



Redegørelse nr. R 13 (1/4 2016)

Folketinget 2015-16

**Skriftlig redegørelse**

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

**Redegørelse af 1/4 16 om Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).**

(Redegørelse nr. R 13).

Udenrigsministeren (Kristian Jensen):

**RESUMÉ**

Ukraine-krisen fortsatte i 2015 med at dominere OSCE's dagsorden. Organisationen vedblev med at udfylde en vigtig rolle ift. krisehåndteringen i Ukraine, både på jorden – bl.a. gennem den Særlige Monitoreringsmission (SMM) – og i de diplomatiske bestræbelser – bl.a. gennem den såkaldte Trilaterale Kontaktgruppe – på at tilvejebringe en politisk løsning på krisen. Med Ukraine-krisen var OSCE's rolle som regional sikkerheds- og samarbejdsorganisation blevet genaktualiseret. I løbet af det forgangne år blev denne genaktualisering kun genbekræftet.

Serbien overtog OSCE-formandskabet i en fortsat vanskelig kontekst. Med indgåelsen af Minsk-implementeringsaftalen i februar 2015 blev den rolle, som OSCE skulle udfylde i Ukraine, endnu større. Det serbiske formandskab formåede at videreføre de vigtige resultater fra det foregående schweiziske formandskab, men søsatte ikke egne store initiativer. Det reducerede ambitionsniveau var bl.a. et udslag af, at skillelinjerne mellem primært Rusland på den ene side og de vestlige lande på den modsatte prægede drøftelserne indenfor flere af OSCE's områder. Udsigterne til at nå til enighed og opnå konsensus forblev ringe. Skillelinjerne prægede også minister mødet i Beograd i december 2015, hvor resultaterne – i form af konkrete beslutninger og erklæringer – var begrænsede.

Med terrorangrebene i Paris, København og Ankara og de voksende migrationsstrømme mod Europa kom terrorbekæmpelse og migration også til at stå højt på OSCE's dagsorden. OSCE's feltmissioner i Østeuropa, Kaukasus, Centralasien og på Balkan fortsatte deres vigtige arbejde med kapacitetsopbygning og rådgivning. Derudover fortsatte OSCE med sin understøttende og medierende indsats i de frosne konflikter i Nagorno-Karabakh (Aserbajdsjan-Armenien), Transnistrien (Moldova) og Sydossetien og Abkhasien (Georgien).

De uafhængige institutioner – OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), Højkommissæren for Nationale Mindretal (HCNM) og Mediefrihedsrepræsentanten (RFOM) – oplevede et øget pres fra enkelte OSCE-medlemslande, særligt Rusland og Aserbajdsjan. I løbet af 2015 gennemførte ODIHR i samarbejde med OSCE's parlamentariske forsamling et stort antal valgobservationsmissioner.

Tyskland overtager OSCE-formandskabet i en tid, hvor OSCE-regionen fortsat præges af Ukraine-krisen, udbredt mistillid og voksende pres på menneskerettigheder. Ukraine-krisen må forventes at ville fortsætte med at være den største enkeltstående udfordring, som det tyske OSCE-formandskab skal håndtere. Tysklands deltagelse i Normandiet-formatet og derigennem afgørende rolle i bestræbelserne på at tilvejebringe en politisk løsning på krisen skaber store forventninger om et stærkt formandskab. I tillæg til sin politiske vægt og styrke, vil Tyskland dog også få brug for sine diplomatiske kompetencer for at kunne sikre enighed og konsensus.

**1. OSCE I 2015: UKRAINE-KRISEN FORTSAT DET DOMINERENDE TEMA**

Ukraine-krisen fortsatte med at være det dominerende emne indenfor OSCE-samarbejdet i 2015. Krisen var et fast punkt på dagsordenen for drøftelserne i OSCE's Permanente Råd. Mens grundlæggende aspekter af krisen fortsatte – såsom Ruslands destabiliserende adfærd i Østukraine og ulovlige annektering af Krimhalvøen – var året præget af et skiftende voldsniveau, diplomatiske fremskridt såvel som sværdslag og en væsentlig udvidelse af OSCE's rolle i krisehåndteringen både på jorden og ved forhandlingsbordet. Derfor er Ukraine-krisen atter hovedemnet for denne redegørelse. Af-snit 3 gennemgår udviklingen i Ukraine og OSCE's rolle i nærmere detaljer.

Det serbiske OSCE-formandskab overtog fra et vellykket schweizisk OSCE-formandskab, som med den hurtige oprettelse og udsendelse af den Særlige Monitoreringsmission (SMM) til Ukraine i foråret 2014 for alvor havde vist OSCE's krisehåndteringspotentiale. I en svær kontekst præget af Ukraine-krisen og demokratiske tilbageskridt i flere OSCE-lande, formåede det serbiske formandskab at videreføre de vigtigste resultater fra det schweiziske formandskab. Serbien søsatte dog selv få nye initiativer.

