

Innst. S. nr. 38.

(1998-99)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 1997.

St.meld. nr. 9 (1998-99).

Til Stortinget.

Sammendrag

Meldingen består av ni hovedkapitler som tar for seg henholdsvis det politiske samarbeidet, menneskerettigheter og demokratiutvikling, OSSEs økonomiske dimensjon, administrative og finansielle spørsmål, de militære sidene ved sikkerheten, OSSEs Ministermøte i København, forberedelser til Norges OSSE-formannskap i 1999 og norske vurderinger og prioriteringer.

Som trykte vedlegg til meldingen følger: Beslutningen fra Ministermøtet i København samt Beslutning nr. 8/97 i Den felles konsultative gruppe (JCG) om visse grunnleggende elementer i forbindelse med tilpasning av CFE-avtalen.

Det blir i meldingen vist til at de politiske konsultasjonene innenfor OSSE i 1997 i stor grad har omfattet så vel aktuelle som potensielle konflikter. De har i stor grad tatt utgangspunkt i OSSEs direkte engasjement i ulike konfliktområder. Samtidig har man fortsatt å videreutvikle organisasjonens muligheter til å forebygge og håndtere kriser.

Betydningen av tidlig varsling av potensielle konflikter fremholdes. Men det påpekes at det i mange tilfeller har vist seg vanskelig å enes om konkrete tiltak for tidlig varsling og rask innpakkning.

Det fremgår av meldingen at OSSE i løpet av 1997 har engasjert seg i spørsmål i tilknytning til konfliktavverging,

krisestyring og konfliktløsning i følgende stater og områder: Bosnia og Hercegovina, Kroatia, Albania, Den tidligere jugo-

slaviske republikken Makedonia, Den føderale republikken Jugoslavia - inkludert situasjonen i Kosovo -, Tsjetsjenia, Nagorno-Karabakh, Moldova, Georgia, Ukraina, Tadsjikistan og Hviterussland. I tillegg har OSSE i 1997 opprettholdt sine sendelag i Estland og Latvia. Disse har overvåket blant annet iverksettelsen av lovene om statsborgerskap og naturaliseringsprosessen i forhold til de store russisktalende befolkningsgruppene i disse landene.

Det vises i meldingen til at partene i Dayton-avtalen anmodet OSSE om å lede forberedelsene til og gjennomføre inn-

gangen av friske og rettferdige valg i Bosnia og Hercegovina. De mest ressurs- og tidkrevende oppgavene for OSSE i 1997 har vært lokalvalget i Bosnia og Hercegovina i september og parlamentsvalget i Republika Srpska i november. I etterkant av valgene sto man overfor en politisk vanskelig oppgave forbundet med innsettelsen av de folkevalgte. Denne prosessen har fortsatt inn i 1998. OSSE ble også gitt i oppgave å overvåke menneskerettighetssituasjonen og å bidra til å bygge opp demokrati i landet. Som et tredje element anmodet partene OSSE om hjelp til å gjennomføre forhandlingene om regional stabilitet, sikkerhets- og tillitskapende tiltak og rustningskontroll. Også dette vil være av avgjørende betydning for å oppnå varig fred.

Arbeidet med rustningskontroll ble ledet av general VogleikpEide frem til desember 1997.

Et langsiktig OSSE-nærvær ble etablert i Kroatia i juli 1996 og videreført i 1997. Ved etableringen var sendelagets hovedoppgave å yte bistand til kroatisk myndigheter på alle nivåer i spørsmål som berører beskyttelse av menneskerettighetene, herunder spesielt rettighetene til personer som tilhører nasjonale mino-

iterer.
Mandatet for sendelaget ble i juni 1997 utvidet til en mer omfattende og aktiv overvåking av Kroatias avtaler og påtatte forpliktelser vedrørende toveis retur av flyktninger og fordrevne.

