

FFISYS/733/161.1

Godkjent
Kjeller 10 februar 2000



Ragnvald H Solstrand
Forskningsjef

**DEMOKRATISERING OG VALG -
OSSE'S ROLLE I FORBINDELSE
MED VALGENE I BOSNIA OG
HERZEGOVINA I 1996 - 1997**

FINSTAD Lars Harald

FFI/RAPPORT-99/05841

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

FORSVARETS FORSKNINGSinSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
2027 KJELLER, NORWAY

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
(when data entered)

REPORT DOCUMENTATION PAGE

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-99/05841	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 54
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/733/161.1	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE DEMOKRATISERING OG VALG - OSSE'S ROLLE I FORBINDELSE MED VALGENE I BOSNIA OG HERZEGOVINA I 1996 - 1997 (Democratization and Elections - OSCE's Role in the Elections in Bosnia and Herzegovina in 1996 - 1997)		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL NAME (surname first) FINSTAD Lars Harald		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH:		IN NORWEGIAN:
a) <u>Bosnia and Herzegovina</u>		a) <u>Bosnia og Herzegovina</u>
b) <u>Elections</u>		b) <u>Valg</u>
c) <u>OSCE' Role</u>		c) <u>OSSEs rolle</u>
d) <u>Democratization</u>		d) <u>Demokratisering</u>
e) <u>International Organisations</u>		e) <u>Internasjonale organisasjoner</u>
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT In the accordance with the Dayton Peace Agreement (signed in December 1995), the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), was requested to put in place an election programme for Bosnia and Herzegovina. This report discusses OSCE's role as a supervising body for the preparation and conduct of the following elections: The Presidential, - and the Parliamentary elections for the country as a whole and for the Federation in September 1996, the municipal elections in September 1997 and the election for the National Assembly of the Republika Srpska in November the same year. To fully understand and appreciate the problems and challenges for such an enormous task, which were to be accomplished in a very short time the report also describes the complexity of an environment just after a war which had created such hatred among the competing ethnic groups.		
9) DATE 10 February 2000	AUTHORIZED BY This page only Ragnvald H Solstrand	POSITION Director of Research

ISBN 82-464-0397-4

UNCLASSIFIED

FFI-B-22-1982

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
(when data entered)

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
2	BOSNIA FØR DAYTON-AVTALEN	8
3	FREDSPROSESSEN	11
3.1	De militære styrkene	11
3.2	De sivile organisasjonene	13
3.2.1	"The High Representative (HR)"	13
3.2.2	UNHCR og flyktningeproblematikken	14
3.2.3	Den internasjonale politistyrken (IPTF) og dens oppgaver	16
4	VALGENE I BOSNIA I 1996	18
4.1	OSSEs mandat	18
4.2	Viktige forutsetninger for gjennomføringen av valgene	19
4.3	Valgforberedelsene	20
4.3.1	Valgobservatørens rolle	20
4.3.2	Registrering og valgkamp	20
4.3.3	Dirigering av velgerne	22
4.3.4	Kontroll med media	22
4.4	OSSEs dilemma	24
4.5	Valgene	26
4.6	Erfaring fra valget	29
5	UTVIKLINGEN I PERIODEN ETTER VALGET I 1996 FREM TIL SOMMEREN 1997	30
5.1	Politisk	30
6	LOKALVALGENE I 1997	32
6.1	Valgforberedelsene	32
6.1.1	Registrering og valgkamp	32
6.1.2	Media	35
6.1.3	Valgobservatørens rolle	35
6.2	Valgene	36
6.2.1	Godkjennelsen av valgene. Implementering av valgresultatene	38
6.3	Erfaring	40
7	VALGET PÅ NY NASJONALFORSAMLING I REPUBLIKA SRPSKA	41
7.1	Det politiske klima i Republika Srpska	41
7.2	Valgforberedelsene	41
7.2.1	Media	42
7.3	Valget og konsekvensene av dette	43
8	OPPSUMMERING/KONKLUSJON	44

APPENDIKS	
A - Liste over forkortelser	47
B - Kart over Bosnia	49
C - Referanser	51
Fordelingsliste	53

DEMOKRATISERING OG VALG – OSSE'S ROLLE I FORBINDELSE MED VALGENE I BOSNIA OG HERZEGOVINA I 1996 – 1997

1 INNLEDNING

Denne rapporten vil forsøke å belyse de problemer og utfordringer som OSSE stod overfor i Bosnia ved at de ble gitt ansvaret for å gjennomføre valg kort tid etter avslutningen av en bitter etnisk konflikt.

Rapporten inngår i FFI-prosjektet "Internasjonale institusjoners rolle og utvikling i et sikkerhetspolitisk perspektiv". Den er et eksempel på OSSE som "Feltorganisasjon", og kan sees i sammenheng med to andre FFI-rapporter: "Den historiske utvikling av KSSE/OSSE" og "OSSE som normskaper for interstatlig samhandling og konfliktløsning i det Euro-Atlantiske området".¹

I Dayton-avtalen (DA) fikk OSSE ansvaret for å etablere stabilitet i regionen², overvåke og rapportere brudd på menneskerettighetene, utvikle demokrati og frie media, og dessuten organisere og overvåke (supervise) valgene. For å koordinere OSSEs oppgaver i Bosnia ble det etablert et sendelag i januar 1996 under ledelse av den amerikanske ambassadør Robert Frowick (Head of Mission).

DA hadde et eget vedlegg om gjennomføringen av valgene hvor ansvarsforholdet mellom OSSE og partene er beskrevet. Partene, dvs: Republikken Bosnia og Herzegovina, Føderasjonen (mellom b-kroater og muslimer) og den Serbiske Republikken (Republika Srpska) skrev under på at forholdene skulle legges til rette for gjennomføringen av frie og rettferdige valg. De forpliktet seg også til fullt ut å følge paragrafene 7 og 8 i dokumentet fra OSSE-konferansen i København i 1990 (The Conference on the Human Dimension).

Partene anmodet også OSSE om å bekrefte at valgene kunne holdes under de da rådene sosiale forhold i de to enheter (Føderasjonen og Republika Srpska), og dersom nødvendig bidra til å skape tilfredsstillende forhold.

OSSE ble bedt om, i samarbeid med andre internasjonale organisasjoner, å organisere og overvåke valgene av representanter til Parlamentet, - (House of Representatives), og Presidentskapet i Bosnia og Herzegovina, Føderasjonens Parlament, Nasjonalforsamlingen og Presidenten i Republika Srpska. Videre inkluderte mandatet, dersom dette *var mulig*, også regionale, - (kantoner) og lokale (municipalities/kommuner) valg.

Valgene skulle gjennomføres innen 6 måneder etter at avtalen ble underskrevet. Dersom OSSE fant det nødvendig å utsette valgdatoen, var det kun for et begrenset tidsrom, inntil 3 måneder.

¹ FFI rapportene 98/02520 og 98/02452, skrevet henholdsvis av Alf Granviken og Finn Aagaard.

² Dette innebar å treffe tiltak for å etablere stabilitet så vel internt mellom de to partene (Føderasjonen og Republika Srpska) i Bosnia, så vel som regionalt mellom Republikken Bosnia og Herzegovina, Kroatia og Rest-Jugoslavia.

For den praktiske gjennomføring av valgene skulle ambassadør Frowick lede en valgkommissjon med representanter fra partene i Bosnia og internasjonale organisasjoner.

For fullt ut å forstå OSSEs utfordringer er det i rapporten lagt vekt på å beskrive det miljø som eksisterte i landet under forberedelsene til og ved gjennomføringen av valgene, herunder oppgavene til noen av de viktigste internasjonale organisasjonene som bidro med støtte til OSSE.

To av disse valgene hadde spesiell interesse: Valget høsten 1996, siden dette var de første landsomfattende valg som OSSE hadde ansvaret for, og som det viste seg ble gjennomført i et miljø som var preget av ekstrem nasjonalisme og etnisk hat.

Det andre var kommunevalgene, som etter diverse utsettelse ble holdt i september 1997. Gjennomføringen av lokalvalgene og ikke minst implementeringen av valgresultatene, ble sett på som en meget viktig forutsetning for at flyktningene og "displaced persons" (DPs) kunne få vende tilbake til sine tidligere hjemsteder og dermed bidra til å utvikle et lokalt demokrati.

Det tredje valget som omtales i rapporten, Parlamentsvalget i Republika Srpska høsten 1997, hadde ikke den samme betydning for landet som helhet, men resultatet fra valget bidro til at mer moderate krefter kom til makten og derved gjorde det lettere for de internasjonale hjelpeorganisasjonene å få adgang til Republika Srpska.

2 BOSNIA FØR DAYTON-AVTALEN

Før krigen var Bosnia den etnisk mest sammensatte av de tidligere jugoslaviske republikker. Her var det, i motsetning til de andre fem, ingen etnisk gruppe som hadde et absolutt flertall. Landet hadde i h t en folketelling i april 1991, 4 363 000 innbyggere. Disse var etnisk fordelt med 43,7 % muslimer³, 31,3 % serbere (ortodokse), 17,3 % kroater (katolikker), 5,5 % som refererte til seg selv som jugoslaver (stort sett blandede ekteskap), og 2,2 % andre.⁴ De etniske gruppene bodde om hverandre, og giftet seg med hverandre. I følge en folketelling i 1991 utgjorde blandede ekteskap i de urbane områdene ca 40 %, og på landsbasis ca 30 % av det totale antall inngåtte ekteskap⁵. Mange ønsket ikke å identifisere seg med noen etnisk gruppe, og refererte til seg selv som innbyggere av Bosnia. Landet var således et lappeteppes av forskjellige folkegrupper, og en oppdeling etter etniske linjer ville vært umulig. Dette var heller ingen aktuell problemstilling den gang.

I 1990 gjennomførte Bosnia sitt første flerpartivalg, som også skulle bli det siste før krigen. Resultatet av parlamentsvalget den gang viste en klar tendens til at de forskjellige etniske gruppene hadde samlet seg om sine egne nasjonalistiske partier,⁶ som til sammen fikk 202 av de 240 plassene. Partiene på den tiden var koalisjoner og de forskjellige kandidater hadde sine lokale interesser. Lokalvalgene i de 109 kommunene (municipalities) ga muslimene absolutt

³ Muslimer, her brukt som en etnisk betegnelse på den islamske slaviske befolkningen i Bosnia. Tidligere var de tradisjonelt benevnt bosnjaker. Ref Svein Mønnesland.

⁴ UDI, aktuell info nr 2/1994.

⁵ Ref Morten Tjessem i Aftenposten 11 juni 1998.

⁶ Bosniac Party of Democratic Action (SDA) samlet muslimene. B-serberne stemte for Serb Democratic Party (SDS), og b-kroatene støttet opp om Croat Democratic Union (HDZ). International Crisis Group (ICG) sin rapport av 22 september 1996 om valgene i Bosnia og Herzegovina.

flertall i 37, serberne i 32, og kroatene i 13. I de resterende 27 kommuner hadde ingen etnisk gruppe flertall.

Etter valget gikk de tre store nasjonalistiske partiene sammen om å styre landet i fellesskap, og man fikk en nasjonal koalisjonsregjering. Alija Izetbegovic, som representerte det ledende partiet i den største folkegruppen ble president, i noe som fortsatt var, og i fremtiden skulle være, et roterende embete. Det viste seg imidlertid snart at både b-serbere og b-kroater hadde sin lojalitet mest knyttet til henholdsvis stor-serbisk og stor-kroatisk politikk. Nasjonalistiske tanker ble mer fremtredende etter hvert som kommunismen gikk i oppløsning.

I mars 1992 ble det gjennomført en folkeavstemning for å avgjøre spørsmålet om Republikkens fremtidige status. Resultatet ble at et flertall på 63 % stemte for uavhengighet. B-serberne ønsket ikke noen videre oppdeling eller løsrivelse fra det resterende Jugoslavia. De boikottet derfor valgene, og gikk til krig i april samme år.

B-serberne hadde som mål å få etablert et etnisk rent område. I den innledende offensiven okkuperte de 2/3 av landet, og forårsaket en massiv flukt av mennesker bort fra sine hjemsteder. Det kom etterhvert flere runder i krigen, bl a når kroatene og muslimene startet å slåss seg i mellom i 1993, og de kroatisk og muslimske motoffensiver i 1995, hvor enda flere mennesker ble sendt på flukt. Krigen kom til å handle om etnisk kontroll over flest mulige områder.

Under krigen så vi eksempler på skiftende allianser mellom folkegruppene, bl a ut fra den taktiske situasjonen i de forskjellige områdene, og den enkelte parts målsetting. I de sentrale deler av landet, hvor b-kroater og muslimer stod mot hverandre, lånte serberne bort tanks til b-kroatene for at de skulle kunne bombe de muslimske stillingene i området Kiseljak. Et annet eksempel var deres felles støtte til Fikret Abdic i Bihac området.⁷ Det kunne se ut som at b-kroater og b-serbere ofte fant lettere sammen, dette muligens som et resultat at de hadde de samme strategiske mål.⁸

Det antas at mellom 150 og 300 000, av en befolkning på ca 4,3 millioner, mistet livet som følge av krigshandlingene.⁹ Mer enn halvparten av befolkningen måtte forlate sine hjemsteder, herav ble ca en million DPs i eget land, og ca 1,2 millioner flyktninger spredt rundt i 63 land.

Ca 60 % av alle hus og en stor del av infrastrukturen ble rasert. Bosnia var den av republikkene som hadde mest tungindustri, og fikk også mye av denne ødelagt. Bedriftene ble stående stille i

⁷ Fikret Abdic var en muslimsk forretningsmann som kjempet mot de Sarajevo-kontrollerte muslimske styrkene i det isolerte Bihac-området. Han ble støttet vekselvis av serbiske og kroatisk enheter. Etter at han ble slått av de muslimske styrkene, flyktet de fleste av hans tilhengere over til grensen til Kroatia og levde i flyktningeleire der. Da disse kom tilbake til Bihac-området etter Abdic sitt utbryterparti vant det nordligste valgdistriktet (Velika Kladusa) i 1997, skapte det uro i området. Han og hans tilhengere ble sett på som forrædere.

⁸ Ref Kardjordjevo avtalen i 1991 hvor Milosevic og Tudjman, etter sigende ble enige om å dele Bosnia, og utveksle minoriteter.

⁹ Bosnias Bureau for Health Protection oppgir tallet på drepte til å være 278 800, som var 6,3 % av befolkningen før krigen. Tapene var fordelt på 140 800 muslimer, 97 300 b-serbere, 28 400 b-kroater og 12 300 andre.

lengre tid, noe som skapte stor arbeidsløshet - 40 til 80 % - varierende fra område til område¹⁰. Det var også en total mangel på økonomiske ressurser for å kunne starte opp igjen, og befolkningen virket apatiske etter alt de hadde opplevd under krigen. Det måtte gå noen tid før de våget å tro på en varig fred, og kunne bidra til å få samfunnsmaskineriet i gang igjen.

Det var dog forskjeller. Gjenreisningen kom raskere igang i de b-kroatiske områdene i sørvest langs grensen til Kroatia. Her var det tette forbindelse over grensen, og de ble støttet økonomisk fra Kroatia.

Forestillingen om at folk i Bosnia før krigen hadde næret et hat mot naboer av en annen etnisk eller religiøs gruppe stemmer dårlig med det relativt store antall blandede ekteskap. Det var ikke hatet som skapte krig, men heller krigen som skapte hatet. Det var maktglade politikere som manipulerte den enkelte borger til å tro at det var en politisk krise. De forsøkte også å skape frykt blant sine egne med skremmelspropaganda om de andre etniske gruppene ved bl a å vise til hendinger under den andre verdenskrigen som den eldre generasjonen fortsatt husket.

Kriminelle elementer og bander fikk etterhvert opptre fritt, og gjennom krigen ble det begått grusomheter fra alle parter. Avstanden mellom de forskjellige folkegrupper ble bare større etter hvert som kampene fortsatte.

Etter at krigen i Bosnia hadde vart i vel tre år fikk man endelig en fredsavtale. Det hadde blitt gjort flere forsøk uten at man fikk alle partene med på de foreslåtte avtaler. Grunnen til at man lykkes nå var nok flere forhold. Det internasjonale samfunnet engasjerte seg sterkere og inntok en tøffere holdning etter bl a massakren på muslimer i Srebrenica. Granatangrepene mot Sarajevo, hvor mange mennesker omkom, førte til at NATO-fly bombet de b-serbiske stillinger rundt byen for å få slutt på beskytningen.

Det avgjørende var nok at styrkeforholdet var endret i Føderasjonens favør. Spesielt hadde de b-kroatiske styrkene stor fremgang, og tok tilbake flere områder i øst som b-serberne hadde okkupert. Partene begynte også å vise tegn på krigstretthet. Dessuten var amerikanerne kommet på banen og de, sammen med andre ledende NATO-nasjoner, var villige til å bakke opp avtalen ved å sette inn tilstrekkelige med militære styrker.

Det politiske landskapet hadde også endret seg som en følge av krigen. Vi fikk et land som var helt annerledes etnisk sammensatt enn det Bosnia som eksisterte før krigshandlingene startet i 1992. De tre "nasjonalistiske partier"¹¹ fikk befestet sin dominerende stilling, og lederne ble fortsatt sett på som "garantister av sikkerhet" for sin etniske gruppe.

