



**Organization for Security and Co-operation in Europe
High Commissioner on National Minorities**

www.osce.org/hcnm

Innlegg av

Ambassadør Knut Vollebæk

OSSEs høykommissær for nasjonale minoriteter

MAIHAUGENKONFERANSEN 2008

”De nye minoritetene i Europa – hvordan ruste oss til dette møtet?”

Maihaugsalen, Lillehammer, torsdag 8. mai 2008

Kjære alle sammen. Takk for invitasjonen til å delta på denne konferansen som har som tema et av de viktigste spørsmålene vi i dag møter, både her i Norge og i Europa forøvrig.

”Vi kan ikke tillate en muslimsk republikk i Europa,” sa Milosevic til meg da jeg møtte ham i 1993 for å få hjelp til et hemmelig forhandlingsmøte i Oppland, nærmere bestemt på Beitostølen, mellom kroater og serbere som kjempet om kontrollen i den vestlige delen av Kroatia. Milosevic likte ikke kroatene, men han hatet de bosniske muslimene, og håpet antagelig at en avtale mellom kroatene og serberne kunne gi kroatene et overtak i Bosnia. På mange måter kan man si at krigene på Balkan var et forsøk på å flytte grenser etter etnisitet. Med de forferdelige konsekvensene dette fikk, og med fortsatt konflikt og usikkerhet flere steder i området, vil de aller fleste av oss mene at slike forsøk er forkastelige.

Denne holdningen var også bakgrunnen for at Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE), forløperen for organisasjonen OSSE, i 1992 vedtok å opprette en stilling som Høykommissær for nasjonale minoriteter. Krigen på Balkan hadde satt Europa i sjokk over at vår verdensdel på nytt kunne falle tilbake til et reaksjonsmønster som vi trodde vi hadde gjort oss ferdig med ved avslutningen av annen verdenskrig. Det var klart at utfordringene ikke bare gjaldt Balkan. Mange land i Europa har et stort antall ulike etniske grupper innenfor sine grenser. De fleste konfliktene i nyere tid er intra-etniske og ikke mellom-statlige. Ikke minst har de tidligere Sovjetrepublikkene et konglomerat av etniske grupper innen sine grenser. Derfor har Høykommissæren aktivt engasjert seg i å forebygge konflikter mellom majoritet og minoriteter i en rekke av OSSEs deltakerland.

Til tross for dagens multi-etniske realitet, fortsetter en akademisk debatt basert på en teori om etnonasjonalisme: om hva som historisk sett har vært vanligst og mest stabilt, enten stater avgrenset til hovedsakelig en etnisk gruppe eller flerkulturelle stater. I en artikkel kalt ”The Enduring Power of Ethnic nationalism”, med undertittel “The Clash of Peoples. Why ethnic nationalism will drive global politics for generations” i tidsskriftet *Foreign Affairs* for mars/april i år, skriver professor Jerry Z. Muller bl.a.: ”The creation of a peaceful regional order of nation-states has usually been the product of a violent process of ethnic separation. In areas where that separation has not yet occurred, politics is apt to remain ugly”.

Etter annen verdenskrig har Europa gjennomgått en dramatisk endring i etnisk balanse med innvandring fra Asia, Afrika og Midtøsten. Noen av disse gruppene er blitt vel integrert og har hatt suksess i sine nye hjemland, men mange, ikke minst muslimske grupper, er fortsatt dårlig integrert. Dette kan ha ulike årsaker. Noe skyldes diskriminering, men noe skyldes nok også troen på at immigrantene bare skulle komme for en begrenset tid og så vende tilbake til sine hjemland og derfor burde opprettholde kontakten hjemover gjennom språk og kultur. Slik sett har innvandringen til Europa vært annerledes enn den tradisjonelle innvandringen til USA, hvor de som kom klart gav uttrykk for at de ønsket å bli amerikanere. Amerika var det lovede land. Målet var å bosette seg der for godt. USA er den store smeltedigel. I Europa har man derimot sett en større grad av parallelle etnosentriske samfunn innen storsamfunnet. Muller mener at man vil kunne oppleve en gjenoppvåkning av tradisjonelle etnisk-nasjonale identiteter i Europa hvis muslimske immigranter ikke assimileres, men i stedet utvikler sterk gruppeidentitet etter religiøs tilknytning. Etnonasjonalismen presenteres som en konsekvens av den moderniseringen våre samfunn gjennomlever, og, hevder Muller, den vil styrkes etter hvert som moderniseringen vinner frem.