I meldingen vises det til at situasjonen i Albania gjennom hele 1997 har hatt en sentral plass i drøftelsene i OSSE. I egenskap av OSSE-formann utnevnte den danske utenriksminister i mars 1997 den tidligere østerrikske forbundskansler Franz Vranitzky til sin spesielle representant i Albania. Organisasjonens faste råd vedtok også å etablere et permanent nærvær i Albania. Formålet var å gi råd og bistand til regjeringen i forbindelse med demokratiprosessen, etablering av frimedia, samt forberedelser til og overvåking av valg. OSSE fikk også rollen som koordinerende organ for innsatsen til de internasjonale organisasjonene, samt å yte bistand til arbeidet med å beskytte menneskerettighetene og fremme av rettsstatsprinsippene.

Det fremholdes i meldingen at Den føderale republikken Jugoslavia også i 1997 har vært utestengt fra deltakelse i OSSE og sendelaget til Kosovo, Sandjak og Vojvodina var ikke operativt. Myndighetene i Beograd vedtok i begynnelsen av februar 1997 å følge opp tidligere statsminister Gonzales' anbefalinger og godkjente resultatene fra lokalvalgene som ble avholdt i slutten av 1996. I Gonzales-rapporten ble behovet for at det snarest mulig foretas endringer av valgsystemet og innføres demokratiske reformer understreket. Norge var blant de land som uttrykte sterk støtte til hovedkonklusjonene i denne rapporten.

Sendelaget til Skopje (Makedonia) prøvet i 1997 de deler av mandatet som går ut på å overvåke den interne situasjonen i landet, herunder spesielt forholdet mellom flertallsbefolkningen og den store albanske minoriteten.

Konflikten i Tsjetsjenia stod også i 1997 høyt på dagsordenen i OSSE. Siden 1995 har det vært en OSSE-støttegruppe i republikken, med et mandat som inkluderer bistand til partene for å få i stand en forhandlingsløsning, og å overvåke brudd på menneskerettighetene. Gruppen utførte i 1997 sine oppgaver under til dels meget vanskelige forhold.

Når det gjelder konflikten i Nagorno-Karabakh, har formannskapetets personlige representant fortsatt observasjonen av våpenhvilen. Innenfor den såkalte Minskprosessen, hvor USA, Frankrike og Russland delte formannskapet i 1997, er hovedoppga-

ven å finne en endelig politisk forhandlingsløsning på konflikten i Nagorno-Karabakh.

I Moldova har sendelaget fortsatt sitt arbeid med å legge forholdene til rette for en varig løsning på konflikten mellom de sentrale myndighetene i Moldova og Transdnjestr-regionen. Hovedoppgaven er å finne en politisk ramme som støtter opp om den moldaviske statsdannelsen og samtidig gir Transdnjestr en særskilt status.

I Georgia har FN i utgangspunktet hovedansvaret for å fremme en forhandlingsløsning på konflikten i Abkhazia, mens OSSE har Sør-Ossetia-konflikten som hovedarbeidsområde. Sendelaget til Georgia konsentrerte seg i 1997 i første rekke om å spille en meglerrolle mellom president Shevardnadze og lederen for Sør-Ossetia, Chibirov, med henblikk på å finne en forhandlingsløsning som sikrer Sør-Ossetia en særskilt status innefor Georgias territoriale grenser. Det har foreløpig ikke lyktes partene å komme fram til enighet om regionens status.

Sendelaget til Ukraina har hatt som hovedoppgave å etablere kontakt mellom sentralmyndighetene i Kiev og styresmaktene på Krim for derved å bidra til å styrke den gjensidige forståelsen mellom partene. I løpet av 1997 ble spenningsnivået betydelig redusert. Sendelagets virke ble også berørt av dette. Oppmerksomheten ble i stor grad overført til de store uløste økonomiske og sosiale konfliktene på Krimhalvøya, spesielt den vanskelige situasjonen for den store gruppen tilbakkevendte krimtatarer.

