



Redegørelse nr. R 9 (22/3 2012)

Folketinget 2011-12

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 22/3 12 om Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

(Redegørelse nr. R 9).

Udenrigsministeren (Villy Søvndal):

RESUMÉ

I 2011 overtog Litauen OSCE-formandskabet efter Kasakhstan. Det litauiske formandskab gav bl.a. prioritet til at søge fremskridt i løsningen af de frosne konflikter, at styrke efterlevelsen af landenes forpligtigelser på mediefrihedsområdet og at forstærke OSCE's profil i forhold til transnationale trusler.

Det årlige ministerrådsmøde fandt i 2011 sted i Vilnius og samlede over 40 udenrigsministre. Fra dansk side deltog udenrigsministeren. Af centrale beslutninger kan fremhæves beslutningen om styrkelse af samarbejde med særligt de nordafrikanske partnerlande i transition og beslutningen om øget OSCE-engagement i forhold til partnerlandet Afghanistan. En anden central beslutning var styrkelsen af OSCE's rolle i forhold til de forskellige faser af en konflikt, herunder tidlig varsling, hvilket også var blandt EU's hovedprioriteter.

Inden for den politisk-militære dimension blev der vedtaget beslutninger vedr. transnationale trusler, lette våben og lagre af konventionel ammunition, ikke-spredning af nukleare, biologiske og kemiske våben samt opdatering af Wien-dokumentet om tillidsskabende foranstaltninger.

De vanskeligste forhandlinger på ministerrådsmødet foregik inden for den menneskelige dimension, hvor der ikke blev opnået enighed om nye beslutninger. I lyset af de vanskelige forhandlinger er det værd at hæfte sig ved, at der ikke skete en tilbagerulning af tidligere indgåede forpligtigelser.

Den negative udvikling i Hviderusland fyldte meget i OSCE-arbejdet i 2011. I april var Danmark blandt 14 vestlige lande, der iværksatte udsendelse af en OSCE-rapportør for at undersøge Hvideruslands brud på sine OSCE-forpligtelser. Trods flere forsøg har det ikke været muligt at genetablere en feltmission i Hviderusland.

Politisk og ressourcemæssigt er OSCE's fokus i de senere år i stadig højere grad flyttet fra det nu mere stabile Balkan over mod landene i SNG-regionen, fortrinsvis Centralasien, grundet trusler relateret til terrorisme, radikalisering og nar-kotikarelateret kriminalitet, herunder spill over effekter fra Afghanistan. Danmark støtter dette skift i fokus og bidrager bl.a. til OSCE's arbejde i Kirgisistan og Tadsjikistan, hvor udvalgte projekter også er til gavn for Afghanistan.

I 2011 besluttede OSCE at lukke feltmissionen i Zagreb med udgangen af 2011. Samarbejdet mellem OSCE og Kroati-

en har været konstruktivt og den konsensusbaserede lukning anses som en succes for OSCE.

Danmark modtog en OSCE behovsvurderingsmission i forbindelse med folketingsvalget den 15. september 2011. Missionens rapport konkluderede, at det danske valgssystem var karakteriseret ved en høj grad af tillid og en observationsmission ifm. selve valget vurderedes ikke at være nødvendig. Danmark spillede igen i 2011 en aktiv rolle via udsendelse af et stort antal observatører til valgobservationer i OSCE-regionen.

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

1. OSCE ARBEJDET I DET FORLØBNE ÅR

OSCE er med sine 56 deltagerstater spændende fra Nordamerika til det østligste Rusland et unikt forum for politisk dialog mellem øst og vest. Den geografiske spændvidde og principet om konsensusbaserede beslutninger er organisationens styrke såvel som svaghed. Den generelle modsætning mellem øst og vest, særligt mht. hvor meget vægt OSCE skal tillægge respekt for demokratiske standarder og menneskeret-tigheder, indebærer, at der ofte er forskellige ønsker til organisationens fremtidige virke samt divergerende opfattelser omkring implementering af OSCE-forpligtigelserne.

I 2011 overtog Litauen OSCE-formandskab efter Kasakhstan og deres dagsorden blev i høj grad formet af topmødet i Astana i december 2010 og den her vedtagne Astana-erklæring. Erklæringen blev fra EU og dansk side set som et positivt resultat, men den handlingsplan, som skulle have lagt rammerne for OSCE's arbejde i de kommende år, opnåede ikke konsensus på grund af omtalen af de frosne konflikter, særligt Georgien. I stedet blev det overdraget til de kommende OSCE-formandskaber at arbejde videre med de enkelte elementer i handlingsplanen.

Det litauiske OSCE-formandskab tog afsæt i den strategiske vision, som blev udstukket på topmødet i Astana, om skabelsen af et sikkerhedsfællesskab i det euroatlantiske og euroasiatiske område frit for skillelinjer, konflikter, indflydelseszoner og zoner med forskellige sikkerhedsniveauer. Med det udgangspunkt gav OSCE-formandskabet prioritet til følgende områder: Fremskridt i løsningen af de frosne konflikter; styrke efterlevelsen af landenes forpligtigelser på mediefrihedsområdet; forstærke OSCE's profil i forhold til transnationale trusler; definere OSCE's rolle i forhold til dialog om energisikkerhed; og endelig fremme af uddannelse i toleran-ce.

