

FOLKETINGSTIDENDE G

FOLKETINGET



Redegørelse nr. R 5 (23/2 2011)

Folketinget 2010-11

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Redegørelse af 23/2 11 om Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

(Redegørelse nr. R 5).

Udenrigsministeren (Lene Espersen):

RESUMÉ

På OSCE-området var 2010 præget af afholdelsen af det første topmøde siden 1999. Forhandlingerne op til topmødet, bl.a. om en konkret handlingsplan, gav grund til forsigtig optimisme mht. resultater på topmødet. I sidste ende kunne der dog på topmødet ikke opnås enighed om en sådan handlingsplan pga. markante meningsforskelle omkring referencen til de såkaldte frosne konflikter. Topmødet var dog en succes i den forstand, at topmødeerklæringen bekræftede vigtige OSCE-forpligtelser og bl.a. fremhævede, at respekten for menneskerettigheder er af så stor vigtighed, at menneskerettighedssituationen i et OSCE-land aldrig kun kan blive et »indre anliggende«.

Formandskabet for OSCE lå i 2010 hos Kasakhstan, der investerede mange ressourcer i opgaven. Ved tildelingen af OSCE-formandskabet havde Kasakhstan lovet at leve op til sine OSCE-forpligtelser, inkl. at forbedre menneskerettighedssituationen i landet. Til trods for pres fra vestligt hold blev disse løfter desværre ikke til fulde respekteret fra kasakhisk side.

2010 var også 20-års jubilæet for vedtagelsen af det såkaldte Københavns-dokument, der fortsat er en hjørnesteen i OSCE's menneskelige dimension med fokus på menneskerettigheder og demokrati. Jubilæumsåret blev fejret ved en konference i København, afholdt af Danmark i samarbejde med det kasakhiske formandskab. I konferencen deltog mere end 260 repræsentanter fra OSCE-landene, herunder NGO'er.

Inden for den politisk-militære dimension banede et dansk initiativ vejen for en opdatering af det såkaldte Wien-dokument, hvis formål var at skabe forøget gensidig tillid på det militære område. Vedtagelsen af det danske initiativ var vigtig, idet alle hidtidige opdateringsforsøg længe havde været lagt på is pga. dødvandet om den beslægtede CFE-traktat.

Igen i 2010 spillede Danmark en aktiv rolle via bidrag til valgobservationer, hvor det danske bidrag var på knapt 3 pct. af det samlede antal af OSCE-observatører. Danmark bidrog desuden til stabilitetsfremmende initiativer i bl.a. Kirgisistan.

2010 var desværre også året, hvor OSCE's grundlæggende værdier kom under yderligere pres. I flere OSCE-lande sås bekymrende tilbageskridt på f.eks. menneskerettighedsområdet, senest i Hviderusland, hvor myndighederne med hård hånd har slået ned på oppositionen, og hvor OSCE's kontor står over for lukning.

OSCE's Parlamentariske Forsamling spillede også i 2010 en vigtig rolle, ikke kun når det gjaldt at fremme den interparlamentariske dialog, men også via parlamentarisk vigtige bidrag til OSCE's valgobservationer. Dette er et arbejde, som tillægges stor vægt fra dansk side.

Litauen overtog pr. 1. januar 2011 formandskabet for OSCE. De litauiske formandskabsprioriteringer ligger godt på linje med de danske mærkesager bl.a. inden for den menneskelige dimension, og fra dansk side er der derfor stor opbakning til det litauiske formandskab.

1. OSCE-ARBEJDET I DET FORLØBNE ÅR

a. OSCE-topmødet i Astana den 1.-2. december 2010

Den helt centrale begivenhed i OSCE i det forløbne år var topmødet i den kasakhiske hovedstad Astana den 1.-2. december 2010. Det var det første OSCE-topmøde siden Istanbul-topmødet i 1999, og første gang at et sådant møde fandt sted i en tidligere Sovjet-republik.