B-serberne fikk ved sin etniske rensning "skåret ut" sitt eget område (Republika Srpska) som også ble annerkjent i DA. Her ønsket de størst mulig selvstyre, men mange b-serbere så en tilknytning til Serbia som den beste løsningen.

¹⁰ Som et eksempel kan nevnes byen Zenica i sentral Bosnia som vel ikke var berørt av krigshandlinger i det hele tatt. Her ligger et stålverk som før krigen hadde ca 40 000 ansatte. I 1997 arbeidet det kun ca 4 000 ved samme bedriften.

¹¹ HDZ for b-kroatene (ble styrt fra moderpartiet i Kroatia med samme navn), SDA for muslimene, SDS for b-serberne.

B-kroatene satt også igjen med sitt “etnisk rensede område”, faktisk mere etnisk rent enn Republika Srpska. Det store flertall ønsket nok, på sikt, å bli innlemmet i Kroatia, men de var også fast bestemt på å opprettholde sitt selvstendige politiske og kulturelle liv innen Føderasjonen. Tradisjonelt har det vært en viss meningsforskjell mellom de som bodde i grenseområdene til Kroatia (Herceg -Bosna), og innbyggerne i de kroatiske lommene i de sentrale deler av landet. Sistnevnte var på grunn av beliggenheten mer Sarajevo-orienterte. Kroatene var imidlertid for få til at de kunne spille noen viktig rolle i landets politiske liv.

Muslimene, som hadde flertall i befolkningen, ville ha en ledende rolle i et multi-etnisk Bosnia, basert på grensene fra 1992. De bosniske serbere og kroater vil imidlertid aldri kunne akseptere en multi-etnisk stat dominert av muslimene.

Det internasjonale samfunn hadde imidlertid presset partene til å akseptere DA, der utviklingen av et multi-etnisk samfunn var grunnpilaren.

3 FREDSPROSESSEN

DA delte landet i to enheter: Føderasjonen (av muslimer og kroater) som fikk 51 % av territoriet¹², og Republika Srpska som fikk de resterende 49 %. Avtalen har innledningsvis en generell del som bl a angir de erklærte målsetninger og forholdet mellom de militære og sivile sider av avtalen. De 11 vedleggene beskriver nærmere detaljer vedrørende gjennomføringen av avtalen, hvorav de første omhandler militære aspekter og regional stabilisering, mens de resterende bl a dekker valg, konstitusjonelle spørsmål, menneskerettigheter, flyktninger, og oppgaver for de sivile internasjonale organisasjonene. Vedlegg 3 omhandler valgene, og er underskrevet av partene i Bosnia (Republikken Bosnia og Herzegovina, Føderasjonen og Republika Srpska).

Fredsprosessen i Bosnia bygger dessuten på serier av resolusjoner i FNs Sikkerhetsråd, og et antall dokumenter som ble resultatet av en rekke internasjonale konferanser avholdt om Bosnia rundt i Europa. Alle disse dokumenter har skapt den nødvendige rammen om utviklingen, og gitt detaljer for utførelsen av de mange pålegg overfor partene.

3.1 De militære styrkene

Den 15 desember 1995 godkjente FNs sikkerhetsråd at en NATO-ledet styrke skulle settes inn i Bosnia. FNs godkjennelse ga operasjonen den nødvendig legitimitet, noe som bl a var avgjørende for at så mange PFP,- og muslimske land (utenom Europa) ble med. The North Atlantic Council (NAC) approberte iverksettelsen av operasjonen samme dag.

Politisk var det viktig at så mange land, også utenom NATO, deltok. Fra samtlige deltagerland var det et klart ønske om å få være med, noe som ble manifestert tydelig sommeren 1997 hvor man vurderte strukturendringer og reduksjoner. Alle ville også da opprettholde sine bidrag på samme nivå.

¹² Føderasjonen var allerede etablert i 1994 (Washington avtalen) for å få slutt på kampene mellom kroater og muslimer, slik at de kunne slutte rekkene i kampen mot serberne.

Det var av spesiell stor betydning at russiske og ukrainske styrker deltok i en NATO-ledet operasjon. At russiske og amerikanske styrker nå kunne gå sammen om å gjennomføre fredsbevarende operasjoner, var ganske utenkelig bare noen år tidligere.

Den 20 desember 1995 ble IFOR etablert med mandat for ett år. Styrken, som innledningsvis var på ca 64 000 mann, skulle skille partene ved å opprette en Zone of Separation (ZOS) langs en Inter Entity Boundary Line (IEBL) og få slutt på stridighetene. Den skulle ivareta sin egen sikkerhet, og innen rammen av tilgjengelige ressurser bidra til å legge forholdene til rette for at de internasjonale organisasjonene skulle kunne gjennomføre den sivile delen av DA.

Styrken skulle kontrollere at partene holdt seg til bestemmelsene i DA, herunder:

- Etablere og kontrollere den 1400 km lange demilitariserte ZOS
- Overvåke og inspisere partenes våpendepoter/lagre (cantonment sites). Partene ble også pålagt å redusere antall lagre
- Overvåke partenes øvelsesaktiviteter

Styrken hadde støtte i en formidabel luftkapasitet med ca 90 fly som var plassert utenfor landets grenser, og en imponerende overvåkningskapasitet, først og fremst takket være de amerikanske ressursene som ble stilt til disposisjon.

IFOR etablerte straks en relativt streng kontroll med partenes militære styrker. Uakseptabel oppreden førte til at partenes øvingsvirksomhet ble stoppet. Man kan vel si at de militære forutsetninger, slik de er beskrevet i DA, stort sett var oppfylt i løpet av våren 1996.

Navneendringen fra IFOR til SFOR (desember 1996) skulle bli en indikere at man gikk inn i en stabiliseringsperiode. Den militære situasjonen tilsa at styrkene kunne reduseres, og SFOR startet med ca 36 000 mann. Mandatet ble i utgangspunktet begrenset til 18 måneder. I prinsippet skulle styrken ivareta de samme oppgavene som før.

SFORs viktigste bidrag var fortsatt å skape sikkerhet, og hindre at det igjen kunne bryte ut krigshandlinger. Styrkene hadde etterhvert fått full kontroll over partenes militære bevegelser til lands og i luften ved at all aktivitet skulle godkjennes av SFOR etter fastlagte prosedyrer. Det var ingen restriksjoner når SFOR ønsket å inspisere partenes militære lagre. SFORs vurdering, sommeren 1997, var *at partene verken hadde evne eller vilje til å iverksette noen militær operasjon mot SFOR eller mot hverandre.*

Med god kontroll over den militære situasjonen, og egen sikkerhet ivaretatt, kunne SFOR etterhvert bruke mer ressurser til å støtte de sivile organisasjonene. Problemene med implementering av DA lå nå på den sivile siden.

For å utligne den serbiske materielle overlegenheten, og gjøre Føderasjonen i stand til bedre å kunne forsvare seg, lanserte amerikanerne det såkalte Train & Equip programmet (T&E). Dette skulle også tømme Føderasjonen militært sammen, samt skape en styrkemessig balanse overfor serberne som et ledd i en amerikansk "uttrekningsstrategi". Programmet, som beløp seg til ca \$ 400 millioner i 1997, ble sponset av et privat amerikansk selskap, Military Professional

Resources Inc.(MPRI). Muslimske land bidro også, bilateralt, med utstyr¹³. Man må anta at T&E virket positivt for å få b-kroater og muslimer til å arbeide sammen, at styrkeforholdet vis a vis Republika Srpska følgelig utviklet seg til Føderasjonens fordel, og at det derved ble skapt en bedre balanse mellom de to enheter.

Det var helt naturlig at serberne uttrykte stor skepsis ovenfor denne opprustning av Føderasjonen, og det ble derfor fra NATOs side også diskutert å involvere b-serberne i det samme programmet. De ønsket imidlertid kun våpen, og var uinteressert i treningsdelen. Fra vestlig side var det derimot ønskelig, gjennom trening, å kunne påvirke den b-serbiske hæren. Det var imidlertid i mange europeiske land stor skepsis til at man med dette programmet bidro til økt opprustning i området.

Med deployeringen av IFOR ble det i h t DA etablert en *Joint Military Commission (JMC)*. I JMC skulle partene kunne ta opp alle spørsmål, klager og problemer som var forutsatt å bli løst av IFOR. Møtene ble, på vegne av sjefen for IFOR, ledet av Deputy Commander Operations (DCOMOPS), og de tre partene var representert ved sine militære sjefer. Tilstede var også representanter fra de internasjonale organisasjonene og IFORs stab. Møtene ble holdt etter behov ca 6 ganger i året. Tiden ble for det meste brukt til å fremme IFOR/SFORs krav, hvor partene ble gitt konkrete pålegg, og avkrevd å komme med detaljerte statusrapporter på det påfølgende møte. En av de viktigste sakene gjennom 1997 var SFORs krav om fjerning av de miner som partene selv hadde lagt. For å legge press på partene ble det forlangt godkjente resultater som en betingelse for at de fikk gjennomføre sin programmerte trening og øvelser.

Standing Committee for Military Matters (SCMM) ble etter en lengre prosess etablert som det siste av tiltakene beskrevet i vedlegg 1a til DA. Den hadde sitt første møte 15 september 1997. SCMM var ment å være det forum hvor partene skulle komme sammen og utveksle informasjon, og hvor man kanskje i fremtiden kunne koordinere en felles forsvarspolitik for hele landet.

3.2 De sivile organisasjonene

3.2.1 "The High Representative (HR)"

Etter ønske fra partene ble det utnevnt en HR som skulle overvåke implementeringen av den sivile delen av DA. HR ledet kontoret "The Office of the High Representative (OHR)". HRs rolle, som også ble approbert i FN, kan vel betegnes som det internasjonale samfunns representant i Bosnia. Spesielt "The Steering Board"¹⁴, som var et slags utøvende organ for "The Peace Implementation Council (PIC)" (bestående av deltagerne på de internasjonale fredskonferanser for tidligere Jugoslavia) gav HR de nødvendige politiske retningslinjer for

¹³ I h t T&E hadde Føderasjonen høsten 1997 mottatt lett utstyr som håndvåpen, maskingeværer, ammunisjon radioer, telefoner og computerutstyr. Av tyngre utstyr kan nevnes 45 stridsvogner av typen M - 60 A3, 116 stk 155 mm felt howitzere, 80 pansrede personellkjøretøyer M113 A2, 840 lette panserværnvåpen og 15 UH- 1H helikoptere. De Forente Arabiske Emirater hadde i tillegg bidratt med 36 stk 105 mm howitzere, 44 ML 90 pansrede personellkjøretøyer og 42 franskbygde AMX 30 stridsvogner, og fra Egypt fikk de 12 stk 130 mm feltkanoner, 12 stk 122 mm howitzere og 18 stk 23 mm luftvernkanoner (International Crisis Group sin rapport av 15 desember 1997).

¹⁴ The Steering Board består av representanter for Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Russland, UK, USA, EU og Europa kommisjonen.

selve implementeringen av DA. Han skulle videre koordinere innsatsen til alle involverte sivile organisasjoner, og ved behov ta opp enkeltsaker med partene.

Under valgene i 1996 hadde man fått etablert landets styrende institusjoner, og det var nå helt avgjørende at disse også begynte å fungere for å kunne bringe fredsprosessen videre. Det store problemet var at partene ikke viste noen vilje til å ta tak i utfordringene. Etter hvert ble det internasjonale samfunn utålmodige med den manglende fremgang på sivil side, og etter møtet i Sintra i Portugal i mai 1997¹⁵ begynte man å innta en langt tøffere holdning ovenfor partene. Kontaktgruppen¹⁶ ga HR spesielle fullmakter til å avgjøre en rekke saker hvor partene selv ikke ble enige innen de satte tidsfrister.

Det var viktig for HR å få orden på økonomien, herunder også koordinering av alle planer for internasjonal støtte. I samsvar med vedtak på Londonkonferansen i desember 1996 ble "Reconstruction og Return Task Force (RRTF)" etablert. Hensikten var at representantene fra giverlandene og de ledende internasjonale organisasjonene skulle kunne etablere kontakt til lokale og regionale myndigheter.

HR la etter hvert et stadig sterkere press på partene og nøytraliserte de som motarbeidet bestemmelsene i DA. Etter at statsministeren i Republika Srpska, Klicovic, sommeren 1997, kom med grove og usanne bemerkninger om bl a SFOR, av slo HR å ha noe som helst med han å gjøre, og nektet han å inneha en offentlig stilling. En samordnet og bestemt opptreden overfor partene ble mer og mer viktig. Ikke minst var det viktig at den sivile og den militære siden var godt samkjørt i sine utspill slik at misforståelser kunne unngås. Det såkalte "*Principles meeting*" ble et meget viktig forum hvor toppene på militære og sivile side møttes jevnlig¹⁷.

Etter hvert kom de fleste av de tunge internasjonale organisasjonene og mange "Non Governmental Organizations (NGOs)" på banen. Det var her, som i andre tilsvarende operasjonsområder, at det nødvendigvis måtte ta litt tid før samarbeidet gikk seg til. Etter hvert som de forskjellige aktører gjensidig fikk bedre forståelse for hverandres organisasjon, og ressurser for å kunne løse tiltenkte oppgaver, bedret samarbeidet seg betraktelig etter en noe vanskelig start.

I denne forbindelse vil kun FN-organisasjonene: Høykommissæren for flyktninger (UNHCR) og Den internasjonale politistyrken (IPTF) bli omtalt.

3.2.2 UNHCR og flyktningeproblematikken

UNHCR skulle være "ledende" på den humanitære siden og ansvarlig for repatrieringen av flyktninger og DPs. I dette lå også ansvaret for å følge opp beskyttelse og den rettslig assistanse etter at disse kom tilbake til sine opprinnelige hjemsteder.

Som en følge av krigshandlingene ble ca 2, 2 millioner tvunget til å flytte fra sine hjem. Av disse var det ca 1 million DPs innen landets grenser. Medio september 1996, da de første

¹⁵ Møte i styringsgruppen for "Peace Implementation Council"

¹⁶ Kontaktgruppen for Bosnia bestod av Frankrike, Italia, Russland, Tyskland, UK og USA.

¹⁷ Sjef SFOR, High Representative, FN's Generalsekretærs spesielle representant, Lederen for OSSE, Kommissæren for den internasjonale politistyrken (IPTF) og andre spesielt innkalte.

valgene ble gjennomført, var kun ca 200 000 av de ca 2,2 millioner returnert, og nesten alle til områder som nå tilhørte deres egen etniske gruppe. Dessuten kunne UNHCR rapportere at ca 90 000, som tilhørte minoritetsgrupper, hadde blitt "displaced" etter at DA ble signert. Bl a forlot de fleste b-serbere Sarajevo. Så godt som alle muslimer og b-kroater forlot Republika Srpska, og fire dager før valget ble det gjennomført en siste "etnisk rensning" av de to nevnte etniske grupper fra området Banja Luka.

De som forsøkte å komme tilbake til områder, som nå ble kontrollert av en annen etnisk gruppe, ble offer for diskriminering, utsatt for vold, utidig politikontroll, "tatt i forvaring" eller rett og slett jagd bort. De ble også møtt av lokale gjenger, som for å hindre uønskede personer å vende tilbake, tydde til steinkasting og bruk av skytevåpen, og det hendte at folk ble drept. Ofte stod faktisk det lokale politiet bak og regisserte det hele.

UNHCR la opp til at ca 200 000 flyktninger skulle vende tilbake i 1997. Det kom bare ca 110 000 og de aller fleste fra Tyskland. Fortsatt bodde ca 1,8 millioner (flyktninger og DPs) på et annet sted enn hva som var tilfellet før krigshandlingene brøt ut i 1992. UNHCR anslo, at av de ca 400 000 som hadde returnert så langt, var kun ca 10 % (40 000) kommet tilbake til områder som nå ble kontrollert av en annen etnisk gruppe (minority returns). De fleste av "minoritetsområdene" lå i Republika Srpska, hvor spesielt et stort antall muslimer hadde blitt tvunget til å forlate sine hjem under krigen.

UNHCR lanserte i sammenheng med "minority returns" sitt "åpen by" initiativ. Dette innebar at byer/områder som sa seg villig til å akseptere at tidligere innbyggere fritt skulle kunne få komme tilbake, uansett hvilken etnisk gruppe de tilhørte, ville få prioritet fra UNHCR og andre internasjonale organisasjoner i reetableringsprosessen (de tre første "åpne byer" ble godkjent juli 1997). UNHCR planla å avsette 80 % av sine midler til områdene som erklærte seg villig til å samarbeide om mottak av minoritetsflyktninger.

For å hjelpe de som vendte tilbake med å få et nødvendig tak over hodet, lanserte UNHCR sitt spesielle "Shelter program", hvor organisasjonen bidro med ca 25 000 kroner til hver bolig som en oppstart, og forutsetningen var at den enkelte familie skulle gjøre resten selv.