Den 10. juli 2015 markeredes 40-året for Helsinki-slutakten på et uformelt højniveau-møde i Finlands hovedstad. Mødet var primært en symbolsk markering, og der blev fra begyndelsen ikke sigtet efter konkrete resultater i lyset af den aktuelle kontekst, hvor Ukraine-krisen og skillelinjerne mellem primært Rusland og de vestlige lande ikke gav grund til optimisme om udsigten til at kunne nå til enighed. Derudover valgte Rusland at deltage på et meget lavt niveau i protest mod, at Finland i forbindelse med OSCE's Parlamentariske Forsamlings sommermøde i juli (ugen inden selve højniveau-mødet) havde nægtet at give indrejsetilladelse til russiske OSCE-parlamentarikere, der stod på EU-sanktionsliste.

Inden højniveau-mødet i juli havde det såkaldte Panel af Eminente Personer, nedsat af OSCE-trojkaen i 2014, offentliggjort en rapport om erfaringer fra Ukraine-krisen. Rapporten fik en blandet modtagelse. Det samme fik panelets anden og sidste rapport, denne gang om fremtiden for europæisk sikkerhed, som blev præsenteret i marginen af OSCE-minister-mødet i Beograd. Arbejdet i panelet blev ledet af den erfarne

tyske ambassadør Wolfgang Ischinger, men blev tynget af dyb intern uenighed. Især sidste rapport blev forsinket af det russiske panelmedlem, Sergei Karaganov, distancerede sig fra rapportens – i forvejen ganske udvandede – konklusioner.

Med terrorangrebene i Paris, København og Ankara kom terrorbekæmpelse og imødegåelse af radikaliserings højt op på OSCE's dagsorden i 2015. Flygtninge- og migrationskrisen kom også i stadig større fokus, med over halvdelen af OSCE's medlemslande berørt af migrationsstrømme som modtager- eller transitlande. Begge dagsordener satte deres præg på OSCE-ministermødet i Beograd og på arbejdet i OSCE's feltmissioner. I begge tilfælde var der blandt OSCE-landene bred enighed om, at OSCE skulle fokusere på at levere merværdi i forhold til andre organisationers (såsom EUs og FNs) igangværende arbejde.

OSCE's feltmissioner i Østeuropa, Kaukasus, Centralasien og på Balkan fortsatte deres vigtige arbejde med kapacitetsopbygning og rådgivning. Af tematiske områder kan bl.a. fremhæves retsvæsen og politi, grænsekontrol, civilsamfund, demokrati og frie medier. Fraset SMM, OSCE-projektkoordinatoren i Ukraine samt OSCE-grænseobservationsmissionen i Rusland på den russisk-ukrainske grænse, var feltmissionerne generelt ikke påvirket af Ukraine-krisen. OSCE-missionen i Baku lukkede den 31. december 2015 efter aserbajdsjansk beslutning om ikke at forlænge missionens mandat.

Der blev ikke gjort nævneværdige fremskridt i de internationale forhandlinger om de frosne konflikter i Nagorno-Karabakh (Aserbajdsjan-Armenien), Transnistrien (Moldova) eller Sydossetien og Abkhasien (Georgien). OSCE fortsatte sit understøttende og medierende arbejde i forhold til konflikterne.

Endelig fortsatte OSCE's Parlamentariske Forsamling (OSCE PA) med at udfylde en vigtig og særlig rolle. OSCE PA udgør en slags bindeled mellem regeringerne i OSCE på den ene side, og befolkningerne i OSCE-regionen på den anden. Dette kendetegn giver OSCE PA en særlig stemme og politisk legitimitet. Ukraine-krisen stod også højt på OSCE PAs dagsorden i løbet af 2015. På det årlige vintermøde, der blev afholdt i februar 2015 i Wien, førte drøftelserne om Ukraine-krisen til en til tider ophedet debat blandt de ca. 250 deltagende parlamentarikere fra over 50 OSCE-lande. OSCE PA's Internationale Sekretariat arrangerede sammen med Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) et seminar i april måned vedrørende OSCE's manglende legale status og implikationerne af dette i krisesituationer. Med konkrete eksempler på de problemer, som den manglende legale status fører til, hvilket fx kom til udtryk, da Ukraine-krisen brød ud, var seminaret med til at kaste lys over denne vigtige problematik.

2015 blev for OSCE PA også året, hvor den mangeårige Generalsekretær Spencer Oliver trådte tilbage. Spencer Oliver havde været Generalsekretær for OSCE PA siden 1992, hvor Sekretariatet for OSCE PA i øvrigt blev etableret med sæde i København. Spencer Oliver blev afløst af italienske Roberto Montella (for info om den danske OSCE PA delegation se Annex 1 (ikke optrykt her)).

Danmarks engagement i OSCE i 2015 gennemgås i afsnit 2.