Med økt globalisering mener Muller at vi vil oppleve at rikere og mer produktive regioner vil prøve å fjerne seg fra fattigere og mindre produktive. (Disse dagers nyhetsmeldinger fra Bolivia gir ham rett i det). Klart homogene områder vil kunne prøve å oppnå uavhengighet, noe som lett kan provosere frem voldelige reaksjoner fra dem som støtter status quo. Med utgangspunkt i forholdene for en del tidligere kolonier hvor statsdannelsene er relativt nye og grensene går tvers gjennom tradisjonelle etniske grupper, mener Muller at samfunnene vil kunne splittes etter etniske linjer. Han viser til at etnisk vold gjør det vanskeligere å holde rivaliserende grupper sammen innen det samme samfunnet etter en slik konflikt. Etter hans syn skaper dette et dilemma for dem som går inn for humanitær intervensjon, fordi gjenoppbygging og fred krever kostbare og langvarige militære operasjoner fra det internasjonale samfunn for å få de ulike gruppene til å leve sammen. Kosovo er et eksempel fra vår del av verden, mens Kenya er et ferskt eksempel fra Afrika. Mullers konklusjon er derfor at "partition", deling, er den mest varige og humane løsningen. "It inevitably creates new flows of refugees, but at least it deals with the problem at issue", skriver Muller, og fortsetter med å beskrive hvordan det internasjonale samfunn på den mest humane måten skal hjelpe til med transport og økonomisk støtte til bosetting og økonomisk integrering av de menneskene som tvangsflyttes.

Gamle, gode Ibsen har så rett, så rett: "Når utgangspunktet er som galest, blir resultatet originalest". Det er viktig at vi snarest mulig imøtegår denne type akademisk debatt uten noen form for rot i virkeligheten. Det kan sikkert føres sannsynlighetsbevis for at mono-etniske enheter er mer stabile enn multi-etniske. Det kan sannsynliggjøres at felles kultur, inkludert felles språk og religion, også gir mer stabile samfunn. Hvis vi tar utgangspunkt i vår egen del av verden, vil det kunne argumenteres for at samfunn med liten forskjell mellom fattig og rik er mer stabile enn samfunn hvor det er store økonomiske forskjeller. Dette er ikke uinteressante observasjoner. Og de bør få konsekvenser. Men hvis man av slike observasjoner og analyser trekker den konklusjon at vi må deportere store folkegrupper for å skape homogene samfunn før vi får konflikter, er det misforstått konfliktforebygging. Snarere vil dette føre til at vi havner i nye enorme konflikter som vi ikke kan overskue konsekvensene av. Rent bortsett fra at det vil være ugjennomførlig i praksis.

Muller nevner selv et eksempel som etter min mening viser hvor håpløst hans delingsprosjekt er. I 1947 ble det indiske subkontinent delt i India og Pakistan. Flere hundre tusen mistet livet og femten millioner ble flyktninger. I 1971 gikk Pakistan som var grunnlagt på Islam, i oppløsning, da Bangladesh oppstod på basis av kultur, etnisitet og språk. Fortsatt er både India, Pakistan og Bangladesh preget av uro. Imidlertid har India som er mer multietnisk, multikulturell og multireligiøs enn de to andre, greid seg best. Kanskje viser dette at stabilitet ikke i hovedsak må eller kan baseres på etnisitet, men også avhenger av andre elementer som politiske, økonomiske og sosiale forhold.

