

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

## Resumé

Arbejdet i OSCE har i det forgangne år bl.a. været præget af præsident Medvedevs forslag om en ny europæisk sikkerhedsarkitektur i form af en juridisk bindende traktat. Rusland har stået næsten alene med sine synspunkter. De fleste øvrige deltagerlande finder, at der allerede er tilstrækkelige aftaler og regelsæt på sikkerhedsområdet. Der har imidlertid været villighed til en åben og bred dialog i OSCE-regi om europæisk sikkerhed, herunder nye sikkerhedstrusler. Inden for denne ramme er der gennemført en række uformelle møder på ambassadørniveau under betegnelsen "Korfu-processen". Drøftelserne har formet sig som en omfattende gennemgang af de eksisterende forpligtelser inden for OSCE's tre dimensioner: den politisk-militære, den økonomisk-miljømæssige og den menneskelige.

Under drøftelserne er der fremsat adskillige forslag til styrkelse og opdatering af OSCE-forpligtelserne, bl.a. vedrørende løsning og forebyggelse af konflikter. Der har kunnet konstateres voksende enighed om behovet for at fokusere mere på såkaldt nye trusler mod sikkerheden i OSCE-området, herunder terrorisme, menneskehandel, energisikkerhed, narkotikahandel og sikkerhedsmæssige følger af klimaforandringer. Dialogen har tilført OSCE-samarbejdet ny dynamik og understreget de muligheder, som OSCE giver for politisk dialog mellem Øst og Vest. Korfu-processen fortsætter i 2010, og det er målet for det kasakhiske OSCE-formandskab, at processen nu gøres resultatorienteret med drøftelser af konkrete forslag.

Arbejdet under den menneskelige dimension har været præget af en positiv udvikling på valgobservationsområdet i kraft af, at Rusland har nedtonet den traditionelt hårde kritik af OSCE's valgobservationsaktiviteter. Hertil kommer et forbedret samarbejde mellem OSCE's Parlamentariske Forsamling og OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR). I den militære dimension har Korfu-processen haft en positiv effekt på forhandlingsklimaet. Samarbejdet er imidlertid fortsat påvirket af Ruslands ensidige suspension af sin deltagelse i Traktaten om Konventionelle Styrker i Europa (CFE-traktaten). Et andet vigtigt dokument, Wien-dokumentet om tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger, har også behov for opdatering. Danmark har derfor fremsat forslag til en opdatering af Wien-dokumentet, som også vil kunne give et vigtigt bidrag til Korfu-processen.

Kasakhstan har i 2010 overtaget formandskabet for OSCE som den første tidligere sovjetstat. Dette giver nye muligheder for OSCE men også særlige udfordringer. Nye muligheder i forhold til at fremme ejerskabet til organisationen og dens værdisæt blandt landene i Centralasien. Udfordringer i forhold til at sikre, at Kasakhstan lever op til løfter om bl.a. at prioritere den menneskelige dimension højt. Et skridt i den rigtige retning er, at Kasakhstan sammen med Danmark planlægger at afholde en konference i København i juni 2010 til markering af 20-året for vedtagelsen af det såkaldte Københavns-dokument, der er et nøgledokument for OSCE's menneskelige dimension. Det kasakhiske formandskab har endvidere lagt stor vægt på at afholde et OSCE-topmøde i efteråret 2010 (det første siden 1999). Vestlige lande har i dette spørgsmål lagt vægt på, at et topmøde først indkaldes, når der er et tilstrækkeligt substansgrundlag. Med fremdriften i Korfu-processen og muligheder for, at der kan opnås enighed om større rolle for OSCE i Afghanistan, ser det ud til, at der i sidste ende kan opnås opbakning til at holde topmødet i 2010.

## **1. Indledning**

OSCE-samarbejdet fik i 2009 fornyet dynamik med iværksættelsen af en bred dialog om europæisk sikkerhed. På foranledning af et russisk ønske om at vedtage en ny europæisk sikkerhedstraktat, der vil udgøre et fælles sikkerhedsgrundlag for de 56 deltagerlande i OSCE, besluttede udenrigsministrene på et uformelt OSCE-møde på Korfu i juni 2009 at iværksætte en bred gennemgang af forpligtigelser indenfor OSCE's tre dimensioner: den politisk-militære, den økonomisk-miljømæssige og den menneskelige. Denne proces fik navnet Korfu-processen.

Den brede dialog har ført til fornyet fokus på sikkerhedspolitiske udfordringer i OSCE-området, som f.eks. de såkaldt frosne konflikter i Nagorno-Karabakh, Transdnistrien og Georgien og problemerne i forhold til Ruslands suspension af sin deltagelse i CFE-traktaten. I dialogen er der også kommet nye forslag til styrkelse af OSCE's rolle i forhold til løsning og forebyggelse af konflikter, ligesom der er sat fokus på en mulig rolle i forhold til såkaldte nye trusler som terrorisme, menneskehandel, narkotikasmugling, energisikkerhed og sikkerhedsmæssige følger af klimaforandringer. Dette er emner, der stort set ikke er omfattet af Helsingfors-slutakten fra 1975.