I forhold til arbejdet med konflikter organiserede formandskabet en række workshops, seminarer og såkaldte V-to-V (Vancouver to Vladivostok) dialoger. Medlemslandene udvekslede i løbet af året bl.a. ideer til, hvordan OSCE kunne styrke sin kapacitet i forhold til at håndtere faser af

en konfliktskyklus. Resultatet blev en beslutning på ministerrådsmødet i Vilnius om elementer af en konfliktskyklus i relation til at styrke OSCE's kapacitet ift. tidlig varsling, tidlig handling, fremme af dialog og mægling samt rehabilitering efter en konflikt.

Udviklingen på menneskerettighedsområdet

Under det kasakhiske OSCE-formandskab i 2010 blev kun få møder afholdt i komitéen for den menneskelige dimension, men i 2011 lykkedes det for det litauiske OSCE-formandskab at afholde månedlige møder i komitéen med en fast dagsorden. Således blev der i årets løb drøftet flere kontroversielle emner såsom torturbekæmpelse og forsamlingsfrihed, som ellers sjældent bliver berørt på OSCE's møder. Et fast dagsordenpunkt var herudover frivillig afrapportering fra OSCE-landene om implementering af forpligtelser, hvilket særligt fra vestlig side blev budt velkommen. En lang række lande, primært vestlige men også bl.a. Albanien, Ukraine, Moldova og Georgien, rapporterede i 2011 således om bl.a. opfølgning på ODIHR's valganbefalinger og om nye love og tiltag inden for menneskerettighedsområdet.

OSCE-formandskabet havde medie-frihed som højeste prioritet inden for den menneskelige dimension, og der blev i sommeren 2011 afholdt to større konferencer om hhv. journalisters sikkerhed samt pluralisme i nye medier. Mens Danmark og EU støttede den litauiske prioritet, krævede en række andre lande fokus på tolerance og ikke-diskrimination. Der blev derfor afholdt fire konferencer i OSCE-regi om tolerance i 2011, vedrørende hhv. antisemitisme og intolerance mod muslimer og kristne, samt om intolerance i den offentlige debat.

Den positive atmosfære opnået i komitéen for den menneskelige dimension gav ikke genklang i de sædvanlige langvarige forhandlinger om dagsordenen for det årlige to-ugers gennemførelsesmøde (HDIM), der hvert efterår tiltrækker omkring tusind deltagere, heraf over 500 ngo-repræsentanter. Rusland og Hviderusland krævede længden af gennemførelsesmødet forkortet, men accepterede i sidste øjeblik dagsordenen for HDIM i 2011, mod at OSCE-formandskabet igangsatte en reformproces af modaliteterne for de møder og konferencer, der afholdes i den menneskelige dimension. De vanskelige reformforhandlinger fortsætter i 2012.

Udviklingen på det militære område

Robuste multilaterale våbenkontrollaftaler og andre tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger bidrager til en mere sikker og forudsigelig udvikling i Europa. Arbejdet i den politisk-militære dimension har særligt fokuseret på følgende områder:

Opdateringen af Wien-dokumentet, der bl.a. sætter standarder for, hvornår og hvorledes de 56 medlemslande skal underrette hinanden om større øvelser og anskaffelse af nyt materiel, er fortsat i 2011. Det oprindelige Wien-dokument fra 1999 blev den 30. november 2011 afløst af det opdaterede Wien-dokument 2011. Opdateringen, som blev indledt på baggrund af et dansk forslag fra maj 2010, er imidlertid hovedsageligt af kosmetisk karakter og indfrier ikke forventningerne blandt mange medlemslande om behovet for substantielle opdateringer som følge af nye militære strukturer og doktriner.

CFE-traktaten (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe), der blev indgået mellem NATO- og Warszawa-pag-

ten i 1990, og er en juridisk bindende nedrustningsaftale med lofter for medlemslandenes våbenbeholdninger, opfattes af medlemslandene i stigende grad som utidssvarende, og mange lande er parate til at forhandle om en ny våbenkontrollaftale. Imidlertid er der endnu ikke enighed om, hvilke behov en ny aftale skal opfylde. Rusland suspendede i 2007 sin deltagelse i CFE-traktaten grundet utilfredshed med, at NATO-landene ikke havde ratificeret en tilpasset CFE-traktat¹. NATO-landene suspendede dele af traktaten med Rusland den 22. og 29. november 2011.

Open Skies-traktaten har siden ikrafttrædelsen i 2002 været velfungerende. Traktaten er den eneste sikkerheds- og tillidsskabende aftale, der giver Rusland adgang til luftrummet over det nordamerikanske kontinent. Der gennemføres nu årligt ca. 100 observationsflyvninger. Den alvorligste problemstilling i forbindelse med traktaten er uenigheden mellem Tyrkiet og Grækenland omkring Cyperns medlemsskabsanmodning til Open Skies Consultative Commission. Uenigheden har betydet, at kommissionen i 2011 i det store hele har været uarbejdsdygtig, og har forstærket de udfordringer, som deltagerlandene allerede står over for, bl.a. behovet for at modernisere aftalen med hensyn til teknisk udstyr.