### 1.1 Den menneskelige dimension

Voksende uenigheder mellem primært Rusland og de vestlige lande om menneskerettigheder og demokrati satte dybe spor i arbejdet inden for OSCE's menneskelige dimension i 2015. Forværringen af menneskerettighedssituationen i Rusland og de stadig vanskeligere vilkår for det russiske ci-

vilsamfund og frie medier var en kilde til særlig bekymring blandt vestlige OSCE-lande. Især Ruslands NGO-lov om såkaldte »udenlandske agenter« blev løbende diskuteret i OSCE's Permanente Råd. Udviklingen i Aserbajdsjan og en endnu mere konfronterende aserbajdsjansk linjeføring over for OSCE bidrog også til at vanskeliggøre arbejdet i den menneskelige dimension.

Disse skillelinjer prægede også ministermødet i Beograd. Rusland havde fra starten udelukket vedtagelsen af OSCE-beslutninger om fundamentale frihedsrettigheder. Efter ukrainsk blokering af en russisk prioritet – en beslutning om tolerance og ikke-diskriminering – valgte Rusland at blokere for alle øvrige tekster i den menneskelige dimension. Vedtagelsen af en dansk-sponsoreret torturbeslutning blev dermed forhindret på målstregen efter ellers intense og konstruktive forhandlinger. En ministerbeslutning om tortur ville have været den første af sin slags i OSCE-regi.

OSCE's tre uafhængige institutioner – OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), Højkommissæren for Nationale Mindretal (HCNM) og Mediefrihedsrepræsentanten (RFOM) – oplevede et øget pres fra enkelte OSCE-medlemslande. Særligt Rusland og Aserbajdsjan lagde hidtil uset pres på institutionerne og beskyldte dem for en geografisk ubalanceret og partisk tilgang. De krævede derfor reformer af institutionernes mandater og struktur. Særligt ODIHR blev udsat for et hårdt pres. Dette udmøntede sig bl.a. i aserbajdsjansk obstruction af en planlagt ODIHR-valgobservationsmission til Aserbajdsjan ud fra et argument om, at man ikke kunne acceptere missionens størrelse. Rusland og Aserbajdsjan pressede derfor på for at ændre metoden, der ligger til grund for ODIHR's planlægning af valgobservationsmissioner – et ønske, som blev kategorisk afvist af EU, USA, Canada, Schweiz, Norge og andre ligesindede.

Den 17. september 2015 udstedte ODIHR og HCNM en rapport om menneskerettighedssituationen på Krim. Rapporten gav et indblik i en dyster udvikling og rettede en skarp kritik mod Rusland. Derudover iværksatte ODIHR et omfattende civilsamfundsprojekt i Ukraine som opfølgning på anbefalingerne fra ODIHR's menneskerettighedsmission til landet i 2015. ODIHR bidrog som i forrige år med rådgivning om lovforslag, monitorering af forsamlinger og af medlemsstaternes overholdelse af forsamlingsfriheden samt udarbejdelse af retningslinjer om diverse OSCE-forpligtelser. Tyske Michael Georg Link, der overtog stillingen som ODIHR-direktør i juli 2014, har vist sig at være en stærk profil med evne til at beskytte og forsvare institutionens mandat.

2015 var et særdeles travlt valgår. Derfor gennemførte ODIHR i samarbejde med OSCE's parlamentariske forsamling et stort antal valgobservationsmissioner til bl.a. Hviderusland, Tyrkiet, Kirgisistan, Moldova, Albanien, Kasakhstan, Usbekistan samt til lokalvalgene i Ukraine. ODIHR udførte en behovsvurderingsmission til Danmark forud for folketingsvalget den 18. juni, men vurderede, at der ikke var behov for at gennemføre en egentlig valgobservationsmission.

Højkommissæren for Nationale Mindretal Astrid Thors (Finland) satte især fokus på mindretalsrettigheder og -undervisning inden for sprog og kultur i bl.a. Kasakhstan, Letland og Georgien. HCNM fortsatte monitoreringen af overholdelsen af mindretalsrettigheder under valg, bl.a. gennem sekundering af medarbejdere til ODIHR's valgobservationer i Ukraine og Kirgisistan. Ukraine var som i 2014 en nøgleprioritet for Højkommissæren, som satte særligt fokus på både

de strukturelle rammer for mindretal i Ukraine og på menneskerettighedssituationen på Krim.

OSCE's Mediefrihedsrepræsentant Dunja Mijatovic (Bosnien-Hercegovina) fortsatte sit høje aktivitetsniveau i 2015. Både offentligt og i OSCE's formelle fora rettede hun konsekvent og uden forbehold et kritisk fokus på indgreb mod mediefriheden i alle hjørner af OSCE-regionen. Efter forespørgsel fra en række medlemslande, herunder Danmark, øgede hun desuden sit fokus på imødegåelsen af propaganda, bl.a. i relation til Ukraine-krisen. Således offentliggjorde hun en håndbog om imødegåelse af propaganda, afholdte to konferencer og arrangerede en række rundbordsmøder for ukrainske og russiske journalister for at fremme dialog. Derudover fokuserede hun på beskyttelsen af kvindelige journalister, der udsættes for chikane og krænkelse på internettet samt på sikkerhed for journalister generelt.

