



Redegørelse nr. R 9 (20/3 2013)

Folketinget 2012-13

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 20/3 13 om Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

(Redegørelse nr. R 9).

Udenrigsministeren (Villy Søvndal):

RESUMÉ

I 2012 overtog Irland OSCE-formandskabet efter Litauen. Formandskabets højeste prioritet var den Menneskelige Dimension, med særligt fokus på mediefrihed i forhold til digitale medier. Ligeledes højt på dagsordenen var arbejdet indenfor våbenkontrol og tillidsskabelse, en fortsættelse af arbejdet med transnationale trusler, god regeringsførelse samt fremskridt i løsningen af de frosne konflikter. Det irske formandskab tog sammen med de kommende formandskaber Ukraine (2013), Schweiz (2014) og Serbien (2015) initiativ til at lancere en proces (Helsinki+40), med det formål at markere 40-året for Helsingforslutakten i 2015.

Inden for den menneskelige dimension blev der i 2012 afholdt en større konference om internetfrihed samt et antal mindre konferencer om bekæmpelse af racisme, trafficking, valgobservation samt organisations- og forsamlingsfrihed. På det sikkerhedspolitiske område skete der gode fremskridt i arbejdet om transnationale trusler, bl.a. vedr. politisamarbejde, cybersecurity, narkotika og terrorbekæmpelse. I relation til konventionel våbenkontrol blev 2012 bl.a. anvendt til at reflektere over fremtidens våbenkontrol med henblik på optagelse af egentlige forhandlinger i 2013. Der blev gjort visse fremskridt i løsningen af den frosne konflikt vedr. Transdnistrien (Moldova) -spørgsmålet, hvor Irland kunne trække på erfaringer fra Nordirland med inddragelse af civilsamfund og medier i konfliktløsning.

Overordnet set har OSCE i de senere år i stigende grad været præget af voksende uenigheder og værdikonflikter mellem Øst og Vest. Denne udvikling afspejlede sig også ved det årlige OSCE-udenrigsministermøde, som fandt sted i Dublin d. 6.-7. december 2012. Her lykkedes det for andet år i træk ikke at vedtage beslutninger inden for den menneskelige dimension, ligesom det for første gang heller ikke var muligt at opnå enighed om beslutninger inden for den politisk-militære dimension. Der blev opnået resultater i form af beslutninger eller erklæringer vedr. arbejdet med transnationale trusler, god regeringsførelse, Helsinki+40-processen samt om Transdnistrien (Moldova)-spørgsmålet.

2012 var præget af en høj grad af aktivitet i OSCE's feltarbejde. Politisk og ressourcemæssigt fortsatte udviklingen med en overordnet bevægelse af fokus fra det i stigende grad stabiliserede Balkan og til Centralasien. Her var OSCE også i 2012 via programmer og projekter aktiv i bekæmpelsen af

transnationale trusler relateret til terrorisme, radikalisering, og narkotikarelateret kriminalitet. På Balkan illustrerede OSCE's facilitering af de serbiske valg i Kosovo, at OSCE fortsat har en vigtig stabiliserende rolle at spille i regionen.

Det generelle fokus på Centralasien var også i det forgangne år særligt relevant i lyset af den planlagte militære tilbagetrækning fra Afghanistan, som skal finde sted inden udgangen af 2014. Danmark støttede med nationale bidrag også i 2012 OSCE's arbejde i Kirgisistan og Tadsjikistan.

Også på valgobservationsområdet var OSCE i 2012 aktiv via organisationens Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) i samarbejde med OSCE's parlamentariske forsamling. Parlamentarikerne giver et vigtigt bidrag til OSCE's valgobservationer – et område, som tillægges stor vægt fra dansk side.

I 2012 kunne man i november byde Mongoliet velkommen som nyt medlemsland.