OSCE's Small Arms and Light Weapons (SALW)- og Stockpile of Conventional Ammunition (SCA)-dokumenter og projekter sætter normer for behandling af lette våben og ammunition i OSCE's område. Et dansk forslag om en hensigtserklæring om destruktion af overskydende konventionel ammunition blev vedtaget den 23. marts 2011 i Forum for Sikkerhedssamarbejde. Forslaget retter sig især mod lande, der stadig besidder store lagre af ammunition fra den kolde krig, og som kan være fristede til at sælge disse. Mængden af overskydende ammunition i de tidligere østbloklande blev i 2006 opgjort til 3.595.000 tons. Der er flere eksempler på, at ammunition fra disse lagre finder vej til konflikter i f.eks. Afrika på trods af våbenembargoer.

Ny generalsekretær og forlængelse af ODIHR-direktør

Lamberto Zannier fra Italien efterfulgte den 1. juli 2011 franskmanden Marc de Blichambaut på posten som generalsekretær for OSCE. Zannier var tidligere FN's repræsentant for Kosovo, og har desuden beklædt posten som chef for OSCE's konfliktforebyggelsescenter. Zanniers udpegning havde et begivenhedsrigt forspil, idet Østrigs tidligere udenrigsminister Ursula Plassnik i første omgang blev foreslået af OSCE-formandskabet som en konsensuskandidat, efter at OSCE's udenrigsministre havde udpeget deres favoritter. Danmark støttede i den forbindelse Plassnik. Imidlertid blokerede Tyrkiet for Plassniks udnævnelse. Det efterfølgende forslag fra OSCE-formandskabet om Lamberto Zannier nød bred støtte blandt medlemslandene.

En anden vigtig udnævnelse i 2011 var den treårige forlængelse af direktøren for OSCE's kontor for demokrati og menneskerettigheder (ODIHR), sloveneren Janez Lenarcic. Der har blandt OSCE-landene været stærk støtte til Lenarcics forlængelse, idet det er den almindelige opfattelse, at han har ydet en god indsats i de første tre år. Forlængelsen af ODIHR-direktørens mandat følger etableret praksis for forlængelse af ledere af OSCE's institutioner.

¹ Den tilpassede CFE-traktat blev ikke ratificeret af NATO-landene, da de tilhørende såkaldte Istanbul-forpligtelser om bl.a. russisk tilbagetrækning af militære styrker fra Georgien og Moldova (Transdnistrien) ikke blev indfriet.

2. OSCE'S MINISTERRÅDSMØDE I VILNIUS DEN 6.-7. DECEMBER 2011

I 2011 fandt det årlige ministerrådsmøde sted i Vilnius og samlede over 40 udenrigsministre fra OSCE's 56 medlemslande og 12 partnerlande. Fra dansk side deltog udenrigsministeren (udenrigsministerens tale er vedlagt som bilag) (ikke optrykt her).

Af centrale beslutninger fra ministerrådsmødet kan fremhæves beslutningen om OSCE's partnerlande i Asien og middehavsområdet, der lægger op til en styrkelse af dialogen og samarbejdet med landene, hvor fokus må ventes at blive på de nordafrikanske lande i transition. Desuden blev der vedtaget en beslutning om styrkelse af OSCE's engagement i forhold til partnerlandet Afghanistan i alle OSCE's tre dimensioner (den politisk-militære dimension, den økonomisk-miljømæssige dimension og den menneskelige dimension), dog fortsat alene gennem indsatser i centralasiatiske nabolande, i særdeleshed i form af kapacitetsopbygning.

Disse beslutninger om partnerlandene ses fra dansk side som et vigtigt resultat fra ministerrådsmødet, idet de understreger OSCE's åbenhed og vilje til at fremme organisationens værdier, også uden for OSCE-området. Udenrigsministeren berørte samarbejdet med partnerlandene i sin tale, og understregede behovet for at kortlægge, hvad OSCE kan tilbyde landene i det nordlige Afrika, f.eks. inden for valglovgivning og respekten for mediefrihed og mindretalsrettigheder. Det kommende irske OSCE-formandskab blev i Vilnius stillet i opdrag at sikre den videre behandling af partnerlandet Mongoliets ansøgning om medlemskab.

En anden central beslutning var som nævnt styrkelsen af OSCE's rolle i forhold til de forskellige faser af en konfliktcyklus, herunder tidlig varsling, hvilket var blandt EU's hovedprioriteter. Beslutningen har til formål at styrke OSCE's evne til at forhindre og reagere på konflikter og kriser i OSCE-området, bl.a. ved en styrkelse af OSCE-sekretariatets rolle.

Der blev truffet en beslutning om fremtidige OSCE-formandskaber, der indebærer, at Schweiz har formandskabet i 2014 og Serbien i 2015 (Ukraine varetager formandskabet i 2013). Det bemærkes, at de to lande har udarbejdet en samarbejdsramme for formandskaberne.