Beslutningen om at afholde topmødet afspejlede i lang tid forløbet omkring tildelingen af OSCE-formandskabet til Kasakhstan: Der var især russisk støtte til at afholde topmødet, mens de fleste vestlige lande var forbeholdne. Tøven fra vestlig side skyldtes primært menneskerettighedssituationen i Kasakhstan, hvor mange vestlige lande fandt, at Kasakhstan til trods for visse fremskridt ikke fuldt ud havde levet op til sine løfter fra OSCE-ministermødet i Madrid i november 2007 om forbedring af forholdene i landet. Den markante uenighed mellem de vestlige lande og Rusland med dets ligeindede om OSCE's rolle nu og i fremtiden gjorde det også tvivlsomt, om der kunne opnås enighed om tilstrækkelig substans til at begrunde et topmøde. Men takket være en ihærdig indsats fra det kasakhiske diplomati blev der på et uformelt udenrigsministermøde i Almaty, Kasakhstan i juli 2010 truffet beslutning om afholdelse af et topmøde, som de fleste i OSCE-kredsen efterhånden fandt nyttigt at have. Denne vurdering bundede for det første i, at der ikke var blevet afholdt et OSCE-topmøde siden 1999. For det andet fordi der igennem det sidste års såkaldte »Korfu-proces« (uformelle drøftelser i Wien om OSCE's fremtidige virke) var blevet identificeret en lang række forslag, som kunne blive drøftet på et topmøde. Mht. værtskabet for topmødet forsøgte visse lande at finde et alternativ til Kasakhstan, men i sidste ende var der konsensus om at afholde topmødet i Astana.

Et meget stort antal stats- og regeringschefer samt udenrigsministre deltog i Astana-topmødet, som var særdeles velorganiseret og præget af en meget stor kasakhisk investering i logistik og faciliteter. Fra dansk side deltog udenrigsministeren.

Topmødet var i danske øjne en delvis succes. Efter hårde forhandlinger lykkedes det med nogen forsinkelse at nå til enighed om en topmødeerklæring, Astana-erklæringen. I dansk optik var vedtagelse af erklæringen et positivt resultat, om end man også gerne havde set vedtagelsen af en konkret handlingsplan for OSCE's arbejde de kommende år. Dette

havde den øvrige EU-kreds også prioriteret, men i sidste ende kunne der ikke opnås konsensus om en sådan handlingsplan pga. markante meningsforskelle om formuleringen af omtalen af de såkaldt frosne konflikter, i særdeleshed spørgsmålet om Georgien. Handlingsplanen er dog ikke død, men blot udskudt. I Astana-erklæringen fremgår det nemlig, at arbejdet med at udvikle handlingsplanen skal fortsætte under de kommende OSCE-formandskaber. Der vil allerede blive gjort status på dette arbejde på det næste OSCE-ministermøde, som finder sted i Vilnius i december 2011 under det nuværende litauiske OSCE-formandskab.

Blandt de vigtigste elementer i Astana-erklæring kan fremhæves:

- Bekræftelsen af en række vigtige OSCE-principper. Samtidig erkendes det, at der må gøres mere for at sikre fuld respekt for forpligtelserne i alle OSCE's tre dimensioner, dvs. den politisk-militære, den økonomisk-miljømæssige og den menneskelige dimension. Menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder bliver her særligt fremhævet;
- Bekræftelsen af enhver stats ret til at vælge eller ændre sine sikkerhedsarrangementer, inklusive alliancer;
- Understregningen af vigtigheden af et styrket samarbejde med OSCE's Parlamentariske Forsamling;
- Fremhævelsen af, at beskyttelse og fremme af menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder er landenes vigtigste ansvar. Det slås samtidigt fast, at et lands OSCE-forpligtelser inden for bl.a. menneskerettighedsområdet er et legitimt anliggende for alle deltagerstater og derfor ikke kan afvises med at være den berørte stats indre anliggender. Dette er med danske øjne et af mødets vigtigste resultater, idet et topmøde hermed ordret har bekræftet et princip, som var indeholdt i en erklæring fra en konference i Moskva i 1991, men hvis gyldighed flere OSCE-lande, herunder Rusland, gennem de senere år ofte har anfægtet;
- Fremhævelsen af civilsamfundet og de frie mediers vigtige rolle med at sikre fuld respekt for menneskerettigheder, demokrati, frie og retfærdige valg samt retsstatsprincipper;
- Konstateringen af, at der skal gøres mere for at løse eksisterende konflikter på fredelig vis, og at man skal afstå fra brug af trusler eller magt;
- Understregningen af, at arbejdet med konventionel våbenkontrol og sikkerheds- og tillidsskabende foranstaltninger skal revitaliseres, ligesom de vedtagne instrumenter skal opdateres og moderniseres, herunder en opdatering af det såkaldte Wien-dokument (se faktaboks);
- Man noterer sig, at forpligtelserne i Traktaten om konventionelle væbnede styrker i Europa (CFE) ikke respekteres fuldt ud, og at den tilpassede traktat ikke er trådt i kraft. Der udtrykkes desuden støtte til de aktuelle konsultationer, som har til formål at bane vej for forhandlinger, der i 2011 forhåbentlig kan bryde det nuværende dødvande om CFE (se faktaboks);
- Understregningen af behovet for at bidrage til skabelsen af et stabilt, uafhængigt, velstående og demokratisk Afghanistan;
- Konstateringen af, at der skal arbejdes videre med skabelsen af et sikkerhedsfællesskab i det euroatlantiske og euroasiatiske område. Dette sikkerhedsfællesskab skal være frit for skillelinjer, konflikter, indflydelseszoner og zoner med forskellige sikkerhedsniveauer.