Også på de traditionelle kerneområder for OSCE har der været god dynamik i arbejdet i 2009. Vellykkede valgobservationer er gennemført i en række lande. Et forbedret samarbejde mellem OSCE's Parlamentariske Forsamling og OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) er en vigtig årsag hertil. Som del af bestræbelser på at sikre mere ligelig fokus på valgobservationsområdet mellem landene øst og vest for Wien blev der også gennemført valgobservationer i flere lande vest for Wien. Således blev 2009 året, hvor OSCE for første gang sendte et hold valgeksperter til Danmark som led i en større analyse af valget til Europa-Parlamentet i juni 2009.

2009 var også præget af de traditionelle udfordringer i den politiske dialog og vanskeligheder i samarbejdet mellem øst og vest. Det græske formandskab måtte på grund af russisk modstand opgive at finde en løsning, der kunne sikre fortsat OSCE-tilstedeværelse i Georgien. Dermed lukkede OSCE-missionen i Tbilisi med udgangen af juni 2009, og OSCE-observatørerne forlod landet på trods af det store behov for deres tilstedeværelse.

## **2. Korfu-processen om europæisk sikkerhed**

Det græske OSCE-formandskab afholdt i juni 2009 et uformelt OSCE-udenrigsministermøde på Korfu. Emnet for mødet var europæisk sikkerhed i bred forstand og især præsident Medvedevs forslag om en ny europæisk sikkerhedsarkitektur i form af en juridisk bindende traktat som fælles sikkerhedsgrundlag for samtlige 56 OSCE-lande. Drøftelserne efterlod det klare indtryk, at Rusland stod næsten alene med sine synspunkter. Mange fandt således, at der allerede var tilstrækkelige aftaler og regelsæt for de mellemstatslige relationer på sikkerhedsområdet, og at forslaget skulle ses som et forsøg på at reducere betydningen af Helsingfors-slutakten og senere OSCE-forpligtelser, der som alene politisk bindende kunne fremtræde som andenrangs forpligtelser. Drøftelsen viste imidlertid også, at der var villighed til åben og bred dialog i OSCE-regi om europæisk sikkerhed, herunder nye sikkerhedstrusler. Med henblik herpå indkaldte det græske OSCE-formandskab i efteråret 2009 og i tiden op til ministermødet i Athen i december til en række uformelle møder på ambassadørniveau under betegnelsen "Korfu-processen". Drøftelserne formede sig som en omfattende gennemgang af

forpligtelserne inden for OSCE's tre dimensioner. Sammen med de øvrige EU-lande fremhævede Danmark følgende tre principper som grundlæggende for processen: 1) alle OSCE forpligtelser er fortsat relevante og bør indgå i drøftelserne med samme vægt; 2) politiske og retlige forpligtelser er lige vigtige; 3) fokus bør rettes mod bedre implementering af eksisterende forpligtelser. Man lagde derfor vægt på ikke blot at drøfte "hård sikkerhed", som ønsket af Rusland, men at arbejde ud fra OSCE's brede sikkerhedsbegreb og dermed fortsat også prioritere den menneskelige dimensions forpligtelser på menneskerettigheds- og demokratiområdet højt. Under drøftelserne blev der fremsat adskillige forslag til styrkelse og opdatering af OSCE-forpligtelserne, bl.a. vedrørende løsning og forebyggelse af konflikter. Der kunne endvidere konstateres voksende enighed om behovet for at fokusere mere på såkaldt nye trusler mod sikkerheden i OSCE-området, herunder terrorisme, menneskehandel, narkotikasmugling, energisikkerhed og sikkerhedsmæssige følger af klimaforandringer.

Udover at skabe fornyet dynamik i OSCE har Korfu-processen også omhandlet nogle af de fra russisk side højt prioriterede emner under den hårde sikkerhed, herunder spørgsmålet om opdatering af Wien-dokumentet fra 1999 om tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger. Rusland lader imidlertid vedholdende forstå, at man ikke har opgivet ønsket om et snarligt paneuropæisk topmøde for at få indledt særlige (parallelle) forhandlinger om præsident Medvedevs forslag. Stort set alle andre lande, herunder EU-landene, anser OSCE - og dermed Korfu-processen - for at være det naturlige forum for drøftelserne af dette forslag.

På ministerrådsmødet i Athen besluttedes det at fortsætte Korfu-processen i 2010 under Kasakhstans formandskab som en bred og åben strategisk dialog med det formål at genskabe den indbyrdes tillid. Det kasakhiske OSCE-formandskab har lagt op til en ambitiøs mødeplan for forårets drøftelser, omfattende en lang række møder på ambassadørniveau forud for fremlæggelsen af en midtvejsrapport i slutningen af juni. Ud fra ønsket om, at Korfu-processen skal bevæge sig fra efterårets dialog på udvalgte fokusområder til en mere resultatorienteret fase med drøftelser af konkrete forslag foreslås det tillige, at en række seminarer og konferencer i OSCE-regi skal sikre input og forslag til den fortsatte Korfu-proces.