De lokale forhold var avgjørende for om det i det hele tatt var mulig å leve i sine nye miljøer. I mange tilfeller var det DPs fra andre områder som hadde overtatt boligen. For å kunne flytte tilbake måtte den enkelte ha de nødvendige papirer som beviste eierforholdet. Disse sakene ble ofte bevisst trenert av de lokale repatrieringsnemder avhengig av deres holdning til tilbakeflytting.

Selv om formell godkjenning for innflytting var gitt fra de kommunale myndigheter, hadde man mange eksempler på at stedets innbyggere, som ikke ønsket sine tidligere naboer tilbake, satte fyr på husene. Til og med miner ble lagt ut for å hindre innflytting. IPTF hadde ikke kapasitet til å være til stede over alt, og dette var heller ikke primært noen SFOR oppgave. På den tiden manglet SFOR avdelinger som kunne settes inn ved behov for å kontrollere voldelige situasjoner ved sivil uro.¹⁸

¹⁸ Denne kapasiteten fikk de først ved etableringen av en Multinational Specialised Unit (MSU) i august 1998. Italiensk Carabinieri utgjorde største delen av styrken.

På enkelte steder var hatet spesielt stort på grunn av hendelsene under krigen. Som eksempler kan nevnes Prijedor på b-serbisk side, hvor et par av de verste konsentrasjonsleire lå, og Srebrenica som i ettertid ble selve symbolet på brutal etnisk rensning.

Flyktningene, i motsetning til DPs, ble heller ikke alltid vennlig mottatt av sine egne. De ble sett på som "desertører" som hadde reist fra alle vanskelighetene og levde trygt et eller annet sted i Europa. Når de så kom tilbake var de bedre stilt økonomisk, og ble konkurrenter på arbeidsmarkedet i et land hvor arbeidsløsheten varierte mellom 40 og 80 prosent.

De ca 750 000 minene var en alvorlig hindring for folk som vil flytte tilbake. I 1996 og begynnelsen av 1997 regnet en med ca 50 mineulykker pr måned, hvorav ca 10 med dødelig utgang. Mange boligområder var minelagt, og UNHCR forsøkte å påvirke at minerydding ble prioritert til områder som var spesielt utpekt til å motta flyktninger.

Med alle disse problemene var det lett forståelig at mange kviet seg for å reise tilbake. B-serbiske,- og b-kroatiske myndigheter var heller ikke interesserte i at deres egne skulle returnere til de muslimske områdene. De kunne derved selv få en moralsk forpliktelse til å ta i mot et tilsvarende antall muslimer. Muslimene var klart mest positive til returprosessen. Det var denne gruppen som i størst grad hadde vært utsatt for den etniske rensningen og de var i flertall blant flyktningene i Europa.

UNHCR var behjelpelig med å sette opp busser, det man kalte "Assessment visits", for at folk skal kunne komme tilbake og selv bedømme situasjonen. For å hjelpe til med bevegelsesfriheten generelt iverksatte UNHCR bussruter i spesielle områder hvor den private trafikken ofte ble hindret av etniske motsetninger.

Det var i 1997/98 ingen som hadde noen nøyaktig oversikt over hvor mange av de ca 1,8 millioner flyktninger/DPs som ønsket seg tilbake¹⁹. Blant yngre mennesker, som hadde etablert seg med sin familie på et nytt sted og fått seg arbeid, var det nok få som ville flytte. Det var først og fremst den eldre generasjon som ønsker seg tilbake til sitt opprinnelige hjemsted.

Manglende bomuligheter var nok den største hindringen for at folk kunne flytte tilbake.

3.2.3 Den internasjonale politistyrken (IPTF) og dens oppgaver

IPTF ble etablert som en ubevæpnet FN-politistyrke med deltagelse fra flere nasjoner. Den fikk som oppgave å lære opp det lokale, sivile politiet, herunder også kontrollere og rettlede under utførelsen av de forskjellige politioppgavene. På denne måten medvirket IPTF til at landets borgere fikk en større grad av bevegelsesfrihet.

Da krigen sluttet i 1995 var utgangspunktet, landet sett under ett, et halvmilitært politikorps. Mange hadde vært soldater under krigen og hadde et tvilsomt rykte. Det ble bl a sagt at 70 % av politifolkene hadde begått krigsforbrytelser.

¹⁹ I h t bosnisk presse ble det uttalt at ca 247 000 muslimer og 84 000 kroater ønsket å returnere til sine hjemsteder i Republika Srpska. Kun 2000 hadde vendt tilbake p.r. september 1998.

Politistasjonene var utstyrt som militære avdelinger med bl a antipanser våpen og håndgranater. IPTF måtte fastsette utstyrslister for den enkelte politistasjon, og ved de første inspeksjoner, hvor IFOR-avdelinger støttet IPTF, ble det beslaglagt store mengder av militært utstyr som ikke hørte hjemme på en politistasjon.

Store deler av politiet var tett knyttet til de politiske partier, og mange var involvert i korrupsjon, hvitvasking av penger, smugling og annen mafiavirksomhet. Politiet stod ofte selv bak og regisserte bråk, med steinkasting og trakassering der etniske grupper stod mot hverandre. Der var tre forskjellige politikorps, som hver for seg så det som sin hovedoppgave å beskytte sin etniske gruppe. Dessuten var politistyrkene altfor store og måtte reduseres. Som et eksempel ble politistyrken i Republika Srpska redusert fra 22 000 til 8 500 mann i 1997.

Utviklingen på politisiden var gledelig positiv utover i 1997. Man så klare tegn hos det lokale politiet på at de ble mer velvillige til samarbeid med IPTF, og aksepterte etter hvert organisasjonens rolle. IPTF kunne derfor oftere opptre alene uten SFORs tilstedeværelse.

I SFORs hovedkvarter hadde man en egen analysecelle som bl a fulgte nøye med i utviklingen hva angikk det lokale politiets opptreden. Man registrerte at "rapporterte hendinger" – overgrep/uregelmessigheter ovenfor sivilbefolkningen - etter hvert ble av mindre alvorlig karakter. Av de negative hendingene som fortsatt ble registrert, var de fleste ulovlig ilagte bøter, der pengene gikk rett i lommene til den enkelte politimann for å kompensere for det lave lønnsnivået, spesielt i Republika Srpska.

Under kommunistperioden hadde det vært politiets oppgave å beskytte staten mot individene. Nå skulle de beskytte den enkelte borger mot overgrep. Det ble derfor meget viktig å få til en holdningsendring i politiet. Identifikasjon av den enkelte politimann med navneskilt ble viktig i denne prosessen.

IPTFs målsetting var at polititjenesten skulle utøves som i demokratiske land. Det ble iverksatt en opplærings- og omorganiseringsprosess, støttet av IPTF. For at den enkelte politiman skulle bli registrert og få et godkjent politibevis måtte han delta i et av IPTFs utdanningsopplegg . Et etnisk sammensatt politikorps, som reflekterte befolkningsstrukturen i de lokale områdene, var det endelige målet. Minoritetene hadde et spesielt behov for "sine" i en slik politistyrke. I forbindelse med "minority returns" var dette helt avgjørende for den enkeltes sikkerhet.

Det var nok av problemer. Alle måtte akseptere de samme type uniformer og merker. Et annet problem var som nevnt politilønningene. I Republika Srpska tjente politiet (1997)ca 140 DM i måneden, mens deres kollegaer i Føderasjonen i snitt fikk utbetalt 4-500. Det er derfor lett forståelig at en politimann i Føderasjonen ikke ville tjenestegjøre og bli lønnet i Republika Srpska.

Ett vanskelig problem i begge enheter var spesial-politiavdelingene, som i h t DA ikke var tillatt. Disse var i en periode ute av kontroll siden de ikke var registrert verken som militære eller politi. IPTF og SFOR satte i verk en egen operasjon hvor disse paramilitære enhetene enten ble oppløst eller brakt inn under samme kontroll som militære avdelinger, dvs i samsvar med teksten i artikkel 1 a i DA.

Spesielt vanskelig var det i Republika Srpska hvor SFOR måtte gjennomføre militære aksjoner mot "Police Anti Terrorist Brigade (PATB)" i Pale-området. Her var det klare indikasjoner på at avdelingen fortsatt hadde som oppgave å beskytte bl.a. Radovan Karadzic. Alle spesialpolitiavdelingene i Republika Srpska ble imidlertid brakt under kontroll i august 1997.

4 VALGENE I BOSNIA I 1996

4.1 OSSEs mandat

I mandatet som fremgikk av DA ble OSSE bedt om å etablere en "Provisional Election Commission (PEC)". PEC var i h t avtaleteksten ansvarlig for å utarbeide regler og retningslinjer for valget, herunder registrering av politiske partier og kandidater, valgbarhet, og hvem som var stemmeberettiget. Borgere av Bosnia over 18 år, og som hadde sitt navn i folkeregistret i 1991, hadde rett til å stemme. I utgangspunktet og som en generell regel, var folk forutsatt å stemme der de hadde bodd i 1991, enten ved personlig fremmøte eller ved å avgi en fraværstemme. Man kunne også be PEC om å få avgi sin stemme med tanke på å bosette seg et annet sted. PEC skulle sørge for at de som ikke var registrert i 1991 også skulle få kunne stemme.

Det var viktig å få definert internasjonale og nasjonale observatørers rolle. PEC skulle videre sikre en åpen og rettferdig valgkampanje, godkjenne og kunngjøre valgresultatene. Den ble også bemyndiget til å straffe de som forbrøt seg mot PECs egne fastsatte regler for gjennomføring av valgene.

PEC hadde 4 internasjonale og 3 bosniske representanter. Under PEC ble det også etablert lokale valgkommisjoner (LEC) som hadde ansvaret for å organisere selve valgene. Medlemmene til LEC ble utpekt av partene og godkjent av PEC. *Det var et viktig prinsipp at partene selv skulle stå for den praktiske gjennomføringen på valgstedene.*

PEC kunngjorde ovenfor partene i juli hvilke krav som måtte stilles for gjennomføringen av valgene herunder: valgprosedyrer, kampanjeregler, registrering av velgere, medias oppførsel, og dessuten hvordan de godkjente valgresultatene skulle annonseres.

I tillegg ble en "Election Appeals Sub-commission (EASC)" utnevnt i mai 1996. EASC ble sammensatt av fire dommere (jurister), herav en internasjonal og tre nasjonale, og dessuten tre juridiske rådgivere utnevnt av partene (Republikken Bosnia og Herzegovina, Føderasjonen, og Republika Srpska). Kommisjonen ble støttet av internasjonale juridiske rådgivere, og fikk dessuten assistanse av spesielle internasjonale eksperter og etterforskere ved behov²⁰. Lederen for OSSEs sendelag i Bosnia, Ambassadør Frowick, pekte ut lederen som skulle være en internasjonal jurist²¹.

EASC skulle kontrollere at reglene for valget, slik de var utformet av PEC, ble fulgt. De skulle videre behandle alle klager på valget, og ble i praksis de som fikk den utøvende myndighet til å

²⁰ EASC sin rapport av 4 november 1998.

²¹ Den norske juristen Finn Lynghjem ble utpekt til denne stillingen.

ilegge bøter til partier og enkeltpersoner under valgkampen. Dessuten kunne EASC stryke kandidater fra valglistene som kom med usømmelige uttalelser, eller utsagn som gikk mot ånden i DA.

Alle avgjørelser krevde enighet. Der man ikke var enige, hadde formannen fullmakt til å treffe endelig avgjørelse. EASC ble dermed en meget viktig institusjon ved gjennomføringen av valgene.

4.2 Viktige forutsetninger for gjennomføringen av valgene

To forhold ble understreket som meget viktige. *For det første måtte alle de som var anklaget for krigsforbrytelser være arrestert og fremstilt for en internasjonal domstol.* Av de 75 som stod på ICTYs liste, var sommeren 1996 kun 7 blitt arrestert eller hadde overgitt seg til Tribunalen i Haag. Noen av de mest prominente krigsforbrytere spilte fortsatt en viktig rolle, og hadde stor innflytelse på de avgjørelser som ble tatt både lokalt og sentralt, stikk i strid med teksten i DA.

For det andre måtte flyktninger og DPs fritt få vende tilbake til sine hjem, og bli integrert i det samfunnet de var tvunget til å forlate. Dette ble sett på som en viktig forutsetning for å kunne gjenoppbygge et multi-etnisk samfunn, noe som var helt avgjørende for implementeringen av fredsprosessen. Det internasjonale samfunn hadde en klar holdning til at den etniske rensning som hadde foregått, ikke kunne aksepteres. Tidlig i 1996, trodde man faktisk på partenes forpliktelser, og at flesteparten av flyktningene og DPs i tiden rundt valget ville være på veg tilbake til sine tidligere hjemsteder²². Situasjonen viste seg imidlertid å bli ganske annerledes. Medio september 1996 var i underkant av 10 % returnert, og av disse nesten ingen til områder som nå ble dominert av en annen etniske gruppe (minority returns). Spesielt serberne og kroatene motarbeidet så godt de kunne det som de selv hadde forpliktet seg til da de signerte DA.

Det var også en forutsetning at valgene ikke måtte føre til noen økt spenning eller noen ekstreme nasjonalistiske maktstrukturer. Partene hadde i DA skrevet under på at forholdene i landet skulle legges til rette for frie og rettferdige (free and fair) valg. Det skulle være politisk nøytrale omgivelser hvor partene forpliktet seg til å sørge for at ingen skulle utsettes for frykt eller overgrep. Enkeltpersoner og pressen skulle få uttale seg fritt. Partene skulle tillate og oppmuntre til full organisasjonsfrihet, inkludert etablering av politiske partier, og de forsikret også at alle skulle kunne bevege seg fritt.

²² Disse forutsetninger hadde partene skrevet under på, ref DA, vedlegg 3, artikkel IV.

4.3 Valgforberedelsene

4.3.1 Valgobservatørens rolle

OSSE hadde en rekke problemer i startfasen, bl.a med økonomien. De var underbemannet, og oppgavene stod ikke i forhold til ressursene. De manglet også personell som hadde erfaring fra valg, menneskerettighetsarbeid og informasjonsteknologi. Dette førte til mange vansker og utsettelse bl a i registreringsprosessen av velgerne.

For å unngå en sammenblanding mellom de som skulle forberede og være ansvarlig for gjennomføringen av valgene, og de som skulle overvåke valgene, etablerte OSSE en egen seksjon under "Co-ordinator for International Monitoring (CIM)". CIM skulle koordinere den internasjonale overvåkingen av hele prosessen fra registrering til annonsering av valgresultatene. To måneder før valget utnevnte CIM 25 personer som skulle følge hele forberedelsesprosessen. I begynnelsen av september ankom det ca 1 200 rådgivere (supervisors) fra medlemslandene. Disse skulle assistere med å løse eventuelle valgtekniske problemer. Ytterligere 850 observatører skulle overvåke gjennomføringen av valgene på de mer enn 4 400 stemmelokalene.

Det ble også etablert klare prosedyrer for annonsering av valgresultatene. PEC skulle bekrefte og deretter kunngjøre at valget var godkjent. Deretter skulle de to enheter (Føderasjonen og Republika Srpska) få materialet frigjort slik at detaljene kunne bli publisert gjennom deres egne media. Uavhengig av PEC, skulle Menneskerettskontoret (ODIHR) og Koordinatoren for monitorgruppen (CIM) bekrefte at det hadde vært frie og rettferdige valg.

PEC skulle også komme med de foreløpige resultatene når opptellingen var ferdig. Av flere årsaker ble det imidlertid aldri gjort. Man fryktet bl a at selv små endringer ut fra de foreløpige resultater, slik som vi er vant til i demokratiske land, ville ført til unødvendig uro og påstander om manipulering.

4.3.2 Registrering og valgkamp

Den 25 juni gav OSSE klarsignal for at valgene kunne gjennomføres under de da rådende forhold i begge enheter, og fastsatte samtidig datoen for valget til 14 september. I tillegg til valget på Presidentskapet og partenes parlamentariske forsamlinger var det OSSEs intensjon også å gjennomføre valg i kantonene og kommuner (municipalities)²³.

Et spesielt problem var registreringen av de ca 1,2 millioner flyktninger som var spredt rundt i 63 land. Registreringen startet opp 10 juni og 8 august ble satt som siste tidsfrist. OSSE hadde bestemt seg for å arrangere kommunevalg samtidig med nasjonale valg, noe som i praksis betydde betydelig ekstra arbeid da registreringen og alle fraværstemmene måtte deles opp på de forskjellige kommuner.

²³ Ref DA, vedlegg 3, artikkel II Elections, "If feasible for cantonal legislatures and municipal governing authorities"

Det ble for kort tid på registreringsprosessen noe som førte til at mange velgere ble forhindret fra å avgi stemme. ICG oppgir i sin rapport av 22 september 1996 at kun ca 641 000 flyktninge-velgere, av antatte ca 900 000, fikk registrert seg.

Den offisielle iverksettelsen av valgkampanjen kom ikke før 19 juli, i underkant av to måneder før valgdagen. Det ble tre forskjellige valgkampanjer, og det var ingen forbindelser mellom de tre etniske gruppene. Kampen stod derfor mellom de ledende nasjonalistiske partier og deres etniske opposisjonspartier.

Ingen b-serbiske kandidater stilte opp i Føderasjonen. Det var i h t Republika Srpskas policy at de generelt ikke ønsket at b-serbere skulle flytte tilbake til områder som nå ble dominert av en annen etnisk gruppe.