1. OSCE-ARBEJDET I 2012

OSCE er et unikt og bredspektret samarbejde mellem 57 lande, der dækker et område fra Nordamerika til det østligste Rusland og Centralasien. Det er baseret på et bredt sikkerhedsbegreb og et konsensusprincip, der både er en styrke og en svaghed. Samarbejdet, der har afsæt i Helsingforslutakten fra 1975, har i sin natur fra begyndelsen være præget af forholdet mellem Øst og Vest, og i de senere år af voksende uenigheder og værdikonflikter. En mere selvhævdende russisk udenrigspolitik har også påvirket den russiske adfærd i OSCE. Og stramminger i den russiske indenrigspolitik har haft en spill-over effekt på Ruslands ageren inden for OSCE's arbejde med demokrati og menneskerettigheder (den Menneskelige Dimension). Den interne udvikling i Hviderusland har gennem længere tid gjort også dette land til en vanskelig aktør i OSCE. Heroverfor står især USA og EU, der netop tillægger den Menneskelige Dimension særlig stor betydning. Især med voksende uenigheder har OSCE imidlertid potentielle – i kraft af den unikke medlemskreds, det brede sikkerhedskoncept og veludbyggede samarbejds mekanismer – til at udgøre en vigtig platform for dialog, engagement og tillidsskabelse. Ikke kun mellem regeringer, men også mellem parlamentarikere og civilsamfundsrepræsentanter.

Det irske OSCE-formandskab i 2012 var præget af en pragmatisk tilgang til organisationen, der tog hensyn til de vanskelige eksterne rammevilkår. Irland havde samtidig nogle klare ambitioner med formandskabet. Den Menneskelige Dimension var formandskabets højeste prioritet, med særligt fokus på mediefrihed i forhold til digitale medier. Et emne som også EU og Danmark tillagde stor prioritet. Fremskridt i løsningen af de frosne konflikter i OSCE-regionen – Transdnistrien (Moldova), Georgien og Nagorno-Karabakh – var ligeledes højt på dagsordenen. Der blev gjort visse fremskridt i Transdnistrien-spørgsmålet, bl.a. kunne Irland trække på erfaringer fra Nordirland med inddragelse af civilsamfund og medier. En konference om erfaringer fra den nordirske freds-

proces blev afholdt i Dublin i april. I den politisk-militære dimension fortsatte OSCE-formandskabet arbejdet indenfor våbenkontrol og konfliktforebyggelse. Formandskabet arbejdede videre med beslutninger om transnationale trusler angående cyber-sikkerhed, politi-strategi, samt narkotika- og terrorismebekæmpelse og opnåede resultater på alle områder. I den Økonomiske-Miljømæssige Dimension gav Irland prioritet til arbejdet med god regeringsførelse.

I samarbejde med de kommende formandskaber Ukraine (2013), Schweiz (2014) og Serbien (2015), tog det irske formandskab initiativ til at lancere en proces (Helsinki+40) med det formål at markere 40-året for Helsingforslutakten i 2015. Der blev afholdt en række uformelle drøftelser i løbet af året om indholdet af denne proces, der vil omhandle fremtiden for OSCE og udfordringer for realiseringen af et *euroatlantisk og euroasiatisk sikkerhedsfællesskab*, jf. visionen fra OSCE-topmødet i Astana i 2010. Helsinki+40 processen vil blive videreført af de kommende formandskaber. Danmark vil i denne proces give prioritet til en bevarelse og gerne en styrkelse af det grundlæggende *acquis*, der er opbygget i den Menneskelige Dimension, herunder rammerne for OSCE's uafhængige institutioner (OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), Højkommissæren for Nationale Mindretal (HCNM) og Mediefrihedsrepræsentanten (Rfom)), samt søge at anvende processen til at skabe et mere effektivt og resultatorienteret OSCE.

Efter langvarige forhandlinger lykkedes det at optage Mongoliet som nyt medlemsland i november 2012. Danmark støttede optagelsen. Mongoliet har de sidste år været et aktivt medlem af gruppen af OSCE's asiatiske partnerlande. Det er indtrykket, at Mongoliet vil kunne bibringe en positiv dynamik til organisationen.

Under det danske EU-formandskab i 1. halvår af 2012 stod den danske repræsentation i Wien sammen med EU-delegationen i spidsen for EU-samarbejdet i OSCE. Under formandskabet støttede EU aktivt det irske OSCE-formandskabs dagsorden og gav særlig prioritet til arbejdet med OSCE's menneskelige dimension, modernisering af våbenkontrollarangementer og styrkelse af indsatsen mod transnationale trusler.

