvikling av rettsstaten, til kampen mot korrupsjon, og for økonomisk utvikling. De gjenværende utfordringene overskygger ikke det som er oppnådd over en forholdsvis kort tid. Mange av dagens utfordringer er også i mindre grad særegne for landene på Vest-Balkan, men deles av andre europeiske land.

Regjeringen mener Norge fortsatt har forutsetninger for å bidra i viktige endringsprosesser i regionen. Et langsiktig engasjement kombinert med et kritisk blikk på det internasjonale samfunns rolle er et godt utgangspunkt. Norge er en troverdig partner både for landene i regionen og for NATO og EU.

Regjeringens overordnede mål for innsatsen i regionen er å bidra til varig stabilitet og en økonomisk og politisk bærekraftig utvikling. Euroatlantisk integrasjon har vist seg å være et viktig virkemiddel for å motvirke konflikter og sikre demokratisk reform. Fremtidig norsk innsats vil rette seg inn mot å støtte denne prosessen.

Regjeringen vil fortsette å bidra aktivt til videre NATO-integrasjon for regionen. Gjennom samarbeid med landene vil Norge kunne bidra til å påskynde denne utviklingen. Regjeringen vil prioritere samarbeid om forsvars- og sikkerhetssektorreform i årene fremover.

Støtte til EUs integrasjonsprosess er et annet virkemiddel. Norge har som ambisjon å være en konstruktiv partner for EU og for landene i regionen. Støtte til reformer av offentlig sektor og godt styresett er en viktig del av dette arbeidet, positive bidrag til endringen av karakteren av det internasjonale nærværet likeså.

Regjeringen vil bidra til samarbeid og dialog mellom landene på Vest-Balkan. Norge har et godt forhold til alle landene i regionen og særlig sterke relasjoner til enkelte av dem. Det er et godt utgangspunkt for konkrete bidrag. Politisk og finansiell støtte til ulike regionale og sub-regionale initiativer vil være en viktig kanal.

Regjeringen vil bruke utviklingsbistanden aktivt for å oppnå de overordnede målene. Avvikling av bistanden til regionen er en langsiktig målsetning. Allerede nå gjør utviklingen det mulig å avvikle bistanden til tre av landene i regionen.

Selv om regjeringen legger opp til å trappe ned og fase ut enkelte bistandsmottakere, må den gjenværende porteføljen være både vesentlig og relevant.

Styrken i norsk bistand så langt har vært evnen til raskt og fleksibelt å tilpasse seg utviklingen i regionen og til å sette bistanden inn i en videre politisk ramme. Denne styrken skal bevares. Samtidig legges det opp til en videre effektivisering gjennom ytterligere konsentrasjon av bistanden. Antall mottakerland og innsatsområder reduseres, og det legges opp til færre og større prosjekter. Den lokale forankringen vil også bli styrket. Valget av innsatsområder og mottakerland gjøres imidlertid slik at bistanden fortsatt vil kunne støtte opp under viktige reformprosesser og Norges politiske rolle.

Parallelt med at landene er i ferd med å bli nære partnere og allierte, vil regjeringen styrke fokuset på ivaretagelse av norske interesser i regionen. Gjennom godt samspill med næringslivet søker regjeringen å ivareta potensielle norske næringsinteresser. Regjeringen vil også bidra til å ivareta norske politiske interesser, blant annet knyttet til kriminalitetsbekjempelse og sikkerhetspolitikk.

Sørøst-Europa og Vest-Balkan er en del av Norges nærområder. En fortsatt positiv utvikling i regionen har betydning også for norsk sikkerhet og økonomi. Det er et økende samkvem mellom våre land, gjennom økt turisme, arbeidsmigrasjon og økonomisk samarbeid. Regjeringen ønsker å normalisere forholdene mellom våre land, med vekt på partnerskap og likeverd og slik fjerne inntrykket av en region preget av krig og konflikt.

## 2. Komiteens merknader

### 2.1 Innledning

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Stein Erik Lauvås, Tore Nordtun, Anita Orlund og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Morten Høglund, Siv Jensen, Peter N. Myhre og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Arvid Svendsen, er av den oppfatning at det er viktig at Stortinget nå får en ny melding om den norske innsatsen i Sørøst-Europa. Det har skjedd store forandringer i denne delen av Europa, både fremgang, stagnasjon og tilbakeskritt. Man kan fremdeles se på Sørøst-Europa som «det urolige hjørnet».