Den danske udenrigsminister understregede i sin topmødetale vigtigheden af at opdatere OSCE's mekanismer og »værktøjskasse« (herunder Wien-dokumentet) inden for alle tre dimensioner. Udenrigsministeren pointerede også nødvendigheden af at sikre efterlevelse af OSCE-forpligtelserne, ikke mindst på det menneskeretlige område. Udenrigsministeren fremhævede tillige betydningen af OSCE's Parlamentariske Forsamlings mangeartede aktiviteter (udenrigsministerens tale til topmødet er vedlagt som bilag.) (Ikke optrykt her).

b. Udviklingen i øvrigt i OSCE i 2010

i. Tolerance – en hovedprioritet for det kasakhiske OSCE-formandskab

Udover afholdelse af topmødet var tolerance og ikke-diskrimination hovedprioriteter for det kasakhiske OSCE-formandskab i 2010. Der var derfor et særligt fokus på disse emner på flere møder inden for OSCE's menneskelige dimension, kulminerende med afholdelse af en stort anlagt tolerankekonference i Astana den 29.-30. juni 2010. Konferencen havde deltagelse af 600 repræsentanter fra OSCE-landene, internationale organisationer og NGO'er, heraf mange fra Kasakhstan.

ii. Konference til fejring af 20-året for Københavnsdokumentet
I 2010 spillede Danmark en markant og positiv rolle inden for OSCE's menneskelige dimension via en konference i København til fejring af 20-året for det såkaldte Københavnsdokument, som fortsat er en hjørnesten inden for OSCEs arbejde for demokrati og fundamentale menneskerettigheder. Konferencen gav mulighed for at sætte fokus på andre temaer end dem, der var blandt de kasakhiske formandskabsprioriteter. Konferencen blev afholdt den 10. – 11. juni 2010 i samarbejde med det kasakhiske OSCE-formandskab. Over 260 repræsentanter fra OSCE-landene, herunder NGO'er, deltog i konferencen, der blev åbnet i fællesskab af udenrigsminister Lene Espersen og Kasakhstans udenrigsminister, Kanat Saudabayev. Drøftelserne på konferencen omhandlede demokratiske institutioner og menneskerettigheder, retsstatsprincipper, nationale minoriteter og bevægelsesfrihed. Det fremgik af drøftelserne, at OSCE-landene var kommet langt mht. at forpligte sig til elementerne i Københavnsdokumentet, men at der fortsat udestod en del arbejde med at forbedre implementeringen af forpligtelserne. Drøftelserne afspejlede en god og åben dialog mellem regeringsrepræsentanter og NGO'er, og der var stor tilfredshed blandt deltagerne med konferencen.

iii. Konsultationer om reaktivering og modernisering af CFE-traktaten

Situationen i forhold til Traktaten om Konventionelle Væbnede Styrker i Europa (CFE) har igennem lang tid været fastlåst, ikke mindst siden Rusland i 2007 suspendede sin deltagelse i CFE-regimet grundet russisk utilfredshed med, at NATO-landene ikke havde ratificeret den tilpassede CFE-traktat (se faktaboks). I et forsøg på at løse krisen fremlagde NATO-landene på OSCE-ministerrådsmødet i 2007 den såkaldte »Parallel Action Package«, som gennem gensidige og samtidige forpligtelser skulle bidrage til implementeringen af den tilpassede CFE-traktat. NATO-landene skulle indlede ratifikationen af den tilpassede traktat i takt med Ruslands opfyldelse af udestående Istanbul-forpligtelser. Krisen i Georgien i august 2008 satte en midlertidig stopper for de bilaterale for-

handlinger med Rusland, og de blev først genoptaget i foråret 2009 under den nye politiske ledelse i USA.

Fakta om CFE-traktaten

CFE-traktaten blev indgået mellem NATO og Warszawa-pagten i 1990 umiddelbart inden Sovjetunionens sammenbrud. Traktaten er en juridisk bindende konventionel nedrustningsaftale med lofter for de 30 medlemslandes våbenbeholdninger, kontrolleret gennem informationsudveksling og verifikationsbesøg. Siden Den kolde Krigs afslutning har traktaten bl.a. resulteret i destruktion af over 50.000 kampvogne. I forbindelse med OSCE-topmødet i Istanbul i 1999 var der enighed om at tilpasse traktaten i overensstemmelse med de ændrede politiske og militære forhold i Europa, herunder udvidelsen af NATO med tidligere Warszawa-pagtlande. Denne tilpassede CFE-traktat er dog aldrig blevet ratificeret af NATO-landene, da de tilhørende såkaldte Istanbul-forpligtelser om russisk tilbagetrækning af militære styrker fra Georgien og Moldova (Transdnistrien) ikke er blevet indfriet.

