

**Redegørelse til Folketinget om
Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa
(OSCE)**

Resumé

OSCE er som en konsensusbaseret organisation med 56 deltagende stater spændende fra Nordamerika til det østligste Rusland et unikt forum for politisk dialog mellem øst og vest. Den geografiske spændvidde og princippet om konsensusbaserede beslutninger er organisationens styrke såvel som svaghed. For så vidt angår sidstnævnte, skyldes den generelle modsætning mellem øst og vest i organisationen, at der som udgangspunkt er forskellige opfattelser af prioritering samt fortolkning og implementering af OSCE-forpligtigelserne.

Arbejdet i OSCE var i 2008 i særdeleshed præget af denne gnidning mellem øst og vest, ikke mindst på grund af den voldelige eskalation af konflikten i Georgien i august mellem to af organisationens deltagende stater. 2008 var også i høj grad præget af den russiske præsident Medvedevs forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur, hvilket fyldte meget ikke mindst på det årlige ministermøde i Helsingfors. Ligeledes var 2008 kendetegnet ved et effektivt finsk formandskab, som formåede at skabe enighed om hurtigt at udsende flere militære OSCE-observatører til Georgien. OSCE må således siges at have styrket sin rolle i 2008 som et vigtigt forum for politisk dialog mellem øst og vest, hvilket bl.a. kunne aflæses i den exceptionelt høje ministerdeltagelse på årets ministermøde i Helsingfors i december 2008, hvor 50 ud af de 56 deltagende stater var repræsenteret på ministerniveau.

Arbejdet i den menneskelige dimension var i 2008 karakteriseret ved en vis forbedring af dialogen mellem øst og vest. Den forsonende tone skyldes dels det effektive finske formandskab, dels tiltrædelsen af den nye direktør for OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), sloveneren Janez Lenarcic, som har bidraget til en fornyet dialog mellem ODIHR og Rusland. Hertil kommer, at Rusland og Hviderusland i 2008 har udvist større samarbejdsvilje. En lignende opblødning af samarbejdet mellem øst og vest kunne imidlertid ikke spores i den militære dimension i 2008. Samarbejdet var i særlig grad påvirket af Ruslands ensidige suspension af sin deltagelse i Traktaten om Konventionelle Styrker i Europa (CFE-traktaten). Også Georgien-konflikten influerede negativt på samarbejdsklimaet i denne dimension. I OSCE's økonomiske og miljømæssige dimension blokerede Rusland som eneste land på ministerrådsmødet i Helsingfors for vedtagelsen af en beslutning om OSCE's rolle vedrørende sikkerhedsaspekter af klimaforandringerne, en beslutning der fra dansk side presses på for at opnå enighed om i 2009.

Af organisationens tværgående indsatsområder, som havde særlige aktiviteter i 2008, kan fremhæves bekæmpelse af terrorisme og menneskehandel samt OSCE's højkommisær for nationale minoriteters arbejde.

OSCE's missioner, som fortsat er en af organisationens afgørende styrker, udførte også i 2008 et meget vigtigt arbejde for fremme af organisationens overordnede mål – herunder demokratisering og menneskerettighedsbeskyttelse i Europa. OSCE-missionen i Georgien spillede en særlig rolle i 2008, da missionen og de efterfølgende ekstra udsendte OSCE-observatører bidrog til at stabilisere situationen i Georgien umiddelbart efter afslutningen på de militære handlinger i august 2008. Der arbejdes på at sikre OSCE-observatørerne adgang til udbyrderregionen Sydossetien.

I 2009 varetager Grækenland formandskabet og lancerer sig som 'den ærlige mægler' i forholdet mellem øst og vest. Denne rolle forventes at blive særligt aktuelt i relation til Georgien, idet efterdønninger fra den voldelige eskalation af konflikten i august 2008 må forudses at influere på arbejdet i organisationen i 2009, samt specifikt i spørgsmålet om mandatforlængelse af OSCE-missionen i landet og i relation til organisationens fortsatte drøftelse af Medvedevs forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur.

1. Indledning

Arbejdet i OSCE var i 2008 præget af særlige udfordringer i den politiske dialog og samarbejdet mellem øst og vest, men også af at organisationen til trods herfor formåede at træffe vanskelige beslutninger, hvilket for alvor bekræftede organisationens berettigelse i en forandret europæisk sikkerhedssituation.

Den voldelige eskalering af konflikten i Georgien i august bidrog til at vanskeliggøre samarbejdet i OSCE. I vestlig optik var beslutningen om hurtig udstationering af yderligere militære observatører til de konfliktramte områder i Georgien udtryk for organisationens rettidige reaktionsevne og fortsatte vigtighed i europæisk sikkerhed. Rusland derimod fortolkede konflikten eskalation som udtryk for, at organisationen havde fejlet, idet den ikke var i stand til at forhindre denne udvikling. Den russiske præsident Medvedevs forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur har også bidraget til at understrege organisationens fortsatte aktualitet. OSCE er det eneste forum, hvor alle aktører med aktier i europæisk sikkerhed er repræsenteret på lige fod, og som er funderet på et bredt sikkerhedsbegreb defineret som såvel økonomisk, politisk, militær, miljømæssig og menneskelig sikkerhed. På den baggrund konkluderede den finske udenrigsminister Alexander Stubb på OSCE's ministerrådsmøde i Helsingfors, at OSCE var det rette forum for de videre drøftelser af Medvedevs forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur.