De vanskeligste forhandlinger på mødet foregik inden for den menneskelige dimension. Der blev ikke opnået enighed om nye beslutninger trods en ihærdig indsats fra det litauiske OSCE-formandskab. I EU var der særlig skuffelse over, at forslag om ytringsfrihed og pluralisme i digitale medier samt journalisters sikkerhed, som også den danske udenrigsminister fremhævede som prioriteter i sin tale, ikke blev vedtaget. EU og USA udtrykte i afsluttende erklæringer på mødet beklagelse over fraværet af resultater. I lyset af de vanskelige forhandlinger er det værd at hæfte sig ved, at der ikke skete en tilbagerulning af tidligere indgåede forpligtigelser i den menneskelige dimension.

Det bemærkes, at det russiske Duma-valg den 4. december 2011, samt reaktionerne herpå fra vestlige lande og udtalelserne fra OSCE's valgobservationsmission, påvirkede forhandlingsmiljøet i Vilnius, særligt inden for den menneskelige dimension.

Inden for den politisk-militære dimension blev der vedtaget tre beslutninger på det militære område, herunder om registrering, destruktion og håndtering af lette våben og lagre af konventionel ammunition samt om ikke-spredning af nukleare, biologiske og kemiske våben i henhold til FN's sikkerhedsrådsresolution 1540. Det tredje og sidste beslutningsfor-

slag omhandlede bl.a. opdatering af Wien-dokumentet om tillidsskabende foranstaltninger. På det civile område blev der vedtaget en beslutning om at styrke koordinationen internt i OSCE i bestræbelserne på at adressere transnationale trusler. Til gengæld lykkedes det ikke i Vilnius at nå til enighed om beslutninger på områderne narkotika-bekæmpelse, ramme for politiarbejdet, cyber-sikkerhed og anti-terrorisme.

Inden for den økonomisk-miljømæssige dimension blev der truffet beslutninger om at fremme kvinders muligheder i den økonomiske sfære, om at styrke transportdialogen inden for organisationen samt om effektivisering af arbejdet i denne dimension.

I dagene forud for ministerrådsmødet afholdtes der i Vilnius to civilsamfundsfora, det ene med et bredt fokus på OSCE-landenes overholdelse af OSCE's menneskerettighedsforpligtelser og med en særlig session tilegnet Hviderusland. Det andet forum var rettet særligt mod NGO'er fra middelhavspartnerlandene og fokuserede blandt andet på erfaringsudveksling med NGO'er fra OSCE-regionen. Fra dansk side hilses disse civilsamfundsfora velkommen som et vigtigt input til arbejdet i OSCE.

3. OSCE I FELTEN

Negativ udvikling i Hviderusland

Udviklingen i Hviderusland fyldte meget i OSCE-arbejdet i 2011 med gentagen kritik fra USA, EU og andre vestlige lande i det Permanente Råd af det hviderussiske styres fortsatte overgreb mod civilsamfundet. I april 2011 var Danmark blandt 14 vestlige lande, der iværksatte OSCE's Moskva-mekanisme over for Hviderusland. Mekanismen indebærer planer om udsendelse af en rapportør for at undersøge Hvideruslands brud på sine OSCE-forpligtelser i den menneskelige dimension. Hviderusland nægtede at samarbejde med rapportøren, Emmanuel Decaux, som ikke fik indrejsetilladelse til landet. Rapportørens rapport fra juni 2011 dokumenterer grove og systematiske menneskerettighedskrænkelser i Hviderusland, herunder politisk motiveret retsforfølgelse af præsidentkandidater, menneskerettighedsforkæmpere og journalister efter valgnatten i december 2010. Rapporten indeholder en række anbefalinger, bl.a. om at undersøge alle anklager om tortur af arresterede demonstranter, og sikring af forsamlingsfriheden, ytringsfriheden og et uafhængigt retsvæsen. EU og USA har flere gange i OSCE's Permanente Råd opfordret Hviderusland til at følge op på rapportens anbefalinger.

Trods flere forsøg fra det litauiske OSCE-formandskabs side, har det ikke været muligt at genetablere en feltmission i Hviderusland, og der er heller ikke opnået aftale om andre projekter i landet. En undtagelse er ODIHR's retssagsobservatører, som Hviderusland i begrænset omfang tillod at observere retssager og appelsager for i alt 41 personer, der var retsforfulgt grundet deltagelse i demonstrationerne på valgnatten i december 2010, herunder fem præsidentkandidater. Retssagsobservatørernes grundige rapport fra november 2011 dokumenterer alvorlige systematiske brud på retfærdig rettergang, herunder udbredt partiskhed i retsvæsenet. Hviderusland anklagede efterfølgende ODIHR og retssagsobservatørernes rapport for at være forudindtaget, men sendte dog samtidig signaler om mulige reformtiltag i retsvæsenet.

Centralasien

Politisk og ressourcemæssigt er OSCE's fokus i de senere år i stadig højere grad flyttet fra det nu mere stabile Balkan over

mod landene i SNG-regionen, fortrinsvis Centralasien. Denne udvikling har været fastholdt i 2011 og er ikke mindst motiveret af OSCE's stigende opmærksomhed på terrorisme, anti-radikalisering og organiseret kriminalitet, herunder narkotikasmugling. Disse trusler kendetegnes dels ved at udfolde sig på tværs af landegrænser i regionen, dels ved deres relation til udviklingen i Afghanistan. Sidstnævnte forhold har medført et stigende antal aktiviteter i OSCE-regi rettet mod Afghanistan, men primært gennemført i de centralasiatiske lande.