### **3. OSCE's ministerrådsmøde i Athen**

OSCE's ministerrådsmøde i Athen sluttede trods svære forhandlinger i en konstruktiv atmosfære. Det dominerende emne på mødet var Korfu-processen om europæisk sikkerhed, jf. ovenfor. Mens Danmark sammen med det store flertal af deltagerlande ønskede, at disse drøftelser i løbet af 2010 skulle bevæge sig fra det hidtidige uformelle stadie over til konkrete beslutninger i formelt regi, ønskede blandt andet Rusland at fastholde den uformelle proces. I sidste ende lykkedes det dog at nå til enighed om en beslutning, som åbner for en eventuel formel beslutningstagen vedrørende de resultater af Korfu-processen, der måtte kunne opnås. Et andet stort og vanskeligt emne på mødet var Kasakhstans meget stærke ønske om et OSCE-topmøde under det kasakhiske formandskab i 2010. Mange vestlige lande var skeptiske over for dette ønske, idet man fandt, at det først måtte sikres, at der var tilstrækkelig substans til at begrunde et topmøde. Slutresultatet blev en positiv ordlyd, der dog stadig lægger vægt på nødvendigheden af substans, når en eventuel beslutning herom skal træffes medio 2010.

Som det var tilfældet de seneste seks år, nåede man heller ikke denne gang til enighed om en politisk sluterklæring, hvilket i første række skyldtes uenighed om formuleringer om Georgien-spørgsmålet. Der opnåedes derimod enighed om en regional erklæring vedrørende Nagorno-Karabakh, hvori man opfordrer konfliktparterne til at fastholde den nuværende positive dynamik i forhandlingerne og støtte bestræbelserne på at nå til enighed om en fredsaftale, baseret på principperne i Madrid-dokumentet, som de internationale fredsmæglere ("Minskgruppen") foreslog i 2007.

Inden for den menneskelige dimension lykkedes det for det græske formandskab at skabe konsensus om beslutninger om henholdsvis roma- og sinti integration, kvinders deltagelse i det politiske og offentlige liv samt bekæmpelse af hadmotiveret kriminalitet, hvor EU forgæves kæmpede til det sidste for at få seksuel orientering med i definitionen af hadmotiveret kriminalitet. Man kunne ikke nå til enighed om et beslutningsforslag om mediefrihed, som var Danmarks og EU's højeste prioritet, og et beslutningsforslag om retsstatsprincipper faldt også i sidste ende. På initiativ af bl.a. Danmark opnåedes til gengæld enighed om en erklæring om 25-året for vedtagelse af FN's Torturkonvention. Den vedtagne tekst blev ikke så stærk, som det var ønsket fra dansk side, men det må anses som et positivt signal, at samtlige OSCE-lande genbekræfter forpligtelserne vedrørende tortur.

I den økonomiske og miljømæssige dimension var det væsentligste resultat, at der opnåedes enighed om en beslutning om styrket dialog og samarbejde angående energisikkerhed. Fra dansk side blev der lagt særlig vægt på stærke formuleringer om fremme af energieffektivitet og vedvarende energi. Til gengæld lykkedes det som følge af russisk modstand ikke at opnå konsensus om OSCE's rolle angående sikkerhedsimplikationer af klimaforandringer.

På det sikkerhedspolitiske område lykkedes det bl.a. at nå til enighed om en tekst om en styrket OSCE-indsats til bekæmpelse af transnationale trusler.

#### **4. Den menneskelige dimension**

Som i de senere år var OSCE's indsats inden for den menneskelige dimension også i 2009 under pres fra Rusland og andre SNG-stater. Kritikken går på, at der er en ubalance mellem OSCE's tre dimensioner, hvor den menneskelige dimension ifølge russisk opfattelse fylder for meget i OSCE's arbejde. Samtidig ønsker disse lande, at fokus i den menneskelige dimension i højere grad skal være på emner som tolerance og ikke-diskrimination, hvor de vestlige lande ønsker flere aktiviteter med fokus på overholdelse af forpligtelserne inden for alle fundamentale friheder og menneskerettigheder.

Det græske formandskab forsøgte i 2009 at balancere mellem synspunkterne med afholdelse af en del aktiviteter inden for tolerance og ikke-diskrimination. Der blev blandt andet afholdt særlige møder om religionsfrihed, effektiv implementering af lovgivning vedrørende hadmotiveret kriminalitet, bekæmpelse af vold mod kvinder, samt om bedre integrering af roma og sinti. Til gengæld fokuserede et større seminar på styrkelse af retsstatsprincipper og domstolenes uafhængighed, ligesom ytringsfrihed blev drøftet på en særlig dag på det årlige gennemførelsesmøde i Warszawa. Gennemførelsesmødet var også i år velbesøgt med hele 349 deltagende NGO'er. Netop spørgsmålet om NGO-deltagelse i OSCE-møder og herunder

gennemførelsesmøder har givet anledning til uenighed, idet Rusland i modsætning til de vestlige lande går ind for en restriktiv fortolkning af de gældende regler.