I sin bok "Identity and Violence" skriver den indiske Nobelpris-vinneren Amartya Sen om sin opplevelse som 11-åring i Dhaka i 1944. Det var de fattigste hinduer og muslimer som ble offer for det meste av volden. Mens religion ble brukt for å skille mennesker, tilhørte ofrene ofte den samme sosiale klassen eller gruppen uansett religiøs tilhørighet. Kategoriseringen ble gjort endimensjonal for å skape avstand. Det samme har gjentatt seg også i andre sammenhenger. En person som ble rekruttert til hutu-mobben i 1994, kunne ikke lenger se på seg selv som en borger av Rwanda eller en afrikaner eller et menneske for den saks skyld, men bare som en hutu som skulle ta hevn over tutsiene. Mer enn en million ble drept i løpet av noen få dager. Sen snakker om "kunsten å hate". Han skriver: "The illusion of singular identity, which serves the violent purpose of those orchestrating such confrontations, is

skillfully cultivated and formented by the commanders of persecution and carnage". Til tross for at det synes absurd å begrense mennesker til en spesiell identitet, peker Sen på at dette faktisk er hva mange teorier om kultur og sivilisasjon gjør. Sens bok kom ut før Mullers artikkel, men Muller er et godt eksempel på en som gjør akkurat det Sen omtaler. Selvsagt vil ikke Muller støtte bruk av vold, selv om han sier at iverksettelsen av hans teori kan føre til noe vold, men altså mindre enn om den ikke settes ut i livet, i følge ham. Imidlertid peker Sen på den grunnleggende feilen i etnonasjonalismen, nemlig avvisningen av at vi er personer med ulike interesser, kjennetegn og tilknytningspunkter til samfunnet vi lever i, utover etnisitet. Etnonasjonalismen reduserer mennesket til et endimensjonalt vesen.

Milosevic hadde for så vidt rett i sin motstand mot en muslimsk republikk i Europa. Den tiden bør være forbi da vi definerer nasjonalstater ut fra religiøs tilhørighet og befolkningen må slutte seg til fyrstens religion. Men Milosevic gjorde den grunnleggende feil å sette likhetstegn mellom bosnier og muslim. Mange bosniere er muslimer, men på langt nær alle. For mange var religion også bare en del av deres identitet, kanskje endog en del som ikke var spesielt fremtredende før religionen ble identitetsskapende og skilte dem fra andre jugoslaver ettersom de ble ofre for krig og vold. Men på samme måte som vi ikke definerer stater ut fra religion, kan vi heller ikke definere dem ut fra etnisitet. Enten det skyldes innvandring, krig, Stalins tvangsforflytning eller andre forhold, er de aller fleste, ja jeg vil si alle, nasjonalstater i dag multietniske. Vi ønsker heller ikke raserene stater. Vi kjempet mot Milosevic' forsøk på å rense Kosovo. Og vi kjemper i dag for at serberne og Roma-befolkningen skal kunne fortsette å bo i et uavhengig Kosovo.

Utfordringen over hele verden i dag, også i et tradisjonelt homogent samfunn som det norske, er å finne frem til mekanismer og former for samliv mellom ulike folkegrupper. Debatt om raserene samfunn er ikke bare moralsk forkastelig, det er også uinteressant ettersom det ville kreve store folkeforflytninger. Som kjent drev Stalin med det. Vi, i dag, må bære byrdene for hans galskap. Nå kan man hevde at han gjorde det motsatte av å skape raserene samfunn med sin tvangsflytting av folkegrupper til deler av Sovjetunionen hvor de aldri hadde bodd. Men som Muller selv innrømmer, vil også tvangsflytting i dag innebære store omkostninger. Hvem skal bygge hus til dem, hvem skal skaffe jobber, hvem skal bygge skoler? Og hvem skal overta jobbene i de samfunnene de reiser fra? Vi må huske på at de aller fleste innvandrere i dagens Europa er kommet hit ikke på grunn av vår altruistiske holdning, men på grunn av vårt behov for mer arbeidskraft for å opprettholde vår økonomiske velstand. De fleste vesteuropeiske samfunn drøfter i dag hvordan man kan skaffe seg flere innvandrere til ulike typer arbeid, ikke hvor mange man skal sende hjem.