Partier fra Føderasjonen deltok imidlertid i valget i Republika Srpska. Av sikkerhetsgrunner kunne de ikke drive noen form for valgkampanje der utover å delta i TV debatter. De kandidater som krysset IEHL eller beveget seg inn på et annet etnisk område innen Føderasjonen, kunne ikke bruke bil. Bilskiltene identifiserte umiddelbart passasjerenes etniske tilhørighet, og de utsatte seg derved for trakassering og overgrep. Kandidatene måtte derfor stort sett bevege seg til fots, med sykkel eller i taxi. Noen mistet også livet under valgkampen.

Siden de fleste av b-serbere var blitt tvunget til å la seg registrere i Republika Srpska og b-kroatene i Herzeg-Bosnia eller andre b-kroatisk kontrollerte områder, kunne man langt fra snakke om at man var på vei til å gjenopprette et fritt og multi-etniske samfunn.

I kampene om velgerne spilte de nasjonalistiske partier på frykt og usikkerhet, og nasjonalistiske slagord ble ofte brukt. Det var en utstrakt bruk av manipulering tilpasset partienes målsettinger. Dess sterkere opposisjonen var, jo verre var angrepene på opposisjonskandidatene, og opposisjonspartier i alle etniske grupper klaget på overgrep. Spesielt interessant var det å merke seg i Republika Srpska at partiet SPRS (Det sosialistiske parti i Republika Srpska) var spesielt utsatt. Dette var et søsterparti til Slobodan Milosevic sitt parti i Rest-Jugoslavia. Medlemmene ble truet med å miste jobbene sine dersom de ikke sluttet seg til SDS-rekkene, og det ble lagt effektive hindringer i veien når partiet avholdt sine valgmøter.

Det var hittil ikke blitt skapt noe klima for opposisjonspartiene, som synes å være så desillusjonert av de nasjonalistiske partiers maktmonopol at de ikke så noen muligheter til å få innflytelse. Enkelte steder truet de faktisk med å boikotte valgene.

I de muslimsk-kontrollerte områdene var overgrepene i flere tilfeller verre enn i de b-kroatiske og b-serbiske. En presidentkandidat som tilhørte et av opposisjonspartiene, Haris Silajdzic, ble banket opp og fikk alvorlige skader under et valgmøte i Cazin (Bihac-området). Det var også flere eksempler på at valgmøter ble hindret av militante grupper.

Det internasjonale samfunn hadde greid å fjerne Radovan Karadzic som president i Republika Srpska og i partiet SDS. Selv om Biljana Plavsic overtok begge posisjonene, var Karadzic likevel klart synlig, og postere av han hang over alt. SDS politikere refererte til Karadzic i diverse innlegg under valgkampanjen, noe som var stikk i strid med DA.

4.3.3 Dirigering av velgerne

I forbindelse med forberedelsene til valget forekom det eksempler på at politiske ledere kynisk utnyttet sin egen etniske gruppe ved dirigert tilflytting. For eksempel var områdene rundt Doboj og Brcko på b-serbisk side strategisk viktige for alle, da de som hadde kontrollen her fikk et viktig utgangspunkt i en eventuell fremtidig konfrontasjon.

Det var også politisk sett viktig å flytte sine egne i den hensikt å endre befolkningsstrukturen for derved å kunne oppnå flertall ved fremtidige valg. I en rent taktisk sammenheng var det ikke like interessant å få folk tilbake til områder hvor de allerede hadde 90 % av egen etnisk gruppe og dermed full kontroll. Det var derfor tilfeller hvor de lokale myndigheter stoppet den finansielle støtten til sine egne, og stilte dem i utsikt at de vil få den tilbake først når de hadde flyttet til det område som deres politiske ledere hadde bestemt.

I enkelte områder innen "Zone of Separation" (ZOS)²⁴ var folk til en viss grad beskyttet av IFOR. Der ZOS gikk gjennom spesielt viktige områder, hadde enkelte etniske grupper klart utnyttet dette til å posisjonere seg.

Den generelle tendensen blant DP-velgerne i Føderasjonen (spesielt muslimene) var at de registrerte seg for å stemme der de bodde i 1991. Mange ønsket å kunne reise dit på valgdagen for personlig å avgi stemme. Ca 1/4 ønsket å avgi stemme på nåværende bosted.

B-serbiske DPs bodde stort sett innenfor Republika Srpska, og her var situasjonen motsatt. Myndighetene hadde presset sine egne til ikke å reise tilbake dit de bodde før krigen, men la seg registrere som velgere for byer hvor det tidligere hadde vært muslimsk flertall, slik som Brcko, Srebrenica, Zvornik, Doboj, Foca, Prijedor og Modrica, hvor valgresultatet med et stort antall muslimske fraværstemmer, kunne bli noe tvilsomt²⁵. Her var det også ledige boliger etter at muslimene og b-kroatene hadde forlatt områdene.

Flyktningene som oppholdt seg i Rest-Jugoslavia syntes ikke å ha blitt orientert om sine valgmuligheter, og man fikk eksempler på manipulering i stor stil slik som det også skjedde i Republika Srpska. 123 000 (bodde tidligere i Føderasjonen) registrerte seg systematisk med utfylt registreringsformular (P-2) for de tidligere muslimsk dominerte områder i Republika Srpska.

Lignende manipulasjoner, som var grove krenkelser av DA, skjedde også i Føderasjonen, spesielt i de b-kroatisk kontrollerte områdene.

4.3.4 Kontroll med media

OSSE etablert en media ekspertkommisjon (MEC), som skulle undersøke alle klager på medias rolle, herunder at det var full pressefrihet, og at alle hadde lik adgang til media. Kommisjonen ble ledet av OSSEs senior media-ansvarlig. Som medlemmer var det representanter fra partene

²⁴ ZOS strekker seg to km ut på hver side av IEHL. Her skulle det ikke finnes lokale militære avdelinger eller oppbevares våpen.

²⁵ Bekreftet av valgobservatører fra Helsingforskomiteen for menneskerettigheter. Ref ICGs rapport av 22 september 1996.

(mediaspesialister), fra innenriksdepartementet i begge enheter (Føderasjonen og Republika Srpska), en fra OHR, og en menneskerettsoffiser fra OSSE. Det ble også etablert media-underkommisjoner. MEC hadde ingen reell makt. Den skulle kun rapportere om uregelmessigheter.

Krigen hadde splittet landet i tre totalt forskjellige mediagrupper etter etniske linjer. Et fellestrekk var at det "etnisk-statlige" TV hadde en uforholdsmessig sterk innflytelse som informasjonskilde i motsetning til avisene²⁶.

PEC fastsatte regler for hvordan de tre "nasjonale TV selskaper" skulle opptre. Alle partier og uavhengige kandidater skulle få adgang på like vilkår. Dette ble godtatt både av de muslimske og b-serbiske TV selskapene. B-kroatenes selskap i Mostar aksepterte derimot ikke betingelsene.

De etniske gruppers forskjellige holdninger kom klart til syne i programmene. Muslimene (RTV Bosnia) viste til at Bosnia var en demokratisk, uavhengig stat hvor de tre etniske grupper levde sammen, mens Republika Srpska TV (SRT) understreket uavhengigheten og integriteten for Republika Srpska som var fastsatt i DA. SRT gikk også ut og sa at de ikke ville slippe til partier eller fraksjoner som argumenterte "for en voldelig endring av konstitusjonen eller som truet Republika Srpska sin integritet", les de som hadde et annet syn enn det styrende partiet SDS. Dette partiet hadde også full kontroll med SRT i og med at Momilo Krajsnik, talsmann for Parlamentet og kandidat til Presidentskapet i Bosnia i det forestående valg, var styreformann for TV-selskapet. Radio Srpska ble på samme måte kontrollert av en annen innflytelsesrik partifelle.

De kroatisk media hadde ikke signert noen avtale om å etterleve PEC sine regler, og gjorde aldri noe forsøk for å åpne opp for noen opposisjon. Det ble heller ikke truffet noe mottiltak fra OSSEs side, og resultatet ble en propagandakampanje for det ledende parti HDZ som argumenterte for "para staten Herzeg-Bosnia" som i h t DA skulle vært oppløst. Det statlige TV i Kroatia fulgte opp i samme spor.

Den frieste av de "statlige" TV stasjonene i Bosnia var utvilsomt den muslimsk-kontrollerte stasjonen, selv om direktøren selv var en kandidat for en av de politiske partier som stilte til valg (Kvinnepartiet i Bosnia). Her fikk også opposisjonspartiene slippe til, med anledning til å kommentere nyhetene og fremføre sine klager over valgdekningen i programmene. Til og med b-kroatisk kandidater fikk tildelt sendetid, mens b-serberne ikke ønsket å stille opp. Ettersom valgdagen nærmet seg ble støtten til SDA mer påfallende i programmene. De muslimsk-kontrollerte lokale stasjoner utenfor Sarajevo var også under streng SDA kontroll.

I stedet for å gå inn og sterkere påvirke media innen de b-serbisk,- og b-kroatisk kontrollerte områdene, fokuserte det internasjonale samfunn på de deler av Føderasjonen hvor muslimene hadde kontroll. En sveitsisk finansiert stasjon, Free Election Radio Network (FERN), sendte valgstoff fra 15 juli og frem til valgdagen. Den hevdet at sendingene kunne mottas av over 81 %

²⁶ En opinionsundersøkelse i Dani, et magasin i Sarajevo, viste at 46,6 % av befolkningen i de muslimsk-kontrollerte områder anså TV som sin viktigste informasjonskilde, mens bare 7,54 % mente at dagsavisen Dnevni Avaz var det viktigste. ICGs rapport av 22 september 1996.

av innbyggerne i Føderasjonen og 66 % i Republika Srpska. Myndighetene i Republika Srpska forbød imidlertid sendingene siden selskapet ikke hadde søkt om tillatelse. Resultatet ble at stasjonen bare dekket den delen av Bosnia hvor det allerede var størst åpenhet.

TV-IN var et \$ 11 millioner prosjekt sponset av OHR. Den var forutsatt å være et alternativ til de statlig kontrollerte stasjonene. Sendingene startet opp 7 september, en uke før valget og deres konsept var å knytte seg til de allerede eksisterende stasjoner i Sarajevo området. Dette var teknisk en dårlig løsning og til dels motarbeidet av de sentrale muslimske myndigheter. Kvaliteten for programmene var heller ikke god nok og rekkevidden var svært begrenset.

Internasjonale selskaper som Voice of America, Deutsche Welle, BBC World Service, Radio France Internationale og Radio Free Europe hadde i lengre tid hatt sendinger til Bosnia. Alle disse hadde sine faste lyttere, og kunne derfor drive nyhetsformidling som kunne være en kontrast til de statlige selskaper.

De muslimsk kontrollerte avisene i Sarajevo ble stort sett finansiert fra utlandet. Deres journalister drev en profesjonell og ryddig valgkamp.

MEC gav enkelte pålegg til partene, men hadde problemer med å bli respektert. Republika Srpska ble pålagt å tillate FERNs sendinger, og kringkaste valgmateriell som bestemt av OSSE. Etter gjentatte pålegg kom dette endelig ut, men først i løpet av siste uken før valget.

Mye av MEC sin tid gikk til å behandle tekniske spørsmål som for eksempel akkreditering av mediapersonell. MEC behandlet ca 30 klager, men bare i få tilfeller ble de referert til PEC for ytterligere reaksjon. MEC ble av partene ansett som lite effektivt.

4.4 OSSEs dilemma

I h t DA skulle OSSE, basert på utviklingen vurdere om forholdene lå til rette for gjennomføringen av valgene ("can be effective under current social conditions in both Entities"). Selv om partene hadde gitt sine forpliktelser, viste alle rapporter at forholdene heller hadde forverret seg i tiden frem mot valget.

Valgene var viktig for å få etablert den samfunnsstrukturen som DA foreskrev, og derved bidra til å bringe stabilitet til regionen. En eventuell utsettelse vil hverken forbedre situasjonen eller øke stabiliteten. Man håpet også på mulighetene for at opposisjonspolitikere kunne bli valgt inn som en motvekt mot de kandidatene som til nå hadde dominert de nasjonalistiske partier.

HR skulle orientere Sikkerhetsrådet i FN om valgresultatet så snart dette forelå. Et godkjent valg var en forutsetning for å oppheve sanksjonene mot Republika Srpska og den Føderale Jugoslaviske Republikken.

Partene ønsket at valget skulle gjennomføres. De internasjonale organisasjonene var også enig i dette. Det ville blitt en gedigen skuffelse om valgene ble utsatt, nå som man hadde kommet så godt i gang. Deltagerlandene i IFOR, ikke minst amerikanerne, så et vellykket gjennomført valg som viktig forutsetning for å kunne trekke troppene hjem så fort så mulig. IFORs

tilstedeværelse under gjennomføringen av valgene var viktig, og ingen kunne på dette tidspunkt garantere at mandatet ville vare utover ett år.

Enkelte skeptikere hevdet at valg under disse omstendigheter ville få den motsatte effekt av det man ønsket. Separasjonsbestrebelsene ville bare øke. Man måtte forutsette at de nasjonalistiske partier ville bli valgets klare vinnere. Derved ville deres ledere, som også hadde hatt de samme posisjoner under krigen, kunnet få legitimert sin maktposisjon av OSSE og det internasjonale samfunn gjennom demokratiske valg. Valgene, dersom de ble anerkjent, vil kunne sette OSSE som organisasjon i et dårlig lys. Man fryktet også at valgresultatene ville måtte godkjennes uansett.

Alle var klar over problemene når valgresultatene skulle implementeres og mange representanter skulle innsettes i lokale kommunestyre i områder hvor de hadde blitt ”renset” bort fra. Man hadde sett altfor mange eksempler under valgkampen på grov trakassering av folk som forsøkte å vende tilbake.

Teknisk sett lå heller ikke forholdene til rette for å kunne ta imot det enormt store antall med flyktninger og DP-s som ønsket å stemme. I de større byene var det sparsomt med egnede fasiliteter, og man så også for seg etniske konfrontasjoner under valgene.

OSSE delte ut 7,5 millioner DM til politiske partier og uavhengige kandidater for å støtte valgkampanjen.

EASC skulle påse at alle forberedelsene ble gjennomført i henhold til DA og de regler som var nedfelt av PEC. Frem til valgdagen hadde de avgitt 53 kjennelser og 7 veiledende uttalelser (Advisory Opinions). Vel halvparten ble gitt i løpet av de siste to ukene av valgkampen, og derved for sent til å ha noen større effekt på partene. 13 avgjørelser medførte bøter. SDA fikk ved to anledninger bøter på henholdsvis \$ 25 000 og \$ 15 000. SDS ble i et tilfelle fratatt 25 % av det som partiet ville ha tilkommet i valg støtte, og ved et annet tilfelle ytterligere \$ 50 000. HDZ ble ved en anledning bøtelagt med \$10 000.

Ettersom valget nærmet seg måtte EASC bli mer forsiktig for ikke å komme på kant med partene, og alvorlige tilfeller med bruk av ekstrem nasjonalistisk propaganda ble ikke påtalt. Kandidater fra SDS og andre b-serbiske partier uttalte for eksempel “at de ville ikke tillate å drukne Republika Srpska i en muslimsk stat”. Folk ble bedt om å stadfeste det de hadde vunnet under krigen med stemmesedlene under valget, og arbeide for å forene alle serbere i en stat! Det ble under valgkampen også uttalt at dersom SDS fikk beholde makten, ville folket bli ledet mot uavhengighet og en union med Serbia. Biljana Plavsic, som tok over som partileder etter Karadzic, uttalte bl a at ”det endelige mål var en forent serbisk stat på Balkan”.

Alt dette var klare brudd på DA, men førte bare til advarsler og i enkelte tilfeller til at kandidatene som kom med slike uttalelser, ble tvunget til å be om unnskyldning på TV. Bare 3 av avgjørelsene ble brukt for å fjerne kandidater som hadde satt seg utover PEC sine valgeregler.²⁷ EASC advarte med at dersom de fortsatte med slike uttalelser, ville konsekvensene

²⁷ Den 11 juli ble en opposisjonskandidat fysisk angrepet. Reaksjonen fra EASC var å fjerne de første 7 navn på SDAs partiliste ved kommunevalgene i Cazin. Ved et annet tilfelle ble SDA funnet skyldig i å forstyrre et valg møte og fikk en av sine kandidater fjernet fra valglisten. HDZ fikk en av sine kandidater

måtte bli, at flere navn ble strøket på valglistene. Selv etter å ha mottatt klare advarsler fra EASC fortsatte de med samme språkbruken. Andre klare brudd var postere med bildet av Karadzic. EASC beordret til slutt alle postere i umiddelbar nærhet av valglokale fjernet. Det samme skjedde også på b-kroatisk side. Mange av EASC sine avgjørelsene kom for sent, og de fulgte heller ikke alltid konsekvent opp sine egne trusler. EASC var i en vanskelig situasjon, og det internasjonale samfunns troverdighet ble satt på en alvorlig prøve.