OSCE-formandskabets tre personlige repræsentanter for tolerance og ikke-diskrimination offentliggjorde den 9. marts 2015 en rapport fra deres besøg til Danmark den 10.-11. september 2014. Rapporten indeholder anbefalinger til den danske regering på en række områder. Repræsentanten for antisemitisme, Andrew Baker, videregav i rapporten bekymringer fra det jødiske samfund i København om sikkerhedssituationen og anbefalede, at politiet stillede bevæbnede vagter til rådighed foran synagogen og den jødiske skole på travle tidspunkter. Baker har siden bemærket, at sikkerheden for det jødiske samfund i København er forbedret, bl.a. gennem politiets bevogtning af jødiske institutioner.

### 1.2 Den politisk-militære dimension

Ukraine-krisen prægede i høj grad også arbejdet i OSCE's politisk-militære dimension i 2015. Krisen var et fast punkt på dagsordenen for de ugentlige militærfaglige drøftelser i *Forum for Security Cooperation* (FSC), hvor Rusland ofte stod isoleret i diskussionerne om udviklingen på jorden og Ruslands militære støtte til separatisterne i Østukraine. Også Georgienkonflikten, samt de frosne konflikter i Nagorno-Karabakh og Transnistrien prægede løbende drøftelserne i FSC.

Våbenkontrol var et andet omdrejningspunkt for arbejdet i den politisk-militære dimension. Særligt fokus rettedes mod Wien-dokumentet og *Open Skies*-traktaten – to hjørneste i det brede våbenkontrolregime, der understøtter europæisk sikkerhed. Begge udgør et sæt militære tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger, som alle OSCE-lande har forpligtet sig til. Formålet er at øge den indbyrdes tillid, reducere spændinger og sænke risikoen for en eskalation. Men tillidskrisen i OSCE-regionen satte håndhævelsen af Wien-dokumentet og *Open Skies*-traktaten under pres. USA og EU og ligesindede kritiserede bl.a. Ruslands omgåelse af landets forpligtelser i forbindelse med store, ikke-annoncerede militærøvelser på grænsen til Baltikum. Trods uenigheden var der en fortsat bred enighed om våbenkontrolregimernes værdi, og således tog man i efteråret hul på de første uformelle sonderinger af en mulig styrkelse af Wien-dokumentet i forbindelse med dets genudgivelse i 2016.

### 1.3 Ministermødet i Beograd

Som ved OSCE-ministermødet i Basel året før, satte Ukraine-krisen atter et markant aftryk på både forberedelserne til og afholdelsen af ministermødet i Beograd den 3.-4. december 2015. Med terrorangrebene i Paris, København og Ankara i løbet af 2015 stod terrorbekæmpelse også højt på dagsordenen. Endelig fyldte flygtninge- og migrationskrisen meget i ministerdrøftelsen.

Mens tonen var mindre konfronterende end i Basel, understregedes fra vestlig side Ruslands fortsatte destabiliserende adfærd i Ukraine samt vigtigheden af, at Rusland respekterer basale OSCE-principper og -forpligtelser. Langt de fleste indlæg, herunder også det ukrainske og russiske, betonedes OSCE's centrale rolle i håndteringen af Ukraine-krisen og vigtigheden af en fuld implementering af Minsk-aftalerne. Der var også bred opbakning til, at udfordringer som terrorbekæmpelse og flygtningestrømme krævede internationalt samarbejde om fælles løsninger. Disse elementer stod også centralt i det danske indlæg (vedlagt som annex 3 (ikke optrykt her)).

Det samlede udkomme af OSCE-ministermødet var forholdsvist beskedent. Det lykkedes alene at opnå enighed om erklæringer om terrorbekæmpelse, narkotikabekæmpelse og imødegåelse af radikaliserende – resultater, som først og fremmest bør måles for deres symbolske betydning. Man opnåede ingen resultater i den menneskelige dimension og trods ihærdige bestræbelser fra det serbiske formandskab, støttet af det forrige schweiziske og kommende tyske formandskab, lykkedes det ikke at finde konsensus om en erklæring om OSCE's rolle i Ukraine-krisen. Forhandlingerne kuldelede efter et russisk tekstkrav, som implicit underkendte Ukraines territoriale enhed (Krim). Det lykkedes heller ikke at skabe enighed om en beslutning om Helsinki+40-processen og de næste skridt, som processen skulle føre til.