Hvis vi da både ut fra en realistisk vurdering av situasjonen i våre land og ut fra et ønske om fortsatt økonomisk vekst innser at vi i overskuelig fremtid vil ha multietniske samfunn, blir spørsmålet hvordan vi kan skape et levedyktig og stabilt samfunn som består av ulike etniske grupper.

Tittelen på dagens foredrag er vel noe post-festum. Det er for sent å "ruste oss til møtet". Møtet har allerede funnet sted. Ikke alle steder har det vært like hjertelig. Selv bor jeg i Nederland for tiden hvor regjeringen klart ser at man har store problemer med de nye minoritetene, som faktisk ikke lenger er så nye. Fra vårt eget land vet vi at problemene er omtrent de samme, selv om de kanskje ikke er så omfattende.

På bakgrunn av at mange av OSSEs deltakerland står overfor de samme utfordringer når det gjelder innvandring, ble Høykommissæren for et par år siden anmodet av OSSEs

parlamentarikerforsamling om å se på situasjonen for såkalte ”nye” eller ”ikke-tradisjonelle” minoriteter. Disse minoritetsgruppene stammer som regel fra arbeidsinnvandring og familiegjenforening til vest-europeiske land, i motsetning til tradisjonelle minoriteter som har eksistert i et landområde over lang tid, ofte som følge av endrede grenser eller kriger i Europa. For Norges del regner vi med at denne innvandringen startet på slutten av 1960-tallet.

Som et resultat av anmodningen ble det iverksatt en sammenlignende studie av innvandringspolitikk i syv land, nemlig Canada, Danmark, Sverige, Frankrike, Tyskland, Italia og Storbritannia. Studien peker på at både nye og etablerte minoriteter står overfor mange av de samme problemene i forsøkene på å integrere seg i sine nye hjemland. Begge grupper har samme bekymring når det gjelder politisk, sosial og økonomisk ekskludering og marginalisering. De har mangel på muligheter for utdanning på sitt eget språk og de står overfor hindringer når de ønsker å beholde sin egen kultur. Studien viser at det er mange paralleller mellom den måten Høykommissæren arbeider overfor tradisjonelle minoriteter og de verktøy og teknikker som brukes av disse syv regjeringene i arbeidet med å tilpasse nye minoriteter til sine nye hjemland.

Høykommissærens mandat er konfliktforebyggende. Mandatet omfatter aktiviteter rettet inn mot ”mulige spenninger som involverer nasjonale minoriteter”. ”Nasjonal minoritet” er ikke definert, og det overlates til Høykommissæren å vurdere om spenningen kan anses å ville utvikle seg til en konflikt.

Spørsmålet jeg må stille meg er da om disse såkalte nye minoritetene utgjør en sikkerhetstrussel eller ikke. I lys av det vi allerede har sett flere steder i Europa og etter samtaler med flere vest-europeiske regjeringer er det min oppfatning at vi kan stå overfor en alvorlig samfunnsmessig trussel hvis vi ikke raskt setter i verk tiltak som hjelper på integreringen av alle grupper i våre samfunn, ikke minst de nye. Erfaringene som Høykommissærens kontor har gjort gjennom 15 år, har vist at den beste tilnærmingen til denne utfordringen er en integreringspolitikk som respekterer forskjeller. Vi snakker ikke om ”assimilering” slik Muller gjør, men integrering med respekt for forskjeller. Politikk som enten tar sikte på segregering eller tvungen assimilering vil etter min mening føre til større risiko for ustabilitet på sikt.