Komiteen slutter seg til det engasjementet som Norge og regjeringen har vist i Sørøst-Europa gjennom politisk, økonomisk og militær støtte i regionen,

for å sikre fred, stabilitet, demokrati og økonomisk vekst.

Komiteen slutter seg til også til de to hovedprinsippene for ressursbruk og innsats i regionen; graden av viktighet og relevans for det norske samfunn, og Norges mulighet og evne til å gjøre en forskjell. Komiteen mener at begge disse hovedprinsippene er svært relevante for situasjonen i Sørøst-Europa.

### 2.2 Sørøst-Europa – politisk utvikling og betydning for Europeisk stabilitet

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det overordnede inntrykket av utviklingen i regionen er positivt, men at fremgangen varierer i de enkelte landene.

Serbia spiller en nøkkelrolle i regionen når det gjelder politisk stabilitet og utvikling. Komiteen registrerer at reformarbeidet i Serbia er omfattende og er på rett vei, selv om det fortsatt gjenstår meget. Kampen mot korrupsjon, videreutvikling av demokratiske institusjoner og oppbygging av kontrollrutiner er viktige områder hvor Norge kan bidra. Norsk bidrag til oppbygging av den serbiske riksrevisjon er et eksempel på dette.

Komiteen vil understreke betydningen av en positiv utvikling i Kosovo-spørsmålet og en god dialog mellom Beograd og Pristina, for utviklingen i området. Løsning av utfordringene i forholdet mellom de to landene vil ha stor betydning for den videre utvikling av Serbias forhold til det europeiske samarbeidet.

Komiteen viser videre til at oppløsningen av statsdannelsen Serbia og Montenegro i 2006 skjedde på en fredelig måte og at krigsforbryterne Goran Hadzic og Ratko Mladic nå er utlevert til krigsforbryterdomstolen i Haag. De viktigste hindrene for serbisk EU-medlemskap er derved ryddet av veien.

Komiteen har merket seg at kommisjonen den 12. oktober la fram sin anbefaling om å tilkjenne Serbia kandidatstatus i EU. Dette er en viktig anerkjennelse av det arbeid og den kurs serbiske myndigheter har valgt.

Komiteen viser til regjeringens vurdering av statsstrukturen i Bosnia-Hercegovina og har merket seg uttalelsen om at en fremtidsrettet politikk for landet må ha som utgangspunkt at staten ikke fungerer tilfredsstillende i sin nåværende form. Komiteen deler regjeringens syn på at endringer i statsstrukturen må bygges på enighet mellom de ulike gruppene og ikke ta utgangspunkt i det internasjonale samfunns idealmål for landet.

Komiteen støtter videre regjeringen i behovet for å avvikle høyrepresentantens kontor og vil understreke at en internasjonalt utpekt høyrepresentant

med vide fullmakter ikke er i tråd med de verdier som forventes av potensielle medlemmer av EU og NATO. NATO er et viktig instrument for å sikre intern og regional stabilitet i regionen. Bosnia-Hercegovina er fra 2006 innlemmet i NATOs program «Partnerskap for fred» (PFP). Komiteen registrerer at det ikke er oppnådd politisk enighet i landet om å imøtekomme NATOs krav om at forsvarseiendom skal tilhøre statsnivået. Oppfyllelse av kravet vil være en viktig forutsetning for at Bosnia-Hercegovina skal oppnå en fullverdig status i NATO-samarbeidet.

Komiteen har merket seg at regjeringen vurderer situasjonen i Kosovo som forholdsvis stabil, men med langsiktige negative trender. Komiteen vil understreke viktigheten av at norsk bistand bidrar til politisk stabilitet, til utvikling av demokratiske institusjoner og til å sikre det serbiske mindretallets rettigheter i området.

Komiteen har merket seg regjeringens uro for utviklingen i Makedonia og registrerer at spenning og mistro mellom den albansk-makedonske og slaviske-makedonske befolkningen er tiltagende.

Komiteen støtter arbeidet med å få Makedonia som medlem av NATO. Dette forutsetter imidlertid en løsning på navnestriden mellom Makedonia og Hellas. Komiteen deler regjeringens syn på at en løsning primært må søkes innen rammen av bilaterale forhandlinger i FN-regi. Norges bidrag i den sammenheng er begrenset til en oppfordring til partene om å vise vilje til løsning og opptre konstruktivt i forhandlingene.