Ministermødet var kulminationen på Serbiens OSCE-formandskab og på sin vis et godt billede af formandskabsperioden: Serbien drev OSCE sikkert videre i en svær tid, men efterlod et beskedent eftermæle. Serbiens tætte forhold til Rusland og status som EU-kandidatland var både en styrke og en svaghed – befordrende for den balancerede kurs, som formandskabet fastholdte for at undgå de værste skær, men måske også en del af forklaringen på de begrænsede resultater undervejs.

### 1.4 Drøftelserne i Det Permanente Råd

Ukraine-krisen og OSCE's bestræbelser på at fremme en bæredygtig politisk løsning dominerede drøftelserne i Det Permanente Råd i 2015. Krisen var således et fast punkt på rådets dagsorden i gennem hele året. Drøftelserne var præget af en klar skillelinje mellem henholdsvis Ukraine, EU, USA og Canada og ligesindede på den ene side, og Rusland på den anden side. Mens begge sider efterlyste en fuld våbenhvile i Østukraine og implementering af Minsk-aftalerne, var debatten præget af velkendte uenigheder om krisens grundlæggende årsager, udviklingen på jorden og vejen frem.

EU betonedes vedvarende behovet for en holdbar politisk løsning i tråd med de grundlæggende OSCE-principper og -forpligtelser om stateres territoriale integritet, suverænitæt, frihed og politiske uafhængighed som fastlagt i Helsinki-sluttakten fra 1975. Parterne i konflikten blev kontinuerligt opfordret til at fremme implementeringen af Minsk-aftalen, især ved at sikre efterlevelsen af våbenhvilen, en fuld tilbagetrækning af tunge våben og uindskrænket og sikker adgang for SMM til konfliktområdet. Afhængig af udviklingen på jorden fremhævedes løbende vigtigheden af fuld humanitær adgang, minerydning og afholdelsen af lokalvalg i separatistområderne i tråd med Minsk-aftalerne. Som et fast punkt understregede EU sin ikke-ankendelse af Ruslands ulovlige annektering af Krim-halvøen. Som pennefører på EU's Ukraine-indlæg i Det Permanente Råd stod Danmark, ligesom i 2014, centralt placeret i at formulere en konsistent EU-linje og fastholde EU-enigheden herom.

Foruden Ukraine-krisen var det voksende pres på menneskerettigheder og demokrati i OSCE-regionen, herunder danske prioriteter som bl.a. beskyttelse af ytrings- og mediefrihed samt kampen mod dødsstraf og tortur, tilbagevendende emner på dagsordenen for OSCE's Permanente Råd. Endelig fik terrorbekæmpelse og migration gradvis større opmærksomhed efter terrorangrebene i Paris, København og Ankara og i takt med, at migrationsproblemet voksede sig større.

## 2. DANSK ENGAGEMENT I OSCE

Støtten til OSCE's vigtige indsats i forhold til Ukraine-krisen og understøttelsen af OSCE's våbenkontrolregimer forblev i 2015 det primære *sikkerhedspolitiske fokus* for det danske engagement, mens OSCE's principper – og styrkelsen heraf – var den *værdipolitiske kerne* i det danske arbejde.

Danmark fastholdte sin robuste støtte til SMM med omkring 15 udsendte observatører og ca. DKK 10 mio. i pålignet bidrag og ca. DKK 3 mio. i et ekstra, frivilligt bidrag til SMMs budget. Herudover fortsatte Danmark med at udfylde rollen som pennefører (*chef-de-file*) i EU-kredsen på Ukraine. Dette gav Danmark rig mulighed for at værne om enigheden om EU's linjeføring og gøre danske synspunkter gældende.

I den politisk-militære dimension bakkede Danmark op om bestræbelserne på at håndhæve og styrke våbenkontrolregimerne for at fremme militær åbenhed og transparens i OSCE-regionen. På linje med 2014 fastholdte Danmark et højt engagement i inspektionerne til Ukraine i rammen af Wien-dokumentet. Danmark deltog i tre inspektioner til Ukraine og ledte en fjerde i maj 2015. Formålet var at indhente information om situationen i konfliktområdet, sikre international tilstedeværelse samt udvise støtte til Ukraine. Missionerne fik ikke adgang til Krim. Herudover deltog Danmark i en hollandsk-ledet Wien-dokumentinspektion til Rusland.

I den menneskelige dimension arbejdede Danmark aktivt for at fremme overholdelsen og styrkelsen af OSCE's fælles forpligtelser inden for demokrati og menneskerettigheder, herunder særligt mediefrihed og bekæmpelse af tortur og dødsstraf. På dansk initiativ markeredes 25-året for Københavnsdokumentet, der fastsatte OSCE-standarder for demokratiske valg, med en velbesøgt paneldebat i marginen af det årlige *Human Dimension Implementation Meeting* i Warszawa i oktober.

