



Innst. 348 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 15 (2009–2010)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 2009

Til Stortinget

Sammendrag

Det politiske samarbeidet i OSSE har i 2009 vært preget av at organisasjonen igjen har vært forum for en bred europeisk sikkerhetsdialog. Denne dialogen ble lansert på et uformelt utenriksministermøte på Korfu i juni 2009 for å imøtekomme russisk ønske om å drøfte europeiske sikkerhetsspørsmål. Etter vedtak på ministermøtet i Aten i desember samme år, går dialogen i 2010 inn i en ny og mer operativ fase som kan munne ut i et toppmøte mot slutten av året. Det vil i så fall bli det første siden Istanbul-møtet under norsk formannskap i 1999.

I tiden frem mot OSSEs ministermøte i Aten i desember 2009 hadde man på russisk side brakt opp ønsket om en ny europeisk sikkerhetsarkitektur i ulike sammenhenger, men uten at dette var blitt konkretisert i særlig grad. Få dager før møtet i Aten sendte imidlertid president Medvedjev ut et konkret tekstforslag til en ny bindende sikkerhetsavtale til de andre stats- og regjeringssjefene. Forslaget omfatter en del allment anerkjente prinsipper, men inneholder også en rekke vanskelige elementer. OSSEs utenriksministre ble under ministermøtet i Helsingfors i desember 2008 enige om at OSSE er rett forum for videre dialog, at fokus må være på substans, ikke arkitektur, og at det ikke må skilles mellom menneskelig og militær sikkerhet. Fra norsk side ble det presisert at dialog og samarbeid med Russland er viktig. Samtidig er det ikke aktuelt å svekke de etablerte

institusjonene. Det er viktig å drøfte sikkerhetspolitiske spørsmål med Russland, både i OSSE og i NATO-Russlandrådet. For regjeringen har disse premisene hele tiden ligget til grunn for diskusjonen.

Kasakhstans OSSE-formannskap i 2010 vil gi økt oppmerksomhet til situasjonen i Sentral-Asia og de asiatiske partnerlandene, herunder Afghanistan. Det vil bli avholdt en større konferanse om toleranse i Astana 29.–30. juni. Videre vil det bli en konferanse i København for å markere 20-årsjubileet for København-erklæringen (om menneskelig sikkerhet) som vil fokusere på demokrati og fundamentale menneskerettigheter.

Respekt for grunnleggende menneskerettigheter, demokratisk styresett og rettsstatens prinsipper, samt økonomisk og sosial utvikling, er nødvendige forutsetninger for varig sikkerhet og stabilitet. Med sin brede tilnærming og deltakerkrets, med 56 deltakerland «fra Vancouver til Vladivostok», er OSSE fortsatt et viktig redskap for politisk dialog og samarbeid for å forebygge og håndtere konflikter i hele OSSE-området. Krigen mellom Russland og Georgia i 2008 var et tilbakeslag for politisk dialog og samarbeid i Europa. Samarbeidet mellom Russland og vestlige land er fortsatt vanskelig, men dialogen går noe bedre og atmosfæren er mindre preget av konfrontasjon.

OSSEs oppgaver som sikkerhetspolitisk aktør er langt fra uttømt. Organisasjonen har fremdeles ugjorte oppgaver på Vest-Balkan, og både Kaukasus, Sentral-Asia og land som Hviterussland, Moldova og Ukraina har utfordringer som kun kan møtes gjennom en bred innsats som omfatter både militær-politiske, økonomiske og menneskelige aspekter, herunder demokrati, godt styresett og respekt for menneskerettighetene.

OSSEs innsats for å fremme demokrati, godt styresett og menneskerettigheter i deltakerlandene iverksettes av de tre institusjonene, Kontoret for

demokratiske institusjoner (ODIHR), Høykommisæreren for nasjonale minoriteter og Representanten for mediefrihet. I tillegg kommer 18 feltkontor på Vest-Balkan, i Kaukasus, Øst-Europa og Sentral-Asia. Samlet legger disse beslag på den alt overveiende delen av organisasjonens ressurser.

OSSEs omfattende feltnærvær er organisasjonens fremste styrke. Ikke minst gjelder dette med hensyn til beskyttelse av menneskerettigheter og minoriteters rettigheter. Regjeringen beklager at OSSEs sendelag i Georgia i 2009 ble nødt til å innstille virksomheten da Russland ikke kunne godta en videreføring av sendelaget uten at det skjedde innenfor rammer som innebar en direkte eller indirekte anerkjennelse av utbryterregionene Abkhasia og Sør-Ossetia. Norge støtter Georgias suverenitet og territorielle integritet og oppfordrer partene til å overholde våpenhvileavtalen av 12. august 2008 og tilleggsavtalen av 8. september samme år.

