

Regjeringens strategi for Hviterussland

1 Innledning

Regjeringens overordnede målsetting overfor Hviterussland er å bidra til demokratisk utvikling og økt respekt for menneskerettighetene. Som ledd i dette arbeidet, gis det aktiv støtte til hviterussisk opposisjon og frivillige organisasjoner for å legge grunnlaget for en omstilling til et demokratisk styresett. Denne strategien gir en oversikt over Regjeringens tiltak på dette området. Strategien er også et svar på Stortingets anmodning av 19. desember 2006 om å øke ressursene til opposisjonen og det sivile samfunn i Hviterussland og utarbeide en bred strategi for demokratistøtte til det sivile samfunn og opposisjonen (jfr. vedtak nr. 316, 2006-07). Hovedtrekk i strategien ble presentert for Stortinget av Utenriksministeren 12. juni 2007 ifm. behandlingen av stortingsmelding nr. 27 (2006-2007) om Norges deltakelse i samarbeidet i OSSE i 2006.

For å nå denne målsettingen har Regjeringen trappet opp prosjektsamarbeidet med landet betydelig. Det er i år satt av 9 millioner kroner til dette samarbeidet, mot 4 millioner kroner i 2006 og 1 million kroner i 2005. I 2008 legges det opp til en ytterligere økning.

2 Det internasjonale samfunns holdning

Hviterussland har et autoritært styresett uten grunnleggende demokratiske rettigheter for befolkningen. Manglende ytringsfrihet, forsamlingsfrihet, organisasjonsfrihet, uregelmessigheter ved valg, og bruk av straffeloven mot politisk aktivitet skaper svært vanskelige kår for den politiske opposisjonen.

Ved presidentvalget i 2006 fikk to opposisjonelle kandidater etter alt å dømme relativt stor oppslutning til tross for manglende muligheter til å drive reell valgkamp. Demonstrasjonene mot manipuleringen av valget fikk stor folkelig støtte.

I ettertid har opposisjonen vært splittet. Kongressen for United Democratic Forces (UDF) besluttet i mai d.å. å erstatte presidentkandidaten fra 2006, Aleksandr Milinkievitsj, med en kollektiv ledelse bestående av fire medlemmer fra de viktigste opposisjonelle politiske partiene. Håpet er at valget av ny ledelse vil kunne virke samlende på opposisjonen.

Den forverrede situasjonen for opposisjonelle krefter og gjentatte brudd på menneskerettighetene har medført økt vestlig isolasjon av Hviterussland. EU-landene samt en rekke andre europeiske land, herunder Norge, samt USA har innført reise- og visumrestriksjoner mot et førtitalls myndighetspersoner.

EU har også besluttet å holde Hviterussland utenfor den såkalte Naboskapspolitikken (European Neighbourhood Policy - ENP). EU lanserte imidlertid i november 2006 en "skyggehandlingsplan" som viser hva Hviterussland går glipp av ved ikke å velge reformer. Planen inneholder 12 konkrete krav til hviterussiske myndigheter som alle må innfris for at EU skal være villig til å normalisere forbindelsene med landet: i) frie valg, ii) fri adgang til informasjon, iii) organisasjonsfrihet, iv) løslatelse av politiske fanger, v) etterforskning av omstendighetene omkring forsvunne personer, vi) et uavhengig rettssystem, vii) stans i vilkårlige arrestasjoner og viii) kritikkverdig fangebehandling, ix) respekt for nasjonale minoritetenes rettigheter, x) retten til frie fagforeninger og entreprenørvirksomhet uten statlig

innblanding, xi) avskaffelse av dødsstraff og xii) vilje til å motta assistanse fra OSSE, EU og andre internasjonale organisasjoner for å styrke menneskerettighetene i landet.

Hviterussland står også i fare for å miste sin privilegerte handelsstatus med EU (såkalt GSP-status) som en direkte følge av at landet ikke overholder sine forpliktelser etter ILO-konvensjonen.