Af andre større udviklinger i organisationens øst/vest-fokus kan fra 2008 fremhæves, at Rusland og bl.a. Hviderusland udviste større samarbejdsvilje inden for den menneskelige dimension. Dette kom tydeligst til udtryk i Hvideruslands invitation til ODIHR om at observere parlamentsvalget i oktober 2008.

Organisationens hurtige reaktionsevne og de positive udviklinger indenfor den menneskelige dimension er i stor udstrækning det finske formandskabs fortjeneste. Ligeledes bidrog den nyudnævnte ODIHR-direktørs evne til at skabe fornyet dialog med Rusland positivt til samarbejdsklimatet i den menneskelige dimension.

2. OSCE Ministerrådsmøde i Helsingfors, den 4. - 5. december 2008

OSCE's ministerrådsmøde den 4. - 5. december i Helsingfors 2008 blev forholdsvis vellykket, selv om det fandt sted i et politisk klima præget af Georgien-konflikten og andre aktuelle stridsspørgsmål mellem øst og vest. Udenrigsministeren deltog sammen med 49 andre ministre (ud af 56), hvilket var den højeste ministerdeltagelse i en årrække. Mødet blev afviklet i en ganske god atmosfære, og der blev vedtaget en række beslutninger, som Danmark og andre vestlige lande havde prioriteret højt, især inden for den menneskelige dimension.

Ligesom de fem forudgående år sluttede mødet uden en politisk sluterklæring. Især takket være et effektivt finsk formandskab var man tæt på enighed, men i sidste ende havde Rusland, Serbien og Aserbajdsjan forbehold mod enkelte dele af teksten. Man nåede derimod til enighed om en regional erklæring vedr. Nagorno-Karabakh, hvori man under henvisning til Moskva-erklæringen mellem Armenien og Aserbajdsjan af 2. november 2008 hilser den positive udvikling i fredsprocessen velkommen og opfordrer parterne til at intensivere bestræbelserne i forhandlingsprocessen m.h.p. at påbegynde udarbejdelsen af en omfattende fredsaftale.

Set med danske øjne var det især væsentligt, at det lykkedes at få vedtaget en tilfredsstillende erklæring i anledning af 60-året for FN's Menneskerettighedserklæring. Dermed udgik der for første gang i mange år en vedtagelse fra et ministerrådsmøde med fokus på OSCE's klassiske menneskerettigheds- og demokratidagsorden. Det var ikke muligt at nå til enighed om nyskabende formuleringer, men det må betragtes som positivt, at der kunne opnås konsensus om en genbekræftelse af de eksisterende OSCE-

forpligtelser og positiv omtale af OSCE's institutioner, navnlig ODIHR. Fra dansk side blev der lagt særlig vægt på en balanceret omtale af religions- og ytringsfriheden. Når erklæringen ikke blev endnu stærkere, skyldes det primært modstand fra russisk og hviderussisk side. Også en beslutning om en styrket indsats på retsstatsområdet var et godt signal om øget fokus på dette kerneområde. Danmark arbejdede i den forbindelse bl.a. for en fyldestgørende omtale af torturbekæmpelse.

I tråd med den traditionelle enighed om OSCE-tiltag til bekæmpelse af terrorisme, der er en prioritet for såvel Rusland som USA, vedtog ministrene også i 2008 en beslutning vedr. yderligere skridt. Der kunne derimod ikke opnås konsensus om en beslutning vedr. OSCE-aktiviteter på grænsesikkerheds- og managementområdet. Dette skyldtes primært russisk og amerikansk uenighed angående omtalen af sidste års ministerrådsbeslutning om et OSCE-engagement vedr. Afghanistan, herunder især en foreslået henvisning til grænsesikkerhedsprojekter inde i Afghanistan.

Spørgsmålet om europæisk sikkerhed og herunder præsident Medvedevs forlag om en ny europæisk sikkerhedsarkitektur var et gennemgående tema under ministerrådsmødets generaldebat, og særligt under ministrenes uformelle frokost førtes der indgående drøftelser herom, jf. nedenfor.