Sendelagene i Sentral-Asia er OSSEs ryggrad i regionen, og regjeringen vil arbeide for at mandatene forblir så robuste som mulig. Kasakhstan er Norges fremste partner i regionen, noe som ble synliggjort gjennom ambassadeåpningen i 2009. Som nærmeste naboland til Afghanistan og med norsk sendelagsleder vil det også være særlig grunn til å følge utviklingen i Tadsjikistan. Samtidig har utviklingen i Kirgisistan i april 2010 vist behovet for oppmerksomhet også om dette landet. Regjeringen vil videreføre innsatsen for grensesikkerhet i Tadsjikistan, fortsatt støtte politireform og eventuelle andre reformprogrammer i Kirgisistan og bidra til det forsiktede reformarbeidet gjennom OSSE i Turkmenistan.

Utviklingen i Kosovo og det internasjonale samfunnets rolle står fortsatt sentralt for OSSE. OSSEs arbeid, ikke minst for å sikre minoritetenes rettigheter, blir videreført og utfyller den innsatsen EUs politi- og justisoperasjon (EULEX) gjør. Regjeringen vil fortsatt arbeide for et mindre og mer fokusert OSSE-nærvær i Kosovo.

Regjeringen ønsker at OSSEs betydelige engasjement i Serbia videreføres. Sendelagets hovedoppgave der er å støtte reformarbeidet, herunder politi- og sikkerhetssektorreform, fremme minoritets- og menneskerettigheter, bekjempe korrupsjon og organisert kriminalitet, samt bistå med kapasitetsbygging i domstolene slik at de kan gjennomføre krigsforbrytersaker i henhold til internasjonale standarder. Det er også fortsatt behov for et robust engasjement i Bosnia-Hercegovina der den politiske situasjonen fortsatt er vanskelig og uoversiktlig.

OSSE har fortsatt ugjort arbeid i Øst-Europa (Moldova, Ukraina og særlig Hviterussland) og i Sør-Kaukasus, der organisasjonen rådgir og bistår landene med reformarbeidet for å sikre langsiktig sikkerhet og stabilitet og demokratiske reformer. Situa-

sjonen varierer svært mellom de enkelte land. I Moldova har maktskiftet i 2009 beredt grunnen for en ny giv i reforminnsatsen, hvor også OSSE kan gi viktige bidrag. I Ukraina legger OSSE-kontorets mandat sterke begrensninger for hvilken rolle kontoret kan spille, men også der er det behov for en fortsatt OSSE-rolle. Hviterusslands erklærte ønske om å styrke samarbeidet med vestlige partnere må forutsettes å innebære større åpenhet for et samarbeid også med OSSE, selv om sendelaget i Minsk fortsatt arbeider under vanskelige vilkår. I Sør-Kaukasus er det Armenia og Aserbajdsjan som representerer de største utfordringene med hensyn til manglende etterlevelse av landenes forpliktelser som OSSE-medlemmer. Også i Georgia er det et klart behov for fortsatt bistand fra OSSE til reformarbeidet. Mangelen på lokalt OSSE-nærvær gjør imidlertid slik bistand mer krevende.

OSSE er involvert som forhandler og observatør i de uløste konfliktene om Transnistria i Moldova og Nagorno-Karabakh i Aserbajdsjan. Nøkkelen til en løsning i Transnistria ligger hos Russland. Det antas å være en forutsetning for at Russland skal bidra til en løsning at Moldova forplikter seg til å avstå fra å knytte seg tettere til NATO. Dette har flere moldovske regjeringer allerede gitt klare signaler om. Når det gjelder Nagorno-Karabakh, er det positivt at de to presidentene i Armenia og Aserbajdsjan har møttes jevnlig det siste året. Regjeringen støtter formannskapetets bestrebelser på å skape fremgang i de uløste konfliktene. Samtidig vil Norge gjennom bilateral bistand støtte prosjekter som bidrar til fredsbygging og tillitsskapende tiltak mellom partene. Samarbeidet med norske frivillige organisasjoner, FN-organer, Europarådet og Høykommisæreren for nasjonale minoriteter (HCNM) og sendelagene vil i så måte være viktig.

Det er en prioritert oppgave for regjeringen å arbeide for at OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskelige rettigheter (ODIHR) får ressurser til å støtte demokratisering og menneskerettigheter i deltakerlandene, og at kontorets uavhengighet blir sikret. OSSEs arbeid for å fremme frie og demokratiske valg står her sentralt. Regjeringen vil fortsatt arbeide for at OSSE styrker dialogen med det sivile samfunn og for at menneskerettighetsforsvarere i OSSEs deltakerland gis økt beskyttelse.