Man kan vel ikke si at det hadde vært noen positiv utvikling av de demokratiske rettigheter, en uttalt forutsetning for at valgene skulle kunne gjennomføres, tvert i mot mente mange at forholdene bare hadde forverret seg. OSSEs formann, den sveitsiske utenriksminister Flavio Cotti, innrømmet offisielt at forholdene *ikke lå til rette* for frie og rettferdige valg. Men OSSE var under press fra flere hold, og det ble etter hvert klart at valgene, av overordnede hensyn, ville bli gjennomført uansett. En utsettelse ble umulig. Til det var det gått for mye prestisje i prosessen. Avgjørelsen ble i realiteten tatt etter press fra Kontaktgruppen²⁸. Man kan nok si at det internasjonale samfunn ikke tok nok hensyn til tingenes tilstand på bakken, og ved å stille OSSE under et press som de ikke kunne stå imot, på mange måter også undergravde organisasjonens rolle.

For å opprettholde en viss autoritet måtte ambassadør Frowick gå ut og presisere at OSSE ville forbeholde seg retten til erklære valget ugyldig, og selektivt stryke valgte kandidater dersom det kunne vises til eksempler hvor demokratiske friheter ble systematisk tilsidesatt, og hvor manipulering med valgprosedyrene var åpenbare.

Registreringsprosessen hadde blitt utført etter nøye instruksjoner fra de politiske lederne i de tre etniske grupper. I stedet for at folk skulle få bosette seg etter eget ønske, fikk man en "dirigert bosetning" som i høyeste grad bekreftet den etniske rensningen. Vi fikk et nytt ord i vokabularet "Electoral engineering". Det var spesielt dette, og mulighetene for at en og samme person kunne avlegge stemme på to steder, som den 28 august fikk ambassadør Frowick til å bestemme seg for å utsette kommunevalgene, til november 1996. Senere ble de ytterligere utsatt til 1997.

4.5 Valgene

Den 14 september ble valgene på Parlamentet og Presidentskapet, Føderasjonens Parlament og kantonene²⁹, Nasjonalforsamlingen og Presidenten i Republika Srpska, gjennomført som planlagt. Det hadde vært OSSEs intensjon også å gjennomføre kommunevalgene, men med erfaringene fra diverse uheldige episoder under valgkampen, ble disse utsatt. Selve valgene ble gjennomført i en rolig atmosfære uten problemer. IFOR, OSSE og IPTF hadde tatt sine forholdsregler ved å etablere spesielle IEBL-krysningspunkter og dirigerte trafikken langs egne ruter. I det øyeblikk man annonserte utsettelsen av kommunevalgene falt mye av interessen for å krysse

fjernet etter at registreringslister var blitt fjernet fra registreringssentret i Mostar. Ref ICGs rapport av 22 september 1996.

²⁸ Som et eksempel på press kan bl a nevnes at det amerikanske UD sin talsmann allerede 22 mai fortalte pressen "at valget i Bosnia kan og vil bli gjennomført selv med han (Radovan Karadzic) sittende i sin bitre isolasjon i Pale". I et møte i Berlin 4 juni insisterte kontaktgruppen på at valget skulle holdes som planlagt. Den 7 juni uttalte den italienske utenriksminister Lamberto Dini "Det internasjonale samfunn betrakter det som meget viktig for fremgangen i fredsprosessen at valgene ikke avholdes senere enn 14 september". ICGs rapport av 22 september 1996.

²⁹ I Republika Srpska eksisterte det ikke lengre noen kantonene.

IEBL bort siden det ikke lengre var aktuelt å stemme for sin fremtidige kommune-administrasjon.

CIM rapporterte den 16 september at valgene hadde gått greit på 97 % av valgstedene. På de tre prosent resterende steder hadde det vært til dels alvorlige mangler som først og fremst gikk på selve registreringen av velgerne, organisering av valgsteder hvor fraværstemmer skulle avgis, og sist men ikke minst mulighetene for velgerne til å kunne bevege seg fritt.

Det var et stort problem at folk ikke fant navnet sitt på listene, noe som førte til at mange velgerne ikke fikk stemt. Halvparten av stemmelokalene i Føderasjonen rapporterte om slike problemer, i Republika Srpska noe mindre. Det var imidlertid vanskelig for OSSE å få en detaljert oversikt. Rapportene indikerte mellom 5 og 15 % på de forskjellige valgsteder, som i sum utgjorde ca 120 000 av et totalt antall på ca 2, 4 millioner velgere. Antallet ble ansett som så lavt at det ikke fikk noen avgjørende innflytelse på valget som helhet.

OSSE hadde ikke forutsatt at det skulle bli en så utstrakt stemmegivning for andre steder innen eget etnisk område enn der de nå bodde, og det var derfor på flere steder ikke forberedt nok stemmesedler. Dette førte til at det ble forkastet mange stemmer. I Derventa (Republika Srpska) ble 28 % av stemmene erklært ugyldig, men dette var nok et spesielt uheldig tilfelle.³⁰

For å irritere muslimske,- og b-kroatiske velgere var prosedyrene for stemmegivning i Republika Srpska langt mere tidkrevende for disse enn for de b-serbiske velgerne.

I Republika Srpska oppdaget man tilfeller av at myndighetene drev manipulasjon med velgerne. OSSE instruerte derfor den lokale valgkommisjonen om å be folk hente sine identifikasjonspapirer (sertifikater ol) og komme tilbake for å stemme. Dette var ikke alltid praktisk gjennomførbart, og førte til reaksjoner fra velgerne som omringet valglokalene og forlangte å få stemme. Saken ble løst ved at åpningstidene ble utvidet.

I Kozluk (Republika Srpska) ble det funnet graverende bevis på uregelmessigheter, og EASC beordret valget annullert. Det samme skjedde ved en av de militære valglokalene på b-kroatisk kontrollert område.

Alle de tre dominerende nasjonalistiske partier (SDS, SDA og HDZ) ble ilagt en bot på \$5 000 hver for å ha satt opp postere for nær valglokalene. Noen mindre uregelmessigheter, ut fra manglende forståelse for generelle valgeregler, ble registrert uten at det medførte sanksjoner.

Det var også en del eksempler på uheldig plassering av valglokalene. I Foca, en av "hardline byene" i Republika Srpska sør for Gorazde-korridoren, ble valglokalet lagt på retterstedet hvor mange muslimer ble henrettet under krigen. Et annet valgsted var nettopp der muslimene var blitt samlet før de ble sendt avgårde for å bli skutt. Et valglokale var plassert i en katolsk kirke, et annet ved en ødelagt moske. Alt dette var tydelig gjort for å provosere en annen etnisk gruppe.

Det ble også registrert en del mindre uregelmessigheter som fortsatt valgkamp, utilstrekkelig med stemmemateriale, valgurner som ikke ble forskriftsmessig lukket, prosedyreproblemer,

³⁰ Registrert av en ICG observatør, ref ICG rapport av 22 september 1996.

manglende orientering av velgere, uautoriserte personer og lokalt politi til stede inne i valglokalene.

Det mest alvorlige som CIM rapporterte var manglende bevegelsesfrihet. Kun et lite antall hadde krysset IEBL på grunn av egen sikkerhet og risikoen for trakassering, noe som klart viser at ett av DAs viktigste forutsetninger ikke var oppfylt³¹. Spesielt la de b-serbiske myndighetene hindringer i veien for denne trafikken. Mange muslimer ville ha brukt denne muligheten til å komme tilbake til sine hjemsteder for å se hvordan det så ut, noe som nok i mange tilfeller var viktigere enn det å stemme. Da de oppdaget at mange valgsteder var plassert like på innsiden av Republika Srpska og langt fra byen hvor de hadde bodd, ble interessen for å delta mindre, og det var tilfeller der velgerne snudde. Det var en forutsetning at mange av velgerne fra Føderasjonen skulle transporteres med buss til valgstedene i Republika Srpska. Dette fungerte imidlertid ikke, og da folk oppdaget at bussene ikke kom var det allerede for sent å organisere seg med alternative transportmidler.

De b-serbiske flyktningene fra Rest-Jugoslavia (de aller fleste fra Serbia) kom med busser til Republika Srpska valgdagen. Det var i myndighetenes interesse at flest mulig reiste over grensen for å stemme, og de ble fortalt at dersom de ikke reiste, kunne de miste den sosiale støtten fra myndighetene. Flere steder ble de fortalt hvordan de skulle stemme ved ankomst til valglokalene.

Hva angikk poststemmer fra flyktninger (utenom Rest-Jugoslavia) var det flere tilfeller av forsinkelser og feilsendinger som førte til at tidsfrister måtte utsettes. Valgene startet allerede 25 august og stemmer mottatt opptil 14 september ble til slutt akseptert.

Presidentskapet i Bosnia skulle i h t DA bestå av en muslim, en b-kroat og en b-serber. Ikke uventet gav valgresultatet blant både muslimer og b-kroater mere enn 80 % støtte til de to kandidater Alija Izetbegovic (SDA) og Kresmir Zubak (HDZ).

I Republika Srpska fikk Momcilo Krajisnik (SDS) noe overraskende bare 67 % av stemmene. 30 % av stemmene gikk til Mladen Ivanic som representerte opposisjonspartiene og dessuten ble støttet av Milosevic. Ivanic fikk antageligvis også stemmene til de forviste muslimer og b-kroater. Splittelsen blant b-serberne betydde at Izetbegovic fikk flere stemmer totalt enn Krajisnik og derved ble landets president, noe som selvsagt var viktig. Dette at Ivanic hadde splittet serber-stemmene ble ikke glemte, og da han senere etter parlamentsvalget i 1997, av President Plavsic, ble lansert som statsministerkandidat, ble han ikke godtatt.

Under presidentvalget i Republika Srpska fikk Biljana Plavsic 65 % av stemmene.

I Representantens hus for Bosnia ble SDA det største partiet med 19 av 42 representanter (16 kom fra Føderasjonen og 3 fra Republika Srpska), mens SDS og HDZ fikk henholdsvis 8 og 7. De siste 8 plassene gikk til diverse småpartier.

³¹ En undersøkelse viste at det kun var ca 13 500 som krysset IEBL fra Føderasjonen til Republika Srpska, av de 150 000 som hadde signalisert at de ønsket å gjøre dette. I motsatt retning var det kun 1 200 (7000 hadde sagt de skulle krysse) fordrevne b-serbere som krysset fra Republika Srpska til Føderasjonen og da spesielt til byer som før krigen var dominerte av b-serberne slik som Drvar i den østre delen av landet (nå kontrollert av b-kroatene). Ref ICGs rapport av 22 september 1996.

I Republika Srpska fikk som ventet SDS absolutt flertall i Nasjonalforsamlingen med 59 % av stemmene. SDA fikk 7 % og resten gikk til b-serbiske opposisjonspartier.

I valget til Representantenes hus i Føderasjonen fikk SDA absolutt flertall med 78 av 140 plasser, mens HDZ fikk 33.

Ved kanton-valgene i Føderasjonen fikk SDA flertall i 6 og HDZ i 4. I de sentrale deler av Føderasjonen (Kanton 6) var det hard kamp og nesten jevnt løp mellom SDA som fikk 49,7 % av stemmene mot HDZ som fikk 43,3 %³².

4.6 Erfaringer fra valget

Dette hadde vært det første landsomfattende valg etter krigen, og for OSSE var det en enorm oppgave. Organisasjonen hadde hverken erfaring eller tilstrekkelige midler for å gjennomføre forberedelsene til en slik komplisert valgprosess med registrering av de mange forskjellige kategorier velgere bosatt i 63 land. Under forberedelsene måtte OSSE forlenge nesten alle sine tidsfrister for registrering.

Selv om valgene i ett og alt ikke var perfekte, konkluderte likevel CIM med at valgene teknisk hadde gått meget bra.

De alvorligste uregelmessigheter, sett i forhold til at valgene skulle ha vært frie og demokratiske, var partenes dirigering av velgerne, som for eksempel de ti tusener av b-serbiske flyktninger som ble busset inn fra Serbia, og tvunget til å stemme slik som fastsatt av egne myndigheter for ikke å miste sin status som flyktninger.

Det ble heller ikke truffet noen effektive mottiltak overfor flyktninge-velgere i nabolandene, hvor mange først avga fraværstemme for deretter å stemme ved personlig fremmøte på valgdagen. ICG har i sin rapport av 22 september 1996 vurdert at ut fra ca 2 900 000 stemmeberettigede var det ca 578 900 som av forskjellige grunner ikke fikk delta i valget. Dette gikk på at mange ikke hadde fått registrert seg, problem med å krysse IEBL på valgdagen og at mange flyktninger ikke fikk stemt. Dersom disse tallene er riktige skulle det bety at ca 2,341,000 kunne ha stemt. Opptellingen etter valget viste at 2 431 554 hadde avgitt stemme, det vil si en "valgdeltagelse" på 103,9 %. Forklaringen på dette, hevder rapporten, var at ca 80 000 hadde stemt to ganger. Fra OSSEs side ble det antydnet mulige computerfeil, samt at man underveis hadde oppjustert antall stemmeberettigede. Man kan nok gå ut fra at det hadde foregått dobbeltstemming, noe også OSSE innrømmet.

Under forberedelsene til valgene ble også OSSE kritisert for ikke å ha lagt et større press på partene. Både OSSE og HR innså at de måtte ha partene med seg. Man måtte derfor være forsiktig med å presse for hardt på kravene, og ofte legge seg på en samarbeidslinje som partene etterhvert lærte seg til å utnytte. De internasjonale aktørene måtte ikke foreta seg noe som kunne gripe inn og forstyrre valgforberedelsene. For eksempel stoppet jakten på krigsforbrytere helt opp.

³² De oppgitte valgresultater referer seg til ICGs rapport av 22 september 1996.

Partene hadde ikke bidratt til å bedre miljøet. Ekstrem nasjonalisme hadde hindret enhver positiv utvikling. Retur og integrering av flyktningene hadde bare i begrenset omfang kommet i gang, og de som var anklaget for krigsforbrytelser var fortsatt fri, og kunne uhindret drive sin påvirkning. Som CIM uttrykte det, meget diplomatisk: "Klimaet under valget var i noen tilfeller under den minimum standard som København-dokumentet fastsetter".³³

Selv om valget hadde blitt gjennomført med minimal vold var det tvilsomt å konkludere med at dette var en seier for demokratiet slik mange internasjonale ledere uttrykte seg. Det var vanskelig for OSSE og det internasjonale samfunn uten videre å akseptere valgene som frie, rettferdige og demokratiske, noe som ville gått på deres egen troverdighet. Men alle hadde imidlertid et sterkt ønske om å få et valgresultat som det kunne bygges videre på, og det internasjonale samfunn hadde også behov for at landet fikk valgt formelle ledere som man kunne forholde seg til.

Meget beklagelig var det at kommunevalgene måtte utsettes. Det var de som skulle ha lagt grunnlaget for å få folk tilbake og bidra til utviklingen av lokaldemokratiet. Den utstrakte manipulering, som ikke fikk avgjørende innvirkning på disse valgene, kunne imidlertid ha gitt langt uheldigere utslag i de kommunale valgene. For OSSE var det sikkert en stor fordel å kunne ta med seg erfaringene fra dette valget til gjennomføringen av de fremtidige kommunevalg. En viktig konklusjon var at OSSEs autoritet burde økes, og at organisasjonens avdeling for menneskerettigheter ble gitt større bevegelsesfrihet og bedre tilgang i partenes media.

Det var ingen store overraskelser i valgresultatene, og man kan vel si at valgene i ettertid ikke førte til noen umiddelbar politisk utvikling. Valget representerte likevel det første forsiktige steg på en utvikling mot demokratiske funksjoner og en ny struktur i landet.

5 UTVIKLINGEN I PERIODEN ETTER VALGET I 1996 FREM TIL SOMMEREN 1997

5.1 Politisk

Selv om det var gjort fremskritt, var situasjonen i Bosnia fortsatt preget av stillstand, og liten fremgang i den økonomiske utviklingen. Motsetningene mellom og mistroen mot de andre etniske grupper var fortsatt like stor, og forholdene lå ikke til rette for at folk kunne få flytte tilbake. De nasjonale lederne var fortsatt opptatt av de samme tanker og mål som de hadde hatt under krigen, og tenkte kun fordeler for sin egen etniske gruppe.

I de valgte institusjoner kunne partene enes om generelle og prinsipielle vedtak, slik man så eksempler på innen områder som sivil luftfart, en felles sentralbank med en felles valuta og innen telekommunikasjonssektoren, men ingen av partene var villige til å ta noe initiativ for at de fattede vedtak ble realisert og således bringe fredsprosessen videre. Når de enkelte ganger kunne samarbeide så var det som følge av press fra det internasjonale samfunn, eller rent

³³ Dokumentet trekker opp kriteria for frie,- og demokratiske valg. Dette hadde partene skrevet under på i DA.

unntaksvis at to grupper kunne ha samme målsetning. Presidentskapet, for eksempel, var mest opptatt av kontroversielle symboler som ikke burde bety noe, som for eks da et av møtene i Lukavica ble avlyst på grunn av plasseringen av det bosniske flagget³⁴.

Politiske partier i Bosnia var generelt sagt knyttet til de tre etniske grupper, preget av en dyp mistro mot hverandre, og hadde vidt forskjellige oppfatninger om hvordan landet burde styres. Etniske ledere prioriterte sine etniske saker.