Arbejdet på demokrati- og menneskerettighedsområdet

Under det irske OSCE-formandskab fortsatte det nyttige arbejde i komitéen for den Menneskelige Dimension. I løbet af 2012 blev der bl.a. afholdt møder om flere centrale og ofte for nogle lande kontroversielle emner såsom torturbekæmpelse, dødsstraf, journalisters sikkerhed og ligestilling. Et fast dagsordenpunkt var frivillig afrapportering fra medlemslandene om implementering af OSCE-forpligtelserne, hvilket særligt tillægges vægt fra vestlig side. En lang række lande rapporterede i 2012 således om bl.a. opfølgning på ODIHR's valganbefalinger og om nye love og tiltag inden for menneskerettighedsområdet.

OSCE-formandskabet havde mediefrihed, herunder især på internettet, som højeste prioritet inden for den Menneskelige Dimension, og der blev i sommeren 2012 afholdt en stort anlagt konference i Dublin om internetfrihed. Der blev desuden afholdt konferencer om bekæmpelse af racisme, trafficking, valgobservation samt organisations- og forsamlingsfrihed. Under det danske EU-formandskab i første halvdel af 2012 var Danmark medarrangør – sammen med EU's Fundamental Rights Agency – af et symposium i OSCE-regi om romaspørgsmål.

Det årlige to-ugers gennemførelsesmøde om implementeringen af forpligtelser under den Menneskelige Dimension (HDIM) tiltrak omkring 1000 deltagere, heraf over 500 ngo-repræsentanter. På årets samling var der særligt fokus på tre emner: Roma/Sinti, trosfrihed og nationale mindretal. Danmark var medarrangør af en diskussion om den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT).

Der pågik i 2012 forhandlinger om en reform af de større arrangementer inden for den Menneskelige Dimension. Rusland og Hviderusland er generelt skeptiske over for gennemførelsesmødet og ønsker det forkortet og NGO-deltagerkredsen begrænset. EU og Danmark har ønsket at fastholde længden af gennemførelsesmødet og sikre fortsat bred NGO-deltagelse. Det lykkedes ikke i 2012 at opnå enighed om en reform.

OSCE's Mediefrihedsrepræsentant, Dunja Mijatovic, der observerer medieudviklingen i medlemslandene og landenes efterlevelse af deres OSCE-forpligtelser, tog i 2012 150 sager op fordelt på 38 lande om f.eks. vold mod og fængsling af journalister. OSCE's Højkommissær for Nationale Mindretal lancerede i 2012 en række regionale initiativer, der skal styrke mellemstatslig dialog og samarbejde på minoritetsområdet i Centralasien. I Georgien var fokus på integration af minoriteter i det offentlige og politiske liv, og støtte til fremme af flersproget undervisning. På Balkan var fokus særligt på forholdene for minoriteter i Serbien og Kosovo. OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), der særligt er kendt for valgobservationsaktiviteter, se afsnit 4, havde i 2012 i sine øvrige aktiviteter bl.a. fokus på vilkårene for roma og sinti samt hadforbrydelser.

Arbejdet på det sikkerhedspolitiske område

2012 har i relation til konventionel våbenkontrol været anvendt til at reflektere over fremtidens våbenkontrol, herunder muligheden for at opdatere CFE-traktaten (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe). Rusland har suspenderet implementeringen af CFE-traktaten. USA har taget initiativ til at sondere mulighederne for en modernisering af de eksisterende aftaler, således at disse bedre kan afspejle nutidens sikkerhedspolitiske situation i Europa. Der er udsigt til, at konsultationerne genoptages primo 2013.

Arbejdet i OSCE's Forum for Sikkerhed og Samarbejde (FSC) har i 2012 været præget af, at opdateringen af Wien Dokument 2011 (VD11) i hovedsagen er gået i stå. Wien-dokumentet sætter bl.a. standarder for, hvornår og hvorledes medlemslandene skal underrette hinanden om større øvelser og anskaffelse af nyt materiel, og giver medlemslandene mulighed for at gennemføre inspektioner. Rusland har gjort det klart, at man ikke vil medvirke til yderligere substantielle opdateringer af VD11, før der er sket en afklaring af fremtiden for CFE-traktaten.