Hviterussiske myndigheters reaksjon på EUs 12 krav har vært forsiktig. Minsk betrakter punktene som et forhandlingsgrunnlag. Dette avvises av EU, men dialogen fortsetter.

Det er ulike syn blant EU-landene om tilnærmingen til Hviterussland. Sverige og Litauen er blant de land som ønsker mer dialog og samarbeid.

EU bidrar i år med ca. 5 mill. euro til sosial og økonomisk utvikling, godt styresett og utvikling av energisektoren.

USA er svært tydelig i sin kritikk av Hviterussland, og vedtok i 2004 en lov som tar sikte på å fremme demokrati, menneskerettigheter og rettsstatens prinsipper i landet, samt styrke landets suverenitet og uavhengighet ("Belarus Democracy Act of 2004"). USA yter betydelig støtte til opposisjonen i Hviterussland, og har også gått inn for et sterkere sanksjonsregime på visum og sperring av bankkonti enn EU, men følger EUs linje. USA gir i år ca 10 mill. USD i bistand til Hviterussland, i hovedsak til demokratifremmende tiltak.

Russland er Hviterusslands viktigste internasjonale partner og forholdet til Russland er avgjørende for den videre politiske og økonomiske utviklingen i landet. Den russiske beslutningen om å øke energiprisene viser at Hviterussland ikke kan regne med fortsatt russisk understøttelse.

Utviklingen har samtidig skapt større usikkerhet om planene om en union mellom de to land. President Lukasjenkas ambisjon om en folkerettslig sammenslutning mellom to likestilte parter synes i alle tilfelle urealistisk, og er også noe av bakgrunnen for at hviterussiske myndigheter nå ønsker å styrke kontakten med vestlige land. Det er likevel ingen tegn til at landet vil gjennomføre dyptgripende reformer, og Hviterussland er også opptatt av å styrke samarbeidet med bl.a. Venezuela, Iran, India og Kina. Det er satt fart i planene om å bygge landets første atomkraftverk, noe som bl.a. er innrettet på å redusere energiavhengigheten av gass fra Russland.

Hviterussland er det eneste europeiske landet som ikke deltar i Europarådet. I 1997 ble landets gjestestatus i parlamentarikerforsamlingen (PACE) opphevet. Rådet følger den politiske situasjonen nøye og har utarbeidet en handlingsplan med tiltak som studentutveksling, opplæring i politiske rettigheter og støtte til det sivile samfunn, og opprettelse av et informasjonskontor om Europarådet i Minsk. Rådet krever også etterforskning av forsvinningene til flere opposisjonspolitikere. I januar 2007 besøkte formannen i PACE, René van der Linden, Minsk og ga signaler om at Hviterussland igjen ville være velkommen i PACE dersom reformer blir iverksatt.

Hviterussland er medlem av OSSE, men legger stadig hindringer i veien for OSSE-kontoret i Minsk. Ingen reelle prosjekter gjennomføres og kontorets fremste oppgave er å overvåke situasjonen i landet og opprettholde kontakten med myndighetene. Hviterussland støtter vanligvis Russlands holdninger i OSSE – dette gjelder for eksempel kritikken av OSSEs arbeid med valg og valgobservasjoner.

Hviterussland er en del av NATOs partnersamarbeid Pfp, men samarbeidet holdes på et minimum. Hviterussland har således ikke deltatt på politisk nivå i Det euro-atlantiske

partnerskapsråd (EAPC) siden siste EAPC Sikkerhetsforum i 2005. President Lukasjenka har kritisert etableringen av NATO-infrastruktur i de baltiske landene og de ukrainske ambisjonene om NATO-medlemskap. Den allierte holdning er at man fortsatt vil samarbeide med Hviterussland og tydelig formidle hva NATO-landene anser som kritikkverdige forhold i landet.

USA og flere EU-land har ambassader i Minsk. Sverige planlegger å opprette ambassade i løpet av året.