3. Den menneskelige dimension

Selvom OSCE's menneskelige dimension i de seneste år er blevet gjort til genstand for særdeles hård kritik fra Rusland og andre SNG-stater, lykkedes det alligevel for det finske OSCE-formandskab at styre dimensionen uden om de værste faldgruber. Her tænkes ikke mindst på valgobservationsområdet, hvor Rusland i første halvår af 2008 fortsatte med at fremføre sine gammelkendte krav om mere begrænsede observationer. For at imødekomme Rusland og andre SNG-staters ønske om en fortsat drøftelse af disse spørgsmål arrangerede OSCE-formandskabet et seminar i juli, der omhandlede OSCE's indsats på valgobservationsområdet, men som også fokuserede på deltagerstaternes forpligtelser til at gennemføre frie og retfærdige valg. Seminaret medvirkede til at tage trykket af den russiske kritik. Samtidig har udpegningen af en ny direktør for ODIHR, Janez Lenarcic (Slovenien), givet anledning til en fornyet dialog mellem ODIHR og Rusland. Endelig er det formentlig heller ikke uden betydning for Ruslands ageren, at landet ikke umiddelbart står over for at afholde parlaments- eller præsidentvalg i nærmeste fremtid. Rusland valgte således ikke at gøre spørgsmålet om valgobservation til et særskilt diskussionsemne i forbindelse med ministerrådsmødet i Helsingfors. På positivsiden tæller også, at Hviderusland, der traditionelt har fulgt Rusland i sin kritik af ODIHR, valgte at invitere OSCE til at observere sit parlamentsvalg i oktober 2008, og at denne observation forløb forholdsvis uproblematisk.

Drøftelserne under den menneskelige dimension i 2008 har til en vis grad fokuseret på kerneområder såsom opbygning af demokratiske institutioner og sikring af fundamentale frihedsrettigheder, herunder ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed. Danmark arbejder sammen med den øvrige vestlige landekreds for, at disse kerneområder forbliver på OSCE's dagsorden. Der er bl.a. blevet afholdt særlige møder om forfatningsret og om demokratiske lovgivningsprocesser. I OSCE er det endvidere Danmark, der varetager koordinationen af EU's virksomhed vedrørende bekæmpelse af tortur og dødsstraf, herunder udarbejdelsen og afgivelsen af EU's indlæg om retssikkerhedsspørgsmål på det årlige to-ugers møde i Warszawa om den menneskelige dimension.

Under det finske OSCE-formandskab var særligt bekæmpelse af menneskehandel et prioritetsområde. Der blev bl.a. afholdt en konference om bekæmpelse af handel med børn samt en konference om menneskehandel særligt med fokus på spørgsmålet om retsforfølgelse af gerningsmændene. Ministerrådsmødet i Helsingfors traf beslutning om yderligere styrkelse af OSCE's indsats på området, navnlig hvad angår retsforfølgelse.

Det græske OSCE-formandskab har i 2009 lagt op til at fokusere på videre drøftelser af retsstatsprincipper, ligestillingsspørgsmål, herunder vold mod kvinder, bekæmpelse af diskrimination mod Roma og Sinti minoritetsgrupper – som også i 2008 var et prioritetsemne og genstand for en ministerrådsbeslutning - samt implementering af lovgivning om 'hate crimes'. Man agter tillige at give prioritet til emner som religionsfrihed og mediefrihed. Endelig har det græske OSCE-formandskab ladet forstå, at man er indstillet på at imødekomme det russiske ønske om at fortsætte drøftelsen af OSCE's indsats på valgobservationsområdet.

4. Den militære dimension

Det generelt anspændte klima mellem øst og vest har i særlig grad sat sine spor i den militære dimension. Siden Rusland suspendede sin deltagelse i CFE-traktaten i december 2007 har CFE-regimets fremtid været usikker. Med suspensionen har Rusland indstillet sin udveksling af informationer om antal og placering af konventionelle våben, ligesom det ikke tillader, at der udføres militære inspektioner på russisk territorium. I et forsøg på at løse krisen har NATO-landene fremlagt den såkaldte 'parallelle handlingsplan', som gennem gensidige og samtidige forpligtigelser skulle fremme tilslutningen til den tilpassede CFE-traktat, der blev forhandlet på plads på topmødet i Istanbul i 1999, men som efterfølgende kun er ratificeret af Hviderusland, Kazakhstan, Rusland og Ukraine. Således skulle NATO-landene indlede ratifikationen af den tilpassede traktat i takt med Ruslands opfyldelse af udestående Istanbul-forpligtigelser om tilbagetrækning af tropper og materiel fra Moldova og Georgien. Krisen i Georgien i august 2008 satte en midlertidig stopper for forhandlingerne, som først blev genoptaget medio december 2008. Forhandlingerne har foreløbigt ikke ført til nævneværdige resultater, bl.a. fordi den russiske anerkendelse af Abkhasien og Sydossetien har ført til en fastlåsning af positionerne. USA forhandler på NATO-landenes vegne med Rusland, og det er i dette forum, en løsning skal findes.