Valgobservationsområdet blev i 2009 ikke genstand for kritik fra Rusland og andre SNG-stater i samme omfang, som det tidligere har været tilfældet. Trods nedtoning af kritikken har Rusland gjort gældende, at de tidligere fremsatte forslag om reduktion i antallet af udsendte valgobservatører og begrænsninger i observatøernes muligheder for at komme med vurderinger af valgenes forløb fortsat er på bordet.

I den sidste del af 2009 rettede opmærksomheden sig mod Kasakhstans forberedelser til overtagelsen af formandskabet i 2010. Under den menneskelige dimension lægger det kasakhiske formandskab vægt på aspekter relateret til tolerance og ikke-diskrimination. Danmark har sammen med de øvrige EU-lande i forbindelse med Kasakhstans overtagelse af OSCE-formandskabet presset på for at få flere aktiviteter vedr. fundamentale friheder og menneskerettigheder indarbejdet i det kasakhiske formandskabsprogram. Dette har blandt andet ført til, at Danmark i samarbejde med det kasakhiske formandskab planlægger afholdelse af en konference i København i juni 2010 til markering af 20-året for Københavns-dokumentet, der med sine mange forpligtelser inden for fundamentale friheder og menneskerettigheder er et grundlæggende dokument for OSCE's menneskelige dimension. På konferencen ventes deltagelse af blandt andet eksperter, regeringsrepræsentanter og NGO'er til drøftelse af, hvordan OSCE-landene kan forbedre implementeringen af Københavns-dokumentet, herunder særligt forpligtelserne vedrørende demokrati, rettigheder for personer tilhørende nationale minoriteter og retsstatsprincipper.

## **5. Den militære dimension**

Selvom Korfu-processen har haft en positiv effekt på forhandlingsklimaet i den militære dimension, er der endnu ikke fundet en løsning på problemet med Ruslands suspension af landets deltagelse i Traktaten om Konventionelle Væbnede Styrker i Europa (CFE-traktaten). I konsekvens heraf har Rusland siden december 2007 ikke udvekslet oplysninger om antal og placering af egne konventionelle våben og ej heller tilladt inspektionsbesøg på russisk territorium i henhold til CFE-traktaten. I et forsøg på at løse krisen har NATO-landene fremlagt den såkaldte 'parallelle handlingsplan', som gennem gensidige og samtidige forpligtelser 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, Kasakhstan, Rusland og Ukraine. Således skulle NATO-landene indlede ratifikationen af den tilpassede traktat i takt med Ruslands opfyldelse af udestående Istanbul-forpligtelser om tilbagetrækning af tropper og materiel fra Moldova og Georgien. Krisen i Georgien i august 2008 satte en midlertidig stopper for forhandlingerne. Forhandlingerne er siden hen blevet genoptaget, uden at dette har ført til nævneværdige resultater, bl.a. fordi den russiske anerkendelse af Abkhasien og Sydossetien har ført til en fastlåsning af positionerne.

Den fastlåste situation i forhold til CFE-traktaten blandt dennes 30 medlemslande har gennem længere tid tillige haft en negativ indvirkning på arbejdet med en tiltrængt modernisering af Wien-dokumentet i OSCE's Forum for Sikkerhedssamarbejde. Wien-dokumentet, der omfatter mange af de samme spørgsmål som CFE-traktaten, herunder regler om militær

informationsudveksling og gensidige evaluerings/inspektionsbesøg, er tiltrådt af alle OSCE's 56 deltagerlande. Arbejdet i den militære dimension har i 2009 derfor i højere grad koncentreret sig om tiltag vedrørende destruktion af overskydende lagre af lette våben og ammunition samt udvikling af adfærdskodekset vedrørende blandt andet deltagerlandenes demokratiske kontrol med de militære styrker.

#### **Fakta om CFE-traktaten**

CFE-traktaten, som blev indgået i 1990 mellem NATO-landene og Warszawapagt-landene, var en milepæl i den proces der førte til afslutningen af den kolde krig. Traktaten regulerer antallet af konventionelle våben i Europa og inkluderer en række kontrolforanstaltninger. Traktaten omtales stadig som en "hjørnesten" i europæisk sikkerhed. Rusland suspenderede sin deltagelse i konventionen i 2007, og en opdateret udgave fra 1999 er aldrig blevet ratificeret, da en forudsætning herfor var, at Rusland skulle trække sine væbnede styrker ud af Georgien og Moldova. Dette er som bekendt endnu ikke sket, og der er nu en overhængende fare for, at traktaten vil falde til jorden.