Europakommisjonen har fått samtykke til å opprette en delegasjon i Minsk. Norge dekker Hviterussland fra ambassaden i Kiev.

3 Demokratiutvikling

3.1 Politiske kontakter

Norges bilaterale kontakter med Hviterussland er svært begrenset og i tråd med EUs restriktive linje.

Norske myndigheter har jevnlig gitt uttrykk for skarp kritikk av Lukasjenkas styre. Det norske synet er formidlet av utenriksministeren overfor norske og internasjonale media, gjennom innlegg på embetsnivå i OSSEs faste råd, Europarådets ministerkomite og NATOs råd, og gjennom norsk tilslutning til EUs felles holdning om sanksjoner.

Kritikk av manglende forsamlingsfrihet og faglige rettigheter er blitt framført i Den internasjonale arbeidstakerorganisasjonen (ILO).

Fra norsk side er det gjort kjent at Norge vil øke støtten til demokrati- og menneskerettighetsprosjekter i Hviterussland.

Hviterussiske myndigheter har ved flere anledninger anmodet Norge om å styrke kontakten med myndighetene blant annet ved å gjenoppta bilaterale konsultasjoner på embetsnivå og å styrke parlamentarikerkontaktene. Hviterussland har også foreslått flere bilaterale avtaler, herunder frihandelsavtale, avtale om bekjempelse av organisert kriminalitet og avtale om transport. Videre ønsker man på hviterussisk side å styrke samarbeidet med Norge om energi og renere industriteknologi. Hviterussland ønsker også at vi fra norsk side øver påtrykk for at landet kan opptas som observatør i Østersjørådet.

Fra norsk side vil det bli lagt til grunn at den politiske dialogen og det praktiske samarbeidet med landet først vil kunne utvikles betydelig dersom regimet styrker yrings- og forsamlingsfriheten og friheten for den politiske opposisjonen i tråd med EUs 12 krav. Samtidig har vi signalisert vilje til økt dialog og engasjement på enkelte områder, som tiltak for å styrke sivilt samfunn og til å trappe opp innsatsen for ofre etter Tsjernobylulykken.

Regjeringen ser det som svært viktig å styrke samarbeidet og dialogen med andre land om tilnærmingen til Hviterussland, og samordne innsatsen for å øke dens effekt. Tilsvarende vil vi fra norsk side utnytte samarbeidet i FN, OSSE og Europarådet for å koordinere vår innsats og bidra til å påvirke utviklingen i landet. Regjeringen vil arbeide aktivt for at situasjonen i Hviterussland kommer høyere opp på dagsorden i disse internasjonale organisasjonene.

Etter regjeringens oppfatning vil det være formålstjenlig å styrke dialogen og kontakten med hviterussiske myndigheter for å påvirke myndighetene i demokratisk retning. Dette kan gjøres

uten at Norge bryter med den felles vestlige linjen som innebærer delvis isolasjon av Hviterussland. Fra norsk side vil vi utnytte en slik dialog til å understreke behovet for at landet oppfyller kravene fra det internasjonale samfunn når det gjelder demokrati og menneskerettigheter. Samtidig vil vi vise til det brede engasjementet Norge har med øvrige land i regionen, og understreke vår vilje til raskt å styrke samarbeidet på en lang rekke områder også med Hviterussland dersom myndighetene viser vilje til reform.

Regjeringen er samtidig opptatt av å synliggjøre at de restriksjoner som er innført ikke er rettet mot den hviterussiske befolkningen, og at styrket kontakt mellom befolkningen i Hviterussland og i Europa er ønskelig.

Regjeringen ser en klar merverdi i norske partiers kontakt med hviterussiske politikere både i posisjon og i opposisjon.