Det er mange måter å fremme integrering på. Høykommissæren har lagt frem fem anbefalinger med råd om integreringstiltak. Disse anbefalingene omfatter politisk deltakelse, utdanningsrettigheter, språkopplæring, kringkasting på minoritetsspråk og politiarbeid i et multi-etnisk samfunn. Disse anbefalingene kan i stor grad også benyttes i forhold til nye minoriteter. Ett av disse verktøyene er morsmålsopplæring i primær og sekundærutdanning, dvs. barne-, ungdoms og videregående skole. Samtidig som jeg vektlegger at minoriteter har rett til å opprettholde en nasjonal identitet gjennom morsmålsopplæring, så er jeg like klar på at minoritetsgrupper må lære seg statspråket i det land der de bor. Et annet viktig verktøy for integrering av minoritetsgrupper er deltagelse i offentlig liv og debatt. Integrasjon kan ikke lykkes hvis man ikke involverer minoritetsgrupper i samfunnslivet. Tilgang til arbeid i offentlig sektor er et annet viktig aspekt i integrering av minoriteter. Sammensetningen av offentlig sektor bør speile samfunnet det styrer, og ikke minst gjelder dette lokale myndigheter og politi. Utdanning er sammen med språkopplæring og deltagelse i samfunnslivet et nøkkelområde for å fremme integrering. Utdanning er selve kjernen i det å sikre en kjennskap til en etnisk gruppes språk, identitet og historie, ja til følelsen av det ”å høre til”

Selvsagt er det forskjeller mellom etablerte og nye minoriteter, bl.a. når det gjelder bosettingsmønster, man har ofte ikke en nabostat som er direkte interessert, og det er ikke krav til land og ressurser slik tradisjonelle minoriteter ofte har. Av og til er oppholdet av midlertidig karakter, men selv om det ikke er tilfellet, har de nye minoritetene i prinsippet et hjemland å vende tilbake til.

Når dette er sagt, vet vi av erfaring at de nye minoritetene i stor grad er kommet for å bli. Etter mitt syn vil det derfor være viktig fortsatt å ha stor oppmerksomhet rettet mot arbeidet med integrering. Vi ser nemlig i dag en ny oppvåkning av sterkt nasjonalistiske tendenser i Europa. Det er lett å slå mynt på frykt. Vi lever i samfunn i stor forandring. Det vi anså som felles verdier er ikke nødvendigvis felles for alle våre naboer. Det blir lett et skille mellom "dem" og "oss". Det viser seg at det er synkende tendens til deltakelse fra minoritetsgrupper i det politiske liv, både lokalt og nasjonalt. Noe av dette har å gjøre med oppbyggingen av nye nasjonalstater etter Sovjetunionens fall. Det er legitimt å bygge en nasjonalstat. Det er også legitimt å styrke nasjonalstatens språk og kultur. Men i den prosessen er det viktig at man også sørger for rom for minoritetene. Norsk debatt viser at det også i en hundre-år gammel nasjonalstat er problemer med integreringen. Henryk E. Malinowskis kronikk i Aftenposten 4. mai gir gode eksempler på hvordan integrering kan skje ved enkle midler. Men den viser også at manglende integrering kanskje aller mest skyldes at mange av oss inntar den holdningen at vi ikke ser noe behov for å hjelpe innvandrere til å finne seg til rette, men snarere holder dem på en armlengdes avstand. Dette er ikke unikt for Norge, men det er ikke mindre ekskluderende og marginaliserende av den grunn.

Integrering har imidlertid også å gjøre med de nye minoritetenes vilje til å la seg integrere. Jeg deltok nylig på en Roma-konferanse i Oslo. Det er blitt hevdet at det blant Roma-folk er det vanlig å gifte bort barn. Dette ble klart tilbakevist av Roma-representanter som understreket at selvsagt skal grunnleggende menneskerettigheter også gjelde for Roma. Integrering betyr ikke at jeg som minoritet går opp i storsamfunnet, men det betyr at jeg må finne meg i å rette meg etter de samme grunnleggende regler og normer som gjelder for storsamfunnet. Kanskje har vi i Norge over tid drevet en noe misforstått snillisme overfor enkelte av våre nye minoriteter ved at vi ikke har tatt integreringsprosessen på alvor. I like stor grad som det er min oppgave som høykommissær å understreke overfor regjeringer at de har en plikt til å legge til rette for integrering gjennom lovverk og praktiske tiltak som tar vare på minoritetenes egenart, er det en oppgave for meg å påpeke at minoritetene selv må være villige til å la seg integrere i storsamfunnet gjennom språkopplæring og utdanning. Bare ved at minoritetene behersker nasjonalspråket og ved at de får en solid utdanning vil vi kunne se en virkelig integrering i våre samfunn.

