

# Innst. S. nr. 8

(2000-2001)

## Innstilling fra utenrikskomiteen om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 1998-1999 og Norges OSSE-formannskap

St.meld. nr. 40 (1999-2000)

Til Stortinget

### Sammendrag

Stortingsmeldingen dekker aktivitetene til Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid (OSSE) for både 1998 og 1999. Den gir en bred omtale av OSSEs arbeid med de regionale konflikter og dekker også en rekke andre temaer som det politiske samarbeidet, Sikkerhetspakten for Europa, menneskerettigheter og demokratiutvikling, OSSEs økonomiske dimensjon og den militære dimensjon. Som vedlegg til meldingen finnes bl.a. erklæringen fra toppmøtet i Istanbul, Sikkerhetspakten for Europa, den tilpassede CFE-avtalen og Wien-dokumentet 1999 fra forhandlingene om tillits- og sikkerhetsskapende tiltak.

Årene 1998-1999 var en særskilt viktig periode for Norges engasjement i OSSE. I 1998 ble Norge medlem av ledertroikaen under det polske formannskapet. Som troikamedlem ble Norge trukket gradvis sterkere inn i konsultasjonsprosessen i OSSE. Det ble samtidig gjennomført omfattende forberedelser til formannskapet. I 1999 overtok Norge gjennom sitt formannskap ansvaret for aktivitetene og driften av OSSE. Formannskapet spiller i OSSE en langt mer fremtredende rolle enn i andre organisasjoner som det kan sammenlignes med. Formannskapet satte derfor store krav til Norge både politisk og ressursmessig. I 1999 sto OSSE overfor de tyngste og vanskeligste utfordringene i organisasjonens historie. Europa var preget av blodige konflikter i Kosovo og Tsjetsjenia. Konfliktene i Georgia, Moldova og Nagorno-Karabakh var også uløste. Flere andre land slet fortsatt med ettervirkningene av voldelige konflikter. En rekke land befant seg i en tung omformingsprosess til demokratisk styresett og markedsøkonomi.

Norge ønsket gjennom sitt formannskap å gjøre OSSE til et mer effektivt redskap både i håndteringen av konflikter og i gjenoppbyggingen av samfunn etter konflikter. Men det var også en viktig norsk målsetting

å sette organisasjonen bedre i stand til å yte assistanse for å forhindre at konflikter oppstår innenfor OSSE-området. Formannskapsperioden falt sammen med en dynamisk utvikling av forholdet mellom ulike europeiske og transatlantiske organisasjoner, som EU, NATO, OSSE og Europarådet. Det er gjort store fremskritt i arbeidet med å bringe disse organisasjonene sammen i en ny og rasjonell sikkerhetsarkitektur. Samtidig viser imidlertid erfaringene at det gjenstår meget for å sikre en effektiv ansvars- og arbeidsfordeling mellom ulike internasjonale aktører.

Norge la således stor vekt på sin rolle som OSSE-formannskap og stilte betydelige ressurser til rådighet for å gjennomføre oppgaven på en tilfredsstillende måte. OSSEs formann, utenriksminister Knut Vollebæk, avla en rekke besøk til konfliktområder, land med OSSE-sendelag og andre medlemsland for å stimulere til politisk dialog og fremgang i organisasjonens arbeid. Fra norsk side ser man klare fordeler ved at OSSE beholder sin særegenhet, med et sterkt formannskap og en relativt ubyråkratisk arbeidsform. Den gir organisasjonen en fleksibilitet som gjør det mulig å reagere raskt og effektivt selv om konsensusprinsippet ligger til grunn for organisasjonens virksomhet.

Den store ekspansjonen i OSSEs arbeid har de siste årene særlig funnet sted i organisasjonens feltarbeid, først og fremst gjennom opprettelse av store sendelag i Bosnia og Hercegovina, Kroatia og Kosovo. Store deler av OSSEs aktiviteter finansieres gjennom sekundært personell og frivillige bidrag fra medlemslandene. Organisasjonens egentlige budsjett er derfor forholdsvis lavt. For å møte de økende kravene OSSEs aktiviteter stiller, ikke minst i felten, gikk det norske formannskapet inn for en styrking av OSSEs sekretariat og støtteapparat og en viss økning i budsjettet. Formannskapet lyktes i en viss grad. Det har imidlertid

vært betydelig motstand mot dette i enkelte medlemsland.