I april 2010 tog USA sammen med øvrige NATO-lande initiativ til en møderække med Rusland for at finde en løsning på CFE-problemet. Dette initiativ var baseret på den succesrige opskrift fra START-forhandlingerne om nuklear nedrustning. Inden de egentlige CFE-forhandlinger indledes, er målet at opnå enighed om et rammedokument, som beskriver de problemområder, der skal findes en løsning på. Parterne skal derfor først være enige om at drøfte en løsning på en række kerneområder, herunder situationen i Georgien og Moldova. Der har nu været afholdt en række forberedende CFE-møder i Wien i en kreds af 36 lande (30 CFE-lande og de seks NATO-lande, der ikke er medlemmer af CFE). Forhandlingerne har været gennemført i en positiv atmosfære. Der er dog stadig væsentlige udeståender, herunder kravene om, at Rusland genoptager sin implementering af CFE-traktaten under forhandlingerne, samt at militære styrker kun kan stationeres på fremmed jord, såfremt værtslandet har givet sin accept hertil.

Hvis der ikke snart kommer et gennembrud i forhandlingerne, kan den næste femårige gennemgangskonference om CFE-traktaten i 2011 vise sig at blive stedet, hvor der sættes endeligt punktum for CFE. Det er et åbent spørgsmål, om

CFE-traktaten i givet fald skal afløses af en anden juridisk bindende våbenkontrolaftale.

Fra dansk side lægges vægt på en moderniseret udgave af CFE-traktaten som en grundlæggende traktat om sikkerhed i Europa. Man støtter derfor bestræbelser på at igangsætte forhandlinger om en modernisering af det konventionelle våbenkontrolregime.

iv. Beslutningen om opdatering af Wien-dokumentet

På dansk initiativ blev der i det forløbne år skabt et gennembrud i forhandlingerne om opdatering og modernisering af et af grunddokumenterne i OSCE's militære dimension, det såkaldte Wien-dokument om tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger. Det skete den 19. maj 2010, hvor OSCE's medlemslande vedtog et dansk forslag om senest i 2011 at opdatere Wien-dokumentet. På topmødet i Astana blev beslutningen hilst velkommen af blandt andre Ruslands præsident og USA's udenrigsminister, ligesom opdateringen af Wien-dokumentet blev fremhævet i topmødets sluterklæring som et vigtigt element til fremtidig sikring af militær stabilitet, forudsigelighed og transparens.

Fakta om Wien-dokumentet

Wien-dokumentet består af politisk bindende forpligtelser, der via åbenhed og transparens har til formål at skabe øget, gensidig tillid på det militære område. Aftalen mellem de 56 medlemslande inkluderer informationsudveksling og verifikationsbesøg, men indeholder ingen sanktionsmuligheder. Uoverensstemmelser søges løst gennem dialog og konsultationer i OSCE. Forpligtelserne i Wien-dokumentet er ikke så vidtgående som i CFE-traktaten. Til gengæld gælder de for alle 56 OSCE-lande (herunder også de 30 CFE-lande) og fremmer med deres fokus på åbenhed og tillid en positiv udvikling i sikkerhedssamarbejdet.

Siden vedtagelsen i 1990 er dokumentet blevet ændret og udvidet i 1992, 1994 og senest i 1999, hvor der blev tilføjet et afsnit om regionale tiltag. Hovedparten af dokumentet står således uændret siden 1994, og der er derfor behov for en omfattende opdatering om bl.a. regler for informationsudveksling vedr. militære øvelser, om evalueringsbesøg og andre verifikationsaktiviteter. Wien-dokumentet har længe været underlagt skæbnen for den beslægtede CFE-traktat, hvorfor alle opdateringsforsøg indtil 2010 har været lagt på is.

Det succesrige danske initiativ til opdatering af Wien-dokumentet er resultatet af god timing og en lidt utraditionel tilgang. I stedet for at åbne forhandlinger om hele dokumentet og dermed skulle genforhandle fra start til slut i en længerevarende proces muliggør det danske forslag enkeltrettelser, som kan vedtages særskilt. Rettelser træder i kraft med det samme eller efter aftale, men indskrives først i den trykte udgave af dokumentet ved en genudgivelse hvert femte år, første gang i 2011. Vedtagelsen af det danske forslag sikrer, at Wien-dokumentet opdateres løbende, hvilket forøger dets relevans. Formålet med på forhånd at aftale en opdateringscyklus er at mindske risikoen for uønsket politisering af tidspunktet for opdateringer, og det skaber dermed et bedre grundlag for et konstruktivt samarbejde i OSCE's militære dimension. Med udgangen af 2010 var der i OSCE vedtaget fem

opdateringer af Wien-dokumentet, herunder en tilføjelse af den danske opdateringsprocedure.