OSCE havde i 2011 fortsat et særligt fokus på Kirgisistan, hvor opstande tilbage i april 2010 væltede den daværende præsident og banede vejen for vedtagelsen af en ny forfatning og afholdelsen af parlamentsvalg. Det særlige fokus skyldes endvidere de voldsomme etniske sammenstød i den sydlige del af landet i juni 2010, hvor et stort antal mennesker blev dræbt og ca. 300.000 blev internt fordrevet eller flygtede til Usbekistan. OSCE-centret i Kirgisistan har i 2011 fortsat sin støtte til at formidle forsoning mellem parterne i denne konflikt. Der blev etableret en politimission, hvor udenlandske rådgivere har bistået den kirgisiske regering med at reducere inter-etniske spændinger, fremme befolkningens tillid til myndighederne samt styrke politiets kapacitet på menneskerettighedsområdet. OSCE-politimissionen mødte i starten en vis folkelig modstand, men fungerer nu generelt planmæssigt, og fik i november 2011 fornyet sit mandat til udgangen af 2012. Fra dansk side har man støttet politimissionen både finansielt og med udsendelse af en dansk rådgiver.

Danmark har de senere år prioriteret at støtte en regional indsats mod narkotikarelateret kriminalitet, terrorisme og antiradikalisering i Centralasien, ikke mindst set i forhold til risikoen for *spill over* effekter fra Afghanistan. I OSCE-regi er dette kommet til udtryk gennem støtte til kontoret i Tadsjikistan indenfor styrkelse af grænsesikkerhed (uddannelse af personale, udarbejdelse af materiale og manualer samt etablering af tværgående samarbejde mellem involverede myndigheder) og forebyggelse af radikalisering og voldelig ekstremisme (analysearbejde og forebyggelse). Indsatserne er stødt på udfordringer af forskellig karakter, men gennemføres generelt planmæssigt, og har blandt andet haft succes med at åbne for uddannelse af - og samarbejde med - afghansk grænsepersonale. Også i 2011 har Danmark støttet OSCE's arbejde i landet gennem sekundering af OSCE-kontorets souschef. Udover grænseindsatsen støtter Danmark OSCE's akademi beliggende i Kirgisistans hovedstad Bishkek. Akademiet, der siden 2004 har tilbudt masteruddannelser indenfor politik og sikkerhed for studerende i regionen, er blevet konsolideret som et anerkendt uddannelsescenter i overensstemmelse med internationale standarder. Blandt andet på dansk opfordring har akademiet de sidste par år givet studerende fra Afghanistan adgang til masteruddannelsen. Dette har givet positive resultater både i forhold til det faglige arbejde på akademiet og i forhold til netværksdannelse og samarbejde mellem de centralasiatiske lande og Afghanistan.

Foruden den danske støtte til OSCE's arbejde i Kirgisistan og Tadsjikistan, som afspejler Danmarks overordnede prioritering i regionen, har Danmark i 2011 støttet organisationens kontor i Usbekistan i form af sekundering af kontorets souschef.

Lukning af kontoret i Zagreb

I december 2011 besluttede det Permanente Råd at lukke feltmissionen i Zagreb pr. den 31. december 2011. Der var bred enighed om, at kontoret succesfuldt havde implementeret sit

mandat vedrørende monitorering af genhusning af hjemvendte borgere og krigsforbrydelsesretssager. Lukningen anses derfor for en succes for OSCE, og for et positivt og konstruktivt samarbejde mellem OSCE og Kroatien. En række OSCE-lande vurderede dog samtidig, at der fortsat var behov for OSCE's engagement i forhold til overvågning af uafsluttede retssager vedrørende krigsforbrydelser. Der blev derfor truffet beslutning om et projekt til at træne og støtte de NGO'er i Kroatien, der er involveret i monitorering af krigsforbryderretssager. Projektet vil løbe i hele 2012. Man har fra dansk side støttet lukningen af kontoret i Zagreb.

De frosne konflikter

En central del af OSCE's virke er at bidrage til en løsning af de frosne konflikter i OSCE-området. En positiv udvikling i 2011 var afholdelsen af de første formelle forhandlinger i 6 år om Transdnistrien-konflikten den 30. november-1. december 2011 i det såkaldte 5+2 format (Transdnistrien, Moldova, OSCE, Rusland og Ukraine, samt EU og USA som observatører). Det litauiske OSCE-formandskab havde arbejdet intenst for at få genoptaget de formelle forhandlinger. Forhandlingerne fortsætter under det irske OSCE-formandskab. OSCE's feltmission i Moldova har været medvirkende til at skabe dialog mellem Moldova og udbryderregionen Transdnistrien og har en vigtig rolle i at gennemføre tillidsskabende projekter parterne imellem.