For at understrege våbenkontrolregimernes betydning for europæisk sikkerhed og endvidere på baggrund af Ruslands suspension af implementering af CFE-traktaten, har Danmark i 2008 besluttet at anvende sine rettigheder i 'Open Skies'-traktaten om flyovervågning af medlemsstaternes territorier. Fra kun at have modtaget observationsflyvninger over dansk territorium siden traktatens ikrafttræden i 2002, gennemfører Danmark i 2009 for første gang en 'Open Skies' observationsflyvning over Rusland.

I OSCE's Forum for Sikkerhedssamarbejde har drøftelserne navnlig været fokuseret på spørgsmål vedrørende destruktion af overskydende lagre af lette våben og konventionel ammunition. Danmark har siden 2008 haft rollen som koordinator i alle spørgsmål vedrørende destruktion af overskydende lagre af konventionel ammunition, hvilket giver gode muligheder for løbende at følge gennemførelsen af bl.a. dansk-støttede projekter i henholdsvis Tadsjikistan, Albanien, og Ukraine.

I 2009 ventes præsident Medvedevs forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur at sætte sit præg på dagsordenen i Forum for Sikkerhedssamarbejde. Udover at emnet ofte kan ventes taget op som en del af sikkerhedsdialogen på plenarmøderne, forventes dette initiativ også at føre til øget fokus på forpligtelserne under Wien-dokumentet om militær informationsudveksling og gensidige evaluerings/inspektions-besøg.

5. Den økonomiske og miljømæssige dimension

Under OSCE's økonomiske og miljømæssige dimension rettede man i 2008 særlig fokus på sikkerheds- og miljøaspekter af spørgsmålet om maritime og indenlandsvandveje i OSCE-regionen, og på initiativ fra det finske OSCE-formandskab vedtog ministerrådsmødet i Helsingfors en beslutning vedr. OSCE's

videre indsats på dette område. Beslutningen indebærer især en styrket dialog og fortsat samarbejde, også subregionalt, og lægger blandt andet op til at overveje et styrket samarbejde mellem OSCE og den Internationale Maritime Organisation (IMO). Der blev i forbindelse med ministerrådsmødet endvidere udfoldet energiske bestræbelser på at få vedtaget en beslutning om OSCE's rolle vedrørende sikkerhedsaspekter af klimaforandringer. Det er bemærkelsesværdigt, at det lykkedes at få overbevist et oprindeligt skeptisk land som USA om det betimelige i en sådan rolle. Imidlertid blokerede Rusland for en beslutning med henvisning til, at OSCE ingen relevans havde inden for klimaforandringer. I lyset af at 55 af de 56 deltagerstater var parate til at vedtage det foreliggende beslutningsudkast, har mange stater, herunder Danmark, imidlertid opfordret det græske OSCE-formandskab til at fortsætte bestræbelserne i 2009, hvilket formandskabet har accepteret.

Det finske formandskab indledte i 2008 en indsats for at forbedre arbejdet i dimensionen. Man lagde op til en mere struktureret tilgang til aktiviteterne og opfordrede til en strategisk debat med henblik på at identificere mulighederne for at prioritere færre emner samt strømline og fokusere aktiviteterne. Der var bred opbakning til disse overvejelser, og debatten herom må forventes fortsat i 2009 i en særligt nedsat arbejdsgruppe under hollandsk formandskab.

Det græske OSCE-formandskab har valgt ”Styring af migration og dens forhold til den økonomiske politik samt social- og miljøpolitikken med henblik på styrket stabilitet og sikkerhed i OSCE-området” som emne for det Økonomiske og Miljømæssige Forum i 2009. Man tager hermed tråden op fra 2005, hvor fokus var på demografiske tendenser og migration og deres betydning for sikkerhed og bæredygtig udvikling. Derudover har Grækenland tilkendegivet at ville fortsætte arbejdet vedrørende emner som ørkenspredning, vandmangel og udpining af jorden, ligesom man har nævnt sikkerhed om energiforsyninger som muligt diskussionsemne i denne dimension.

6. Georgien

OSCE-missionerne udfører et vigtigt arbejde for fremme af organisationens målsætninger. I 2008 spillede missionen i Georgien en særlig rolle i lyset af den voldelige eskalation af konflikten i august 2008. OSCE's observatører var placeret midt i begivenhedernes centrum. OSCE har haft en mission i Georgien siden december 1992. Missionen bistår med konfliktløsning, demokratisering, menneskerettigheder og fremme af god regeringsførelse, og det var som led i udførelsen af dette mandat, at OSCE havde otte observatører placeret i konfliktzonen i og omkring udbryderområdet Sydossetien.

Hurtigt efter kampenes ophør den 12. august var OSCE i stand til at bidrage til gennemførelsen af våbenhvileaftalen mellem Georgien og Rusland, den såkaldte 6-punkts plan, idet OSCE allerede den 19. august vedtog at udsende 20 ekstra observatører i tillæg til de otte, som organisationen allerede havde udstationeret i Sydossetien. Danmark bidrog med en af de nye observatører. Det er vurderingen, at udsendelsen af de ekstra observatører sammen med udsendelsen af EU-observatører og andre tiltag ydede et væsentlig bidrag til at stabilisere situationen i en kritisk fase. OSCE-observatørerne har ikke efter august 2008 haft adgang til udbryderområdet Sydossetien.