Konfliktene i Kosovo og Tsjetsjenia kom til å prege formannskapsperioden. OSSE kunne ikke innenfor sine handlingsrammer forhindre disse konfliktene. Begge konfliktene understreker det grunnleggende faktum at verken OSSE eller andre internasjonale organisasjoner kan påtvinge partene i en konflikt å søke politiske løsninger, dersom den nødvendige forhandlingsvilje ikke foreligger. Man lyktes under OSSE-toppmøtet i Istanbul med å styrke organisasjonen og å utvide de redskaper OSSE har til rådighet i sitt arbeid.

Den mest ressurskrevende oppgaven i formannskapsåret var Kosovo-konflikten. OSSE etablerte "Kosovo Verification Mission" (KVM) som skulle etterprøve at Sikkerhetsrådets resolusjon 1199 av 23. september 1998 om stans i maktbruk, ble overholdt. Den 19. mars 1999 måtte KVM evakueres fra Kosovo til Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia. President Slobodan Milosevic ble stillet overfor et ultimatum av NATO om å godta en selvstyrevtale for Kosovo som var utarbeidet under Rambouillet-forhandlingene i februar/mars. Etter at presidenten avviste avtalen, innledet NATO 24. mars 1999 sine luftoperasjoner mot FRJ. Under hele perioden med NATO-aksjoner, fram til president Milosevic godtok en fredsplan 10. juni 1999, deltok OSSE i humanitært arbeid for Kosovo-flyktningene i Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia og i Albania. Etter fredsavtalen fikk OSSE en viktig rolle i FNs midlertidige administrasjon i Kosovo ("United Nations Interim Administration in Kosovo" UNMIK), som koordinerer innsatsen til ulike internasjonale organisasjoner. OSSEs oppgaver er konsentrert om organisering av valg, opplæring av politi, personell for rettsvesen og lokaladministrasjon og om demokratioppbygging.

OSSEs engasjement i Bosnia og Hercegovina er fortsatt omfattende. OSSE har under det norske formannskapet prioritert arbeidet med demokratiske valg og annen form for demokratibygging, ikke minst som forberedelser til kommunevalget i april 2000.

I Kroatia fikk OSSE nye oppgaver da organisasjonen i juni 1998 overtok FNs ansvar for det internasjonale politinærværet i Øst-Slavonia. Dette var en type oppgave OSSE ikke tidligere har vært engasjert i.

OSSE er også fortsatt engasjert i Albania og Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia. I begge land er OSSEs arbeid viktig for å sikre stabilitet og fremme demokratiutvikling.

Fra norsk side ser man det som et mål å trekke Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ) inn som deltaker i OSSEs arbeid og i internasjonalt samarbeid forøvrig.

Norge la i formannskapsperioden stor vekt på å fremme den regionale dimensjon ved arbeidet med konfliktene på Balkan. Det ble fra formannskapet tatt initiativ til å samordne OSSEs aktiviteter på Balkan.

Erfaringene fra dette området illustrerer at løsninger ofte må søkes over landegrensene.

Norge la under OSSE-formannskapet stor vekt på et godt samarbeid med Russland. Det var imidlertid vanskelig å skape en konstruktiv dialog om Tsjetsjenia-krisen da kamphandlingene ble stadig mer omfattende og blodige i løpet av 1999. Det internasjonale samfunn reagerte sterkt på den russiske militæroperasjonen, særlig det som ble betraktet som overdimensjonert og til dels vilkårlig bruk av militær makt. Det ble uttrykt full støtte til Russlands territoriale integritet og til behovet for å bekjempe terrorisme. Samtidig ble det gitt uttrykk for sterk uro med hensyn til overgrep overfor sivilbefolkningen fra begge parter i konflikten. Det ble understreket at varig fred i Tsjetsjenia bare vil kunne gjenopprettes ved en dialog mellom den russiske ledelsen og lovlig valgte tsjetsjenske ledere.

Forhandlingene om en fredsløsning i Nagorno-Karabakh fikk en ny giv da presidentene i Armenia og Aserbajdsjan selv innledet en aktiv direkte dialog. Det norske formannskapet støttet aktivt opp om denne. I forbindelse med sitt besøk i regionen i oktober lyktes det OSSE-formannen å få i stand en utveksling av krigsfanger, dette ga nye impulser til fredsprosessen. Drapene i Armenias parlament 27. oktober 1999 på statsminister Sarkisian og fremtredende parlamentsmedlemmer førte imidlertid til et alvorlig tilbakeslag og fredsprosessen stagnerte.