OSCE søger ligeledes at spille en rolle i løsningen af konflikten mellem Armenien og Aserbajdsjan om Nagorno-Karabakh. OSCE er den eneste internationale organisation med adgang til at overvåge frontlinjen. Der er ikke optimisme mht. fremskridt i fredsforhandlingerne i det af OSCE nedsatte fredsforhandlingsforum Minsk-gruppen. På møder mellem Rusland, Armenien og Aserbajdsjan i 2011 blev det aftalt at arbejde for en etablering af en efterforskningsmekanisme til at undersøge skudepisoder på frontlinjen, der hvert år forårsager et antal dræbte, i 2011 ca. 25 personer. OSCE-formandskabets personlige repræsentant til konflikten vil kunne forventes at spille en stor rolle i efterforskningsmekanismen, når den måtte blive iværksat.

Det lykkedes ikke i 2011 at skabe fremdrift i forhandlingerne om en løsning på situationen i Georgien, hvor Rusland som eneste OSCE-land har anerkendt de to udbryderregioner Sydossetien og Abkhasien, hvilket vanskeliggør genetablering af en OSCE-feltmission til dækning af hele Georgiens territorium. OSCE bidrager med at fremme tillidsskabende foranstaltninger, bl.a. med et vandprojekt vedrørende Sydossetien.

4. OSCE'S PARTNERLANDE

Det arabiske forår

Tunesien, Egypten, Marokko, Algeriet, Jordan og Israel udgør OSCE's middelhavspartnerlande. Der har blandt OSCE-kredsens vestlige lande været stort ønske om, at OSCE skulle understøtte transitionsprocesserne i regionen, blandt andet gennem øget engagement og rådgivning fra OSCE's institutioner. Ifølge OSCE's regler kan OSCE-projekter i partnerlande kun finde sted, såfremt partnerlande specifikt anmoder om det. Højtstående repræsentanter fra OSCE, herunder generalsekretæren, OSCE-formanden (Litauens udenrigsminister) og ODIHR-direktøren, foretog i 2011 besøg til hhv. Egypten, Tunesien og Marokko. Under besøgene forhørte de pågældende lande sig alle uformelt om mulighederne for OSCE-assistan-

ce, men det har ikke endnu ført til anmodning fra landene om konkrete OSCE-projekter.

Samarbejdet med middelhavslandene førte dog til en række OSCE-aktiviteter i 2011. Tunesien inviterede formelt valgobservatører fra OSCE til valget den 23. oktober til den forfatningsgivende forsamling, og mens ODIHR ikke organiserer egentlig valgobservation uden for OSCE-området, foretog OSCE's Parlamentariske Forsamling observation af valget med over 80 observatører. Derudover afholdt ODIHR i oktober 2011 træning i valgobservation for egyptiske, tunesiske og marokkanske NGO'er. I marginen af ministerrådsmødet i Vilnius i december 2011 blev der som nævnt afholdt en middelhavs-civilsamfundskonference med deltagelse af 49 NGO-repræsentanter fra OSCE's middelhavspartnerlande og 30 NGO-aktivister fra OSCE-lande, der over to dage drøftede valgafholdelse, politisk deltagelse og retsvæsenreform.

Afghanistan

En intensivering af OSCE's engagement i forhold til Afghanistan var blandt det litauiske formandskabs prioriteter.

OSCE's aktive indsats udspringer af en ministerrådsbeslutning fra 2007, der gav mandat til at arbejde for sikre grænser mellem partnerlandet Afghanistan og de centralasiatiske deltagerstater. Efterfølgende, herunder i 2011, er der blevet implementeret 11 projekter, primært med fokus på træning og uddannelse af grænsevagter, toldpersonale og politi, bl.a. for at bidrage til at hindre narkotikasmugling. Danmark bidrager som nævnt finansielt til OSCE's Border Management Staff College i Dusjanbe, Tadsjikistan, der er etableret som led i denne indsats.

På baggrund af beslutningen på ministerrådsmødet i Vilnius om at udvide samarbejdet med Afghanistan er der blevet udarbejdet en ny projektpakke på i alt 32 projekter, der tænkes gennemført i perioden 2012-2014. Pakken omfatter dels videreføring af de tidligere aktiviteter fokuseret på grænsesikkerhed, og dels nye projekter, bl.a. til fremme af den økonomiske udvikling og regionale samhandel, styrkelse af relevant lovgivning, herunder på menneskerettighedsområdet, bekæmpelse af menneskehandel, styrkelse af mediefriheden og forbedringer af valgsystemet. Afghanistan gav under forhandlingerne udtryk for stor interesse i den udvidede OSCE-indsats og har efterfølgende udnævnt et OSCE-kontaktpunkt i det afghanske udenrigsministerium med henblik på at fremme implementeringen af projekterne. Dette er væsentligt for at kompensere for, at OSCE ikke selv kan være til stede i Afghanistan.

Mongoliets medlemskabsansøgning

Mongoliet har de sidste år været et aktivt medlem af gruppen af OSCE's asiatiske partnerlande, der udover Mongoliet består af Japan, Sydkorea, Afghanistan, Thailand og Australien. I oktober 2011 anmodede Mongoliet officielt om at blive OSCE-medlemsstat. Mongoliets ansøgning er modtaget positivt af Danmark og af langt de fleste vestlige lande, idet indtrykket er, at Mongoliet ville kunne bibringe en positiv dynamik til organisationen. Der forventes at blive truffet beslutning om ansøgningen i 2012.