Komiteen noterer at Albania har oppnådd betydelige fremskritt de siste årene. Blant annet er medlemskapet i NATO viktig i den sammenheng. Kamp mot korrupsjon, bedring av rettsapparatet og videreutvikling av et demokratisk styresett må imidlertid fortsatt stå høyt på dagsordenen.

Kroatia har i løpet av den tiden som er gått siden oppløsningen av Jugoslavia utviklet seg til et stabilt demokrati og vil om trolig om kort tid bli tatt opp som EUs 28. medlemsland.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at den politiske utviklingen er ikke like god i alle land som omfattes av Sørøst-Europa-begrepet. Enkelte stater preges av manglende evne til demokrati og ikke minst manglende vilje til demokrati. Spesielt er det verdt å nevne Kosovo, Makedonia, Albania, Bosnia-Hercegovina og Moldova. Moldova er ikke nevnt i meldingen, men også dette landets politikere har store utfordringer når det gjelder den demokratiske prosessen og manglende vilje til å sette innbyggerne i fokus. Moldova har i likhet med de andre landene i regionen også store utfordringer når det gjelder minoriteter, korrupsjon

og arbeidsledighet. Disse medlemmer stiller seg derfor noe undrende til det faktum at Moldova ikke er en del av meldingen.

Disse medlemmer er kjent med at det også er land som ikke er medlemmer av EU, som bestreber seg på og gjør det de kan for å tilpasse seg de demokratiske spillereglene som gjelder i resten av Europa. Av land som sies å ha lyktes med det, er Serbia og Kroatia. Serbia har en nøkkelrolle når det gjelder situasjonen i det tidligere Jugoslavia. Ikke bare har de lyktes med økonomisk vekst og demokrati, Serbia har også nøkkelen til å skape stabilitet i både Bosnia-Hercegovina og Kosovo.

Disse medlemmer mener derfor at samarbeidet mellom Serbia og Norge bør reflektere den viktige rollen Serbia har, og at man i fellesskap forsøker å få til en løsning både i Kosovo og Bosnia-Hercegovina. Det er bra at regjeringen bilateralt har god dialog med Serbia og Kosovo, men disse medlemmer forventer også at man tar opp i den dialogen både forholdene for kosovoserberne som lever på serbisk side av grensen, og som lever under svært dårlige forhold. Man bør i denne dialogen også drøfte spørsmålet om eiendommer som kosovoserberne er blitt fratatt og deres mulighet til å returnere. Når det gjelder Serbias forhold til Bosnia-Hercegovina, er det både viktig og nødvendig at den serbiske regjering så langt det er mulig øver påtrykk på Republika Srpskas ledere ved å understreke at Bosnias grenser ligger fast, slik at man kan få løst opp i de interne spenningene i Bosnia-Hercegovina.

Disse medlemmer vil vise til at spenningene er store på det politiske nivået i Bosnia-Hercegovina. Ett år etter valget er det ikke blitt enighet om et Ministerråd. Dette fører til at endringer både i grunnloven og andre lover som er nødvendig for å tilfredsstille de internasjonale krav som er satt til landet, fremdeles ikke er gjennomført. De etniske gruppene greier ikke å samarbeide på politisk nivå, og konfliktene er fastlåst.

Disse medlemmer ser med stor bekymring på det som skjer i Bosnia-Hercegovina. Flere internasjonale organisasjoner som er til stede i landet frykter at en ny krig i verste fall kan bli utfallet av spenningene, som nå stadig blir mer synlig. Disse medlemmer ser også med stor bekymring på at ungdommer fra de ulike etniske gruppene nå mobiliserer. De blir i stadig større grad ekstreme i sine meninger og holdninger, og retter seg mot de andre etniske gruppene.

Disse medlemmer ser også med stor bekymring på den høye ledigheten blant ungdommer i Bosnia-Hercegovina. Bortimot 46 pst. av ungdommen er uten arbeid. Håpløshet gir grobunn for ekstreme tanker og handlinger.

Disse medlemmer vil peke på at det viktigste arbeide Norge kan gjøre i Bosnia-Hercegovina er å bidra til at myndighetene sikrer ungdom meningsfylt arbeid, og dermed gir dem selvrespekt og selvaktelse. Disse medlemmer er av den oppfatning at ungdommen er fremtiden i landet.