Også i bestræbelserne på at finde en langsigtet løsning på konflikterne i Georgien bidrager OSCE. Organisationen fungerer således sammen med repræsentanter for FN og EU som med-formand for de samtaler mellem Rusland og Georgien, der er en del af våbenhvileaftalerne. Samtalerne kan forhåbentlig bane vejen for egentlige forhandlinger om en varig ordning.

OSCE fortsætter desuden det brede spektrum af aktiviteter i Georgien inden for demokratisering, menneskerettigheder og god regeringsførelse, der i de senere år i stadig større omfang er blevet rettet

mod projekter inden for grænsekontrol, polititræning, medier, retssektorbistand, aktiviteter mod menneskehandel mv. – forhold der bidrager til at styrke stabiliteten af det georgiske samfund. Det gør også ODIHR's fortsatte engagement i valgobservation, som det sås under det georgiske præsidentvalg 5. januar 2008 og det georgiske parlamentsvalg den 21. maj 2008. Ved begge valg bidrog Danmark med valgobservatører.

Mandatet for OSCE-missionen i Georgien udløb ved udgangen af 2008. Det lykkedes ikke forinden at opnå konsensus om en forlængelse af missionen, hvorfor missionen er under teknisk udfasning med forventet lukning i juni 2009. I februar 2009 blev der opnået enighed om en forlængelse af det separate mandat for de ekstra 20 militære observatører til udgangen af juni 2009. Det græske OSCE-formandskab fortsætter bestræbelserne på at opnå enighed om en fortsat altomfattende OSCE-tilstedeværelse i Georgien. Rusland står på sin side stejlt på sit krav om, at der oprettes to separate missioner i henholdsvis Tbilisi (Georgien) og Tskhinvali (Sydossetien). Den øvrige OSCE-kreds modsætter sig et sådant arrangement henset til risikoen for, at dette vil kunne underminere Georgiens territoriale integritet og reelt indebære en anerkendelse af sydossetisk uafhængighed.

7. Ruslands forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur

I begyndelsen af juni 2008 fremlagde den dengang nytiltrådte russiske præsident Dmitrij Medvedev under et besøg i Berlin et forslag om en ny europæisk sikkerhedsarkitektur. Ved fremlæggelsen henviste præsident Medvedev bl.a. til, at OSCE ikke havde formået at overkomme skillelinjerne i Europa og blive en fuldt relevant regional organisation. Præsident Medvedev henviste herunder til NATO's udvidelsesproces og problemerne omkring CFE-traktaten, og han foreslog at indkalde til et paneuropæisk topmøde med henblik på at forhandle en ny, juridisk bindende europæisk sikkerhedsstraktat, som et naturligt næste skridt efter vedtagelsen af Helsinkislutakten i 1975.

Efter eskalationen af Georgien-konflikten i august 2008 var det den almindelige forventning, at Rusland ikke ville forfølge sit forslag yderligere. I en tale i Evian i Frankrig den 8. oktober uddybede præsident Medvedev imidlertid de russiske overvejelser og begrundede behovet for en ny sikkerhedsarkitektur. Dette skete bl.a. med henvisning til, at den eksisterende europæiske sikkerhedsarkitektur ikke havde kunnet forhindre Georgien-konflikten, som Georgien i russisk optik bar hovedansvaret for. Præsident Medvedev fandt, at en ny europæisk sikkerhedsstraktat burde baseres på fem hovedelementer: bekræftelse af grundlæggende principper for sikkerhed i det euroatlantiske område; afvisning af magtanvendelse eller trusler om magtanvendelse; garantier for lige sikkerhed for alle stater herunder forbud mod militære alliancer, der truer sikkerheden for andre stater; afvisning af at en given stat eller international organisation har særlig ret til at sikre fred og stabilitet i Europa; og endelig fastlæggelse af våbenkontrol-foranstaltninger.

I Evian udtrykte Frankrigs præsident Nicolas Sarkozy (daværende EU-formandskab) villighed til at drøfte det europæiske kontinents sikkerhedsspørgsmål og herunder det russiske forslag og foreslog, at der inden udgangen af 2009 blev indkaldt til et OSCE-topmøde med dette formål. Det russiske forslag blev på den baggrund et dominerende tema for ministerrådsmødet i Helsingfors den 4.-5. december 2008, jf. ovenfor. Her konkluderede den finske udenrigsminister Alexander Stubb: at OSCE var det rette forum for de videre drøftelser; at ingen var imod en drøftelse af europæisk sikkerhed; at der indtil videre var flere spørgsmål end svar; at der allerede fandtes velfungerende sikkerhedsorganisationer, som mange lande er godt tilfredse med; at der måtte lægges mere vægt på substans end på institutioner; at OSCE's tre dimensioner måtte bevares; at et sikkerhedskoncept omfattende såvel hård som blød sikkerhed (d.v.s. OSCE's omfattende sikkerhedsbegreb) måtte lægges til grund; og at løsning af de frosne konflikter måtte have høj prioritet. Der var på OSCE's ministermøde ikke tilslutning til præsident Sarkozys forslag om et OSCE-topmøde i 2009, men Grækenlands udenrigsminister erklærede

sig som indkommende OSCE-formand rede til at føre processen videre, eventuelt i form af et udenrigsministermøde.