I meldingen vises det til at det i 1997 fant sted et gjennombrudd på veien mot en fredsløsning for Tadsjikistan. Som resultat av de intertadsjikiske forhandlingene, undertegnet partene en omfattende fredsavtale i Moskva i juni 1997. OSSEs sendelag deltok som observatører under forhandlingene og underskrev også protokollen om garanti for gjennomføringen av fredsavtalen. I denne protokollen ble OSSE ved sitt sendelag gitt i oppdrag å bidra til at fredsavtalens punkter om menneskerettigheter og demokratisk utvikling ble satt ut i livet.

Det framgår av meldingen at den politiske utviklingen i Hviterussland har vært gjenstand for bekymring innen OSSE i 1997. Formannskapet og dets spesielle representanter igangsatte forhandlinger med hviterussiske myndigheter med sikte på å opprette en rådgivnings- og observasjonsgruppe i landet. Vedtak om opprettelse av en slik gruppe ble fattet av OSSEs faste råd i september 1997. I vedtaket heter det at den skal bistå hviterussiske myndigheter med å fremme demokratiske institusjoner og etterlevelsen av OSSEs forpliktelser.

Gruppen skal dessuten observere og rapportere om utviklingen i dette samarbeidet.

Høykommissæren for nasjonale minoriteter fokuserte i 1997 sterkere på de grunnleggende årsakene til etniske konflikter. De er ofte forbundet med at minoriteter i relativt større grad enn majoritetsbefolkningene lider under vanskelige økonomiske og sosiale forhold. Et annet hovedsatsingsområde har vært spørsmål knyttet til utdanning og kultur - et område hvor etniske minoriteter ofte også føler seg tilsidesatt. Høykommissæren har i 1997 engasjert seg i situasjonen i Latvia, Ungarn, Slovakia, Georgia, Hellas, Kirgisistan, Romania og Kosovo/Den føderale republikk Jugoslavia.

Innenfor den menneskelige dimensjon - dvs. menneskerettigheter og demokratibygging - framgår det av meldingen at fokus i 1997 særlig var rettet mot medlemslandenes oppfølging og gjennomføring av OSSE-forpliktelsene. Det omfattet også utvikling av ulike instrumenter for å overvåke landenes etterlevelse. Sentralt i dette arbeidet står sendelagene og Kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR) i Warszawa. ODIHR yter teknisk bistand til en rekke nye medlemsland i Sentral-Asia og Kaukasus. På hovedmøtet for den menneskelige dimensjon, Implementeringsmøtet i Warszawa i november 1997, ble de viktigste utfordringene drøftet. Medlemslands manglende etterlevelse av forpliktelsene, herunder konkrete menneskerettighetsbrudd, ble tatt opp til behandling.

Det fremgår videre av meldingen at ODIHR er tillagt et spesielt ansvar for å overvåke valg i medlemsstatene. Institusjonen har en koordinerende rolle. Det innebærer et nært samarbeid med andre internasjonale institusjoner engasjert i valgovervåkning (henholdsvis OSSEs og Europarådets parlamentarikerforsamlinger, EU-parlamentet og de frivillige organisasjonene). I løpet av 1997 deltok ODIHR i overvåkning av valg i seks forskjellige medlemsland.

Det opplyses at samarbeidet mellom OSSE og andre internasjonale organisasjoner (i særlig grad Europarådet og FN) ble videreutviklet og styrket i 1997.

Et sentralt tema gjennom hele 1997 var drøftelsene om en europeisk sikkerhetspakt. Vedtaket om retningslinjer for et dokument - eventuelt en pakt - for europeisk sikkerhet var et hovedelement på Ministerrådsmøtet i København i desember 1997. Norge deltok aktivt i drøftelsene. Det er enighet om at grunnlaget må være OSSEs utvidede sikkerhetsbegrep og prinsippet om sikkerhetens udelelighet. Interne så vel som

eksterne trusler mot sikkerheten må møtes. Rustningskontroll og nedrustning samt overholdelse av eksisterende avtaler på dette området vil ha en viktig plass i paktens. I tillegg til de politiske og militære sider vil man legge vekt på andre utfordringer, herunder brudd på menneskerettighetene og mangelen på økonomisk utvikling som en trussel mot stabilitet og sikkerhet.