Vedrørende konflikten i Moldova ble det oppnådd enighet om en realistisk plan for tilbaketrekking og ødeleggelse av hhv. russiske militære styrker og utstyr. Til tross for formannskapets intensiverte arbeid, lyktes man imidlertid ikke å komme skikkelig i gang med denne oppgaven.

Den samme konklusjon må trekkes vedrørende de uløste konfliktene i Sør-Ossetia og Abkhasia i Georgia.

I perioden 1998-1999 ble det for første gang satt et sterkt fokus på Sentral-Asia. Både det polske og det norske formannskapet besøkte alle fem land, og OSSE-nærvær ble etablert i tre land, slik at det nå finnes sendelag i samtlige sentralasiatiske land. Under det norske formannskapet økte aktiviteten overfor disse landene meget sterkt. Det er stort potensial for konflikter i Sentral-Asia som vil kreve internasjonalt forebyggende engasjement. Samtidig var og er det en stor utfordring å få landene selv til å inngå et tettere samarbeid om felles problemer.

I Hviterussland fortsatte OSSE sitt arbeid i hele perioden. Oppmerksomheten var særlig konsentrert om å få til en reell dialog mellom regjering og opposisjon. I 1999 opplevde man alvorlige tilbakeslag i dette arbeidet og i demokratiseringsprosessen.

Ukrainske myndigheter gjorde mot slutten av 1998 klart at man ikke ønsket fortsatt OSSE-nærvær i landet. Det ble hevdet at OSSEs oppgaver var avsluttet. Omfattende forhandlinger om OSSE-nærvær fant sted under norsk ledelse, som resulterte i enighet om å utnevne en OSSE-prosjektkoordinator i Ukraina, dvs. et sendelag med et mer begrenset mandat enn tidligere.

Under det norske formannskapet ble det også vedtatt å opprette nye OSSE-sendelag i Armenia og Aserbajdsjan.

OSSE fortsatte også sitt nærvær i Estland og Latvia. Arbeidet ble konsentrert om å sørge for at de nasjonale minoriteter - særlig den russiske befolkningen - fullt ut er integrert i samfunnet.

Norge la under formannskapet særlig vekt på å utvikle OSSEs engasjement innenfor den menneskelige dimensjon. Man tok opp alvorlige brudd på OSSE-forpliktelsene og støttet aktivt opp under OSSEs tekniske rådgivnings- og bistandsaktiviteter. Det ble i perioden avvirket en rekke valg som OSSE hadde ansvaret for å overvåke. I flere tilfeller var konklusjonen at valgene ikke fulgte internasjonale standarder. Samarbeidet med frivillige organisasjoner ble vesentlig styrket under det norske formannskapet.

OSSE-toppmøtet i Istanbul krevde store forberedelser og langvarige og intense politiske drøftelser. Sluttforhandlingene om sikkerhetspakten sto sentralt i denne sammenheng. Disse forhandlingene var preget av sterke politiske motsetninger, som også ble ytterligere komplisert gjennom konfliktene i Kosovo og Tsjetsjenia. Forhandlingene munnet ut i en enighet om redskaper som vil bedre OSSEs evne til tidlig varsling, konfliktforebygging, krisestyring og demokratibyging etter konflikter. Samtidig var det enighet om å videreutvikle samarbeidet med andre europeiske og transatlantiske organisasjoner uten å skape noe hierarkisk forhold mellom dem.

Det norske formannskapet ønsket å øke organisasjonens aktiviteter innen den økonomiske dimensjon. I 1998 fikk OSSE en egen koordinator for økonomi og miljø. Det ble gitt mye oppmerksomhet til vannressursforvaltning i Sentral-Asia, hvor begrensede vannressurser skal forvaltes av flere land i fellesskap og skaper grunnlag for konflikter.

Innen OSSEs militære dimensjon var det stor aktivitet i perioden. Det ble forhandlet fram en revidert CFE-avtale (avtalen om konvensjonelle styrker i Europa), og det ble foretatt justeringer i Wien-dokumentet om tillits- og sikkerhetsskapende tiltak.