Debatten om præsident Medvedevs forslag om en ny europæisk sikkerhedsarkitektur kan derfor forventes at fortsætte i 2009. Få medlemslande ønsker strukturer, som kan underminere det eksisterende sikkerhedsacquis og de eksisterende institutioner, men alle er åbne over for en drøftelse af de russiske ønsker, og Rusland er hyppigt blevet opfordret til yderligere præcisering af indholdet og implikationerne af sit forslag.

8. Tværgående indsatser

8.1. Terrorismebekæmpelse

OSCE's indsats for bekæmpelse af terrorisme tager udgangspunkt i en handlingsplan udarbejdet under dansk ledelse og vedtaget ved Ministerrådsmødet i Bukarest i december 2001. Handlingsplanen er senere blevet suppleret med en række enkeltstående beslutninger omhandlende specifikke emner forbundet med terrorismebekæmpelse, herunder blandt andet en styrket indsats inden for politisamarbejde, grænsesikkerhed, handel med våben og narkotika, rejsedokumentsikkerhed, containersikkerhed, finansiering af terrorisme og terroristisk anvendelse af internettet. For OSCE er det endvidere en mærkesag at sikre, at menneskerettighederne overholdes fuldt ud i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme. Også Danmark lægger afgørende vægt på dette aspekt af indsatsen. I kraft af sit brede mandat kan OSCE engagere sig nyttigt inden for såvel politiske som mere tekniske aspekter af terrorismeforebyggelse og -bekæmpelse og risikoreduktion. OSCE kan ydermere udnytte sit indgående kendskab til lokale forhold og ressourcepersoner opbygget via sine feltmissioner og på den baggrund bistå deltagerstaterne i deres nationale indsatser.

Anti-terrorisme-arbejdet nyder bred opbakning blandt alle deltagerstater og er ikke mindst en central sag for både USA og Rusland. De to lande har igen i 2008 i OSCE-regi samarbejdet om at fremme partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor med henblik på at bekæmpe terrorisme. Bl.a. afholdt OSCE i 2008 en konference med fokus på, hvordan et sådant samarbejde kan fungere med hensyn til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering, beskyttelse af kritisk infrastruktur og bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Andre fokusområder i 2008 har været forebyggelse af ekstremisme og radikalisering og styrkelse af det juridiske samarbejde. I tråd med den generelle opbakning til arbejdet opnåedes der ved ministerrådsmødet i Helsinki igen enighed om en beslutning om yderligere at styrke indsatsen på det brede spektrum af OSCE-indsatsområder.

8.2. Bekæmpelse af menneskehandel

Menneskehandel er en alvorlig udfordring for alle lande i OSCE-regionen, som omfatter såvel oprindelses-, transit- som modtagerlande. Den mest udbredte form for menneskehandel i OSCE-regionen er handel med kvinder og børn, der bliver udnyttet til prostitution og andre seksuelle formål. Det er også et voksende problem, at stadig flere tvinges ind i slavelignende arbejdsforhold.

OSCE's Særlige Repræsentant for Bekæmpelse af Menneskehandel, Eva Biaudet (Finland), leder en aktiv indsats for at yde bistand til deltagerstaterne på dette område samt koordinere OSCE's egen indsats og sikre et effektivt samspil mellem regeringer, civilsamfund og internationale organisationer. Der er i 2008 blevet afholdt en række møder bl.a. om retsforfølgelse i sager om menneskehandel samt bekæmpelse af handel med børn. På OSCE's Ministerrådsmøde i Helsingfors blev der vedtaget en beslutning om at styrke deltagerstaternes efterforskning og retsforfølgning i sager om menneskehandel.

Kontoret for den Særlige Repræsentant planlægger i 2009 at gennemføre et møde for nationale rapportører. Endvidere forudses afholdt et ekspertseminar om menneskehandel i forbindelse med tvangsarbejde med særlig fokus på landbrugssektoren samt et højniveaumøde i efteråret med fokus på forebyggelse af menneskehandel.

8.3. OSCE's Højkommisær for Nationale Mindretal

Siden juli 2007 har Knut Vollebæk (Norge) varetaget embedet som OSCE's Højkommisær for Nationale Mindretal. Højkommisæren har bl.a. til opgave at varsle om og eventuelt bidrage til at forebygge destabiliserende etniske konflikter i OSCE-regionen. Højkommisærens arbejde foregår oftest uden for offentlighedens søgelys i direkte, fortrolige samtaler med den politiske ledelse i de lande, hvor mindretal har vanskelige kår.