Det fremholdes i meldingen at hensikten med paktens vil være å etablere et felles område for sikkerhet, stabilitet og samarbeid. Paktens skal ikke erstatte eksisterende sikkerhetsstrukturer. Heller ikke skal det skapes noen form for hierarki mellom de internasjonale institusjonene. Det tas sikte på at OSSE og øvrige sikkerhetsorganisasjoner styrkes. Samarbeidet mellom organisasjonene imellom er en dynamisk prosess, der fleksibilitet er en forutsetning. Stadig skiftende utfordringer forutsetter en pragmatisk og åpen tilnærming.

Spørsmål i tilknytning til administrativ og finansiell reform ble en hovedoppgave under det danske OSSE-formannskapet. På ministermøtet i København i desember 1997 lyktes det også å komme til enighet om en ny bidragsskala for finansiering av større sendelag og prosjekter. Norge foreslo under OSSE-toppmøtet i Lisboa i 1996 opprettelsen av et krisestyringsfond som skal disponeres av formannskapet for å finansiere hurtig utsendelse av personlige representanter og etablering av nye sendelag eller diplomatiske grupper. Det ble etter tidkrevende forhandlinger fattet vedtak om opprettelse av et slikt fond i juli 1997.

Det fremgår videre av meldingen at arbeidet med de militære sidene ved sikkerheten har fortsatt både innenfor OSSEs Forum for sikkerhetssamarbeid (FSC), Den felles konsultative gruppen (JCG) under CFE-avtalen, og Den konsultative kommisjonen for Avtalen om åpne luftrom (OSCC). Innenfor sikkerhetsforumet har man konsentrert seg om spørsmål vedrørende iverksettelsen av inngåtte avtaler og beslutninger. Tilpasning av CFE-avtalen til de nye sikkerhetspolitiske realiteter i Europa var en hovedoppgave i 1997. På grunnlag av enighet om omfang og retningslinjer for tilpasningsforhandlingene, fremla NATO i februar 1997 forslag til grunnleggende elementer i en tilpasset avtale. En viktig del av forslaget er å erstatte de nåværende grupper og soner med nasjonale og territoriale styrketak. De nasjonale styrketak skal settes lik de nåværende styrketak. De ter-

r
 r
 ketak vil bestå av nasjonale styrketak pluss stasjonerte styrker, dvs. styrker fra andre land som plasseres på et lands
 r
 r
 ito-
 r
 ium for
 en tid. Når det gjelder de stasjonerte styrker, er NATO-landene enige om at det må være klare begrensninger på hvor store styrker dette kan være. Norge vil ikke bli direkte berørt av dette forslaget.

I juli 1997 ble det etter et alliert forslag fattet vedtak i forhandlingene i Wien om at substansen i det nåværende avtaleverk om flanken skulle videreføres og integreres i den tilpassede avtalen. Det er videre alliert enighet om at det med «substans» skal forstås:

- den tallmessige størrelse for avtalebegrenset materiell (stridsvogner, pansrede kampvogner, artilleri, kampfly og kamphelikoptre),
- at den geografiske utstrekning av den nåværende flankesone ikke skal endres, og
- at gjeldende bestemmelser for midlertidig utplassering av ytterligere styrker skal beholdes.

Det vises i meldingen til at Danmark hadde formannskapet i OSSE i 1997. I januar 1998 overtok Polen som formann. På Ministerrådsmøtet i København i desember 1997 ble det vedtatt at Norge skal ha formannskapet i 1999. Disse tre land utgjør OSSE-troikaen i 1998.