Forebygging er vanskelig. Det krever innsikt og ikke minst politisk vilje til å ta opp saker som kanskje ikke synes å ha høyest prioritet på kort sikt. Vi vet imidlertid godt hvordan inter- etniske konflikter kan ødelegge et samfunns sosiale fundament. I Kosovo har vi et eksempel på hvor vanskelig det er å rette opp skader etter en etnisk konflikt. Problemene vil følge oss i generasjoner. Vi må derfor finne løsninger som gjør at alle folkegrupper kan bygge en nasjon sammen. Det betyr at vi må unngå endimensjonale definisjoner. Jeg er mye mer enn bare min etnisitet, jeg har interesser, jeg har holdninger, jeg har erfaringer som alle definerer meg. Attiq Ahmad Sohails kronikk i Aftenposten for 18. april med overskriften "Individet må ta ansvar" er et godt eksempel på hvordan en nordmann med en annen kulturell og familiær bakgrunn enn majoriteten kan bidra til å rette oppmerksomhet mot svakheter i vårt samfunn.

Det er grunnleggende at et lands innbyggere føler lojalitet til styresmaktene. Det betyr ikke at jeg er enig i alt myndighetene gjør, men jeg opplever allikevel at myndighetene gir meg skole, helsevesen, et trygt rammeverk rundt mitt og familiens liv. Dette er en avgjørende forutsetning for stabile samfunn, og en stadig større utfordring i en multi-etnisk og multi-kulturell sammenheng. Dette krever også politikere som ser ut over snevre etniske interesser, ja, som endog våger å gå imot det vi ser av voksende fremmedfrykt og innvandrerhat i mange land og som fører til økt antall drap på fremmede. I en del av de landene jeg arbeider, snakker myndighetene åpent om de problemene de står overfor og innrømmer at de er vanskelig å forholde seg til. I denne sammenheng blir det viktig å kunne vise til gode eksempler fra innvandrere som er integrert, som har fått en plass i samfunnet, både som et eksempel for sin egen gruppe, dvs. at det gir uttelling å være aktiv, men også som eksempel overfor storsamfunnet om at også de nye gruppene både kan og vil bidra til det felles beste.

Europas mangslungne etniske arv har gitt oss en stor rikdom i form av ulike språk og kulturelle forskjeller. Dette har gjort at Europas byer er blitt steder mange ulike grupper søker til for å leve og arbeide. Etniske forskjeller er en kilde til styrke og fornyelse. Vi forstår at det er lite som er ”typisk” det ene eller det andre landet. Imidlertid stiller disse forskjellene krav til den politikken som skal føres slik at den ivaretar forskjellene samtidig som den støtter opp under fellesskapet med like rettigheter og plikter. Igjen kommer jeg tilbake til mitt motto: ”Integrering med respekt for forskjeller”. Gjennom en slik integreringspolitikk vil det være mulig å skape et samfunn hvor alle, også personer fra etniske, språklige, kulturelle og religiøse minoriteter, har en følelse av tilhørighet og bygger en ny felles identitet. Dette vil ikke fjerne spenningene, men de vil kunne reduseres betydelig, samtidig som vi vil ha mekanismer for å håndtere konfliktene når de måtte oppstå.

Siden jeg er siste foredragsholder vil jeg gjerne benytte anledningen til å takke arrangørene for konferansen. Det er viktig at offentlige myndigheter viser et engasjement for å legge til rette for integrering. Det å skape samfunn hvor alle innbyggerne opplever tilhørighet, er uten tvil den største utfordringen i Europa i dag. Vår fremtid vil avhenge av hvordan vi lykkes.