”En politisk kultur med monolittisk partitenkning, det være seg kommunistisk eller nasjonalistisk, har en rotfestet tradisjon i denne regionen. Bosnia har aldri blitt gitt mulighetene til å utvikle seg fra en ett-parti til en fler-parti stat”³⁵.

De få multi-etniske partier hadde fortsatt en meget liten tilslutning, til det hadde krigsgenerasjon og dens ledere fortsatt alt for stor makt. Dessuten hadde landet en ”kommunistisk arv”, og følgelig ingen erfaring med et flerpartisystem og demokratiske valg.

Hovedproblemet var fortsatt at partene ikke var villige til å følge opp det de hadde forpliktet seg til i DA, slik som å sørge for at de som var anklaget for krigsforbrytelser ble fremstilt for Domstolen i Haag, og at forholdene ble lagt til rette for at flyktninger og DPs fikk komme tilbake.

Det hadde heller ikke vært noen systematisk jakt på krigsforbryterne. SFOR hevdet at de ikke hadde noe mandat for aktivt medvirkning. Kun i de tilfeller hvor SFOR ”kom over” slike personer, eller at disse personlig meldte seg for SFOR personell, ble de internert³⁶. I realiteten hadde vel SFOR liten lyst på slike operasjoner, hvor en nok måtte forvente tap av menneskeliv. Noen av de minst betydningsfulle meldte seg frivillig til SFOR og noen overga seg også i full forståelse med sitt eget politi og ble senere fremstilt for domstolen i Haag. De ”store” ville ingen røre³⁷, og disse var fortsatt tilstede og forgiftet miljøene.

Det ble etterhvert mest interessant å følge utviklingen i Republika Srpska. Presidenten, Biljana Plavsic, ble ekskludert av SDS sommeren 1997. Hun startet sitt eget parti SNS (det serbiske folks allianse) som riktignok ikke ble registrert tidnok for kommunevalgene i 1997, men som deltok ved parlamentsvalgene senere på året. Med sin langt mer positive holdning til det internasjonale samfunn åpnet dette for at også Republika Srpska, nå i langt større grad, fikk støtte fra de internasjonale hjelpeorganisasjoner.

³⁴ Når det gjaldt møtene i Presidentskapet ble to holdt i Sarajevo, mens hvert tredje ble avholdt i Lukavica på serbisk side av IEHL.

³⁵ Tone Bringa i Øst-Forum, nr 2/1996.

³⁶ Det forekom et par tilfeller sommeren 1997 hvor slike aksjoner ble nøye planlagt. I ett tilfelle ble en ettersøkt b-serber skutt av britiske spesialstyrker.

³⁷ I Republika Srpska kunne man se postere med bildet av Radovan Karadzic med teksten: ”Ikke rør han. Han betyr fred”.

6 LOKALVALGENE I 1997

Datoen for lokalvalgene ble etter flere utsettelse bestemt til 13 og 14 september i 1997. Det var viktig å få gjennomført disse valgene, siden de som satt i de nåværende kommunestyre var valgt inn i 1990, eller hadde fått sine maktposisjoner under krigen. Representantene hadde derfor intet demokratisk mandat. En vellykket gjennomføring av kommunevalgene *ble ansett som helt avgjørende* for en fremtidig demokratisk utvikling i Bosnia.

Denne gangen skulle ikke OSSE verifisere at forholdene lå til rette for valg. Nå skulle valgene gjennomføres, og organisasjonens mandat ble utvidet til 31 desember 1997, slik at det skulle inkludere implementeringen av valgresultatene.

PEC ble bemyndiget til å overvåke alle sider av valgprosessen herunder at alle parter holdt seg til bestemmelsene. Basert på erfaringene fra 1996, hadde PEC forbedret reglene for bl a velgerregistrering slik at alle som var berettiget skulle få stemme. Det ble lagt opp til en enklere, men samtidig sikrere dokumentasjon av identitet, noe som forbedret listene og reduserte mulighetene for forfalskning. Dessuten ville det bli helt nødvendig med en langt mer bestemt opptreden ovenfor partenes eventuelle forsøk på manipulering. Man måtte effektivt straffe de partier og enkeltpersoner som handlet mot bestemmelsene i DA. For å skape et miljø for kommunevalgene måtte alle ha full bevegelsesfrihet, og kandidater som motsatte seg at flyktninger og DPs rettmessig fikk komme tilbake, eller begikk overgrep mot disse, måtte strykes fra listene. Valgene måtte bli av en bedre kvalitet enn hva som hadde vært tilfellet med valgene i 1996.³⁸ OSSE måtte få tilstrekkelig med ressurser og SFOR og IPTFs medvirkning og støtte bli helt nødvendig.

6.1 Valgforberedelsene

6.1.1 Registrering og valgkamp

Registrering av politiske partier foregikk over en periode i april og mai. Det var i alt 136 valgdistrikter (municipalities/kommuner), hvor man kunne stemme på et parti, en koalisjon eller en uavhengig kandidat. Det ble godkjent 88 politiske partier, 9 koalisjoner og 159 uavhengige kandidater. Muslimske, b-kroatiske og de multi-etniske partier hadde kandidater over hele landet, mens SDS (det dominerende b-serbiske parti) bare hadde kandidater i Republika Srpska. Minoritetspartier kunne vinne plasser, men i praksis ville nok resultatet blitt at der de store partier fikk over 50 %, ville de samme få all makt til å bekle de utøvende stillingene. For å motvirke dette, innførte PEC regler med forholdsvis representasjon.

Alle partier og uavhengige kandidater måtte skrive under på at de under valgkampen forpliktet seg til å forholde seg til teksten i DA og PEC sine regler for kandidatenes opptreden. Ingen som var anklaget for krigsforbrytelser fikk stille til valg.

Registrering av velgere startet 5 mai (vel en måned tidligere enn tilfellet hadde vært i 1996) og skulle vare til 16 juni (senere forlenget til 28 juni). I selve Bosnia var det opprettet 420

³⁸ HR, Carl Bildts rapport til FNs generalsekretær i mars 1997.

registrerings-sentra, i Kroatia og Rest-Jugoslavia henholdsvis 25 og 35. Velgere i alle andre land benyttet seg av post til kontorer i Tyskland og Østerrike.

I 1996 var det ingen tilsvarende registrering, og det hadde derfor vært vanskelig å forutsi det antall som ville stemme og ikke minst hvor de ville avlegge sin stemme. Mangel på oversikt førte til at mange valgsteder ikke hadde tilstrekkelig med stemmesedler. Under denne prosessen skulle alle relevante opplysninger registreres slik at valgstedene kunne motta oppdaterte lister, noe som skulle gjøre prosessen enklere og sikrere. Velgerne hadde tre valgmuligheter:

- der de bodde i 1992
- der de bodde da de ble registrert
- der de ønsket å bo i fremtiden

For å forsikre seg om at folk ikke hadde foretatt noen "taktisk flytting" i forbindelse med valget, måtte DPs fremlegge bevis på at de hadde bodd på sitt hjemsted siden 31 juli i 1996. DA beskrev at alle kunne anmode om å få stemme på et annet sted enn der de bodde i 1991. Det var spesielt viktig å klarlegge betingelsene for et slikt alternativ. Man husket valget i 1996 med de ca 130 000 flyktninge-velgere fra Rest-Jugoslavia, (tidligere bosatt i Føderasjonen), som "ønsket", eller mest sannsynlig ble tvunget, til å stemme for et sted i Republika Srpska. De som ved dette valget ønsket "det tredje alternativ" måtte bevise at de hadde reelle forbindelser til stedet (familieforbindelser, eiendom eller forretninger). Reglene måtte imidlertid utformes slik at myndighetene ikke skulle kunne dirigere folk til visse utpekte områder. Først etter lange diskusjoner med partene ble man til slutt enige om premissene.

Under valget i 1997 førte dette til en drastisk reduksjon ved at under 1 000 benyttet det "tredje alternativ". Det førte til at mer enn 70 000 flyktninge-velgere i Rest-Jugoslavia bestemte seg for å stemme for sitt bosted i 1991. Majoriteten av disse kom fra områder som nå ble kontrollert av Føderasjonen.

Allerede i den første uken av registreringen ble det oppdaget uregelmessigheter, spesielt i den nordre delen av Republika Srpska (Banja Luka-området). Dette gikk spesielt på falsk-produserte papirer om byborgerskap og press for å stemme på spesielle partier. Registreringen ble midlertidig stanset for å kunne gi bedre opplæring av registreringsteamene. OSSE annonserte dessuten nye kontrolltiltak, samtidig som man foretok spesielle kontroller.

Registreringen var viktig for OSSE. Man hadde gjennom denne kunnet forutse en del problemer og partenes forsøk på manipulering. På bakgrunn av disse indikasjonene kunne OSSE ta sine forholdsregler i tide. På OSSE sin sentrale database i Sarajevo lå det inne mer enn 2.5 millioner navn. 2,08 millioner registrerte seg for å stemme i Bosnia (54 % for å stemme i Føderasjonen og 46 % i Republika Srpska) og 420 000 utenfor landets grenser³⁹. Av de stemmeberettigede utenfor landet registrerte 78 % seg.

Et *uheldig forhold ved registreringen* var at de styrende partier mottok registreringslistene i god tid på forhånd, og de kunne derfor ved å se på navnene identifisere etnisk tilhørighet, og derved

³⁹ ICGs rapport.

lese seg til hvilken støtte de kunne regne med i de forskjellige kommuner. Man visste med stor sikkerhet at de fleste ville stemme på sine nasjonalistiske partier. Med et så forutsigbart resultat, kunne partene der de følte seg utsatt, true OSSE med bl a boikott for å få innrømmelser.

I enkelte viktige byer var registreringsprosenten oppe i 95 %, noe som nok skyldes god organisering og påtrykk fra de enkelte partier.

Ut fra registreringen så man for seg at det kunne bli 8 kommuner med "kommunestyre i eksil", dvs at flertallet ikke var bosatt innen kommunen. Det var *kun i én* kommune, Tuzla, hvor en ikke nasjonalistisk koalisjon, kunne vinne. I Bihac-området ville det bli en bitter intern muslimsk kamp mellom tilhengerne av Fikret Abdic sitt parti DNZ og SDA.

Et uheldig forhold var også at de lokale valgkommisjonene ble dominert av det styrende parti på stedet, så også de lokale valgstabene. Uregelmessigheter førte også til at medlemmer (av valgkommisjonene) ble strøket.

Det ble også denne gang fra de lokale myndigheter regissert overgrep og trakassering for å forhindre at folk kom tilbake for å bosette seg. I Drvar (b-kroatisk) førte tilfeller av husbrenning til at kandidater ble strøket. Da dette ble kjent i resten av landet, ble det mindre av slike hendelser. Det var også tilfeller av at de kommunale myndigheter ikke ville gi identifikasjonspapirer til de som returnerte.

I valgkampen konsentrerte partiene seg om sine egne etniske grupper. Det var fortsatt ikke enkelt å drive valgkamp i andre etnisk-kontrollerte områder, men alt gikk stille og rolig for seg med få valgmøter og minimalt med vold.

I Republika Srpska var valgkampen preget av maktkampen mellom President Plavsic som hadde kontroll over den vestre delen rundt Banja Luka og "Pale-klikken" rundt Momcilo Krajisnik (serbisk representant i det felles presidentskapet som ble støttet av tidligere president Radovan Karadzic) som fortsatt hadde et fast grep på den østre delen av landet, og som dessuten hadde kontroll over Parlamentet og Regjeringen. Presidentens nye parti "Det serbiske folks allianse (SNS)" var ikke blitt registrert i tide, og hun måtte derfor fortsatt støtte seg på de mindre b-serbiske opposisjonspartiene.

Muslimene hadde fortsatt best kontroll over diplomatiet, og de nådde derfor best frem til flyktingene som oppholdt seg utenfor landets grenser. De fleste av disse var også muslimer.

Når det gjaldt den økonomisk støtte fra OSSE, ble det i 1997 gitt mindre enn en tredjedel av det som ble fordelt året før. De tre ledene partier fikk denne gang ingenting, siden de likevel fikk store bidrag basert på sin representasjon i Parlamentet. Pengene ble nå brukt til støtte av uavhengige kandidater og opposisjonspartier. Uavhengige kandidater fikk innledningsvis 4000 DM, og deretter dekket påbeløpte utgifter. Opposisjonspartiene fikk i h t hvor mange valgkretser de stilt opp i, og antall kandidater de fikk ved valget i 1996.

OSSE hadde i denne valgkampen fulgt en langt mer bestemt linje ovenfor partene. Det ble strøket så mange kandidater at valget enkelte steder så ut til å kunne utviklet seg til å bli en farse. Organisasjonen måtte derfor i sluttfasen enkelte steder gi etter for et visst press.

Under valgforberedelsene hadde det vært et meget tett og godt samarbeid mellom de internasjonale organisasjonene. Selv om valgopplegget var OSSEs ansvar, var nok SFORs bidrag under forberedelsene helt avgjørende. De påtok seg bl a ansvaret for opplegg og gjennomføring av stabsøvelser, som gikk direkte på deltagerens ansvar og oppgaver så vel under forberedelsene som ved gjennomføringen av selve valget. SFOR hadde også til enhver tid fast avgitte offiserer til OSSE. I de siste ukene før valget var det dette som hadde høyeste prioritet innen SFOR sitt hovedkvarter.

6.1.2 Media

Ved innledning av valgkampen hadde ikke mediasituasjon endret seg mye fra 1996 og landet var fortsatt delt i tre etter etniske linjer. De ledende politiske partier hadde en dominerende innflytelse. Kringkasting av ekstrem propaganda og hatske uttalelser, spesielt fra SRT i Pale og HVT i Mostar, var karakteristisk for valgkampen, og velgerne fikk ingen saklig informasjon. Bosniske flyktninger i Europa var avhengig av bosnisk TV og den ukentlige utgaven av avisen Ljiljan, som begge støttet SDA.

Opposisjonspartiene hadde fortsatt problemer med adgang til media. OBN og Radio Fern skulle spesielt kompensere for dette, og Radio Fern sendte 24 timer i døgnet og rettet sine programmer mer og mer mot det forestående valg. Med SFORs hjelp ble det etablert sendere som også skulle rekke til Pale og andre steder i Republika Srpska. Disse stasjonene hadde imidlertid ikke den store appellen til hverken seere eller lyttere.

SRT demonstrerte stadig sin fiendtlighet ovenfor President Plavsic og sin støtte til hennes motstandere i Pale. Den 23 august ble SRT delt i en Banja Luka,- og en Pale-del, noe som reflekterte den pågående strid mellom de to grupperingene.

Media Development Office (MDO) arbeidet tett sammen med OSSE, SFOR og andre internasjonale organisasjoner for å koordinere sending av valginformasjon og gi objektive orienteringer i de mange kriser som oppstod.

Samarbeidet mellom MDO og de nasjonale radio,- og TV-stasjonene var imidlertid anstrengt. Bl a nektet HVT å respektere OSSEs påbud om ikke å bruke provoserende uttalelser, og de gav seg først etter at OSSE begynte å stryke deres kandidater fra listene. Språkbruken bedret seg etter hvert, men først etter at OSSE og SFOR grep inn i hvert enkelt tilfelle.

6.1.3 Valgobservatørens rolle

OSSE ansatte over hundre internasjonale jurister som skulle følge registrerings,- og valgprosessen. OSSE kontoret for "Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)" etablerte i mai en "Election Observation Mission (EOM)"⁴⁰ med deltagere fra 27 land. I alt var det 363 personer i Bosnia, og henholdsvis 30 i Rest-Jugoslavia og 44 i Kroatia⁴¹, som skulle følge hele valgprosessen fra registreringen til annonsering av resultatene, og lage en uavhengig evaluering som skulle oversendes direkte til OSSEs sjef i Bosnia.

⁴⁰ I 1996-valget var denne kalt CIM (Co-ordinator for International Monitoring).

⁴¹ EOMs rapport av 15 september 1997.

Under valget i 1996 var det kun 850 observatører fordelt på de ca 4 400 stemmelokaler, noe som innebar at observatørene oppholdt seg kun for en kort tid om gangen på hvert enkelt sted. De var heller ikke trent til å se etter de mer sofistikerte typer av forfalskning. Derfor ble CIM rapportene antagelig altfor positive når det ble uttalt at valget var vellykket. I ettertid hadde man registrert stor aktivitet og sannsynligvis mye uregelmessigheter i perioder når observatørene ikke var til stede. Ved dette valget ble det planlagt med at alle stasjoner skulle få fast tildelt personell. Dessuten var observatørene nå langt bedre forberedt og nye oppdaterte direktiver var blitt utgitt.

I 1997 ble 2450 rådgivere (Polling Supervisors) fra 39 nasjoner utplassert i Bosnia, og i tillegg en mindre gruppe på 150 i Rest-Jugoslavia og Kroatia⁴². Disse overvar hele prosessen fra stemmegivning til opptelling.