På torturområdet spillede Danmark en central rolle i forhandlingerne om en torturbeslutning med styrkede OSCE-forpligtelser, både som initiativtager og medsponsor til teksten og i kraft af rollen som EU *chef-de-file* under forhandlingerne. Derudover arrangerede Danmark en række ekspertmøder og arrangementer inden for rammerne af Convention against Torture Initiative (CTI); et tværregionalt initiativ, der med Danmark, Chile, Ghana, Indonesien og Marokko i spidsen har til formål at sikre universel ratifikation og bedre implementering af FN's Torturkonvention frem mod 2024.

Også mediefrihed og imødegåelsen af propaganda havde høj dansk prioritet i den menneskelige dimension. Danmark var vært for en række arrangementer om propaganda og bidrog til at sætte emnet højt på OSCE's og mediefrihedsrepræsentantens dagsorden. Danmark stillede med en kandidat til stillingen som OSCE's mediefrihedsrepræsentant, hvis mandat udløber til marts 2016, og bidrog således til at styrke kandidatfeltet og højne sandsynligheden for et godt resultat trods enkelte OSCE-landes ønske om en svag mediefrihedsrepræsentant. Endvidere arbejdede Danmark aktivt for gen-

nem EU at rejse bekymrende sager om mediefrihed i OSCE's Permanente Råd.

Danmark var en vigtig bidrager til ODIHR's valgobservationsmissioner, der gennemføres i samarbejde med OSCE's parlamentariske forsamling. Som hovedregel sekunderer Danmark 3% af missionernes samlede antal korttidsobservatører og 1 ud af 20 langtidsobservatører (se annex 4 (ikke optrykt her)).

Danmark afsluttede i 2015 sin støtte til OSCE's indsats i Kirgisistan og Tadsjikistan.

## 3. OSCE'S UKRAINE-ENGAGEMENT I 2015

Henover vinteren 2014-2015 forværredes sikkerhedssituationen i Østukraine markant. Spændingerne kulminerede den 19. januar, da russisk-støttede separatister gennemførte et mortarangreb mod den store kystby Mariupoli Donetsk-regionen. De diplomatiske bestræbelser på at vende udviklingen optrappedes og efter intense forhandlinger mellem Ukraines præsident Petro Porosjenko, Tysklands kansler Angela Merkel, Frankrigs præsident Francois Hollande og Ruslands præsident Vladimir Putin i Minsk lykkedes det den 12. februar at nå til enighed om den såkaldte »Minsk Package of Measures« (Minsk-pakken).

Minsk-pakken omfattede en række militære og politiske tiltag fordelt på 13 punkter, som tilsammen fastsatte rammerne for implementeringen af Minsk-protokollen og – memorandummet (»Minsk-aftalerne«) fra september 2014. Pakken fastsatte bl.a. krav til en fuld våbenhvile, tilbagetrækningen af tunge våben, udvekslingen af tilbageholdte, humanitær nødhjælp, afholdelsen af lokalvalg i områder under separatisters kontrol, en ukrainsk forfatningsreform og genoprettelsen af ukrainsk kontrol med sin grænse til Rusland. Alle tiltag skulle indfries inden udgangen af 2015.

Minsk-pakken udvidede også OSCE's rolle på jorden i Ukraine og ved forhandlingsbordet i Minsk. På jorden fik OSCE SMM ansvaret for at monitorere og verificere overholdelsen af våbenhvilen og tilbagetrækningen af tunge våben. OSCE fik ligeledes til opgave at supervisere udtrækningen af alle udenlandske bevæbnede formationer, militært udstyr og lejesoldater fra Ukraines territorium. Ifølge Minsk-pakken skulle afviklingen af lokalvalg i separatistområder overvåges af en ODIHR-valgobservatørmision. Endelig udvidedes OSCE's faciliterende rolle ved forhandlingsbordet, da Minsk-pakken indebar oprettelsen af fire arbejdsgrupper under Den Trilaterale Kontaktgruppe (Ukraine, Rusland og OSCE) med fokus på henholdsvis de sikkerhedsmæssige, politiske, humanitære og økonomiske aspekter af Minsk-aftalen. Arbejdsgrupperne indledte arbejdet den 6. maj og SMM-chef Apakan faciliterede dialogen i sikkerhedsarbejdsgruppen.

Ifølge Minsk-pakken skulle en fuld våbenhvile træde i kraft den 15. februar. De første dage efter aftalens indgåelse gik udviklingen imidlertid i modsat retning: Med russisk militærstøtte intensiverede separatisterne deres offensiv mod byen Debaltseve, et strategisk vigtigt trafikknudepunkt i Donetsk-regionen. Den 18. februar trak de ukrainske styrker sig ud efter at have lidt store tab. Herefter faldt volden og parterne konsoliderede deres positioner på hver side af en 30 km bred bufferzone (15 km på hver side af en defineret kontaktlinje) fastsat af Minsk-pakken.

Resten af året var præget af skiftevis stigninger og fald i volden. Trods et lavpunkt i volden det meste af september og

oktober 2015 forblev en fuld og holdbar våbenhvile uden for rækkevidde.