På OSCE ministerrådsmødet i Athen blev det besluttet at give Forum for Sikkerhedssamarbejde mandat til at undersøge mulighederne for at styrke OSCE's eksisterende våbenkontrolmekanismer og herunder specielt Wien-dokumentet. Denne beslutning har ført til nye initiativer om opdatering af Wien-dokumentet. Således har Danmark i januar 2010 og Storbritannien i februar 2010 fremlagt konkrete forslag til, hvorledes denne opdatering vil kunne gennemføres i praksis. En eventuel beslutning om en revision af Wien-dokumentet vil kunne levere et vigtigt bidrag til Korfu-processen.

Det skal endvidere nævnes, at samarbejdet vedrørende "Open Skies-traktaten" om flyovervågning af deltagerlandenes territorier forløber gnidningsfrit. Danmark blev i 2009 overfløjet af et russisk observationshold og gennemførte selv en tilsvarende mission over Rusland.

#### **Fakta om Wien-dokumentet**

Wien-dokumentet fra 1990, senest opdateret i 1999, regulerer i modsætning til CFE-traktaten ikke antallet af konventionelle våben blandt OSCE's 56 deltagerlande. Aftalen er alligevel af stor tillids- og sikkerhedsskabende betydning, da den indeholder forpligtelser om militær informationsudveksling og gensidige inspektions- og evalueringsbesøg vedrørende deltagerlandene militære styrker. Wien-dokumentet trænger til at blive opdateret, hvilket længe ikke har været muligt, da enkelte deltagerlande frygter, at aftalen vil kunne udvikle sig til en dårlig substitut for CFE-traktaten.

## **6. Den økonomiske og miljømæssige dimension**

"Styring af migration og dens forhold til den økonomiske politik samt social- og miljøpolitikken med henblik på styrket stabilitet og sikkerhed i OSCE-området" var af det græske OSCE-formandskab valgt som emne for den økonomiske og miljømæssige dimension og for det økonomiske og miljømæssige forum i 2009. Fokus for drøftelserne var bl.a. på den økonomiske krises betydning for migrationsstrømmene i OSCE-området. Arbejdet med migrationsspørgsmål mandede i december ud i en ministerrådsbeslutning om styring af migration, der giver mandat til en styrket OSCE-indsats på dette område.

Et andet væsentligt fokusområde i 2009 var energisikkerhed. Der blev gennemført en særlig konference herom i Bratislava i juli, og der opnåedes ved ministerrådsmødet i december enighed om en beslutning om at styrke samarbejdet om energisikkerhed. Denne beslutning indebærer bl.a., at der i 2010 arbejdes videre med at fastlægge OSCE's fremtidige rolle på dette område. Beslutningen indeholder desuden formuleringer om styrkelse af energieffektivitet og brug af vedvarende energi, hvilket man fra dansk side lagde særlig vægt på. Arbejdet er præget af russisk modvilje, men dog vilje til forhandling. Dette er til gengæld fortsat ikke tilfældet vedrørende sikkerhedsaspekter af klimaforandringer. Om end formandskabet i 2009 afholdte en OSCE-konference herom i Bukarest, strandede forsøget på at opnå konsensus om en ministerrådsbeslutning ligesom i 2008 på russisk modstand.

Det kasakhiske OSCE-formandskab i 2010 har valgt ”fremme af god regeringsførelse ved grænseovergange, forbedret sikkerhed for landtransport og facilitering af international vej- og jernbanetransport i OSCE-regionen” som emne for det økonomiske og miljømæssige forum i 2010. Hermed tages tråden op fra 2006 og 2008, hvor fokus ligeledes var på forskellige aspekter af transport-spørgsmål. Derudover vil Kasakhstan prioritere emner vedrørende miljø og sikkerhed med fokus bl.a. på Aralsøen. Der er tillige lagt op til opfølgende aktiviteter om energisikkerhed. Endelig vil der indenfor dimensionen skulle ydes et bidrag til drøftelserne af europæisk sikkerhed under Korfu-processen. Som noget nyt har Kasakhstan for at fremme arbejdets synlighed udnævnt to personlige repræsentanter for formandskabet, nemlig én for transport og én for miljø og sikkerhed.

## **7. Tværgående indsatser**

### **7.1. 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, rejsedokumentsikkerhed, containersikkerhed, beskyttelse af kritisk infrastruktur og anvendelse af internettet (cyber-sikkerhed), samt styrkelse af indsatsen mod finansiering af terrorisme og handel med våben og narkotika. For OSCE er det en mærkesag, at menneskerettighederne overholdes i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, og fra dansk side er lagt vægt på dette aspekt af indsatsen. I kraft af det brede mandat er OSCE's engagement nyttigt inden for såvel politiske som tekniske aspekter af terrorismeforebyggelse og -bekæmpelse. OSCE kan ydermere udnytte det indgående kendskab til lokale forhold og ressourcepersoner, opbygget via feltmissionerne, og har på denne baggrund mulighed for at bistå deltagerstaterne i deres nationale indsatser.