2. OSCE I FELTEN: KIRGISISTAN, TADZJIKISTAN OG HVIDERUSLAND

En vigtig del af OSCE's arbejde foregår i felten i OSCE-landene med konflikthåndtering og projekter til fremme af demokratisering, god regeringsførelse, bæredygtig socio-økonomisk udvikling og respekt for menneskerettigheder. OSCE's 17 feltmissioner på Balkan, i Centralasien, Kaukasus, Moldova og Ukraine er hjørnestenen i dette arbejde, som aftager størstedelen af OSCE-budgettet. Balkan-missionerne alene lægger beslag på næsten 40 pct. af det samlede OSCE-budget.

Politisk og ressourcemæssigt er OSCE's fokus i de senere år dog i stadig højere grad flyttet fra det nu mere stabile Balkan over mod landene i SNG-regionen, fortrinstvist Centralasien. Bevægelsen hen imod et større fokus på missionerne i Centralasien er fortsat i 2010. Ændringen er blevet styrket af OSCE's tiltagende opmærksomhed på transnationale trusler som terrorisme og organiseret kriminalitet, herunder narkotikasmugling. Denne tendens hænger også sammen med de stigende aktiviteter i OSCE-regi rettet mod Afghanistan, primært via indsatser i de centralasiatiske nabolande.

I 2010 har der været særligt fokus på Kirgisistan. Dette skyldes opstanden i april 2010, der væltede daværende præsident Bakiev og banede vej for vedtagelsen af en ny forfatning og afholdelsen af parlamentsvalg i oktober. Det særlige fokus skyldes også de voldsomme inter-etniske uroligheder i landets sydlige del i juni 2010. OSCE-centret i Kirgisistan har fra første færd været meget aktivt med løbende rapportering om begivenhederne. Centret har desuden forsøgt – i samarbejde med FN og EU – at formidle forsoning mellem parterne og bidrage til at genetablere stabilitet og retsstatsforhold. Centret har i årets løb fået tilført ekstra ressourcer til at iværksætte en række målrettede aktiviteter, herunder støtte til de nyetablerede borgerværn, indsamling af våben stjålet fra det offentlige arsenal, forebyggelse af etniske spændinger samt støtte til reform- og menneskerettighedsudviklingen.

Et væsentligt element i OSCE's støtte til Kirgisistan er det styrkede politireformprogram. Efter sommerens voldelige uroligheder lykkedes det i forbindelse med det uformelle OSCE-ministermøde den 16.-17. juli i Almaty at opnå konsensus om udsendelse af en politirådgivergruppe, der skulle bistå den kirgisiske regering med at reducere de inter-etniske spændinger, genoprette den offentlige orden og styrke politiets kapacitet. Inden den planlagte udsendelse af politifolk kunne finde sted, opstod der imidlertid politisk og i nogen grad folkelig modstand i Kirgisistan imod initiativet, og de kirgisiske myndigheder anmodede derfor om at få deploymenten udsat til efter parlamentsvalget i oktober. På kirgisisk foranledning blev der i november vedtaget et nyt mandat for indsatsen. Det nye mandat afspejlede den nu roligere situation i landet og behovet for en mere langsigtet indsats, uden dog afgørende at ændre på formålet. Udsendelsen af politifolk til politistationer navnlig i det sydlige Kirgisistan under dette såkaldte *Community Security Initiative* (CSI) blev indledt i januar 2011.

I OSCE har der også været fokus på behovet for at få gennemført en uvildig, international undersøgelse af de voldelige sammenstød i Kirgisistan i april 2010. Denne undersøgelse skulle have til formål at bidrage til forsoning og forøget tillid mellem befolkningsgrupperne internt samt mellem befolkningen og myndighederne. Præsident Otunbaeva anmodede i juli 2010 den finske parlamentariker Kimmo Kiljunen, som også var OSCE's Parlamentariske Forsamlings særlige repræsentant for Centralasien, om at iværksætte en sådan undersøgelse. Undersøgelsen bliver gennemført i samarbejde med den finske NGO, *Crisis Management Initiative*, der ledes af Marri Ahtisaari. Undersøgelserapporten forventes at foreligge i begyndelsen af marts. Fra dansk side har man støttet den internationale undersøgelse med 265.000 kroner, ligesom der også er kommet bidrag fra bl.a. de øvrige nordiske lande.