Når det gjelder norsk vurde-
 r
 pr
 r
 r
 ing og
 io-
 ite-
 inger

fremgår det av meldingen at Norge i 1997 trappet opp sitt engasjement i OSSE. Dette har delvis sin årsak i forberedelsene til det norske formannskapet, men skyldes også en økende erkjennelse av organisasjonens betydning for å avverge konflikter og for sikkerheten i OSSE-regionen. Norge ga i 1997 særlig stor
 pr
 r
 io-
 itet til
 sendelagene, og norsk personell deltok i sendelagene til Albania, Bosnia og Hercegovina, Georgia, Kroatia, Latvia og Tsjetsjenia. Regje-
 r
 ingen vil
 i lys av formannskapet i 1999 ytterligere styrke den norske deltakelsen i OSSEs sendelag. Ikke minst vil det være viktig for Norge fortsatt å være blant de største bidragsytere til sendelagene til henholdsvis Bosnia og Hercegovina og Kroatia.

Det understrekes i meldingen at Regje-
 r
 ingen går
 inn for en styrking av OSSEs institusjoner og budsjetter.
 Regje-
 r

ingen vil
 i 1998 arbeide aktivt for å videreutvikle og styrke samarbeidet mellom OSSE og andre internasjonale organisasjoner. Ikke minst vil den flernasjonale innsatsen i det tidligere Jugoslavia sette store krav til et effektivt samvirke mellom de internasjonale organisasjoner.

Det vises i meldingen til at i arbeidet med menneskerettighetene er også forholdet til de
 fr
 ivillige
 organisasjonene viktig. De
 fr
 ivillige
 organisasjonene er gitt anledning til å delta i en lang rekke møter om menneskerettighetsspørsmål innenfor OSSE.
 Regje-
 r
 ingens
 vurder
 ing
 er at de bidrar med nyttig ekspertise. Fra norsk side vil man derfor arbeide for at de
 fr
 ivillige
 organisasjonenes deltakelse i OSSEs arbeid blir styrket.

I meldingen pekes det på at det vil være en
 pr
 io-
 r
 itert opp-
 gave for Norge også i årene som kommer, å styrke overvåkingsordninger på menneskerettighetsområdet.

Den brede deltakelsen og bredden i samarbeidet innenfor OSSE er ifølge meldingen en styrke som i fremtiden bør kunne utnyttes enda bedre enn i dag. Alle saksområder, herunder menneskerettighetsspørsmål, demokratispørsmål, konfliktforebygging, kr
 isehånd-
 ter
 ing,
 rustningskontroll og nedrustningsspørsmål, henger sammen og bør følgelig sees i sammenheng. Minister-
 rådet og Det faste råd i Wien er etter Regje-
 r
 ingens
 vurder
 ing
 de institusjoner som kan sette drøftelsene av enkeltsaker innenfor hvert enkelt av disse områdene inn i et helhetlig perspektiv.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Haakon Blankenborg, Kjell Engebretsen, Kirsti Kolle Grøndahl, Thorbjørn Jagland, Marit Nybakk og Tom Thoresen, fra Fremskrittspartiet, Dag Danielsen og Fridtjof Frank Gundersen, fra Kristelig Folkeparti, Einar Steensnæs og Elsa Skarbøvik, fra Høyre, Jan Petersen og Siri Frost Sterri, fra Senterpartiet, Johan J. Jakobsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Erik Solheim og fra Venstre, Harald Hove, viser til den omfattende virksomheten i 1997 i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) slik det fremgår av meldingen. Komiteen har merket seg at også Norge har trappet opp sitt engasjement i OSSE i 1997 og at Norge har
 gitt
 særlig
 pr
 io-
 r
 itet til
 sendelagene der norsk personell har deltatt i en lang rekke land, bl.a. på Balkan, i Baltikum og i Sentral-Asia.