Regjeringen vil

- styrke dialogen med hviterussiske myndigheter gjennom regulære bilaterale konsultasjoner på embetsnivå
- inngå enkelte pilotprosjekter der myndighetsrepresentanter på lavere embetsnivå, i regionene og registrerte frivillige organisasjoner deltar, blant annet om energisparing og renere produksjon, med vekt på at tiltakene må forankres i sivil samfunn
- vurdere å tilby opplæring i Norge for lavere offentlige tjenestemenn. Ett tiltak som særlig vil bli vurdert er muligheten for å invitere hviterussiske offiserer til Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet som ledd i å bygge opp Hviterusslands evne til å delta i internasjonale operasjoner
- invitere opposisjonspolitikere i UDF (United Democratic Forces) til Norge i løpet av året
- støtte samarbeid mellom norske partier og deres hviterussiske søsterpartier og oppmuntre til økt parlamentarisk kontakt
- drøfte tilnærmingen til Hviterussland med nærstående land med vekt på hvordan myndighetene best påvirkes til å gjennomføre demokratiske reformer
- stå sammen med USA og EU om å stille konkrete krav til en positiv intern utvikling i Hviterussland før forbindelsene kan normaliseres, herunder videreføre reise- og visumrestriksjonene samt frys av midler for et antall myndighetspersoner
- støtte Europarådets strategi for Hviterussland
- drøfte visumgebyret med øvrige Schengenland for å fremme folk-til-folk kontaktene
- drøfte vilkårene for opptak av Hviterussland som observatør i Østersjørådet med øvrige deltakerland og være en pådriver for å inkludere Hviterussland i det faglige samarbeidet i Østersjørådet
- sette menneskerettighetssituasjonen i Hviterussland høyt på den internasjonale dagsorden ved å bidra til at forholdene jevnlig drøftes i multilaterale fora som FN, OSSE, Europarådet og i regionale samarbeidsfora som i Østersjørådet og i Nordisk Råd

- ta opp situasjonen i Hviterussland med russiske myndigheter og oppfordre Russland til å medvirke til en demokratisk utvikling i landet.
- innlede et tettere samarbeid med Sverige om Hviterussland når landet om kort tid åpner ambassade i Minsk

3.2 Demokrati, menneskerettigheter og sivil samfunn

På grunn av restriksjoner og streng kontroll med utenlandsk assistanse er det vanskelig å nå frem til demokratifremmende krefter i Hviterussland. En rekke juridiske og praktiske restriksjoner forhindrer uavhengige i å arbeide effektivt og fritt. Det er kun registrerte organisasjoner som kan drive med organisert aktivitet og utallige organisasjoner er blitt stengt de senere årene.

Blant menneskerettighetsorganisasjonene er det kun den hviterussiske Helsingforskomiteen som fremdeles arbeider på nasjonalt nivå. Registrerte organisasjoner kan i prinsippet motta støtte, men støtten er belagt med rundt 40 % skatt dersom den kommer fra utlandet. Dette medfører at det er svært krevende å fremme demokrati og menneskerettigheter i Hviterussland.

Fordi det er vanskelig å støtte opposisjonen og frivillige organisasjoner inne i landet, rettes norsk innsats også mot hviterussere i eksil i nabolandene. Støtten går i hovedsak gjennom norske og internasjonale frivillige organisasjoner, ofte i samarbeid med likesinnede land, samt gjennom FN, Europarådet, OSSE og Nordisk Ministerråd.

Den norske Helsingforskomiteen er den viktigste samarbeidspartneren for demokrati-fremmende tiltak inne i landet. Helsingforskomiteen har gjennom flere års tilstedeværelse opparbeidet seg et bredt kontaktnett i Minsk så vel som i regionene og samarbeider med flere presseorganer, journalistorganisasjonen, et bredt spekter av frivillige organisasjoner og uavhengige kulturarbeidere. Komiteen samarbeider også med hviterussiske aktører om å tilby juridisk og praktisk bistand, støtter regionale aviser og alternative kulturtilbud. Norge er ikke alene om å støtte landets sivile samfunn, men vi når trolig ut til flere organisasjoner på grasrota utenfor Minsk.