Disse medlemmer har forståelse for at Kosovos manglende anerkjennelse fra ulike internasjonale fora er et usikkerhetsmoment for landet. Det unnskylder likevel ikke at minoriteter undertrykkes og at korrupsjon og menneskehandel foregår på høyt nivå i landet. Disse medlemmer vil også vise til rapporten i Europarådet ved rapportør Dick Marty, hvor det kom svært kritiske merknader vedrørende organhandel, også dette på det høyeste politiske nivå. Disse medlemmer vil videre uttrykke bekymring for angrepene som nylig skjedde i Kosovo, der ni personer fra FNs styrker ble skadet. Disse medlemmer registrerer at forholdet mellom Serbia og Kosovo fortsatt utgjør den mest alvorlige konflikten på Vest-Balkan. Disse medlemmer merker seg at regjeringen fremhever Norges syn på Kosovo som et spesielt tilfelle som ikke gir presedens når det gjelder andre utbryterregioner, Kosovos unilaterale selvstendighetserklæring har ført til at separatister i andre land utfordrer disse landenes territoriale integritet.

Disse medlemmer slutter seg til den vurderingen regjeringen gjør av internasjonal tilstedeværelse, men påpeker at det er nødvendig å sørge for fortsatt internasjonal bistand til etablering av en habil justissektor og uavhengige domstoler.

Disse medlemmer merker seg at meldingen i liten eller ingen grad belyser eller problematiserer historikken til dagens beslutningstakere i regionen. Det er en kjent sak at mange av dagens politikere og viktige samfunnsaktører har vært beslutningstakere også i perioder hvor feil har blitt begått. Spesielt kan vi se dette når det gjelder krigen i Bosnia på 1990-tallet. Mange av de samme politikere som den gang var sterkt engasjert i konflikten, både i og utenfor Bosnia, sitter fortsatt i ulike posisjoner eller vender tilbake til et aktivt politisk liv.

I noen tilfeller kan enkeltpersoners historikk være et hinder for konstruktiv dialog og samfunnsbygging. Disse medlemmer mener at Norge i større grad bør engasjere seg i prosessene som tar sikte på å bygge tillit mellom samfunnsaktører på tvers av etniske grupperinger.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen omtaler og beskriver organisert kriminalitet som et eget tema i meldingen. Det beskrives til dels stor organisert kriminell aktivitet. De største problemene knytter seg til smugling av narkotika til Vest-Europa, menneskehandel og smugling av tyvegods ut av Vest-Europa. En rekke kriminelle organisasjoner og nett-

verk har sitt utspring i landene på Balkan, eller utstrakt samarbeid og samhandel med disse.

Den grenseoverskridende, organiserte kriminelle aktiviteten er et problem for enkeltpersoner som rammes – for eksempel ofre for menneskehandel, narkotikaavhengige, mennesker som blir utsatt for vinningskriminalitet – men også for samfunnet som helhet. Samfunn blir plyndret for viktige ressurser, sin ungdom og arbeidsinnsats. De sivile samfunn på Balkan må bruke unødvendig mye av sine ressurser på å stoppe kriminaliteten.

Disse medlemmer vil vise til Fremskrittspartiets merknader i Meld. St. 7 (2010–2011) Kampen mot organisert kriminalitet, med spesielt fokus på de åtte forslag til vedtak.

Komiteen viser til Montenegros mål om snart EU- og NATO-medlemskap og registrerer at landet har gjort fremskritt i ved å innfri de politiske kriteriene for EU-medlemskap.

### 2.3 Euroatlantisk integrasjon og internasjonal samarbeid

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er enig i at et viktig element for å stabilisere landene i Sørøst-Europa er å integrere landene tettere i det europeiske samarbeidet. Dette har lyktes i noen grad, men disse medlemmer vil likevel påpeke at det viktigste er viljen i det enkelte land til å innføre demokrati som ikke bryter med menneskerettighetene. 5 av landene har søkt medlemskap i EU, og Serbias kandidatur ble styrket ved at man utleverte to av Europas mest ettersøkte menn til ICTY (krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia).

Disse medlemmer viser til at NATOs åpen dør-politikk også har vært en viktig del av den tilpasningen man nå ser i Sørøst-Europa. Dette har gitt mer stabilitet og sikkerhet i regionen.