I 2012 har Open Skies traktatens koordinerende forum (Open Skies Consultative Committee (OSCC)) i hovedsagen været blokeret af uenigheden mellem Grækenland og Tyrkiet om optagelse af Cypem i traktaten. Det lykkedes dog efter pres fra både USA og Rusland at få vedtaget fordelingen af flyvekvote for 2013, hvilket muliggjorde, at der fortsat kan gennemføres inspektionsflyvninger. Traktaten er den eneste sikkerheds- og tillidsskabende aftale, der giver Rusland adgang til det nordamerikanske kontinent.

Arbejdet i Sikkerhedskomiteén, der behandler ikke-militære emner, forløb positivt i 2012. Der var bl.a. fokus på Af-

ghanistan, herunder med et temamøde med deltagelse af FN's Afghanistan-repræsentant Jan Kubis. OSCE har løbende øget støtten til Afghanistan, navnlig via inddragelse af afghanske deltagere i uddannelses- og træningsaktiviteter, herunder på grænsekontrol-området. Dette sker bl.a. ved OSCE Border Management Staff College i Tadsjikistan, og OSCE-Akademiet i Kirgisistan, som begge støttes finansielt af Danmark, jf. afsnit 3.

Det lykkedes i løbet af året at opnå enighed om fire beslutninger med det formål at styrke og systematisere indsatsen over for transnationale trusler. Arbejdet herom demonstrerede, at bekæmpelse af terrorisme og narkotika, samt styrkelse af effektivt politiarbejde, er områder med en relativt høj grad af sammenfaldende interesser deltagerstaterne imellem. Med vedtagelsen af en strategi for politiarbejdet, et koncept på narkotikaområdet og et konsolideret mandat vedrørende terrorbekæmpelse er der etableret en mere sammenhængende og konsistent ramme for OSCE's indsats. Dette er væsentligt i betragtning af den stigende vægt som disse områder har i OSCE's arbejde, herunder på feltmissionerne. Den fjerde beslutning indebar nedsættelse af en arbejdsgruppe under amerikansk ledelse, der skal udarbejde et sæt tillidsskabende foranstaltninger på cyber-området. Hensigten er at opnå enighed om tiltag, der kan fremme samarbejdet mellem stater, øge transparens, forudsigelighed og stabilitet og reducere risikoen for misforståelser, eskalation og konflikt, der kan stamme fra brug af informations- og kommunikationsteknologi. Det lykkedes dog ikke i 2012 at opnå konsensus om sådanne tiltag.

I relation til OSCE's fremadrettede arbejde om sikkerhedsarkitektur gik Frankrig, Polen, Tyskland og Rusland i 2012 sammen om det såkaldte IDEAS-initiativ – »*The Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community*«. Initiativet, der er et track-2 initiativ støttet og finansieret af de fire landes udenrigsministerier, indebar fire workshops i løbet af året, der alle havde afsæt i visionen om udviklingen af et euroatlantisk og euroasiatisk sikkerhedsfællesskab. Arbejdet mundede ud i en rapport, der blev præsenteret i OSCE i oktober 2012. IDEAS-initiativet, og andre tænketanksinitiativer, kan komme til at spille en rolle i Helsinki+40-processen

2. OSCE'S MINISTERRÅDSMØDE I DUBLIN DEN 6.-7. DECEMBER 2012

Ministerrådsmødet i Dublin samlede omkring 40 udenrigsministre fra OSCE's 57 medlemslande og 12 partnerlande fra Asien og Middelhavsområdet. Fra dansk side deltog udenrigsministeren. I udenrigsministerens indlæg på mødet var vægten på den Menneskelige Dimension, herunder særligt på mediefrihed og støtten til OSCE's feltmissioner og uafhængige institutioner. Udenrigsministeren udtrykte forventning om, at Ukraine som formand ville opretholde og fremme alle OSCE-forpligtelserne og styrke bestræbelserne i alle dimensioner, herunder den Menneskelige Dimension. Indlægget vedlægges (bilag 1 (ikke optrykt her)).