OSSE har gjennom årene gjort godt og nyttig arbeid med forvaltningen av viktige nedrustnings- og tillitsskapende avtaler, særlig Avtalen om konvensjonelle styrker i Europa av 1992 (CFE-avtalen), Wien-dokumentet av 1999 om tillitsbyggende tiltak og Avtalen om åpne luftrom av 2002. Disse avtalene har bidratt mye til avspenning og åpenhet i Europa. Russland «suspenderte» fra desember 2007 etterlevelse av sine operative forpliktelser etter CFE-avtalen. Det

har heller ikke i 2009 vært bevegelse i forhandlingene. Ved inngangen til 2010 ble det satt i gang en diskusjon blant NATO-landene om hvordan man skal gå videre for å sikre at man har et fungerende avtaleverk også i fremtiden. Et kjernepunkt i så måte er hvordan man rettslig og politisk skal håndtere forholdet mellom Russland, Georgia og Moldova. Regjeringen vil gi dette arbeidet høy prioritet og vil samarbeide nært med øvrige allierte.

Etter regjeringens syn er det viktig at OSSE konsentrerer arbeidet om kjerneoppgavene. Derfor bør OSSE fortsatt rette oppmerksomheten mot de utfordringer som etniske og regionale konflikter, organisert kriminalitet, handel med mennesker, våpen og narkotika og internasjonal terrorisme utgjør. Det er positivt at organisasjonen drøfter sammenhengen mellom klimaendringer, miljø og sikkerhet. Energisikkerhetsspørsmålet er også blitt løftet frem som et viktig felt i OSSE-regionen og er et område det kasakhstanske formannskapet ønsker å prioritere i 2010.

Multilateralt diplomati er avgjørende for å fremme norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Regjeringen er derfor opptatt av å styrke samarbeidet mellom OSSE, FN, EU, Europarådet og NATO og av å se Norges bilaterale engasjement i sammenheng med innsatsen i disse organisasjonene.

Norge har et bredt engasjement innen sikkerhetssektorreform både innenfor OSSE, NATO, FN og bilateralt. OSSE bidrar til politi- og justissektorreform i flere land og gjør en viktig innsats på dette området. Regjeringen vil videreføre støtten til dette arbeidet blant annet gjennom ytterligere støtte til grensesamarbeid i sentralasiatiske land. Norge finansierer også tre jurister fra styrkebrønnen tilknyttet sendelaget i Baku for å fremme justissektorreform.

For regjeringen er det viktig at OSSEs hovedprioriteringer og politiske vedtak følges opp med tilstrekkelige ressurser til gjennomføring. Budsjettet må reflektere organisasjonens faktiske behov og sette den i stand til å utføre sitt arbeid på en effektiv måte. Feltarbeidet bør etter norsk syn prioriteres. Det samme gjelder arbeidet med menneskerettigheter, bygging av rettsstaten og valgspørsmål, innsats på politisektoren inklusive grensekontroll, håndvåpen og destruksjon av ammunisjon, kampen mot menneskehandel og arbeidet for likestilling. Budsjettforhandlingene har i mange år vært vanskelige, og det har mer vært regelen enn unntaket at budsjettet først blir vedtatt langt ut i budsjettåret. For 2010 lyktes det imidlertid å nå enighet før det nye budsjettåret tok til. Budsjettvedtaket innebærer en reduksjon på 5 prosent i forhold til 2009-budsjettet. Reduksjonen kan i all hovedsak tilskrives nedleggelsen av sendelaget i Georgia.

I punkt 2 til 6 i Meld. St. 15 (2009–2010) gis en mer detaljert gjennomgang av samarbeid om freds- og demokratibygging, menneskerettigheter, om økonomi og miljø og om det politiske og militære samarbeid. Kopi av flere ministerråds beslutninger og –erklæringer er også vedlagt meldingen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Sverre Myrli, Tore Nordtun og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Morten Høglund, Siv Jensen, Peter N. Myhre og Torkil Åmland, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, viser til den fremlagte melding om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 2009 og vil understreke OSSEs betydning som redskap for politisk dialog og samarbeid for å løse konflikter mellom landene. Med sine 56 deltakerland er organisasjonen en viktig møteplass for ulike syn og tilnæringer til de utfordringer det internasjonale samfunn står overfor.

Komiteen deler regjeringens syn på at etniske og regionale konflikter, organisert kriminalitet, handel med mennesker, våpen og narkotikaomsetning og terrorisme må være organisasjonens prioriterte oppgaver i tillegg til demokratibygging.