Disse medlemmer peker på viktigheten av at det er en felles innsats mellom FN, EU, OSSE, NATO og Europarådet som skaper stabilitet i regionen. Norge er gjennom de ulike internasjonale institusjonene en betydelig aktør i regionen. Disse medlemmer håper at selv om regjeringen har planer om å redusere noe av sin aktivitet i regionen, så vil man i de spesielt vanskelige områdene fortsette å strebe etter stabilitet. Disse medlemmer vil likevel advare mot for mye internasjonalt aktivitet, som kan føre til politisk unnfalhet. Bosnia-Hercegovina risikerer nå å tape 96 mill. euro fra IMF, fordi det ikke ble oppnådd enighet om prioriteringene.

Disse medlemmer mener at man nå bør vurdere for Bosnia-Hercegovina om Dayton-avtalen bør gjøres om til en Dayton II, som er langt mer oppdatert, og som ikke har fredsperspektivet i seg, men



samhandling og demokrati, og hvor de ulike etnisitetene er ett folk i ett land.

#### 2.4 Godt styresett og rettsstatsutvikling

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at forholdene i de ulike land er nevnt mer utfyllende tidligere i merknadene. Det er store variasjoner mellom landene i regionen, det er derfor fortsatt viktig at Norge bidrar med ressurser til demokratibygging.

Når det gjelder rettsstatsutvikling er disse medlemmer av den oppfatning at mange av landene i regionen har et langt stykke igjen å gå. Dels fordi man i enkelte av landene blander den utøvende og dømmende makt, dels fordi det i enkelte av landene fortsatt er mulig «å kjøpe» sin dommer. Korrupsjonen er høy og lønningene lave også innen påtalemyndigheter og dommere.

At regionen gjennomgår omfattende reformer innen justissektoren er bra, men disse medlemmer vil også bemerke at enkelte land i regionen til tross for forsøk på justisreformer har politi og domstolsapparat som er svært korrumpert. Disse medlemmer ser det derfor som svært nødvendig å bekjempe korrupsjon og støtter regjeringens prioriteringer på dette området. Disse medlemmer har merket seg og støtter at regjeringen vil støtte initiativet til korrupsjonsbekjempelse.

#### 2.5 Demokratiutvikling og forsoning. Styrking av det sivile samfunn og minoriteters rettigheter

Komiteen vil peke på at det sivile samfunn er av vesentlig betydning for at landene i regionen skal oppnå den stabiliteten det internasjonale samfunn ønsker, samt at de også bidrar til utvikling i regionen. Spesielt er dette viktig i land der det forekommer interne spenninger. Det sivile samfunn kan bidra til en forsoningsprosess. Det er derfor av avgjørende betydning at Norge fortsetter å gi sin støtte til dette, ikke minst fordi sivilsamfunnet kan fungere som et korrektiv til myndighetene.

Komiteen støtter regjeringens fokus på likestilling og kvinners rettigheter, inkludert arbeid mot kjønnsbasert vold, minoritetsrettigheter og støtte til forsoningsprosesser.

Komiteen er særlig glad for at kjønnsbasert vold og menneskehandel med kvinner og barn skal løftes frem.

Komiteen er også fornøyd med at det skal fokuseres på romfolket og behandlingen av denne etniske gruppen.

#### 2.6 Økonomisk utvikling – fra næringsutvikling til næringsfremme

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at deler av regionen hadde sterk økonomisk vekst inntil finanskrisen var et faktum. Regionen sliter nå med relativt høy arbeidsledighet, og spesielt ungdom har problemer med å skaffe seg arbeid.

Disse medlemmer vil derfor peke på at næringsutvikling er viktig for å kunne skape arbeidsplasser i regionen. Men kanskje enda viktigere er det at landene forblir stabile, med forutsigbare lover og regler, samt at man får bukt med korrupsjonen. Dette fordi regionen er avhengig av at også utenlandske selskaper er villig til å investere, men landene selv gjør det vanskelig med sin uforutsigbare håndtering av investorer fra utlandet.

#### 2.7 Forvaltning av norsk bistand til Vest-Balkan

Komiteen har spesielt merket seg problemene knyttet til korrupsjon og organisert kriminalitet i enkelte land i regionen. Utbredelsen av omfattende korrupsjon setter særlig strenge krav til kontrollen med norske midler som benyttes i regionen. Komiteen vil påpeke viktigheten av tett å koordinere kontrolltiltak, oppfølging og eventuelle sanksjoner med andre aktører, særlig EU. Komiteen vil også understreke viktigheten av at nasjonale myndigheter i flere land i regionen tar sterkere grep for å bekjempe den omfattende organiserte kriminaliteten, som har forgreninger over hele Europa, inkludert Norge. Kapasitetsbygging på dette området må være en klar norsk prioritering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enige i at en viktig forutsetning for å stabilisere landene i Sørøst-Europa er å integrere landene tettere i det europeiske samarbeidet. Det gjelder både i EU og NATO. Flertallet konstaterer at samtlige land med unntak av Serbia, ønsker NATO-medlemskap.