Mødet traf beslutning om Helsinki+40-processen, der nu har fået en generel, politisk ramme for det videre arbejde frem til markeringen i 2015. Beslutningen forpligtiger de kommende OSCE-formandskaber til at fremme processen. Der blev truffet en beslutning på området for transnationale trusler, der hilste de nye dokumenter vedr. samarbejde om politi, narkotika og terrorisme velkommen. I den Økonomi-

ske- og Miljømæssige dimension blev der vedtaget en erklæring om god regeringsførelse, herunder om bekæmpelse af korruption. Endelig skal nævnes, at der for første gang i 11 år blev opnået konsensus om en erklæring om Transdnistriekonflikten i Moldova, der anerkender de fremskridt, der er opnået under irsk formandskab, og som støtter op om fortsatte forhandlinger i det internationale 5+2 format.

Der blev *ikke* opnået beslutninger i den Menneskelige Dimension, hvor Rusland og Hviderusland forsøgte at tilbagevise landenes forpligtelser. De blokerede for en beslutning om mediefrihed på internettet, som det irske formandskab og EU havde tillagt særlig prioritet, og de søgte at fremme et forslag om politiske rammer for valgobservation, der var uacceptabelt for de vestlige lande. Rusland afviste at forhandle et EU-forslag om forenings- og forsamlingsfrihed, idet man stillede spørgsmålstejn ved EU's status og ret til at fremlægge forslag. Det afgørende for Danmark og øvrige vestlige lande blev at undgå en tilbagerulning af forpligtelserne. Trods fraværet af resultater er det derfor værd at hæfte sig ved, at OSCE's ambitiøse *acquis* på demokrati- og menneskerettighedsområdet står uantastet.

Rusland blokerede i Dublin for en beslutning, der ville muliggøre en yderligere opdatering af det vigtige tillidsskabende Wien-dokument. EU udtrykte stor bekymring over blokeringen af denne beslutning. Et beslutningsforslag om små og lette våben led skibbrud på grund af uenighed mellem Aserbajdsjan og Armenien. Et amerikansk forslag om tillidsskabelse inden for *cybersecurity* kunne ikke vedtages på grund af russisk modstand.

På mødet udtalte præsidenten for OSCE's parlamentariske forsamling, Riccardo Migliori, at han ikke længere betragtede samarbejdsaftalen med ODIHR om valgobservation som værende gyldig. Flere udenrigsministre beklagede beslutningen og opfordrede den parlamentariske forsamling til at opretholde samarbejdsaftalen med ODIHR, se også afsnit 6.

3. OSCE I FELTEN

Balkan

OSCE har siden midten af 90'erne været aktivt tilstede på Balkan som led i en krisehåndterings- og stabiliseringsindsats. Efter afslutningen på de væbnede konflikter blev OSCE's rolle udvidet til at omfatte bl.a. forberedelse og afholdelse af valg, våbenkontrol og tillidsskabende foranstaltninger. Der er i de senere år sket en gradvis reduktion af OSCE's tilstedeværelse på Balkan, men OSCE har fortsat store feltmissioner flere steder på Balkan (den største i Kosovo med ca. 600 ansatte), og gør i dag en bredspektret indsats i forhold til at understøtte reformprocesser. Det drejer sig bl.a. om reformer på det juridiske område, på politiområdet, vedr. valg og god regeringsførelse. Desuden bistår missionerne flere steder med kapacitetsopbygning af offentlige myndigheder, indsatser vedr. menneskerettigheder og nationale mindretal og på det militære område, bl.a. vedr. demilitarisering og sikker opbevaring af våben. OSCE arbejder tæt sammen med og komplementerer andre internationale organisations indsatser på Balkan, i særdeleshed EU's. Ved udgangen af 2011 kunne missionen i Kroatien lukkes, idet den havde opfyldt sit mandat.

Som en konkret illustration af OSCE's fortsat vigtige rolle på Balkan kan fremhæves afviklingen af de serbiske valg i Kosovo i maj 2012. I forbindelse med det serbiske parlamentsvalg den 6. maj og præsidentvalg den 6. og den 20. maj

faciliterede OSCE valgbehandlingen i Kosovo. Der var længe usikkerhed om, hvordan valgbehandlingen ville blive håndteret i Kosovo, og hvilken rolle OSCE kunne komme til at spille. Fra mange sider blev der udtrykt stor bekymring over udsigten til, at de serbiske myndigheder ville søge at afvikle valget i Kosovo, som det var tilfældet i 2008, med åbenlys risiko for nye spændinger.