Komiteen
 deler
 Regje-
 r
 ingens
 oppfatning av at OSSE er et velegnet instrument for å

videreføre arbeidet med fred og sikkerhet i dagens Europa. Komiteen viser til at OSSE, gjennom forebyggende diplomati og omfattende virksomhet, har vist konstruktiv evne til tilpassing og utvikling i tråd med nye behov og utfordringer og at organisasjonen nå spiller en stadig viktigere rolle både som brobygger i konflikter og i det mer langsiktige arbeidet med å etablere levedyktige demokratiske samfunn. OSSE står foran flere store utfordringer som krever nøye oppfølging og engasjement samt tilgang på nødvendige ressurser.

Komiteen konstaterer at det norske OSSE-formannskapet, som starter 1. januar 1999, innebærer store utenrikspolitiske utfordringer samtidig som det gir Norge interessante muligheter for å kunne spille en sentral rolle i oppbyggingen av den euro-atlantiske sikkerhetsarkitekturen. Komiteen støtter Regjeringens initiativ for å kunne møte de ulike oppgavene av humanitær eller politisk karakter som vil møte organisasjonen under formannskapsperioden. Komiteen viser til erfaringene under inneværende og tidligere OSSE-formannskap som tilsier at det kan oppstå behov for finansiering av øyeblikkelige tiltak som er påkrevet for å takle uventede situasjoner. Komiteen forutsetter at Regjeringen i slike tilfeller tar initiativet til nødvendige tiltak for å sikre finansieringen av den norske andelen av OSSE-tiltaket.

Operasjonen i Kosovo, som er den mest omfattende i organisasjonen historie, vil sette særlig sterke krav til å lede OSSEs operasjoner og forestå overvåking av den avtalen som ble inngått mellom USAs spesialutsending og Serbias president. Komiteen viser til at Norge i denne sammenheng har fått ansvaret for å etablere hovedkvarteret for den internasjonale ifikasjonsstyrken (KMFV) som uten sammenlikning blir den største OSSE-operasjonen i Kosovo.

Komiteen støtter Regjeringens

målsetting om en effektiv utnyttelse av de personellmessige og finansielle ressursene som inngår i operasjonen. Komiteen vil særlig understreke at sikkerheten for OSSE-personell som er involvert må gis høy prioritet og tar til etterretning de tiltak som Regjeringen har redegjort for med sikte på å redusere risikoen forbundet med de ulike aktivitetene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til komiteens merknader i budsjettinnstillingen for budsjettet for 1998 der behovet for sosial og økonomisk bistand til de sentralasiatiske landene ble understreket. Det ble i den sammenheng nevnt behovet både for prosjekt- og programarbeid. Flertallet er tilfreds med at Regjeringen følger opp med et økt engasjement overfor Sentral-Asia, bl.a. innenfor rammen av OSSE, og har merket seg at dette også er fulgt opp i forslaget til statsbudsjett for 1999. Flertallet har videre merket seg at Regjeringen særlig har vurdert å yte bistand til miljø- og ressursforvaltningsoppgaver. Flertallet ser positivt på et forsterket norsk engasjement i de sentralasiatiske landene og ser gjerne at tiltakene også omfatter humanitær bistand, både for å dekke kortsiktige behov og for å bidra mer langsiktig til en god utvikling, særlig innenfor områdene demokratibygging og miljø- og ressursforvaltning. Flertallet mener det er naturlig å knytte dette arbeidet til Norges formannskap i OSSE, ikke minst for utnytte muligheten til å påvirke andre giveland og organisasjoner til et økt bistandsengasjement i dette området.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrige ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 9 (1998-99) - Om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 1997 - vedlegges protokollen.

Oslo, i utenr

Haakon Blankenborg,
leder.

ikskomiteen, den 25. november 1998.

Einar Steensnæs,
ordfører og sekretær.