Den tilpassede CFE-avtalen medfører blant annet betydelig lavere styrketak for flere avtaleparter, mer åpenhet, et forbedret verifikasjonsregime og en åpning for at nye medlemmer kan slutte seg til avtalen. Av spesiell interesse for Norge er flankeregimet. Det lyktes å bevare dette som et juridisk bindende regime integrert i avtalen. I en bilateral brevveksling mellom Norge og Russland forpliktet man seg dessuten fra russisk side til å vise tilbakeholdenhet i styrkeutviklingen i Leningrad militærdistrikt.

Wien-dokumentet fokuserer på landbaserte offensive styrker, både i forbindelse med informasjonsutveksling, forsvarsplanlegging og notifikasjon av militær aktivitet. Justeringer var påkrevd som følge av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa i dag i forhold til 1994, hvor siste revisjon hadde funnet sted. Det reviderte dokumentet er i stor grad i overensstem-

melse med norske interesser, og man må på norsk side si seg tilfreds med resultatet.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Haakon Blankenborg, Kjell Engebretsen, Kirsti Kolle Grøndahl, Marit Nybakk, Hill-Marta Solberg og Tom Thoresen, fra Fremskrittspartiet, Dag Danielsen og Fridtjof Frank Gundersen, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Magne Bondevik og lederen Einar Steensnæs, fra Høyre, Jan Petersen og Siri Frost Sterri, fra Senterpartiet, Johan J. Jakobsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Lisbet Rugtvedt, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til det omfattende arbeidet som Norge har lagt ned i OSSE-samarbeidet både politisk, økonomisk og menneskelig gjennom flere år. Norge var derfor godt forberedt da det tok på seg ansvaret for OSSE-formannskapet i 1999. Det ble også stilt betydelige ressurser til rådighet fra norsk side for å kunne gjennomføre oppgaven på tilfredsstillende måte. Likevel ble Norges formannsperiode svært krevende med særlig alvorlige og vanskelige konflikter som i Kosovo og Tsjetsjenia. Samtidig skjedde det store strategiske og organisatoriske endringer i NATO, og FN-systemet ble også satt under betydelig press i perioden.

Komiteen viser til at OSSE ble tillagt viktige og krevende oppgaver i Kosovo-konflikten bl.a. med opprettelsen av "Kosovo Verification Mission" (KVM). OSSEs formann, utenriksminister Knut Vollebæk, avla en rekke besøk til ulike ledere i konfliktområdet og senere har også OSSE deltatt i det humanitære arbeidet for Kosovo-flyktningene. Etter fredsavtalen fikk OSSE en viktig rolle under FNs midlertidige administrasjon i Kosovo, UNMIK, med en rekke sivile oppgaver som organiseringen av valg, opplæring av politi og utdanning av personell til rettsvesen og lokaladministrasjon.

Komiteen støtter Regjeringens syn på OSSEs arbeidsform og rolle i konfliktforebyggende og freds-skapende arbeid. OSSE bør beholdes som en ubyråkratisk organisasjon med et sterkt formannskap. Det gir muligheter for å kunne handle raskt i en kritisk situasjon selv om konsensusprinsippet gjelder som grunnlag for alle beslutninger og aktiviteter. Komiteen mener likevel det er viktig at organisasjonen får stilt nødvendige ressurser til disposisjon når kravene og forventningene til OSSEs innsats er økende. I en rasjonell arbeidsdeling med andre organisasjoner bør OSSE rustes opp til å utføre forebyggingsoppgaver og langsiktig tilrettelegging for demokratisering og rettsstatlige kvalitetskrav. Komiteen vil også understreke betydningen av det arbeid som i Norges formannskapsperiode ble utført for å styrke OSSEs samarbeid med FN-organisasjoner som bl.a. UNDP og WHO. Komiteen støtter derfor arbeidet med å styrke OSSEs sekretariat og støtteapparat gjennom en viss økning i

budsjettet. Komiteen viser særlig til erfaringene både under Norges formannskap og tidligere formannskap hvor det kan oppstå behov for finansiering for øyeblikkelige tiltak som er påkrevet for å kunne takle uventede situasjoner.

Komiteen støtter det norske initiativet med å videreutvikle OSSEs engasjement innenfor den menneskelige dimensjonen og for å øke organisasjonens aktiviteter innen den økonomiske dimensjonen.

### **Komiteens tilråding**

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

v e d t a k :

St.meld. nr. 40 (1999-2000) - om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 1998-1999 og Norges OSSE-formannskap - vedlegges protokollen.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 18. oktober 2000

**Einar Steensnæs**  
leder og ordfører

**Haakon Blankenborg**  
sekretær