Regjeringen vil

- trappe opp støtten til det sivile samfunn og menneskerettighetsforsvarere i Hviterussland i samarbeid med andre givere og internasjonale og norske frivillige organisasjoner
- støtte tiltak som formidler informasjon om opposisjonelle demokratiske krefter og om den reelle politiske og økonomiske situasjonen i landet og i utlandet
- fremme tiltak som i sær kan bidra til informasjonsspredning til grupper som ikke er en del av den etablerte demokratiske bevegelsen, samt støtte alternative kulturtiltak
- støtte kapasitets- og kunnskapsoppbygging blant jurister, frivillige organisasjoner og andre aktører om menneskerettighetene og forpliktende internasjonale konvensjoner
- støtte egne tiltak rettet mot unge, både uorganisert og organisert ungdom, og bidra til å opprette og vedlikeholde kontakter med norske ungdomsorganisasjoner som for eksempel

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), som allerede samarbeider med flere ungdomsorganisasjoner i Hviterussland

- trappe opp støtten til eksiluniversitetet for hviterussere i Vilnius, European Humanities University (EHU), bl.a. ved å bygge opp Bachelor og Master-programmene i statsvitenskap ved EHU
- støtte studentutvekslingstiltak og opplæringsprogrammer i regi av Europarådet
- vurdere demokratifremmende grenseoverskridende prosjekter på grasrot-nivå i Hviterussland innenfor rammene av EØS-finansieringsordningene i Polen og de baltiske landene
- støtte ofre for myndighetenes overgrep, bl.a. i form av juridisk rådgivning, advokathjelp og materiell hjelp
- bidra til at studenter som har mistet studieplassen og arbeidstakere har mistet jobben gis en mulighet til å finne alternativer i eller utenfor Hviterussland
- bidra til å styrke Europarådets arbeid med å kartlegge omstendighetene omkring forsvunne personer i Hviterussland og spesielt oppfølgingen av den kypriotiske parlamentariker Porgurides rapport som ble fremlagt i 2004

4 Miljø

Som ett av de mest industrialiserte områdene i det tidligere Sovjetunionen, med høy befolkningskonsentrasjon, viktige transportnettverk, intensivt landbruk og militære installasjoner har Hviterussland arvet mange miljømessige utfordringer. Det er et presserende behov for å utnytte energikilder mest mulig effektivt og redusere miljøkostnadene betraktelig. Tsjernobylulykken og dens ettervirkninger legger fortsatt beslag på store ressurser.

Regjeringen vil

- bistå befolkningen i de mest forurensede områdene etter Tsjernobylulykken bl.a. gjennom Statens strålevern som i samarbeid med lokale myndigheter og det sivile samfunn arbeider for å styrke lokalbefolkningens evne til å håndtere utfordringene
- støtte tiltak for energisparing, renere teknologi og miljø, bl.a. i samarbeid med regionale og lokale myndigheter

5 Økonomisk utvikling

Den hviterussiske økonomien domineres av tunge myndighetskontrollerte industriforetak. Statseide bedrifter står stadig for 80-90 prosent av BNP (knapt 30 mrd. USD i 2005), og det er ingen tegn til at myndighetene vil åpne for en sterkere og mer uavhengig privat sektor. Noen statlige bedrifter har investert i ny teknologi, men generelt er det stort behov for investeringer og modernisering. Privat hviterussisk kapital er beskjeden og utenlandske investorer, bortsett fra noen russiske, holder seg borte. Investeringsklimaet preges av byråkratisk innblanding,

myndighetspåtvungne lønnsøkinger, skatteøkninger mm. Vilkaarlige endringer i regelverk, rigorøse inspeksjoner fra myndighetshold, og arrestasjoner av bedriftsledere som ikke retter seg etter myndighetenes pålegg forverrer det allerede dårlige rammeverket.