Efter vanskelige forhandlinger opnåedes i 11. time en aftale vedrørende OSCE's rolle. Cirka 200 OSCE-medarbejdere fra OSCE-missionen i Kosovo og fra andre OSCE-missioner på Balkan, samt 300 lokalt rekrutterede korttidsansatte, deltog i faciliteringen af valgene. OSCE-missionen i Kosovo modtog stemmematerialet i Serbien. Materialet blev under OSCE's varetægt transporteret og afleveret ved valgstederne i Kosovo. Stemmesedlerne blev transporteret til Serbien af OSCE dagen efter valgbehandlingen og overdraget til den serbisk-republikanske valgkommission, der forestod en optælling af stemmerne. OSCE arbejdede tæt sammen med det kosovarske politi samt EULEX og KFOR. Ingen sikkerhedsincidenter fandt sted under valgbehandlingen. OSCE's succesfulde faciliterende rolle blev mødt med stor anerkendelse fra alle sider, herunder EU, USA og Rusland.

Centralasien

I takt med Balkan-regionens stabilisering har OSCE i stigende grad flyttet sit fokus mod Centralasien. På trods af en lang række forskelle mellem de fem centralasiatiske lande, præges regionen af en række fælles udfordringer i form af svage demokratier, etniske og religiøse spændinger, fattigdom, social og økonomisk ulighed samt udbredt korruption. Adgangen til regionens vand- og naturressourcer har i årevis ført til spændinger mellem landene, hvilket fortsat udgør en trussel mod regionens stabilitet og blokerer for håndtering af andre fælles problemstillinger. Tilbagetrækningen af NATOs militære tropper fra Afghanistan i udgangen af 2014 imødeses med bekymring i alle fem lande, idet det frygtes, at dette kan føre til en yderligere destabilisering af regionen. OSCE deler denne bekymring og organisationens engagement i Centralasien har de senere år i stigende grad været rettet mod inddæmning af sikkerhedstrusler på tværs af landegrænser, herunder ikke mindst smugling af mennesker, narkotika og våben. Herudover har OSCE prioriteret at styrke de centralasiatiske myndigheders evne til at håndtere konflikter, ikke mindst af etnisk karakter.

OSCE har kontorer i Kasakhstan, Turkmenistan, Tadsjikistan, Kirgisistan samt et mindre projektkontor i Usbekistan. Generelt har regeringerne i Kirgisistan, Tadsjikistan og Kasakhstan vist størst åbenhed for samarbejde med organisationen, hvorimod Usbekistan og i endnu højere grad Turkmenistan kun i begrænset omfang ønsker at samarbejde med OSCE og mindst af alt inden for den menneskelige dimension.

I tillæg til det faste bidrag til OSCE yder Danmark målrettet støtte til nogle af organisationens indsatser i Kirgisistan og Tadsjikistan, der er prioritetslande for dansk bilateral støtte til Centralasien. I Kirgisistan har Danmark således også i 2012 støttet OSCE's politimission i den sydlige del af landet. Missionen blev iværksat i 2010 efter voldelige sammenstød mellem kirgisere og etniske usbekere. Politimissionen underviser det kirgisiske politi i at varetage sine opgaver under hensyntagen til borgernes etniske tilhørsforhold, bidrager til at sikre politiets overholdelse af grundlæggende menneskerettigheder, fremmer dialog mellem politi og lokalbefolkning og overvåger og rapporterer om den fortsat skrøbelige sikkerhedssituation

i området. I Kirgisistan har Danmark desuden støttet OSCE's regionale akademi, hvor studerende kan få en masteruddannelse indenfor forebyggelse og løsning af konflikter, regional og international sikkerhed samt demokratisering og retssikkerhed.

I Tadsjikistan har Danmark ydet støtte til OSCE's samarbejde med de tadsjikiske myndigheder på grænsekontrolområdet. Samarbejdet har dels omfattet støtte til et akademi, hvor grænsevagter uddannes, dels bestået i hjælp til udarbejdelse af en strategi for relevante myndigheders samarbejde og koordination i grænserelaterede forhold. Endelig støtter Danmark OSCE's samarbejde med myndighederne om afdekning af tendenser til radikaliserings i landet, årsagerne hertil og identificering af mulige tiltag for at imødegå voldelig ekstremisme, der kan føre til egentlig terrorisme. Udenrigsministeriet har i 2012 gennemført en ekstern undersøgelse af disse indsatser. Undersøgelsen konkluderede, at indsatserne har stor relevans, og at det er sensitive områder, der på forskellig vis udfordrer de tadsjikiske myndigheder. Danmark forventer således også i 2013 at støtte OSCEs arbejde på dette felt.