Utviklingen på Balkan og i de gamle Sovjetrepublikkene har betydning også i vår del av verden. Komiteen deler regjeringens støtte til fortsatt innsats i Serbia, i Kosovo og i Bosnia-Hercegovina samtidig som utviklingen i Kroatia gir grunnlag for nedtrapping av OSSEs virksomhet. Komiteen anser dessuten fortsatt nærvær i Makedonia, Montenegro og Albania som ønskelig.

Komiteen ser et betydelig behov for innsats i Ukraina, Moldova og Hviterussland, og har merket seg at OSSE anses å spille en viktig rolle i arbeidet for å løse konflikten om Transnistria i Moldova. Komiteen registrerer videre med tilfredshet at OSSE legger opp til omfattende virksomhet i Sør-Kaukasus og Sentral-Asia.

Komiteen vil understreke betydningen av OSSEs og Kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter, ODIHRs, arbeid for å beskytte menneskerettigheter. Komiteen anser i likhet med regjeringen at samarbeid med andre internasjonale

organisasjoner som for eksempel Europarådet, er av vesentlig betydning.

Frie valg er en forutsetning for utvikling av demokrati. Komiteen anser et godt samarbeid mellom OSSE og ODIHR som en avgjørende forutsetning, men vil i likhet med regjeringen understreke viktigheten av at ODIHR driver sin virksomhet på uavhengig basis. Anerkjent internasjonal metodikk og fri vurdering av valg gjennomføringen i de enkelte land må ligge til grunn for valgobservasjonen.

Komiteen viser til at en delegasjon fra OSSE/ODIHR foretok observasjon av det norske valget den 14. september 2009. Selv om delegasjonen i det all vesentlige ga valg gjennomføringen godt skussmål, pekte den også på at «Det konstitusjonelle kravet til borgere om å akseptere et kandidatur, og et mulig valg uten deres godkjennelse, og den ulike vektningen av stemmer i valgkretsene, skiller seg likevel fra OSSEs krav og andre internasjonale standarder.» Komiteen vil understreke verdien av å få formidlet uavhengige vurderinger av etablerte regelverk.

Komiteen støtter OSSEs innsats i kampen mot menneskehandel og seksuell utnyttelse av barn og er tilfreds med at regjeringen gjennom sitt handlingsprogram har påtatt seg rollen som pådriver i dette viktige arbeidet.

Komiteen deler videre regjeringens vurdering av OSSEs rolle når det gjelder økonomiske og miljømessige problemområder som stiller deltakerlandene overfor sikkerhetsmessige utfordringer.

Komiteen har også merket seg at OSSE aktivt engasjerer seg på det politisk-militære området. I den sammenheng vises blant annet til arbeidet for å etablere et multinasjonalt rammeverk mot ulovlig handel med håndvåpen og engasjementet for destruksjon av gammelt, giftig rakettdrivstoff. Videre har CEF-avtalen bidratt til å fjerne et betydelig antall tyngre våpen i Europa. Komiteen viser til at det i 2009 ble gjen-

nomført et betydelig antall CFE-inspeksjoner, totalt 73, og registrerer at aktiviteten forventes å fortsette på samme nivå.

Komiteen har videre merket seg at innsatsen for økt demokratisk kontroll med sikkerhetsstyrker og reformer på justissektoren videreføres.

Bekjempelse av organisert kriminalitet er blitt et stadig viktigere satsingsområde som det trolig vil være aktuelt å satse sterkere på. Komiteen er derfor tilfreds med at det foretas en gjennomgang av OSSEs politisamarbeid og forventer at resultatet av denne omtales i organisasjonens årsrapport for 2010.

Komiteen har merket seg OSSEs engasjement i kampen mot terrorisme og støtter initiativ for å stimulere til internasjonalt samarbeid på dette feltet. Komiteen anser det også positivt at Norge bidrar økonomisk til å sikre at anti-terrorarbeid blir satt på den politiske dagsordenen i Sentral-Asia.

Komiteen viser til det etablerte partnersamarbeidet mellom OSSE og en rekke asiatiske og afrikanske land. Dialog med sikte på å utvikle demokrati-fremmende tiltak, grensekontrollaktiviteter og regionalt sikkerhetsarbeid er viktige bidrag i arbeidet for å sikre stabilitet og samarbeid. Komiteen registrerer med tilfredshet at Australia fra desember 2009 er tatt opp som nytt partnerland.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Meld. St. 15 (2009–2010) – om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 2009 – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 9. juni 2010

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Laila Gustavsen

ordfører