Samme billede kendetegnede tilbagetrækningen af våben: Tunge våben blev i nogen udstrækning trukket ud af bufferzonen, men den dybe indbyrdes mistillid mellem parterne stod i vejen for en fuld tilbagetrækning, og begge parter stod klar i fald modparten indledte en offensiv. Efter langstrakte forhandlinger i sikkerhedsarbejdsgruppen med SMM-chef Apakan for bordenden enedes parterne den 29. september om et addendum til Minsk-pakken, som udvidede tilbagetrækningen til at omfatte tunge våben af andre kalibre. Det skabte et vist momentum i tilbagetrækningen, understøttet af en intensiveret SMM-indsats for at verificere, at parterne opfyldte de fastsatte krav. Men mod slutningen af året optrappedes volden igen og SMM registrerede en voksende brug af tunge våben.

I løbet af 2015 blev SMM-missionen udvidet fra at tælle ca. 350 observatører i januar til ca. 660 observatører i december. Desuden udvidede SMM sin tekniske kapacitet med bl.a. droneførte kameraer og brug af satellitbilleder. Endeligt oprettede SMM fremskudte patruljebaser på begge sider af kontaklinjen. Udvidelsen i antal, kapacitet og tilstedeværelse styrkede SMMs monitorerings- og verifikationsindsats. SMMs arbejde blev dog vanskeliggjort af den skrøbelige sikkerhedssituation og obstruktion af SMMspatrujler. Især i separatistområderne oplevede SMM en systematisk obstruktion af deres patruljer, ofte nordøst for Mariupol og op til grænsen mellem separatistkontrollerede dele af Luhansk-regionen og Rusland. I nogle tilfælde blev SMM-patruljer intimideret af separatister – tilfælde, som hver gang blev kraftigt påtalt af SMM-ledelsen, OSCE-formandskabet og i Det Permanente Råd. SMM oplevede også visse adgangsbeskrænkninger i ukrainsk-kontrollerede områder.

Mens Ukraine afholdt lokalvalg i størstedelen af landet den 25. oktober samt den 15. og 29. november, var parterne endnu ikke enige om modaliteterne for afholdelse af lokalvalg i separatistområderne. Ifølge Minsk-pakken skulle lokalvalgene i separatistområder afholdes i tråd med ukrainsk lovgivning, relevante OSCE-standarde og med ODIHR-monitorering. Inden for denne ramme var der imidlertid betydelig uenighed mellem parterne om spørgsmål som valgsystem, valgret, mediefrihed og sikkerhed. Forhandlingerne i den politiske arbejdsgruppe var i et dødvande. Spørgsmålet blev også drøftet på udenrigsministerniveau i Normandiet-formatet den 2. oktober i Paris og igen den 6. november i Berlin, men det lykkedes ikke at skabe nyt momentum.

Under en telefonsamtale på stats- og regeringschefsniveau i Normandiet-formatet ved udgangen af året enedes Ukraine, Rusland, Tyskland og Frankrig om at forlænge tidslinjen for implementeringen af Minsk-aftalerne ind i 2016. Kansler Merkel fremhævede især vigtigheden af en fuld våbenhvile og afholdelse af lokalvalg i separatistområder – to spor, hvor OSCE har en central, støttende rolle.

#### 4. PERSPEKTIVER FOR OSCE I 2016

Når Tyskland overtager OSCE-formandskabet den 1. januar 2016 vil de fra første færd stå overfor store udfordringer såvel som meget høje forventninger. Ukraine-krisen og demokratiske tilbageskridt vil fortsat belaste samarbejdet og tilliden på tværs af OSCE-regionen. Samtidig får OSCE med Tyskland ved roret det måske politisk tungeste formandskab til dato.

Tysklands udenrigsminister Frank-Walter Steinmeier, som vil varetage formandskabsrollen, fremlagde i begyndelsen af juli 2015 de styrende principper for det tyske formandskab: Fokus vil være på at forny dialogen, genoprette tilliden og genopbygge sikkerheden i OSCE-området. Under denne overskrift vil det tyske OSCE-formandskab afsøge mulighederne for samarbejde om fælles interesser inden for og på tværs af OSCE's tre dimensioner.

Ukraine-krisen vil fortsat være en absoluttopprioritet. Tyskland vil med OSCE-formandskabet, i tillæg til sin toneangivende stemme i EU og hovedrolle i Normandiet-processen, stå endnu mere centralt placeret i bestræbelserne på at finde en bæredygtig politisk løsning. OSCE's nøglerolle på jorden og ved forhandlingsbordet vil blive fastholdt og måske udbygget. I sikkerhedssporet vil SMM fortsætte med at have en central rolle ift. bl.a. monitoreringen af våbenhvilen. SMM-missionen ventes at nå op på 800 observatører ved udgangen af marts 2016. Herefter vil OSCE skulle drøfte, om udvidelsen skal fortsætte eller om fokus i endnu højere grad bør rettes på at sikre SMM adgang til hele konfliktområdet, især til separatistområder, hvor adgangen halter. I det politiske spor kan ODIHR få en hovedrolle. Hvis parterne enes om at afholde lokalvalg i separatistområderne, skal ODIHR ifølge Minsk-pakken monitorere valgprocessen. I så fald vil OSCE i første led skulle drøfte, hvordan det sikres, at de rette betingelser er til stede for, at ODIHR kan udsende en valgobservationsmission (bl.a. sikkerhed og fuld adgang). Hvis dette opfyldes, vil OSCE-landene i andet led skulle tage stilling til ODIHR's vurdering af valget, når den foreligger – en vurdering, som kan blive udslagsgivende for målet om en bæredygtig politisk løsning på krisen.