Det er en dansk prioritet at bidrage til den regionale indsats imod narkokriminalitet og terrorisme i Centralasien bl.a. for at tage hånd om risikoen for spill-over effekter fra Afghanistan. I OSCE-sammenhæng har der derfor fra dansk side

været fokus på OSCE-kontoret i Tadsjikistan. Dette kontor står for en omfattende indsats inden for styrkelse af grænse-sikkerhed, især via uddannelse af det relevante personale, og bistand til narkotikabekæmpelse. Kontoret gennemfører også projekter inden for analyse og forebyggelse af radikalisering og voldelig ekstremisme, der kan føre til terrorisme. Sikkerhedssituationen i Tadsjikistan er blevet forværret i løbet af 2010 med væbnede aktioner gennemført af både lokale oppositionsgrupper og regionale terrorgrupper. For at støtte OSCE's arbejde i Tadsjikistan sekunder Danmark derfor OSCE-kontorets souschef. Ved topmødet i Astana annoncerede udenrigsministeren derudover et dansk bidrag på 10 mio. kr. til kampen imod narkotikasmugling og grænseoverskridende terrorisme ved den afghansk-tadsjikiske grænse. Størstedelen af dette beløb (8,4 mio. kr.) ydes via OSCE-kontoret i Tadsjikistan som støtte til dets arbejde inden for terrorismebekæmpelse, grænseovervågning og grænsekontrol.

Feltmissionernes vigtige projektarbejde, overvågningsaktiviteter og støtte til civilsamfundet er som alt andet i OSCE-regi underlagt en overordnet konsensusbeslutning. Uenighed om en feltmissions mandat kan således føre til lukning, som det skete i 2009 med missionen i Georgien. Trods vestligt pres og georgisk ønske om genindsættelse af feltmissionen er der fortsat uenighed med Rusland om mandatet for en eventuel fremtidig mission. De vestlige lande ønsker, at en feltmission i Georgien også skal dække de to udbryderrepublikker Sydossetien og Abkhasien, hvilket Rusland har modsat sig. Det har i Georgiens tilfælde vist sig vanskeligt at genåbne en feltmission. Også af den grund gav det anledning til stærke vestlige protester, da Hviderusland den 31. december 2010 modsatte sig en forlængelse af mandatet for OSCE-kontoret i Minsk under påskud af, at kontorets mandat var blevet fuldført.

I konsekvens af den hviderussiske beslutning vil kontoret blive lukket med udgangen af marts 2011. EU-landene og USA har alle stærkt beklaget lukningen af OSCE-kontoret, og det litauiske OSCE-formandskab fører fortsat konsultationer med Hviderusland om en eventuel fortsættelse af et OSCE-engagement i landet. Fra dansk side har man prioriteret, at en fortsat OSCE-tilstedeværelse i Hviderusland i givet fald skal være meningsfuld, dvs. at den bl.a. fortsat skal kunne give OSCE mulighed for at overvåge menneskerettighedssituationen i landet.

Fra dansk og vestlig side vækker lukningen af OSCE-kontoret i Minsk dyb bekymring. Lukningen er særligt bekymrende i lyset af udviklingen i Hviderusland med politiets voldelige overgreb mod demonstranter umiddelbart efter præsidentvalget den 19. december 2010, den efterfølgende fængsling af bl.a. præsidentkandidater, journalister og menneskerettighedsforkæmpere samt ransagninger hos medier og NGO'er.

Præsidentvalget i Hviderusland levede i øvrigt ikke op til OSCE-standarder ifølge den fælles valgobservationsrapport fra ODIHR (OSCE's kontor for demokratiske institutioner og menneskerettigheder) og OSCE's Parlamentariske Forsamling.

Det kan frygtes, at lukningen af OSCE-kontoret i Minsk fører til en dominoeffekt, hvor også andre værtslande vil gennemtvunge krav om lukning af deres feltmissioner. Som led i bestræbelserne på at modvirke en udvikling i den retning vil det litauiske formandskab gennem højniveau-besøg ved en række feltmissioner søge at skabe positiv opmærksomhed om feltmissionernes arbejde.

3. OSCE'S VALGOBSERVATIONER

Valgobservation er et af OSCE's flagskibe og en meget synlig og internationalt bredt respekteret del af OSCE's arbejde med at fremme og fastholde en demokratisk udvikling i OSCE-området. For at OSCE kan bevare sin ledende rolle på området, kræver det et fortsat tæt samarbejde mellem de to hovedaktører ODIHR og OSCE's Parlamentariske Forsamling, der positivt supplerer hinanden med forskellige vinkler på observatørarbejdet og tilsammen øger legitimiteten af observationsvurderingen.