Det kasakhiske formandskab har tilkendegivet, at man vil fortsætte prioriteringen af terrorbekæmpelsesarbejdet. Med mandat fra ministerrådsbeslutningen nævnt tidligere vil der i 2010 i samarbejde med bl.a. FN's kontor vedr. bekæmpelse af kriminalitet og narkotikahandel (UNODC) og Europarådet blive afholdt en ekspertkonference i Astana om forebyggelse af terrorisme. Der vil tillige blive fokuseret på rejsedokumentetsikkerhed og på at give deltagerstaterne bedre muligheder for at tilslutte sig den internationale luftfartsorganisations (ICAO's) såkaldte "Public Key Directory", der er et system til validering af elektroniske rejsedokumenter.

### **OSCE-aktiviteter i Tadsjikistan på anti-terror området**

Tadsjikistan har en 1300 km lang og dårligt bevogtet grænse til Afghanistan. I 2009 er der kommet et stigende antal rapporter, bl.a. fra OSCE-missionen i landet, om uroligheder og sammenstød mellem sikkerhedsmyndigheder og væbnede grupper i grænseområdet. Det vurderes, at der er en klar risiko for "spill-over" fra Afghanistan, der kan få negative effekter for den tadsjikiske stats stabilitet. Også de tadsjikiske myndigheder er bekymrede for, at der er grobund for rekruttering til islamistiske grupper blandt unge, der er fattige og ofte desillusionerede. Tadsjikistan har på den baggrund bedt OSCE om støtte i kampen mod terrorisme. OSCE-missionen i landet har iværksat flere projekter, der har til formål at uddanne og styrke landets politi- og grænsemyndigheder. Fra dansk side har man i 2009 besluttet at medfinansiere et projekt rettet mod at bekæmpe voldelig ekstremisme og radikaliserings. Danmark bidrager med 1 mio. kroner til OSCE-indsatsen. Projektet er et godt eksempel på den flerstrengede og tværdimensionelle indsats, OSCE kan lave, bl.a. på grund af et veludbygget lokalkendskab og gode lokale kontakter.

## **7.2 Bekæmpelse af menneskehandel**

Bekæmpelse af menneskehandel har i de senere år været højt på OSCE's dagsorden. Emnet er vigtigt, da alle OSCE-lande har udfordringer på dette område, enten som oprindelses-, transit- eller modtagelsesland. 2009 var det første år i en årrække, hvor der ikke blev vedtaget en ministerrådsbeslutning om emnet. Bekæmpelse af menneskehandel var dog i fokus på anden vis i 2009, bl.a. gennem afholdelse af en velbesøgt konference, hvor blandt andet den finansielle krises effekt på menneskehandel samt mediernes rolle i forebyggelse af menneskehandel blev drøftet.

OSCE's særlige repræsentant og koordinator for menneskehandel, finnen Eva Biaudet, fratrådte i december 2009 efter mere end tre år på posten. I Biaudets sidste afrapportering blev det understreget, at OSCE var nået langt med arbejdet inden for bekæmpelse af menneskehandel i de forløbne år: Der var opnået højere grad af erkendelse og viden om problemet i deltagerstaterne. OSCE har desuden medvirket til dannelse af nationale strukturer med nationale kontaktpunkter til bekæmpelse af menneskehandel, og der er etableret samarbejde og vidensudveksling med en række aktører og organisationer inden for området. Samtidig blev der peget på tre områder, der krævede en særlig indsats fremover: Beskyttelse af børn mod menneskehandel, bedre og mere human identificering af ofre for menneskehandel, samt allokering af flere ressourcer til at efterforske menneskehandel og relateret kriminalitet.

I december 2009 blev den italienske ekspert, Maria Giammarinaro, der tidligere har arbejdet med området som dommer og i EU-Kommissionen, udpeget som ny OSCE-repræsentant for bekæmpelse af menneskehandel.

### **7.3 OSCE's Højkommisær for Nationale Mindretal**

OSCE's højkommisær for nationale mindretal har bl.a. til opgave at bidrage til forebyggelse og løsning af destabiliserende etniske konflikter, der involverer nationale mindretal.

Højkommisærens arbejde foregår oftest diskret og uden for offentlighedens søgelys i fortrolige samtaler med den politiske ledelse i de lande, hvor mindretal har vanskelige vilkår.

Den tidligere norske udenrigsminister Knut Vollebæk har siden 2007 varetaget embedet som Højkommisær. I 2009 fokuserede Højkommisæren særligt på undervisning af nationale minoriteter og sprogpolitik. Det førte blandt andet til en undersøgelse af uddannelsessituationen for etniske russere i Ukraine og for det ukrainske mindretal i Rusland, hvis resultat blev præsenteret samtidigt for myndighederne i de to lande. Også den bekymrende situation for mindretal i Georgiens udbryderregioner, den slovakiske sproglov samt udviklingen på Krim-halvøen havde Højkommisærens opmærksomhed i 2009.