5. VALGOBSERVATIONER

Valgobservationer er et af OSCE's vigtigste redskaber til at fremme og fastholde en demokratisk udvikling i OSCE-området. Det er et af organisationens mest synlige arbejdsområ-

der, og OSCE er internationalt anerkendt for sin ekspertise. 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 supplerer hinanden med forskellige vinkler på observatørarbejdet.

Antallet af valgmissioner varierer fra år til år som naturlig konsekvens af at antallet af afholdte valg i OSCE-regionen varierer. 2011 var et mindre travlt år på valgområdet. Større valgobservationer fandt sted i 5 lande (Kasakhstan, Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kirgisistan og Rusland) mens mindre missioner fandt sted i 12 lande. Danmark støtter OSCE's valgarbejde gennem udsendelse af et relativt højt antal danske observatører, godt 3 pct. af det totale antal observatører i 2011. ODIHR udsendte i 2011 ca. 1900 observatører fra i alt 48 deltagerstater og 2 partnerlande. Heraf var 59 udsendt af Danmark. Danmark havde mindst én udsendt langtidsobservatør ved hver af de 5 store valgobservationsmissioner og flere korttidsobservatører. OSCE's Parlamentariske Forsamling deltog med i alt 373 observatører i valgmissionerne i Kasakhstan, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Tyrkiet, Kirgisistan og Rusland samt i OSCE-partnerlandet Tunesien.

ODIHR sender som noget nyt konsekvent behovsvurderingsmissioner til alle OSCE-lande forud for nationale valg for at bedømme, om der skal udsendes en form for valgobservation og dennes eventuelle størrelse. Rusland og ligesindede lande anerkender, at ODIHR herved har udbredt det geografiske fokus for valgarbejdet, men kritiserer til stadighed, at der ikke udsendes en ensartet og mindre valgobservationsmission til alle OSCE-lande ved nationale valg. Denne kritik fra Rusland og ligesindede var særlig kraftig sidste år forud for det russiske Duma-valg i december 2011, herunder med fremsættelse af forslag til ministerrådsbeslutning om nedsættelse af en arbejdsgruppe til udarbejdelse af principper for valgobservation; et forslag som vakte modstand blandt de vestlige lande.

Bedre opfølgning på ODIHR's anbefalinger i forbindelse med valgafholdelse forbliver en prioritetssag for Danmark og EU. I 2011 blev der startet en positiv praksis med frivillige nationale afrapporteringer i Komitéen for den menneskelige dimension om opfyldelse af OSCE-forpligtelser, og i den forbindelse har en række lande, primært fra EU, rapporteret om deres opfølgning på ODIHR's valganbefalinger.

I overensstemmelse med ovenstående sendte OSCE en behovsvurderingsmission til Danmark i forbindelse med folketingsvalget den 15. september 2011. Missionens rapport konkluderede, at det danske valgsystem var karakteriseret ved en høj grad af tillid, konsensus og decentralisering, og det vurderedes ikke at være nødvendigt at sende en observationsmission ifm. selve valget. Rapporten indeholdt et mindre antal anbefalinger, bl.a. vedr. finansiel støtte til valgkampagner. Danmark har fulgt op på anbefalingerne både ved et skriftligt svar til ODIHR og ved en frivillig afrapportering i Komitéen for den Menneskelige Dimension.

6. DEN PARLAMENTARISKE FORSAMLING

Danmark tillægger OSCE's Parlamentariske Forsamling (PA) stor betydning. Foruden opgaven med at skabe interparlamentarisk dialog i OSCE-området beskæftiger PA sig med mange af de samme arbejdsområder som regeringsdelen indenfor bl.a. konfliktløsning og demokratisering. PA's 320 parlamentarikere mødes tre gange årligt og debatterer emner af

større politisk vigtighed. Arbejdet i PA afspejler således de folkevalgtes syn på en række emner, der er under behandling i OSCE's andre fora.

Ved sommersessionen, årets største møde, i Beograd i juli 2011 vedtog PA 27 resolutioner om en lang række emner, herunder om cyber-sikkerhed, religiøs tolerance, internetfrihed, menneskehandel, politisk transition i middelhavslandene og atomenergisikkerhed. En resolution om Hviderusland fordømte stærkt situationen i landet. På sommersessionen blev præsidenten for PA, den græske parlamentariker Petros Eftymiou, genvalgt for ét år. Vintermødet og efterårsmødet havde også vigtige emner på dagsordenen, herunder en drøftelse om Hviderusland med deltagelse af bl.a. ODIHR-direktør Lenarcic og OSCE's Mediefrihedsrepræsentant Dunja Mijatovic, og en drøftelse om situationen i Kirgisistan, hvor lederen af den internationale undersøgelseskommission vedr. begivenhederne i 2010, OSCE PA's særlige repræsentant for Centralasien Kimmo Kiljunen, rapporterede om resultaterne af undersøgelsen. På efterårsmødet blev der afholdt en særlig session vedr. konfliktløsning i Nagorno-Karabakh med indlæg fra formændene for Minsk-gruppen.