I juni 2008 præsenterede Højkommisæren sine anbefalinger for behandlingen af minoritetsspørgsmål i mellemstatslige forhold. I anbefalingerne fremhæves staternes ansvar for at beskytte nationale minoriteter inden for egen jurisdiktion. Højkommisæren har endvidere påpeget, at staterne må respektere andre staters suverænitet og territoriale integritet og overholde folkeretten, såfremt de foretager sig noget for at beskytte, forsvare eller støtte nationale mindretal uden for egen jurisdiktion. Disse anbefalinger blev særligt aktualiseret med konflikten mellem Rusland og Georgien i august 2008. Udover i Kaukasus er Højkommisæren også aktiv i de baltiske lande, Centralasien, Østeuropa og på Balkan. Højkommisæren ser også på spørgsmål vedrørende de såkaldte nye mindretal og har i sin seneste rapport advaret om de mulige konsekvenser af finanskrisen i form af tiltagende nationalisme, etnicitetskonflikter, ekstremisme og intolerance.

8.4. Samarbejde med Europarådet

Samarbejdet mellem OSCE og Europarådet søges til stadighed udviklet og styrket for at sikre, at den bedst mulige udnyttelse af organisationernes ressourcer, og at unødige overlappning forhindres. Det er specielt inden for den menneskelige dimension særligt f.s.v.a. menneskerettigheder og demokratispørgsmål, at begge organisationer er aktive. Organisationerne supplerer hinanden godt, eftersom Europarådet fastsætter retslige normer, og OSCE bistår medlemslandene i praktisk implementering heraf samt af OSCE's egne politiske forpligtigelser, ikke mindst gennem OSCE-missionerne og ODIHR's arbejde. Særligt på følgende områder var der også i 2008 tæt samarbejde mellem de to organisationer: bekæmpelse af terrorisme, menneskehandel, diskrimination og intolerance samt beskyttelse af nationale mindretal.

9. Samarbejde med OSCE's partnerlande

Det finske OSCE-formandskab har i 2008 fulgt op på det tidligere spanske formandskabs indsats for at styrke samarbejdet med OSCE's partnerlande. I 2008 opnåedes der således enighed om at opgradere det årlige Middelhavsseminar til en konference, der blev afholdt i Amman i oktober 2008. Det overordnede tema for konferencen var, hvordan Middelhavspartnerlandene kan anvende OSCE som rollemodel i tilgangen til regional sikkerhed. For at afspejle OSCE's brede tilgang til sikkerhed drøftedes emner inden for alle OSCE's tre dimensioner, herunder spørgsmål om terrorbekæmpelse, anvendelse af tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger, håndtering af miljøproblemer i form af bl.a. ørkenspredning og mangel på vandressourcer, styrkelse af samarbejde om grænsestyring, fremme af interkulturel dialog, tolerance og ikke-diskrimination samt civilsamfundets rolle.

Som optakt til konferencen blev der afholdt et møde for internationale og regionale NGO'er, der mødte talstærkt op og bidrog med anbefalinger til selve konferencen. Danmark valgte i 2008 at yde et bidrag på 20.000 Euro til OSCE's Partnerskabsfond, der blev oprettet i 2007. Midlerne er bl.a. blevet anvendt til at sikre deltagelse af NGO'er fra Middelhavspartnerlandene i dette møde.

Den årlige konference med de asiatiske partnere blev i 2008 for første gang afholdt i Kabul, hvilket kan ses som et tegn på den vægt, både OSCE og Afghanistan tillægger samarbejdet. Konferencens emne var netop styrket samarbejde mellem de asiatiske partnere og OSCE om sikkerhedsudfordringer. Der fokuseredes i den forbindelse bl.a. på grænsesikkerhed og OSCE's bidrag til kapacitetsopbygning i regionen.

I opfølgning af ministerrådsbeslutningen fra 2007 om et OSCE-engagement vedrørende styrket grænsekontrol mellem Afghanistan og de centralasiatiske lande, blandt andet via OSCE-bidrag til at uddanne grænsevagter og toldembedsmænd, blev der i løbet af 2008 ført intensive drøftelser om at iværksætte en projektpakke udarbejdet af OSCE's generalsekretær. Imidlertid kunne der på grund af russisk og hviderussisk modstand ikke opnås enighed om at gennemføre projekter i selve Afghanistan, hvad mange andre lande, herunder Danmark, ellers lagde betydelig vægt på. Man vil nu begynde gennemførelsen af visse af projekterne i de centralasiatiske deltagerstater. Håbet er, at positive erfaringer herfra kan få Rusland til at ændre holdning, idet man fra russisk side allerede har tilkendegivet, at døren ikke er lukket for yderligere forhandlinger om projekter i Afghanistan.