2010 var et travlt år på valgområdet. OSCE gennemførte et meget højt antal valgmissioner, inkl. større valgobservationer i Ukraine, Tadsjikistan, Georgien, Kirgisistan, Bosnien-Herzegovina, Moldova, Aserbajdsjan og Hviderusland. Mindre ekspertobservationsmissioner fandt bl.a. sted ved valg i OSCE-partnerlandet Afghanistan, USA, Storbritannien, Letland, Nederlandene, Slovakiet og Ungarn.

Danmark støtter OSCE's valgarbejde gennem udsendelse af et relativt højt antal danske valgobservatører (knap 3 pct. af det totale antal observatører). ODIHR sendte i 2010 over 3.700 observatører ud fra i alt 52 deltagerstater og 2 partnerlande, en stigning fra 2.272 i 2009. Af de 3.700 OSCE-valgobservatører i 2010 var 104 udsendt af Danmark. Danmark havde mindst én udsendt langtidsobservatør ved hver af de store valgobservationsmissioner. OSCE's Parlamentariske Forsamling deltog i valgobservatørmissionerne i Ukraine, Tadsjikistan, Storbritannien, Bosnien-Herzegovina, Kirgisistan, USA, Aserbajdsjan, Moldova og Hviderusland med i alt ca. 465 observatører, ligeledes en markant stigning fra sidste års antal observatører.

Fra dansk side arbejdes der endvidere for, at OSCE-landene i langt højere grad respekterer deres forpligtelser om at sikre opfølgning på anbefalingerne i de endelige valgobservationsrapporter. Dette er dog stadig et kontroversielt emne i OSCE, hvor en række lande, ikke mindst Rusland og dets ligesindede, ser valgobservationer og dermed de efterfølgende anbefalinger som udtryk for vestlig dobbeltmoral, idet der kun i mindre grad foretages større valgobservationsmissioner ved valg afholdt i Vesten. Rusland og dets ligesindede ønsker en reform af valgobservationsområdet, således at spørgsmålet om valgmissioners udsendelse, sammensætning og lederskab gøres til genstand for konsensusbeslutning blandt de deltagende stater i OSCE's Permanente Råd. En sådan reform ville i vestlig optik svække legitimiteten af valgobservationen og ODIHR's uafhængighed til at gennemføre valgarbejdet ud fra objektive kriterier. For at imødekomme kritikken har ODIHR i de seneste år bestræbt sig på at have valgobservatører fra et bredt felt af lande og har også udsendt mindre ekspertmissioner til lande, hvor det ikke vurderes nødvendigt med en egentlig valgobservatørmission.

4. OSCE'S PARLAMENTARISKE FORSAMLING

Danmark tillægger OSCE's Parlamentariske Forsamling stor betydning. Den Parlamentariske Forsamlings vigtigste formål er at skabe interparlamentarisk dialog, ligesom Forsamlingens drøftelser afspejler de folkevalgtes syn på en række emner, der er under behandling i OSCE's andre institutioner. De 320 parlamentarikere fra OSCE's deltagerstater mødes derfor tre gange årligt for at debattere emner af politisk vigtighed. Ved sommersessionen i Oslo i juli 2010 vedtog den Parlamentariske Forsamling 38 resolutioner om en lang ræk-

ke emner, herunder bl.a. om situationen i Kirgisistan, konflikten i Moldova, energisikkerhed, afskaffelse af dødsstraf samt bekæmpelse af menneskehandel, terrorisme og narkotikasmugling. På sommersessionen blev der desuden valgt ny præsident for den Parlamentariske Forsamling, den græske parlamentariker Petros Efthymiou.

Den Parlamentariske Forsamling spiller en stor rolle inden for valgovervågning og udgør en vigtig del af OSCE's valgobservationsmissioner i tæt samarbejde med OSCE's Kontor for demokratiske institutioner og menneskerettigheder (ODIHR). Også de danske OSCE-parlamentarikere er aktive inden for dette område (se bilag til denne redegørelse med et bidrag fra de danske OSCE-parlamentarikere om OSCE i 2010) (ikke optrykt her).

Fra dansk side arbejdes der for at styrke samarbejdet mellem den Parlamentariske Forsamling og regeringsdelen. Den Parlamentariske Forsamling har fremlagt flere forslag til, hvordan der kan ske en øget inddragelse af den Parlamentariske Forsamling i OSCE's arbejde, og den Parlamentariske Forsamlings rolle blev drøftet under forberedelserne af OSCE-topmødet i Astana.