PA 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 2011) (ikke optrykt her).

Fra dansk side arbejdes der for at styrke samarbejdet mellem PA og regeringsdelen. PA har fremlagt flere forslag til, hvordan der kan ske en øget inddragelse af PA i OSCE's arbejde, og fra dansk side finder man initiativet om en styrkelse af samarbejdet mellem PA's og OSCE's korresponderende komitéer for hhv. den politisk-militære, økonomisk-miljømæssige og menneskelige dimension positivt.

7. PERSPEKTIVER FOR OSCE I 2012

Irland overtog OSCE-formandskabet den 1. januar 2012, og har fremlagt en række prioriteter inden for en overordnet ambition om at styrke sikkerheden i OSCE-regionen og sikre medlemslandenes efterlevelse af deres OSCE-forpligtigelser i alle tre dimensioner. Det irske formandskab vil have til opgave at videreføre arbejdet efter det litauiske formandskab, herunder sikre gennemførelsen af de beslutninger, der blev truffet på ministerrådsmødet i Vilnius. Irland har understreget den særlige prioritet, man ønsker at tillægge arbejdet i den menneskelige dimension, og har peget på de udfordringer, der er i en række medlemslande, hvad angår efterlevelsen af menneskerettighederne. Øverst på dagsordenen er ytringsfrihed på internettet, hvor ambitionen er, at OSCE-forpligtigelserne vedrørende ytringsfrihed og mediefrihed udvides og tilpasses til den digitale tidsalder. Det vil være emnet for et seminar i Dublin i juni. Dette område er ligeledes en hovedprioritet for EU og Danmark. Af andre prioriteter i den menneskelige dimension kan bl.a. nævnes bekæmpelse af racisme ved sportsbegivenheder samt forenings- og forsamlingsfrihed.

På det politisk-militære område lægges op til at gøre status og reflektere over, hvordan der kan gøres fremskridt inden for områderne våbenkontrol, forhindring og løsning af konflikter samt transnationale trusler. Det irske formandskab vil

opfordre til og understøtte arbejdet med at forny og modernisere de instrumenter, der er til rådighed for at sikre militær stabilitet, forudsigelighed og gennemsigtighed i OSCE-området, herunder Wien-dokumentet, CFE- og Open Skies aftalerne. På området for transnationale trusler vil formandskabet arbejde videre med de emner, hvor der ikke blev truffet nye beslutninger i Vilnius. Det drejer sig om Cyber-sikkerhed, narkotika-bekæmpelse, anti-terrorisme og en ramme for politiarbejdet.

Irland vil give prioritet til arbejdet med de frosne konflikter og har udnævnt to særlige repræsentanter til arbejdet med konflikterne. I lyset af egne erfaringer fra arbejdet med fredsprocessen i Nordirland vil det irske formandskab sætte fokus på Nordirland som case-study for konfliktløsning.

Inden for den økonomiske og miljømæssige dimension er den irske ambition at fremme sikkerhed og stabilitet gennem god regeringsførelse og med fokus på bekæmpelse af korrupsion, hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Emnet er taget direkte fra Maastricht Strategien fra 2003. Det er intentionen at fremlægge en rapport om evalueringen af implementeringen af Maastricht Strategien ved Ministermødet i Dublin til december.

Ukraine vil overtage OSCE-formandskabet den 1. januar 2013. Det må ventes at ville udgøre en særlig udfordring, ikke mindst i lyset af de aktuelle eksempler på tilbagerulning af retsstatsstandarder, jf. bl.a. Timoshenko-sagen. Fra EU's og dansk side vil man gøre det klart over for Ukraine, at det forventes, at et OSCE-formandskab sætter et eksempel til efterfølgelse, hvad angår efterlevelsen af OSCE-forpligtigelserne.

8. DET DANSKE EU-FORMANDSKAB VED OSCE I 1. HALVÅR 2012

Under det danske EU-formandskab i 1. halvår 2012 vil det være den danske repræsentation i Wien, der, sammen med EU-delegationen, forestår koordinationen mellem EU-landene og repræsenterer EU overfor 3. lande. Det er en dansk prioritet at sikre, at EU taler med én stemme i internationale forhandlinger, således også i OSCE. Det danske formandskab støtter aktivt EU's udenrigsrepræsentant Catherine Ashton og en velfungerende fælles udenrigstjeneste. Ved OSCE støtter den danske repræsentation således aktivt op om EU-delegationen. Under det danske EU-formandskab vil fokus bl.a. være på følgende aspekter: Arbejdet med OSCE's menneskelige dimension; modernisering af våbenkontrollarrangementer og fremme af tillidsskabende foranstaltninger; styrkelse af indsatsen mod transnationale trusler; samt fremme af samarbejdet med partnerlandene, særligt med fokus på det nordlige Afrika og Afghanistan. Generelt vil EU støtte op om det irske OSCE-formandskabs dagsorden, herunder formandskabets arbejde med de frosne konflikter i OSCE-området.

Hermed slutter redegørelsen.