De frosne konflikter

De første formelle forhandlinger i 6 år om Transdnistrien-konflikten fandt sted den 30. november-1. december 2011 i det såkaldte 5+2 format (Transdnistrien, Moldova, OSCE, Rusland og Ukraine, samt EU og USA som observatører). Siden da er der gjort visse fremskridt, og momentum i forhandlingerne blev fastholdt under det irske formandskab. Det er særligt i de økonomiske og humanitære spørgsmål, der er gjort fremskridt, mens der endnu ikke er taget hul på forhandlingerne om en egentlig politisk løsning på konflikten. Irland har søgt at trække på egne erfaringer fra fredsprocessen i Nordirland, og har fået parterne til at give større prioritet til kontakter mellem civilsamfund og medier. Ukraine har annonceret, at man vil give særlig prioritet til at fremme løsningen af denne konflikt.

Konflikten mellem Armenien og Aserbajdsjan om Nagorno-Karabakh er fortsat fastlåst og stemningen mellem parterne er uforsonlig. Der er ingen fremskridt i fredsforhandlingerne, der foregår inden for den såkaldte Minsk-gruppe. Der har i løbet af 2012 været en række incidenter ved frontlinien med sårede og dræbte til følge, og der er et eskaleringspotentiale tilstede. Forholdet blev yderligere forværret efter Ungarn i september udleverede den aserbajdsjanske officer Safarov, der blev idømt livstid for mordet på en armensk officer i 2004, til Aserbajdsjan, der derefter benådede Safarov. Armeniens planer om at foretage flyvninger over aserbajdsjansk område til Nagorno-Karabakh har også øget spændingen. OSCE er den eneste internationale organisation med adgang til at overvåge frontlinjen.

Der er heller ikke fremdrift i forhandlingerne om en løsning på situationen i Georgien, hvor Rusland som eneste OSCE-land har anerkendt de to udbryderregioner Sydossetien og Abkhasien. Dette forhold vanskeliggør genetablering af en OSCE-feltmission til dækning af hele Georgiens territorium. OSCE bidrager med at fremme tillidskabende foranstaltninger, bl.a. via et vandprojekt vedrørende Sydossetien.

4. VALGOBSERVATIONER

Valgobservationerne er et af OSCE's vigtigste redskaber til at fremme og fastholde en demokratisk udvikling i OSCE-om-

rådet. Det er et af organisationens mest synlige arbejdsområder, og OSCE er internationalt anerkendt for sin ekspertise. Som hovedregel foregår observationen i et tæt samarbejde mellem ODIHR og OSCE's parlamentariske forsamling baseret på en samarbejdsaftale fra 1997, jf. dog neden for.

Antallet af valgmissioner og omfanget af dem afhænger fra år til år dels af antallet af afholdte valg i OSCE-området og dels af ekspertmissioners vurderinger af de konkrete behov for observation. I 2012 fandt større valgobservationer sted i 6 lande (Kasakhstan, Rusland, Armenien, Belarus, Georgien og Ukraine), mens 3 mindre observationer fandt sted i Serbien, Montenegro og USA. Herudover blev der foretaget behovsmissioner i Grækenland, Frankrig, Holland og Litauen. Et hold af valgekspertes fulgte desuden parlamentsvalget i Rumænien. Valgobservationen i Ukraine med over 600 OSCE-observatører var den hidtil største af sin art.

ODIHR sender forud for nationale valg behovsvurderingsmissioner til de pågældende lande. Rusland og ligesindede lande finder, at ODIHR's behovsvurderinger og valgobservationsmissioner retter et uberettiget kritisk fokus på situationen i disse lande sammenlignet med vestlige lande. Særligt Rusland og Hviderusland har argumenteret for en mere politisk styring af valgobservationsarbejdet.