Når det gjelder rettsstatsutvikling, har mange av landene i regionen fortsatt store utfordringer. Flertallet vil understreke at dette er områder hvor Norge har bidratt og kan bidra positivt i tiden som kommer. Reformen av justissektoren, utvikling av offentlig sektor, bekjempelse av korrupsjon på alle nivåer, er prioriterte oppgaver i årene som kommer, for å nå målet for demokrati og menneskerettigheter.

Flertallet vil understreke betydningen av å bedre den økonomiske utviklingen i regionen og har merket seg den norske innsatsen for næringsutvikling i regionen med fokus på innovasjon og utvikling av små og mellomstore bedrifter. Flertallet vil imidlertid advare mot en ensidig satsing på inkubatorer ved etablering av vanlige bedrifter. Relativt betyde-

lige kostnader ved etablering og subsidiering av driftskostnader til bedrifter som opererer i konkurranse med andre etablerte bedrifter, er ikke nødvendigvis den beste anvendelse av midlene. Flertallet vil henlede oppmerksomheten på betydningen av praktisk opplæring i skoler og høyskoler som et viktig satsingsområde.

Flertallet viser til den kritikken som ble reist blant annet fra Riksrevisjonen mot deler av forvaltningsmodellen for bistand til Vest-Balkan-landene og registrerer med tilfredshet at regjeringen har tatt kritikken til følge og forbedret forvaltningsrutinene.

Flertallet vil understreke at utviklingen i regionen sett under ett i årene etter konfliktene på 1990-tallet må anses som positiv. Det er imidlertid store variasjoner mellom landene.

Flertallet slutter seg til regjeringens opplegg for støtte til regionen. Det er viktig at bistanden effektiviseres og sikres klare prioriteringer og innsatsområder.

Norge har fortsatt forutsetninger for å bidra i viktige endringsprosesser i retning av varig stabilitet og en økonomisk og bærekraftig utvikling. Dette kan skje i form av bidrag til EUs integrasjonsprosess og ved aktiv bidrag til NATO-integrasjon i regionen. Det er også viktig å støtte opp om initiativ til samarbeid og dialog mellom landene.

Flertallet støtter videre arbeidet med å ivareta norske interesser i området. Økende turisme, handels- og økonomisk samarbeid bør stimuleres med vekt på likeverd og partnerskap.

Flertallet deler regjeringens syn på at bistanden til Albania, Montenegro og Kroatia gradvis kan fases ut. Likeledes at bistanden til Serbia over tid trappes ned. Kosovo, Makedonia og Bosnia-Hercegovina står overfor mer langsiktige utviklingsutfordringer som krever norsk støtte i årene fremover.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er enig i regjeringens prioritering av disse tre landene på

Balkan og forutsetter at man fra norsk side opprettholder tilstrekkelig diplomatisk tilstedeværelse, blant annet for å kunne følge opp den norske innsatsen.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet mener at den bistanden Norge har bidratt med fra 1990-tallet har vært av stor betydning for regionen. Deler av regionen hadde neppe vært der de er i dag, hvis det ikke hadde vært for denne bistanden. Disse medlemmer har merket seg at Riksrevisjonen har påpekt mangler ved langsiktig måloppnåelse og bærekraft.

Disse medlemmer vil understreke at det er svært viktig at man tett følger opp de ulike delene av bistanden i regionen. Det er mye korrupsjon både blant tjenestemenn og enkeltmennesker, og det krever ekstra oppfølging av ressursene.

Disse medlemmer støtter derfor at bistanden effektiviseres og får klare prioriteringer og innsatsområder, og at dette samordnes med de enkelte lands behov, at man i større grad bruker de enkelte lands lokale aktører, og i større grad bruker det norske embetsverket i landene det gjelder.

## **2.8 Prioriteringer for norsk bistand til Vest-Balkan**

Komiteen støtter regjeringens prioriteringer, og har for øvrig ingen merknader.

## **3. Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Meld. St. 17 (2010–2011) – om norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 16. november 2011

**Ine M. Eriksen Søreide**

leder

**Karin S. Woldseth**

ordfører