5. OSCE'S VIDERE VIRKE, HERUNDER OPFØLGNING PÅ TOPMØDET I ASTANA

Den 1. januar overtog Litauen OSCE-formandsposten efter Kasakhstan. Det er dermed Litauen, der som formand skal sikre opfølgningen på OSCE-topmødet i Astana, herunder en statusredegørelse på ministermødet i Vilnius den 6.-7. december 2011. Det litauiske formandskab har erklæret at ville bygge videre på den enighed, der under forberedelsen af topmødet syntes at være opnået om vigtige elementer i forslaget til handlingsplan. Litauen har endvidere erklæret, at man hurtigst muligt vil søge at få denne enighed udmøntet i konkrete beslutninger. Der er i OSCE-kredsen bred opbakning til denne tilgang.

Formandskabet vil tillige give særlig prioritet til bestræbelserne på at få løst de såkaldt frosne konflikter: Transdnistrienskonflikten i Moldova, Georgien og Nagorno-Karabakh. Formandskabet vil her fokusere på at skabe momentum i de eksisterende forhandlingsformater og blandt andet søge at få skabt grundlag for genetablering af en meningsfuld OSCE-tilstedeværelse i Georgien.

I OSCE's menneskelige dimension vil formandskabet gøre en særlig indsats for at styrke mediefriheden i OSCE-landene og forbedre gennemførelsen af forpligtelserne på dette område. Litauen vil blandt andet sætte fokus på journalisters sikkerhed på en OSCE-konference i Vilnius i juni. Styrkelse af uafhængige nationale menneskerettighedsinstitutioner samt forebyggelse af hadmotiveret kriminalitet gennem toleranceundervisning er også fokusområder for det litauiske OSCE-formandskab. Formandskabet vil desuden prioritere gennemførelsen af Københavnsdokumentets principper om demokratiske valg og støtte til ODIHR's arbejde med at sikre efterlevelsen af disse principper.

I den politisk-militære dimension vil det litauiske formandskab lægge op til en gennemgang og opdatering af den eksisterende OSCE-værktøjskasse inden for konfliktforebyggelse og konflikthåndtering, herunder forbedring af OSCE-strukturerne analytiske og operationelle kapacitet.

Energisikkerhed og bæredygtig transport vil sammen med god regeringsførelse og bekæmpelse af korrupsion være de litauiske hovedprioriteter inden for den økonomisk-miljø-

sige dimension. Derudover er bekæmpelse af transnationale trusler, herunder bekæmpelse af menneskehandel, narkotika- og våbensmugling og terrorisme samt »cyber security« højt på dagsordenen. Formandskabet planlægger blandt andet en konference i Wien i marts om forbedret koordination mellem regionale og internationale aktører vedrørende bistand til styrkelse af grænsesikkerheden i Centralasien og Afghanistan med henblik på bekæmpelse af narkotikasmugling.

Der er stort sammenfald mellem det litauiske OSCE-formandskabs prioriteter og det omfattende katalog over forslag, der fra EU-landenes side blev fremsat under forberedelsen af topmødet med det sigte at skabe et sikkerhedsfællesskab i OSCE-området. Dette omfatter for det første en mere effektiv gennemførelse af forpligtelser inden for den menneskelige dimension. For det andet er der idé sammenfald omkring behovet for opdatering af OSCE's mekanismer til krise- og konflikthåndtering. For det tredje fokuset på en styrkelse af konventionel våbenkontrol samt sikkerheds- og tillidsskabende foranstaltninger, og endelig et fælles ønske om en styrket indsats imod nye transnationale trusler.

Også flere af de særlige danske OSCE-prioriteter falder godt inden for rammen af de litauiske formandskabsplaner. Dette gælder bl.a. målet om at fastholde indsatsen i den menneskelige dimension på kerneområder såsom forsvar af ytrings-, religions- og forsamlingsfrihed samt om at fremme

en supplerende OSCE rolle inden for energisikkerhed og sikkerhedspolitiske implikationer af klimaforandringer.

I 2011 vil Danmark arbejde for i så vid udstrækning som muligt at få operationaliseret den konsensus om den foreslåede handlingsplan, der på visse områder tegnede sig under topmødet i Astana. Det gælder især inden for den økonomiske dimension og med hensyn til indsatsen over for de transnationale trusler. Blandt de danske prioriteringer for 2011 vil også være et forøget fokus på landenes OSCE-forpligtelser inden for den menneskelige dimension samt løsning af de frosne konflikter. Der er desværre kun i mindre grad enighed i OSCE-kredsen om disse to områder. Det bliver derfor en udfordring at sikre, at den fortsatte uenighed mellem Rusland og Vesten i disse spørgsmål ikke blokerer for fremskridt i de mere ukontroversielle sager, samtidig med at der fortsat lægges pres på Rusland for at medvirke til fælles løsninger på de vanskelige områder.

Hermed slutter redegørelsen.