Samtidig har Hviterussland lyktes i å håndtere de økonomiske og sosiale følgene av Sovjetunionens sammenbrudd bedre enn mange andre SUS-land. De brede lag av befolkningen oppfatter Lukasjenka som garantist for ordnede forhold og stabil velferdsutvikling. De anser at Hviterussland kommer godt ut av en sammenligning med andre SUS-land, der befolkningen på landsbygda gjerne har lavere levestandard enn dem. Denne mangelen på reformer har imidlertid medført at landet er kommet kort når det gjelder økonomisk omstilling. Dette må forventes å skape betydelige utfordringer på sikt. Videre har Russlands toll- og prisøkninger på energi ved årsskiftet medført et betydelig inntektsbortfall (anslagsvis 20 %), noe som medfører at president Lukasjenkas stilling er under sterkere press enn tidligere. På lengre sikt er det også klart at hviterussisk industri og landbruk har behov for økte investeringer og innovasjon, noe som krever økt internasjonalt samarbeid.

Til tross for administrative vansker og høyt skattetrykk er det tegn til økt aktivitet blant små og mellomstore bedrifter (SMB). Denne sektoren er viktig for å sikre sysselsetting og skape mindre avhengighet av det offentlige. Små og mellomstore bedrifter er derfor en viktig drivkraft for økonomisk utvikling og overgang til markedsøkonomi, og det vil være viktig å bidra til å styrke denne sektoren.

Regjeringen vil

- vurdere økt norsk næringslivssamarbeid med Hviterussland i samarbeid med nærstående land
- støtte opprettelsen av en mikrofinansieringsbank i regi av Den europeiske utviklingsbanken (EBRD) til hjelp for små og mellomstore bedrifter som på sikt kan bidra til økonomiske reformer

6 Internasjonal samordning

Norge deltar aktivt i samarbeidet med de baltiske landene og USA i Enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE) hvor Hviterussland diskuteres jevnlig. Videre holder Norge nær kontakt med EU og EU-kommisjonen samt Canada, USA, Norge, Sveits og Ukraina, Verdensbanken, UNDP, Europarådet og EBRD om bistand til Hviterussland. Regjeringen vil bidra til en høynivågruppe av internasjonalt anerkjente eksperter som vil vurdere det internasjonale samfunns tilnærming til landet, herunder om isolasjonspolitikken bør videreføres eller erstattes med økt dialog og samarbeid.

Regjeringen vil

- styrke samarbeidet med, og vurdere å inngå i flere fellesprosjekter med andre giverland
- støtte opprettelsen av en internasjonal høynivågruppe til å komme med anbefalinger om strategi for vestlige tilnærming til Hviterussland

7 Andre tiltak

Et viktig ledd i oppbyggingen av en sterkere norsk satsning i Hviterussland er å bidra til å styrke norske forskningsmiljøers faglige kompetanse på Hviterussland og bidra til å heve kunnskapsnivået om situasjonen i Hviterussland i den norske befolkningen for å fremme folk-til-folk samarbeidet.

Regjeringen vil

- oppmuntre institusjoner som for eksempel NUPI, FFI og PRIO til å utvikle forskningsprosjekter og kontakter mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner i Norge og i Hviterussland
- styrke informasjonen om Regjeringens støtteordninger for norske aktører som ønsker å samarbeide med hviterussiske partnere

8 Oppfølging

Igangsatte tiltak vil bli evaluert fortløpende for å sikre at innsatsen bygger opp under regjeringens hovedmålsetting om å bidra til en demokratisk utvikling, økt respekt for menneskerettighetene, og til at Hviterussland følger opp inngåtte forpliktelser i FN og i OSSE.

Regjeringen vil i oppfølgingen av denne strategien legge stor vekt på innspill fra norske og utenlandske samarbeidspartnere.

Det vil bli etablert et samordningsforum for norsk tilnærming til Hviterussland ledet på embetsnivå i Utenriksdepartementet.