Samarbejdsaftalen fra 1997 foreskriver et tæt parløb mellem ODIHR og PA og, så vidt det er muligt, en fælles udtalelse om og vurdering af valget. Fra dansk side betones vigtigheden af, at de to institutioner samarbejder og taler med én stemme i forbindelse med valgobservation. Det skete ikke i forbindelse med præsidentvalget i USA i november 2012 eller ved parlamentsvalget i Armenien i februar 2013. Der pågår bestræbelser på at genetablere det tætte samarbejde.

5. 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 inden for blandt andet konfliktløsning og demokratisering. PA's 320 parlamentarikere mødes tre gange årligt.

Ved PA's 21. årlige session, som i 2012 fandt sted i Monaco d. 5.-9. juli, vedtog PA 25 resolutioner om en lang række emner, herunder en opfordring til øget samarbejde med de nye mellemøstlige demokratier efter det arabiske forår. Herudover vedtoges den såkaldte Monaco-erklæring, som opfordrer regeringer til at investere i grøn udvikling og økonomisk vækst, og som advarer imod langtidsfølgerne af regeringers nedskærings- og besparelspolitik. Erklæringen opfordrede herudover til en opdatering af Wien-dokumentet på det militære område. På sommersessionen blev den italienske parlamentariker Riccardo Migliori valgt som ny præsident for PA. Herudover valgtes til vicepræsidenter: George Tsereteli (Georgien), Robert Aderholt (USA) og Jean-Charles Gardetto (Monaco), Alain Neri (Frankrig) and Uta Zapf (Tyskland).

PA udgør som nævnt en vigtig del af OSCE's valgobservationer. Også de danske OSCE-parlamentarikere er aktive inden for dette område (se bilag til denne redegørelse i form af et bidrag fra de danske OSCE-parlamentarikere vedr. 2012 (ikke optrykt her)).

6. PERSPEKTIVER FOR OSCE I 2013.

Ukraine overtog OSCE-formandskabet den 1. januar 2013. Det aktuelle forhandlingsklima i OSCE vanskeliggør opgaven for det nye og urutinerede ukrainske OSCE-formandskab, der får svært ved at agere i spændingsfeltet mellem Øst og Vest. Samtidig har Ukraine egne væsentlige udfordringer på demokrati- og retsstatsområdet. EU har overfor Ukraine understreget en forventning om, at OSCE-formandskabet agerer rollemodel.

De ukrainske prioriteter er baseret på en pragmatisk tilgang med fokus på emner, der ventes i højere grad at kunne samle medlemslandene. Fokus på den Menneskelige Dimension er nedtonet og der gives i stedet prioritet til den politisk-militære dimension, herunder arbejdet med konventionel våbenkontrol, de frosne konflikter, særligt Moldova (Transdnistriens spørgsmålet), og transnationale trusler.

Helsinki+40-processen vil stå højt på OSCE's dagsorden frem til 2015. Ukraine har også her anlagt en pragmatisk tilgang – med en indledende refleksionsproces – i tæt samarbejde med de efterfølgende formandskaber (Schweiz (2014) og Serbien (2015)). Om end slutresultatet af processen ikke ligger fast, er der allerede nu en række medlemslande, der udtrykker ønske om vedtagelsen af et epokegørende dokument på et OSCE-topmøde i 2015. Der er generel enighed om at søge at tilpasse OSCE til nutidens og fremtidens udfordringer, så OSCE kan forblive relevant, men der er ikke enighed mellem hovedaktørerne om, hvordan fremtidens OSCE skal se ud.

Ukraine har ambitioner om at påbegynde drøftelser i OSCE om fremtidens konventionelle våbenkontrol. Muligheden for at gøre fremskridt på området vil imidlertid afhænge af det arbejde, der gøres fra amerikansk side uden for rammerne af OSCE, og som har til formål at føre til forhandlinger om en modernisering af våbenkontrolregimer i løbet af 2013. Påbegyndes disse forhandlinger kan det lede til en revitalisering af OSCE's våbenkontrolarbejde.

Udnævnelsen af en efterfølger for OSCE's Højkommissær for Nationale Mindretal, Knut Vollebæk, ventes at udgøre en særlig udfordring for formandskabet i 2013.

Hermed slutter redegørelsen.