I 2009 blev der fortsat afholdt regionale rundbordsdrøftelser om Højkommisærens anbefalinger fra 2008 om behandlingen af minoritetsspørgsmål i mellemstatslige forhold. De såkaldte Bolzano/Bozen-anbefalinger fremhæver staternes ansvar for at beskytte nationale mindretal inden for egne grænser. Højkommisæren planlægger i 2010 en evalueringskonference om anbefalingerne som opfølgning på de regionale rundbordsdrøftelser.

### **7.4 Samarbejde med Europarådet**

Der er et tæt samarbejde mellem OSCE og Europarådet, som søges udbygget og styrket for at sikre den bedst mulige udnyttelse af organisationernes ressourcer.

Som udgangspunkt er det Europarådet, der udvikler og fastsætter retlige normer og overvåger overholdelsen ud fra de konventionsbestemmelser, som er fundamentet for Europarådet. OSCE arbejder på grundlag af politiske forpligtigelser, men har samtidig via OSCE-missionerne gode muligheder for at bistå deltagerlandene i den praktiske implementering af disse.

Det er især på områder vedr. nationale minoriteter, bekæmpelse af handel med mennesker, bekæmpelse af terrorisme, diskrimination og intolerance, at de to organisationer arbejder tæt sammen.

### **7.5. Samarbejdet med OSCE's partnerlande**

Kredsen af OSCE's partnerlande blev i 2009 udvidet med Australien, og tæller dermed seks i den asiatiske gruppe (Afghanistan, Australien, Japan, Mongoliet, Sydkorea og Thailand) og et tilsvarende antal i middelhavsgruppen (Algeriet, Egypten, Israel, Jordan, Marokko og Tunesien). Partnerlandene deltager som observatører i det Permanente Råd og Forum for Sikkerhedssamarbejde. På særlige møder mellem partnerlandene og OSCE-deltagerlandene udveksles synspunkter og erfaringer om aktuelle emner inden for OSCE's område.

Den årlige middelhavskonference blev i 2009 afholdt i Egypten og fokuserede blandt andet på erfaringsudveksling om konfliktforebyggelse samt om den finansielle krises konsekvenser for migration. I lyset af Australiens optagelse som partnerland kom det på mødet tillige til en drøftelse af muligheden for en udvidelse af partnerkredsen med det palæstinensiske selvstyre, som der ikke var enighed om blandt OSCE-deltagerlandene. Danmark ydede gennem

partnerskabsfonden finansiel støtte til et seminar for middelhavspartnerne om medieselvregulering, der fandt sted i juni 2009.

For så vidt angår Afghanistan, lykkedes det igen i 2009 at opnå konsensus om udsendelse af et valgstøttehold fra ODIHR i forbindelse med præsident- og regionalrådsvalgene. Der var ikke tale om egentlig valgobservation - en opgave, der blev varetaget af bl.a. EU - men alene om et hold på 20 personer, der stillede ekspertise og rådgivning til rådighed under valgprocessen og udarbejdede anbefalinger med henblik på fremtidige valg. Sideløbende med denne indsats optrappedes OSCE-aktiviteter i de centralasiatiske nabolande til Afghanistan, der har til formål at styrke grænsekontrollen i regionen, herunder via uddannelse af embedsmænd og grænsevagter. Det har derimod ikke været muligt at gennemføre OSCE-projekter i selve Afghanistan, som navnlig USA, støttet af bl.a. Danmark, fortsat er fortalende for, fordi Rusland fastholder sin modstand. Det kasakhiske formandskab har tilkendegivet at ville intensivere OSCE's befattning med og støtte til Afghanistan i 2010 og har antydnet muligheden af at udvide engagementet til at omfatte andre områder end grænse- og politisager. Kasakhstan har – formentlig bl.a. af hensyn til USA - foreslået Afghanistan som et centralt dagsordenspunkt under det ønskede OSCE-topmøde.

## **7.6 OSCE's Parlamentariske Forsamling**

For Danmark er den Parlamentariske Forsamlings involvering i OSCE's arbejde af stor betydning. Den Parlamentariske Forsamling supplerer og understøtter aktiviteter iværksat af OSCE's øvrige institutioner, herunder gennem interparlamentarisk dialog og løbende vurdering af OSCE-deltagerlandenes overholdelse af deres OSCE-forpligtelser. Af særlig betydning er samspillet på valgobservatørområdet, hvor den Parlamentariske Forsamling og ODIHR supplerer hinanden med forskellige vinkler på observatørarbejdet. En positiv udvikling i det forløbne år har således været det forbedrede samarbejde mellem den Parlamentariske Forsamling og ODIHR under 2009's mange vigtige valgobservationer, herunder i Kirgisistan, FYROM/Makedonien og Moldova.