I den politisk-militære dimension vil presset på OSCE's våbenkontrolregimer fortsætte. I det diplomatiske foderarbejde for at vende denne udvikling vil genudgivelsen af Wien-dokumentet få særlig opmærksomhed. Genudgivelsen skal beslutes inden udgangen af 2016 og udfaldet kan spænde fra kosmetiske småjusteringer over tekniske forbedringer til en mere substantiel opdatering. Tyskland ser gerne, at Wien-dokumentet opdateres, så det i højere grad tilpasses de udfordringer, som underminerer tilliden i OSCE-regionen i dag. Men den selvsamme tillidskriser skaber særdeles svære kår for et kompromis. Rusland har på politisk niveau udtrykt en klar skepsis. Alligevel ventes et flertal i OSCE, herunder USA og EU, at ville teste Rusland med en udstrakt hånd. I værste fald vil Rusland afvise den og vise sin modvilje mod øget militær transparens.

Med udvælgelsen af en ny OSCE-mediefrihedsrepræsentant, mindst 20 valg i sigte i 2016 og demokrati- og menneskerettigheder under pres i flere lande, venter et travlt år i den menneskelige dimension. Presset på OSCEs tre uafhængige institutioner må forventes at fortsætte fra visse OSCE-lande – et pres, som EU-landene, USA og andre ligesindede vil skulle støtte det tyske OSCE-formandskab i at imødegå. Særligt udvælgelsen af en ny mediefrihedsrepræsentant kan blive udslagsgivende. Rusland vil sandsynligvis arbejde for en efterfølger, som vil være meget mindre fremtrædende end Dunja Mijatovic. Men i en tid, hvor propaganda vinder stadig mere frem og grebet strammes om medier, der lader kritiske stemmer komme til orde, er der et stort behov for en stærk mediefrihedsrepræsentant, der skal stå vagt om medie- og ytringsfriheden i OSCE-regionen.

Tyskland har signaleret ønske om at udforske mulighederne for, at beslutninger kan forhandles på plads i løbet af året – frem for i 11. time på ministermødet i Hamborg i december

2016. Dermed vil man måske kunne reducere (antallet af) taktiske koblinger mellem tekster på ministermødet. Tysklands vilje til at skubbe på kan være det, der får en beslutning over målstregen i løbet af året. Heri kunne ligge nøglen til at få en dansk-sponsoreret OSCE-beslutning om torturbekæmpelse vedtaget. Danmark vil i 2016 fortsat fremme CTI i OSCE.

Debatten om fremtiden for europæisk sikkerhed, som OSCE-trojkaen i 2014 ønskede at igangsætte med nedsættelsen af Panelet af Eminente Personer, løb i vid udstrækning ud i sandet i 2015. De to rapporter, som panelet udsendte, afspejlede den fundamentale uenighed om Ukraine-krisen og Ruslands knægtelse af grundlæggende OSCE-prinsipper, som også præger OSCE generelt. Således fik rapporterne også en blandet modtagelse. I 2016 vil det være op til Tyskland at overveje, hvordan man vil tage debatten videre. Her vil flere fra vestlig side holde fast i, at basale OSCE-prinsipper ikke må genforhandles; landes såkaldte »interessesfærer« må ikke trumfe andre landes suveræne ret til at vælge sin egen fremtid på fredelig vis. Det værdigrundlag, som europæisk sikkerhed bygger på, står fast.

Endelig vil migrationskrisen formentlig komme i endnu større fokus i OSCE. OSCE's rolle har indtil videre være relativt begrænset i forhold til denne problematik. Fra EU's side lægges vægt på, at OSCE's engagement skal fokusere på områder, hvor organisationen kan tilføre størst merværdi i forhold til andre, eksisterende indsatsspor. En del af svaret ligger formentlig i OSCE's bredspektrede tilgang til sikkerhed, hvorfor migration også drøftes som en udfordring på tværs af OSCE's tre dimensioner. Men med 57 lande ved forhandlingsbordet, er der mange forskellige tilgange og stærke interesser, som skal forenes, hvis der skal findes konsensus om en vej frem, hvor OSCE kan bidrage.

—————  
Hermed slutter redegørelsen.  
—————