OSSE definerte oppgaver og ansvar for valgrådgiverne. Etter direktiver fra OSSEs valgoffiserer, skulle de bli gitt støtte og veiledning til det lokale valgpersonellet slik at PECs regler og prosedyrer ble forstått og fulgt. Dessuten skulle de overvåke opptellingen av stemmer, kontrassegnere aktivitetsrapporten sammen med valgstedets formann, overvåke pakking av valgmateriale og transporten av dette tilbake til OSSE. Uregelmessigheter eller problemer skulle umiddelbart tas opp med den lokale stab og rapporteres til OSSE. De internasjonale representantene skulle være en forsikring om at reglene ble fulgt, og derved gi troverdighet til valgprosessen. I tillegg var det akkreditert internasjonale,- og nasjonale observatører fra de politiske partiene i Bosnia.

6.2 Valgene

Under selve valget var det etablert ca 2 300 valgstasjoner i Bosnia, 83 i Rest-Jugoslavia og 67 i Kroatia⁴³. Det var opprettet 5 typer valgstasjoner:

- for de som ville stemme der de nå bodde
- for de som ville stemme på et annet sted enn der de nå bodde
- for de som kom for å stemme på det stedet hvor de hadde bodd tidligere
- for de som bodde utenlands og som kom for å stemme der de nå ønsket å bosette seg
- felles stasjon med kombinasjoner av ovennevnte

SFOR sammen med IPTF hadde prioritert kontrollen til de områder hvor man antok at problemer kunne oppstå. For at partenes militære styrker ikke skulle kunne påvirke valgene hadde man de siste to dager før valget innført forbud mot all øvingsvirksomhet, og de fikk heller ikke forlate brakkene på valgdagene. Det sikkerhetsmessige opplegget rundt valget virket meget bra, og det ble ikke rapportert om noen alvorlige episoder.

⁴² Tallene referer seg til OSSEs media guide.

⁴³ OSSEs media guide utgitt 8 september 1997.

Det oppstod også under dette valget enkelte administrative vanskeligheter med valgsteder som åpnet for sent, stemmesedler som ikke var tilgjengelig og valglokaler som var for små. I b-kroatiske og b-serbiske områder forekom det tilfeller av at velgere fra andre etniske grupper bevisst ble utsatt for provoserende behandling.

I rapporten fra de norske rådgiverne under valget⁴⁴, ble det blant annet pekt på tilfeller (eks Doboj) hvor formannen i valgkomiteen, som skulle vært opplært av OSSE, var helt uforberedt på oppgaven, og at rådgiveren i betydelig grad måtte overta hans oppgaver. Dette var nok et generelt problem at rådgiverne ofte fikk en langt mer aktiv rolle enn forutsatt. De som samarbeidet med kompetente og ansvarsbevisste lokale ledere, kunne imidlertid opptre i henhold til forutsetningene.

I et stemmelokale i Serbia ble alle som avgav stemme registrert med navn og registreringsnummer. Andre steder ble stemmesedler lagt i konvolutt med navn og adresse, og det forekom tilfeller hvor formannen i valgkomiteen noterte navn og kommune på de som avgav stemme i sin egen bok. Familiedirigert stemmegivning forekom også. Disse eksemplene var nok helst utslag av manglende forståelse for demokratiske valg.

I Bar i Montenegro var det 10-15 % som ikke fikk stemt på grunn av manglende stemmesedler for et flertall av kommunene.

Ved to stemmelokaler i Kosovo (PEC og Pristina) ble det registrert alvorlige uregelmessigheter. Blant annet forsøkte den stedlige ansvarlige å overtale rådgiveren til å akseptere at det ble lagt flere stemmesedler i boksen for at han selv ikke skulle miste jobben sin. En valgformann ble tatt i å legge ekstra registreringsskjemaer i en kommunekonvolutt, og dessuten forsøkte han å overtale rådgiveren til å akseptere ekstra stemmesedler for å få et annet resultat. I rapporten til OSSE ble det konkludert med at fremtidige valg i Kosovo virkelig trengte å bli overvåket.

Det ble også, som ved valget i 1996, registrert en fullstendig mangel på informasjon om de politiske partier til de bosniske velgere som kom fra Rest-Jugoslavia.

Rapporten bekreftet at valgene ble teknisk bra gjennomført, og at IPTF og det serbiske politiet arbeidet godt sammen med det sikkerhetsmessige opplegget på valgstedene.

I valgene fikk de nasjonalistiske partiene klart flertall, med 81 % av stemmene i Føderasjonen og 57 % i Republika Srpska. Partier/koalisjoner som representerte flere grupper fikk 6 % av stemmene landet sett under ett, og kun på ett sted, Tuzla, fikk de flertall (63 %).

Ett viktig poeng, var at resultatene fra valget skulle åpne opp for at DPs skulle få komme tilbake til sine opprinnelige hjemsteder. I seks kommuner (fem i Føderasjonen og en i Republika Srpska) resulterte valgene i at flertallet av representantene i kommunestyrene ikke var bosatt i kommunen (DPs). I 42 kommuner (14 i Føderasjonen og 28 i Republika Srpska) fikk DPs mellom 20 og 49 % av stemmene. I alle disse kommunene hvor andre grupper nå kom i flertall eller fikk en sterk representasjon, skulle det vise seg at implementeringen av valgresultatene ble meget vanskelig.

Som eksempel kan nevnes:

⁴⁴ Rapport fra de norske valgrådgiverne, utgitt av Instituttet for Menneskerettigheter.

- Drvar, med et dominerende b-serbisk flertall før krigen, men som nå var blitt 100 % b-kroatisk (de fleste av de tidligere innbyggerne bodde i Republika Srpska): Valget gav et b-serbisk flertall, og følgelig fikk de også borgermesteren
- Srebrenica, multi-etnisk med muslimene i flertall før krigen, nå med en tilnærmet 100 % b-serbisk befolkning: Her fikk muslimene 53 % av stemmene
- I Zepce med ca 90 % kroater, viste registreringen at stemmene ville bli fordelt med henholdsvis ca 48 % til muslimene og ca 51 % til b-kroatene. B-kroatene så mulighetene for at de kunne komme til å tape på grunn av et stort antall muslimske fraværstemmer og boikottet derfor valget. Resultatet ble at muslimene fikk 39 av 42 plasser i kommunestyret

Man kan i ettertid slå fast at muslimene ble valgets klare vinnere siden de kunne opptre samlet og skape koalisjoner, og fraværstemmene favoriserte også muslimene. B-serberne var splittet, og b-kroatene boikottet valgene flere steder. De ble derfor begge valgets tapere.

6.2.1 Godkjennelsen av valgene. Implementering av valgresultatene.

Implementeringen skulle bli den virkelige test på om lokalsamfunnene var modne for samarbeid over de etniske grenser.

Det ble lagt opp til en to trinns godkjennelse av valget. Først skulle PEC gi en teknisk verifisering, kommunevis, basert på godkjente valgresultater. Valget måtte ikke legitimere at kandidater som hadde blitt tatt for korrupsjon eller utpressing fikk en kommunal posisjon. OSSE, gjennom EASC, hadde identifisert 15 kommuner hvor det styrende parti før valget hadde iscenesatt uregelmessigheter i så stort omfang at kandidater ble strøket. Dette førte til at 30 toppkandidater fra SDS i 8 kommuner, 21 fra HDZ i 6 kommuner og 2 fra SDA i en kommune ble strøket fra listene.

OSSE skulle deretter gi den endelige godkjennelse på at kommunestyrene hadde konstituert seg og fungerte. Man måtte være restriktive for fortsatt å kunne opprettholde press på de lokale myndighetene, og det ble stilt klare krav til de nye kommunestyrene om konstituering, valg av ledelse og komiteer. Det skulle tas hensyn til de demokratiske prinsipper med mindretallsrepresentasjon, og valgte representanter som bodde i andre etnisk kontrollerte områder måtte ha uhindret adgang til å komme tilbake og bosette seg i kommunen. Heller ikke skulle det nyttes religiøse symboler mot andre grupper. Fristen for endelig godkjennelse ble fastsatt til 31 desember 1997⁴⁵. OSSE skulle også komme med konkrete sanksjoner ovenfor de kommunestyrene som ikke ble godkjent.

Til tross for at det også den gang hadde blitt oppdaget omfattende korrupsjon, utpressing og uakseptabel mediadekning godkjente PEC valgresultatene den 29 september. Ikke alle steder var dette helt uten diskusjon innen OSSE⁴⁶. Det viktigste argumentet for godkjennelse var at man ønsket at de lokale kommunestyre, flere av de multi-etnisk sammensatt, så snart som mulig

⁴⁵ Denne tidsfristen refererte seg til OSSEs mandat. Dette ble senere forlenget som også tidsfristen for endelig godkjennelse av valgene.

⁴⁶ EASCs formann anbefalte ikke å godkjenne valget i Srebrenica. OSSEs ledelse tok ikke dette rådet til følge, og valget ble godkjent.

kunne begynne å fungere. Et annet moment var at godkjenningen av valgene var en forutsetning fra Sikkerhetsrådet i FN for å løfte sanksjonene mot Republika Srpska og Rest-Jugoslavia.

For å overvåke implementeringen av valgresultatene ble det ved hvert av OSSEs regionale sentra etablert en "Election Results Implementation Committee (ERIC)" med medlemmer fra de viktigste internasjonale organisasjonene og fra partene. Disse komiteer skulle overvåke etableringen av kommunestyrene og rapportere til den nasjonale ERIC.

Under implementeringen av valgresultatene oppstod det bl a problemer med de mange muslimske SDA-ledede koalisjoner som gikk i oppløsning, og muslimene hadde problemer med å få gjennomslag for å bli representert i forhold til antall stemmer i kommunestyrene i Republika Srpska. Som følge av den interne strid mellom Banja Luka og Pale oppstod det mange steder uoverensstemmelser vedrørende sammensetningen av kommunestyrene. De interne serbiske problemene ble stort sett løst etter at Dodik ble statsminister som følge av valget i Nasjonalforsamlingen i november.

Mange av de nyvalgte kommunestyre-representantene fryktet, av meget gode grunner, for sin egen sikkerhet når de skulle flytte tilbake til steder der en annen etnisk gruppe nå hadde makten. Som eksempel på slike problemer kan nevnes Drvar. Her regisserte b-kroatene alle tenkelig hindringer: bl a hadde hæren en av sine brigader forlagt med familier i tidligere b-serbisk-eide hus. I februar 1998 ble ca 20 hus i området satt i brann, og mistanken ble rettet mot de kroatisk militære.

I Srebrenica hadde man samme problematikken som i Drvar. Flertallet av de valgte representantene kom i busser fra andre siden av IEBL. Ved det første konstituerende møte i kommunestyret forlot muslimene stedet etter 15 minutter da b-serberne spilte sin nasjonalsang. Andre eksempler på provoserende handlinger var å la en serbisk ortodoks prest velsigne forsamlingen.

I Cajince (Republika Srpska) fikk de valgte muslimske representantene bilvinduer knust. I Cazin og Velika Kladusa nektet den regionale (kanton) Innenriksminister å garantere for sikkerheten til DNZ sine kandidater⁴⁷.

Den 28 februar 1998, vel 5 måneder etter valget, hadde fortsatt kun 106 av 136 kommuner mottatt OSSEs endelige godkjenning. For de resterende 30, som ikke selv hadde maktet å konstituere seg i h t OSSE sine krav, ble saken oversendt OHR for mekling. PR 25 mars var 127 av de 136 bystyrene godkjent. 11 valgte bystyremedlemmer hadde blitt fjernet på grunn av motstand mot å la folk få flytte tilbake, og enkelte partimedlemmer ble fratatt retten til å virke i kommunale organer.

Srebrenica var den eneste kommunen som ikke fikk endelig godkjenning. Her benyttet HR sin rett til å oppløse kommunestyret og innsette et midlertidig "Executive Board"⁴⁸.

⁴⁷UN Mission i Bosnias ukerapport 27 oktober -2 november. Disse stedene ligger i Bihac-lommen i nordvest, hvor muslimene stod mot hverandre. Abdic sitt parti DNZ fikk her stor oppslutning ved valgene.

⁴⁸EASCs rapport av 4 november 1998.

6.3 Erfaringer

Kommunevalgene i Bosnia i 1997 var de mest kompliserte som hadde vært gjennomført, og ingen valg hadde heller vært utsatt for en slik omfattende overvåking. Valgene hadde generelt gått teknisk greit. Det lokale politiet ble stort sett berømmet for ro og orden på valgstedene. PEC sine reviderte regler for registrering og gjennomføring av valgene hadde redusert mulighetene for korrupsjon og manipulering.

At de fleste uregelmessigheter oppstod i de b-serbiske og b-kroatiske områdene kom ikke som noen overraskelse. Begge grupper ønsket å opprettholde nåværende bosettingsstruktur som var et resultat av den etniske rensningen. Det var også tilfeller av "velgerdirigering" spesielt til områdene i Republika Srpska som tidligere hadde hatt muslimsk flertall (eksemplet med Brcko). B-serberne trengte ikke stemmer der hvor de allerede hadde et sikkert flertall.

Med den detaljerte registreringsprosessen *ble valgresultatene til en stor grad forutsigbare*, og de store partiene benyttet seg av dette til å skape vanskeligheter for OSSE i enkelte valgdistrikter.

OSSEs spesielle representant for EOM, Mr Javier Ruperez, sa i sin vurdering umiddelbart etter valget bl a.: "alle visste at disse kommunevalgene ikke var av den standard som forventes av demokratiske valg slik vi kjenner de. De var på mange områder ikke perfekte. Vi må imidlertid bedømme dem ut fra at det var etter en krig, og fredsavtalen (DA) var ikke fullt ut implementert, spesielt på områder som bevegelsesfrihet, retur av DPs og frie media. Dessuten ble valget gjennomført i skyggen av et stort antall krigsforbrytere som fortsatt var til stede og hadde stor innflytelse i samfunnet. Mot denne bakgrunnen var det positivt å registrere at det ikke ble rapportert noen alvorlige hendinger, og at så mange møtte frem for å avgi sin stemme. Gjennomføringen av disse valgene var en betraktelig forbedring sammenholdt med valgene i 1996, og viste at det var riktig at kommunevalgene den gang ble utsatt"⁴⁹.

Carl Bildt, som var HR til sommeren 1997, karakteriserte valgene som "calm, orderly and dignified". Han sa ingen ting om "free and fair"⁵⁰.

Mr Javier Ruperez understreket også at valgene ikke kunne ha blitt gjennomført dersom ikke SFOR hadde etablert et nødvendig stabilt miljø, og dessuten hadde bidratt med avgjørende støtte på logistikk-siden. Han fremhevet også det utmerkete militær-sivile samarbeid takket være OSSE og SFOR.

Valgene viste en klar splittelse innen Føderasjonen mellom muslimene og b-kroatene

Valgprosessen, og i enda større grad implementeringen av valgresultatene, hadde vært en stor utfordring for ånden og teksten i DA. Nasjonalistiske og etniske interesser ble ofte satt foran fellesskapets behov. Partene prøvde hele tiden å diktere sine egne betingelser og oppførte seg mange ganger uansvarlig gjennom hele prosessen. Der valgresultatene ikke passet de ledende politiske partiene ble implementeringen sabotert. Svaret fra de internasjonale organisasjonene var at forutsetningen for hjelp og støtte til oppbyggingen ble gjort betinget av at valgresultatene i den enkelte kommune ble implementert.

⁴⁹ EOMs Assessment utgitt 15 september 1997.

⁵⁰ ICG s rapport om valgene.

Man hadde også håpet at når de valgte kommunestyrerepresentantene flyttet tilbake, så ville andre DP's følge etter. På grunn av manglende vilje fra partene gav nok ikke valgene den effekt som man hadde forutsatt.

Selv om det hadde vært en del tilfeller av bevist manipulering, var folk stort sett ansvarsbevisste og entusiastiske over å få lov til å være med i valgprosessen.

7 VALGET PÅ NY NASJONALFORSAMLING I REPUBLIKA SRPSKA

7.1 Det politiske klima i Republika Srpska

Under sommeren 1997 utviklet det seg full splittelse mellom Momcilo Krajisnik og hans støttespillere i Pale, og President Plavsic som hadde sin maktbastion Banja Luka. Som nevnt hadde hun blitt ekskludert fra SDS og hadde dannet sitt eget parti SNS (Det serbiske folks allianse). Både Nasjonalforsamlingen og Regjeringen var Pale-dominert, og stod i de fleste saker mot Presidenten. Den vanskelige parlamentariske situasjonen, som følge av nevnte motsetninger, førte stadig til politiske kriser. Bl a ble Innenriksminister Kijac av Presidenten avsatt da han etter hennes mening saboterte et pålegg om å foreta undersøkelser om korrupsjonsanklager mot en del av "Pale klikken".

Dette valget skulle opprinnelig ikke vært avholdt før i 1998, men for å få slutt på lederkrisen benyttet President Plavsic seg av sin rett til å oppløse Nasjonalforsamlingen som var blitt valgt året før. Det var selvsagt også Presidentens håp at støtten fra folket etter hvert skulle svinge til hennes fordel, og at sammensetningen av den nye Nasjonalforsamlingen ville gjøre det mulig å overføre makten fra Pale til Banja Luka.