Formanden for den Parlamentariske Forsamling siden 2008, portugiseren João Soares, har arbejdet på at fremme en bedre geografisk balance i forsamlingens aktiviteter. Han har tillige lagt vægt på, at den Parlamentariske Forsamling beskæftiger sig med emner af stor relevans for de drøftelser, der pågår i regeringsdelen af OSCE. Europæisk sikkerhedsarkitektur var således hovedtemaet for den Parlamentariske Forsamlings vintermøde i 2009 i Wien, mens efterårssamlingen behandlede emnerne energisikkerhed og miljø. Desuden blev der på den Parlamentariske Forsamlings årsmøde i Vilnius bl.a. vedtaget resolutioner om klimaforandringer, ytringsfrihed på internettet, Afghanistan, våbenkontrol og nedrustning.

## **8. OSCE's feltmissioner**

Størstedelen af OSCE's budget går til de i alt 17 feltmissioner, som udfører et vigtigt arbejde for fremme af organisationens målsætninger mht. konflikthåndtering og –forebyggelse, demokratisering, god regeringsførelse og fremme af respekt for menneskerettigheder. I de seneste års budgetforlig i OSCE er der sket en generel opprioritering af feltmissionernes arbejde i Kaukasus og Centralasien på bekostning af missionerne i det vestlige Balkan, særligt i Kosovo, i takt med den positive udvikling der. Dette er i tråd med danske prioriteter.

På trods af omfattende mæglingsforsøg af det græske OSCE-formandskab lykkedes det ikke at opnå konsensus om en forlængelse af OSCE-missionen i Georgien, herunder et mandat for de 20 militære observatører. Rusland på sin side stod stejlt på kravet om, at der oprettes to separate missioner i henholdsvis Tbilisi (Georgien) og Tskhinvali (Sydossetien, hvor OSCE-observatører fungerede før konflikten i august 2008). Den øvrige OSCE-kreds modsatte sig et sådant arrangement henset til risikoen for, at dette kunne underminere Georgiens territoriale integritet og reelt indebære en anerkendelse af sydossetisk uafhængighed. Under de igangværende såkaldte Geneve-drøftelser med deltagelse af alle parter i konflikten inkl. Sydossetien og Abkhasien samt FN, EU og OSCE, foregår der fortsat forhandlinger om, hvordan der igen kan sikres en effektiv international tilstedeværelse i Georgien (alene EU's observatørmission er fortsat til stede i Georgien, men denne har ikke adgang til udbryderrepublikkerne).

## **9. Perspektivering for OSCE i 2010**

OSCE-samarbejdet har med Korfu-processen fået nyt momentum. Spørgsmålet er, om dette momentum i 2010 kan udnyttes til at opnå fremskridt i forhold til nogle af de politiske udfordringer i OSCE-området, som man står overfor i dag.

Mulighederne for konkrete resultater syntes størst, når det drejer sig om at forbedre OSCE's muligheder for løsning og forebyggelse af konflikter. Flere OSCE-lande, blandt andet USA, har i drøftelserne under Korfu-processen fremsat idéer om at styrke mandatet for formandskabet og OSCE's sekretariat, så disse får mulighed for med kort varsel at udsende missioner til konfliktområder. Det er tanken, at sådanne missioner skal bidrage til at etablere dialog mellem stridende parter og fastslå kendsgerninger om, hvad der foregår på stedet. Forslagene er blevet mødt med russisk forbehold i forhold til at bryde med konsensusprincippet i OSCE, men er fortsat noget, som der muligvis vil kunne opnås enighed om i en eller anden form. Et andet område, som der fra bl.a. dansk side lægges vægt på er, at OSCE får mulighed for at gennemføre konkrete stabilitetsskabende aktiviteter inde i Afghanistan. Det er muligt, at den amerikansk-russiske tilnærmelse vil åbne for en beslutning herom. Endelig nævnes den fastlåste situation vedr. CFE-traktaten og behovet for opdatering af det såkaldte Wien-dokument også som emner, hvor der kan opnås fremskridt under Korfu-processen.

Det kasakhiske ønske om at afholde et OSCE-topmøde i efteråret 2010 og et uformelt udenrigsministermøde i midten af året kan etablere en ekstra politisk dynamik omkring ovenstående emner. Men det er endnu meget usikkert, hvad der i sidste ende vil kunne opnås enighed om, hvis topmødet holdes.

I forhold til landene i Centralasien åbner Kasakhstans formandsrolle nye muligheder for at fremme ejerskabet til OSCE i regionen og det værdisæt på demokrati- og menneskerettighedsområdet, som organisationen bygger på. Dette er der i udpræget grad brug for i Centralasien, hvor demokrati og respekt for menneskerettigheder i flere af landene lader meget tilbage at ønske. Derfor er det vigtigt, at holde Kasakhstan fast på tilsagnet om, at prioritere den menneskelige dimension højt under formandskabet. Konferencen i København i juni 2010 om Københavns-dokumentet for OSCE's menneskelige dimension er vigtigt i den sammenhæng. Fra dansk side ses konferencen som en mulighed for at sætte fokus på OSCE

forpligtelserne om demokrati og menneskerettigheder og drøfte konkrete mekanismer, der kan forbedre implementeringen af disse forpligtelser.