10. Den Parlamentariske Forsamling

Danmark arbejder for at fremme et tæt samarbejde i OSCE mellem regeringsdelen og OSCE's Parlamentariske Forsamling. Den Parlamentariske Forsamling udfylder en række vigtige funktioner, heriblandt aktiviteter til fremme af den interparlamentariske dialog og løbende vurdering af deltagerstaternes efterlevelse af deres OSCE-forpligtelser. Det er vigtigt at sikre et godt samspil, hvor den Parlamentariske Forsamling og OSCE's øvrige institutioner supplerer og understøtter hinandens arbejde. Dette er ikke mindst af stor betydning for den fælles indsats på valgobservationsområdet, en af OSCE's kerneaktiviteter, hvor OSCE i 2008 bl.a. har gennemført observationer i forbindelse med vigtige valg i Georgien og Hviderusland. Under Den Parlamentariske Forsamlings årlige samling i Astana, Kazakhstan, fra den 29. juni til den 3. juli 2008 var det overordnede tema "Transparens i OSCE" og herunder spørgsmålet om, hvorledes man i højere grad vil kunne inddrage den Parlamentariske Forsamling i regeringsdelens arbejde. På samlingen blev João Soares (Portugal) valgt som ny formand for OSCE's Parlamentariske Forsamling.

11. Perspektivering for OSCE i 2009

Arbejdet i OSCE vil i 2009 i høj grad være påvirket af de største begivenheder i organisationen fra 2008. Såvel Georgien-konflikten som Medvedevs forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur vil derfor fylde meget i den politiske dialog.

Det græske formandskab for 2009 har i lyset heraf erklæret, at det vil arbejde for at sikre fortsat OSCE-tilstedeværelse i Georgien. Efter russisk pres er den nuværende mission under teknisk udfasning med forventet lukning allerede i juni 2009, og samtidig hermed udløber mandatet for de ekstra 20 militære observatører, der blev udsendt i august 2008. OSCE-observatørerne har stadig ikke adgang til udbryderregionen Sydossetien. Sidstnævnte tillægges stor vægt af ikke mindst EU og de øvrige vestlige lande, da OSCE-observatørernes adgang til Sydossetien forventes at kunne bidrage til yderligere stabilisering af konfliktområdet.

Det græske formandskab har erklæret sig rede til at indkalde til et ekstraordinært udenrigsministermøde eller et topmøde for at fortsætte drøftelserne af præsident Medvedevs forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur – forudsat at tiden er moden til en sådan drøftelse. De fleste lande forventer dog ikke, at dette vil være tilfældet allerede i 2009. OSCE's vestlige medlemslande har erklæret, at de er åbne

overfor en drøftelse af det russiske forslag, men har samtidig opfordret Rusland til at komme med yderligere uddybninger af Medvedevs forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur.

Den nye amerikanske administrations ønske om generelt at revurdere relationerne til Rusland for at forbedre samarbejde kan også føre til en ændring i den amerikanske tilgang til Rusland, som vil kunne have konsekvenser for OSCE's arbejde.

Det græske OSCE-formandskab betegner OSCE som værende 'revitaliseret' i 2008 efter i flere år at have haft en lavere profil. Det forventes derfor, at organisationen vil fylde mere i det internationale sikkerhedspolitiske samarbejde end tidligere, og at ikke mindst den fortsatte dialog om præsident Medvedevs forslag om fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur vil kunne bidrage hertil. I den forbindelse ventes Grækenland at benytte sig af sit traditionelt gode bilaterale forhold til Rusland for at agere som brobygger. Grækenland ventes også at bygge videre på den fornyede dialog mellem Rusland og ODIHR, ikke mindst i valgobservationsspørgsmål, for at influere positivt på samarbejdet i organisationen inden for andre områder.

2009 vil også i en vis udstrækning bære præg af det forestående kazakhiske formandskab for OSCE i 2010. Kazakhstan blev efter flere års intensiv kampagne tildelt formandskabet på OSCE's ministerrådsmøde i Madrid i 2007. Baggrunden herfor var et generelt ønske om yderligere at styrke samarbejdet mellem øst og vest, og at fremme ejerskabet til organisationen og dets værdisæt, ikke mindst i Centralasien. På ministerrådsmødet i Madrid i 2007 var derfor generel opbakning – inklusiv fra dansk side – til at Kazakhstan fik formandskabsrollen i 2010. I lyset heraf må det kunne forventes, at der vil være stor opmærksomhed på den politiske udvikling i Kazakhstan i 2009, ikke mindst for så vidt angår menneskerettighedssituationen og demokratiseringsprocessen. Kazakhstan forpligtigede sig under ministerrådsmødet i Madrid i 2007 til at prioritere den menneskelige dimension i OSCE, herunder støtte ODIHR's arbejde og fortsætte arbejdet med at implementere dets anbefalinger i Kazakhstan.