Med de antiholdningene mot de internasjonale organisasjonene som hadde eksistert i store deler av Republika Srpska, hadde det hittil vært umulig å få til noe samarbeid, og følgelig hadde nesten all hjelp gått til Føderasjonen. Det ble gitt nedslående rapporter om den økonomiske og sosiale tilstanden, spesielt i den Pale-kontrollerte delen.

President Plavsic hadde fra sommeren 1997 signalisert en positiv holdning til SFOR og de andre internasjonale organisasjonene, og hjelp og støtte ble nå gitt til de kommuner som åpnet opp for samarbeid. Det internasjonale samfunn ønsket nå å "bygge opp" President Plavsic foran den forestående valgkampen. Presidenten reiste på utenlandsbesøk, det første til den franske presidenten, og mottok selv statsledere i Banja Luka. Hun var ofte på besøk hos Milosevic i Beograd. Om dette var for å vinne hans støtte, eller om hun ble "innkalt" er vel ikke godt å si. I denne fasen spilte nok Milosevic en viktig rolle i forsøket på å minske striden mellom de to partene.

7.2 Valgforberedelsene

Den 21 oktober aksepterte nasjonalforsamlingen i Republika Srpska OSSE sitt forslag om at valget skulle holdes 23 november. Man var enige om at dette skulle være et ekstraordinært valg, men likevel holdes i samsvar med vedlegg 3 i DA. Dette ville bli et enklere valg, fordi man bl a kunne benytte seg av registreringen som ble gjennomført forut for kommunevalgene tidligere på

året. De b-serbere som hadde registrert seg i Føderasjonen fikk ikke delta, mens muslimer og b-kroater registrert i Republika Srpska selvsagt deltok. Eneste bekymring var at november kunne bli noe sent på året med dårlig vær og vanskelige kjøreforhold, noe som lett kunne innvirke på valgoppmøtet og skape problemer for gjennomføringen.

Pale-fraksjonen ønsket at det samtidig skulle være presidentvalg. Saken ble brakt inn for Republika Srpskas høyeste rettsorgan som fortsatt var Pale-dominert, og med vold og trusler overfor dommerene som var lojale mot President Plavsic fikk Pale medhold. Avgjørelsen ble underkjent av Presidenten, og med støtte fra det internasjonale samfunn ble det heller ikke noe presidentvalg.

En stor og viktig sak under valgkampen gikk på hvem som skulle ha kontroll over politiet. Dette var viktig i kampen mot å bekjempe kriminaliteten som var en av President Plasic sine viktigste saker. Man visste at politiet fortsatt støttet den kriminelle virksomheten som spesielt foregikk i den Pale-dominerte delen av Republika Srpska. Med støtte fra SFOR fikk Presidenten etter hvert kontroll med politiet i den vestre del av Republika Srpska, men det var fortsatt et skarpt geografisk skille. At striden var bitter opplevde man for eksempel i Prnjavor (like ved Derventa) da de to politistyrkene for første gang, den 23/9, skjøt på hverandre.

Et annet spenningsmoment var hvordan de militære ville stille seg. Det hadde hele tiden vært en kamp om de militæres gunst. I ettertid kan man konstatere at de stort sett holdt seg nøytrale.

7.2.1 Media

Striden mellom Pale og Banja Luka gikk også på kontrollen med de elektroniske media. Avisene hadde liten distribusjon og ble sett på som relativt dyre. Srpska Televisjon (SRT) var delt mellom et studio i Banja Luka, kontrollert av Presidenten og et studio i Pale som var lojale mot Krajisnik og Karadzic. Etter Sintra møtet til "Peace Implementation Council" i slutten av mai ble HR gitt fullmakt til å gripe inn slik at media forholdt seg til teksten i DA, og under forberedelsene til det forestående valget tok HR for *første gang* skikkelig tak i mediasiden. Etter gjentatte advarsler, med bl a brutte løfter fra SRT om å gi OHR/SFOR en time i beste sendetid, og for å få satt en stopper for de uakseptable, ensidige og løgnaktige utfall mot SFOR, det internasjonale samfunn og politiske motstandere, ble SFOR bedt om å ta kontrollen over SRTs 4 Pale-kontrollerte sendere i oktober 1997. Stasjonene ble regelrett okkupert (operasjon Bosanova), eller for å bruke SFORs ordvalg, kontrollert av militære enheter.

For at alle parter skulle få adgang til media, ble det under HRs ledelse etablert en egen satellittsender (Harris) som rakk frem til alle i hele Republika Sprska. OHR arbeidet her sammen med OSSE og SFOR, og bidro på denne måten til å etablere et fritt og åpent media i landet. SRT ble satt under internasjonal kontroll og omstrukturert for å bli i samsvar med demokratisk standard for kringkasting.

OHR støttet også organisasjonen "Open Broadcast Network (OBN)" som var en internasjonalt finansiert kanal ment å kunne gi informasjon til alle deler av landet.

7.3 Valget og konsekvensene av dette

Ved valget mistet SDS sin dominerende stilling, men det ble fortsatt største partiet med 24 av de 83 plassene i Nasjonalforsamlingen. Den SDA-ledede muslimske koalisjonen fikk 16, mens Presidenten sitt parti SNS og det ultranasjonalistiske SRS⁵¹ fikk 15 hver. Resterende plasser gikk til b-serbiske småpartiene. Ingen b-kroater ble innvalgt. Den 27 desember møtte så Nasjonalforsamlingen for første gang.

Valgresultatet betydde at SDS/SRS som til nå hadde dominert Nasjonalforsamlingen kom i et knapt mindretall og at President Plavsics parti, sammen med tre mindre, moderate b-serbiske partier, og med støtte av den muslimske koalisjonen (SDA-ledet) fikk et parlamentarisk grunnlag for å kunne danne en regjering. Da Dodik ble lansert som statsministerkandidat, gikk HR åpent ut og støttet han fra første stund⁵². Regjeringsskiftet førte til at Pale etter hvert mistet noe av sin innflytelse.

Dette valget hadde ikke vært like viktig for landet som helhet, men det var absolutt påkrevet for å løse opp i den vanskelige politiske situasjonen i Republika Srpska.

Den nye regjeringen måtte føre en hårfin balansepolitikk for ikke av sine egne å bli beskyldt for å være pro-muslimsk. De vanskeligste sakene som nå måtte løses var først og fremst kontrollen med politiet, som fortsatt hadde sin lojalitet splittet mellom Pale og Banja Luka. Like vanskelig ville det bli å finne en løsning på integreringen av de ca 70 000 muslimer som ville tilbake til Republika Srpska. Her stod oftest b-serberne samlet og steilt mot muslimene. I saker med klare etniske motsetninger følte muslimene seg presset. De viste selvsagt at alternativet til en Dodik regjering, var en SDS/SRS-dominert regjering som ville bli langt mere muslimsk fiendtlig⁵³, og i valget mellom to onder måtte de velge det alternativet som var minst ufordelaktig.

Etter at Dodik ble utnevnt til statsminister ble det opprettet flere nye grenseoverganger til Kroatia som førte til at det utviklet seg nye handelsforbindelser i grenseområdene. Det betydde nye jobber, spesielt i den vestre delen et område som hadde stor arbeidsløshet på grunn av de mange serbiske flyktningene som tidligere hadde bodd i Kroatia. Dessverre førte åpningen av grensene også til mye illegal virksomhet, smugling m m.

Kroatene opprettet også et konsulat i Banja Luka etter at den kroatisk ambassadør hadde vært der på besøk.

Det var også eksempler på kirkelig forbrødring mellom de katolske kroater og de greskortodokse serbere. 17 mars 98 var det et møte mellom to biskoper i Tuzla, som senere ble fulgt opp med et kirkemøte i Banja Luka. Her uttrykte de to biskopene beklagelse over det som hadde skjedd under krigen, og appellerte til forsoning, bevegelsesfrihet og dialog mellom de respektive

⁵¹ Partiet til Nikola Poplassen som senere ble valgt til President i Republika Srpska i 1998.

⁵² Dodik representerer et av de mindre og mere moderate serbiske partier, SNSD som fikk to av de 83 plasser i parlamentet.

⁵³ Den nye politiske situasjonen i Republika Srpska førte også til problemer for SDS og SRS. De må begge tenke frem mot å markere seg foran neste valg. Enkelte spådde at SDS kunne komme til å forsvinne, ved at deres velgere enten i fremtiden ville gå til SNS for å få beholde sine maktposisjoner, og at de mest radikale elementer vil stemme SRS.

religiøse grupper. De ba om beskyttelse for de to "Søsterkirkene" fra politisk manipulering, og fordømte misbruk av religiøse symboler.

8 OPPSUMMERING/KONKLUSJONER

I hvilken grad bidro disse tre valgene til å fremme stabilitet og demokratisk utviklingen i Bosnia?

Det synes klart at det faktum at valgene ble gjennomført så bidro dette til en positiv utvikling. President,- og parlamentsvalgene 1996 ga som ventet ingen nye nasjonale ledere, og de gamle var fortsatt opptatt av de samme tanker og mål som de hadde under krigen, og tenkte kun fordeler for sin egen etniske gruppe. De som ble valgt inn i landets presidentskap⁵⁴, som skulle være landets ledende utøvende organ, var ikke villige til å ta de beslutninger som de i h t DA hadde forpliktet seg til. I viktige saker for landet kunne de nok, etter press fra det internasjonale samfunn, enes om generelle formuleringer, men man kom ingen veg siden partene ikke viste vilje til å bidra med å omforme de generelle vedtak til konkret handlinger.

På grunn av denne handlingslammelsen fra landets styrende organer mistet det internasjonale samfunn etter hvert tålmodigheten og HR fikk mandat til å gripe inn med konkrete tiltak⁵⁵. En slik maktutøvelse fra det internasjonale samfunn ble ofte en sovepute for partene. Det var langt enklere og lettere å forklare sine egne at "dette var de påtvunget av andre", og på den måten slapp de å ta belastningen ved selv aktivt å bidra til et kompromiss.

Det viktigste ved valgene i 1996, var vel at det internasjonale samfunn nå fikk offisielle, valgte representanter å forholde seg til, og ikke minst at man hadde maktet å gjennomføre valgene slik DA forutsatte. Dette valget ga også OSSE meget nyttige erfaringer som skulle komme godt med ved de senere valg. Hvorvidt valgene bidro til en demokratisk utvikling er vanskelig å si.

Resultatet fra lokalvalgene høsten 1997 ble sett på som det som skulle bringe flyktingene og DPs tilbake slik at det multi-etniske samfunn, som man hadde før krigen, kunne gjenopprettes. Dette skulle være starten på utviklingen av lokaldemokratiet i landet.

Men både serbere og kroater hadde kjempet en krig for å befri territorier for mennesker med en annen etnisk tilhørighet. Dersom man nå tillot at folk fikk vende tilbake, ville det forrykke den demografiske og politiske strukturen som de med maktmidler hadde skapt gjennom krig og terror. Det var således langt mellom det partene hadde lovet i DA, og det som var realitetene i de holdningene som fortsatt eksisterte hos de fleste politiske lederne.

Det viste seg også at implementeringen av resultatene fra kommunevalgene tok mye lengre tid, og ble langt mer problematisk enn det man innledningsvis trodde. Valget førte på ingen måte til den tilbakeflyttingen som man hadde håpet på.

⁵⁴ En fra hver av de etniske grupper, muslimene b-kroatene og b-serberne.

⁵⁵ Som eksempler kan nevnes bilskilter og nytt nasjonalt flagg.

Parlamentvalget i Republika Srpska var ikke forutsatt holdt i 1997, men ble nødvendig å gjennomføre for å få løst opp i den "parlamentariske floken" på grunn av den bitre striden som etter hvert utviklet seg mellom President Plavsic og Krajisniks støttespillere. Det var nødvendig å få en regjering, utpekt av Presidenten, basert på et flertall i Parlamentet, slik som forfatningen forutsatte. Valget gav med ytterst knepen margin det resultatet som det internasjonale samfunn hadde håpet på, at de ultra-nasjonalistiske krefter som hittil hadde dominert, mistet noe av sin innflytelse. Resultatet betydde at Republika Srpska nå ble mer akseptert av det internasjonale samfunn.

Hva hadde man ellers lært ?

Tidspunktet for gjennomføringen av valg er viktig. Parlament-, og presidentvalgene ble gjennomført 9 måneder etter fredsavtalen ble underskrevet slik DA krevde. Enkelte kritikere mente at dette valget kom for tidlig. Den demokratiske utviklingen var ikke kommet langt nok, og valgene bidro til å legitimere de som gjennom krig og terror hadde kommet i en maktposisjon.

Kommunevalgene ble gjennomført 17 måneder etter at DA ble underskrevet, utsatt flere ganger på grunn av at forholdene, etter OSSEs mening, ikke tilfredstilte de minimumskrav til demokratisk utvikling og stabilitet som DA forutsatte.

Tidspunktet for valgene vil alltid være en avveining mellom ønsket om tidligst mulig, og om utviklingen er kommet langt nok til at det er mulig å gjennomføre "frie og demokratiske valg". I ettertid synes OSSEs avgjørelser om tidspunktet for gjennomføring av valgene rimelig godt begrunnet. Erfaringene fra de første valgene i Bosnia tilsier vel også at det kreves et minimum på 6 måneder for å kunne gjennomføre de tekniske forberedelser på en forsvarlig måte.

DA legitimerte den etniske deling av landet, ved at den beskrev hvordan makten i de styrende organer skulle fordeles mellom de etniske gruppene. Dette betydde at man også fikk et valgsystem hvor kandidatene kun trengte stemmer fra en etnisk gruppe for å bli valgt.

Dersom man ønsker å skape et nytt politisk klima i landet ved å gjenopprette et multi-etnisk samfunn som baserer seg på tillit mellom menneskene på tvers av de etniske skillelinjene, trenger man et nytt valgsystem hvor det kreves at kandidatene for å bli valgt, også må ha støtte fra de andre etniske grupper.

For øvrig har man vel erfart at begreper som "demokratisering og frie valg" i et konfliktområde gis forskjellig innhold. Løfter og forpliktelser gitt av partene ved undertegning av avtaler betyr lite. Det er derfor helt nødvendig at organisasjoner som OSSE må ha støtte i et maktapparat som gjør det mulig å gjennomføre de beslutninger som det "internasjonale samfunn" har tatt. Valgene i Bosnia ville aldri kunne ha blitt gjennomført, slik som forutsatt, uten IFOR/SFORs nærvær og støtte.

APPENDIKS

A LISTE OVER FORKORTELSER

CIM	Co-ordinator for International Monitoring
DA	Dayton-avtalen
DP	Displaced person
EASC	Election Appeals Sub-commission
EOM	Election Observation Mission
ERIC	Election Results Implementation Committee
HDZ	Den kroatiske demokratiske union
HR	The High Representative
HVT	Kroatisk TV
JMC	Joint Military Commission
ICTY	International Criminal Tribunal for Yugoslavia
IEBL	Inter-Entity Boundary Line
ICG	International Crisis Group
IFOR	Implementation Force
IPTF	Den internasjonale politistyrken
LEC	Local Election Commission
MDO	Media Development Office
MEC	Media Experts Commission
NAC	Det nordatlantiske råd
NGO	Non-Governmental Organisation
OHR	The Office of the High Representative
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
PEC	Provisional Election Commission
PfP	Partnerskap for fred
PIC	The Peace Implementation Council
SCMM	Standing Committee for Military Matters
SDA	Bosnias parti for demokratisk handling (Democratic Action)
SDS	Det serbiske demokratiske parti
SFOR	Stabilization Force
SNS	Det serbiske folks allianse
SRT	Republika Srpska TV
T&E	Train & Equip-programmet
UDI	Utlendingsdirektorates informasjonstjeneste
UNHCR	FNs Høykommissær for flyktninger
ZOS	Zone of Separation

B KART OVER BOSNIA



C REFERANSER:

Bosnia and Herzegovina, Essential Texts (bl a Dayton-avtalen) utgitt av Office of the High Representative (OHR).

Election Observation Mission sin rapport om valgene i Bosnia september 1997, datert 15 september 1997.

Election Appeals Sub-Commission sine rapporter av 5 august 1997, 31 juli 1997 og 18 september 1998.

European Community Monitor Mission, UN Mission in Bosnia and Herzegovina, div rapporter vedr valget i 1997.

International Crisis Group (ICG) sin rapport av 22 september 1996 om valgene i Bosnia

ICGs rapport av 31 oktober 1997, "A Review of the DPA`s Implementation"

ICGs rapport av 15 desember 1997 "A Peace, or just a Cease Fire ?"

ICGs rapport av 10 mars 1998, "Changing the Logic of Bosnian Politics.

Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina 13 og 14 september 1997, utgitt av Menneskerettighetsinstituttet i Oslo (udatert)

OHRs rapport til FNs Generalsekretær som dekket perioden fra desember 1996 til mars 1997.

OSSE-rapporter vedr forberedelsene til og gjennomføringen av valget, datert (1997) 12 august, 19 august, 8 september (Media Guide) og 30 oktober.

Tone Bringas artikkel i Øst-Forum, nr 2 1996, om utviklingen i Føderasjonen

UDI, aktuell info nr 2/1994,.

Rapporten er ellers bygget på diverse interne rapporter utgitt i SFORs hovedkvarter, og egne erfaringer fra tjenesten i hovedkvarter fra april 1997 til april 1998.