



Redegørelse nr. R 11 (28/3 2014)

Folketinget 2013-14

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 28/3 14 om Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

(Redegørelse nr. R 11).

Udenrigsministeren (Martin Lidegaard):

RESUME

Ukraine varetog i 2013 formandskabet for OSCE. Det var et formandskab med en pragmatisk og realistisk tilgang til arbejdet, som søgte at slå bro mellem Øst og Vest trods voksende uenigheder mellem Rusland og Vesten på områder som menneskerettigheder og demokrati. Formandskabet opnåede flere vigtige resultater. For OSCE var det bl.a. væsentligt, at der blev skabt konsensus om udnævnelsen af en ny Højkommissær for Nationale Mindretal og om forlængelsen af mandatet for OSCE's Mediefrihedsrepræsentant. Det lykkedes tilige at lancere Helsinki+40-processen, der skal lede frem til en markering af 40-året for Helsinki-slutakten i 2015.

Også ved årets Ministerrådsmøde i Kiev blev der opnået positive resultater. For første gang i tre år lykkedes det at skabe konsensus om beslutninger i den Menneskelige Dimension, nemlig om religions- og trosfrihed, om styrkelse af roma-/sinti-arbejdet og om menneskehandel. Der blev ligeledes opnået beslutninger inden for de øvrige dimensioner, væsentligst om tillidsskabende foranstaltninger inden for cybersikkerhed. De folkelige protester i Ukraine, der fulgte i kølvandet på den daværende regerings beslutning om ikke at underskrive en associeringsaftale med EU, kastede dog en skygge over Ministerrådsmødet.

OSCE's institutioner og feltmissioner spiller fortsat en aktiv rolle for at understøtte reformprocesser og overholdelse af OSCE-forpligtelser på områder som demokratisering, valg, god regeringsførelse, bekæmpelse af transnationale trusler som terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, reformer på rets- og politiområdet og mindretalsforhold. Der sker løbende en bevægelse i fokus fra det i stigende grad stabiliserede Balkan hen mod Centralasien – herunder i lyset af ISAF-tilbageværelsen fra Afghanistan i 2014 – og det Sydlige Kaukasus. I 2013 måtte de vestlige lande imidlertid modstræbende acceptere Aserbajdsjans krav om et mere indskrænket mandat for Kontoret i Baku, og i det hele taget er flere værtslande for OSCE-tilstedeværelser i stigende krav skeptiske over for disse.

Der skete ikke i 2013 afgørende nye udviklinger, hvad angår løsningen af de frosne konflikter i Transnistrien (Moldova), Georgien eller Nagorno-Karabakh, men der gjordes fortsat en betydelig indsats for at opretholde forhandlingsformaterne, og der opnåede enkelte resultater af tillidsskabende og praktisk karakter.

I OSCE's Politisk-Militære Dimension er fokus på konventionel våbenkontrol og tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger. Der arbejdes på at afklare fremtiden for konventionel våbenkontrol i Europa efter Ruslands opsigelse af CFE-traktaten.

Blandt væsentlige temaer for Danmarks engagement i OSCE fremhæves cyber-sikkerhed, mediefrihed og de centralasiatiske lande Kirgisistan og Tadsjikistan.

I 2014 har Ukraine-krisen – og spørgsmålet om OSCE's bidrag som regional sikkerheds- og samarbejds-organisation til at håndtere den – overtaget dagsordenen. Det bliver en afgørende prøve på OSCE's styrke og svagheder.

1. INDLEDNING

Denne redegørelse omhandler arbejdet i OSCE i 2013. Der er udvalgt tre temaer (cyber-sikkerhed, mediefrihed samt OSCE's aktiviteter i Kirgisistan og Tadsjikistan), som har fået særlig opmærksomhed i dette års redegørelse. OSCE's aktiviteter i forbindelse med krisen i Ukraine i starten af 2014 falder uden for 2013-redegørelsen, men er dog kort omtalt i afsnit 7 om perspektiver for OSCE i 2014.

OSCE-samarbejdet udgør en unik del af den europæiske sikkerhedsarkitektur. Samarbejdet, der har afsæt i Helsingforslutakten fra 1975, har fra begyndelsen være præget af forholdet mellem Øst og Vest. I de senere år har OSCE været karakteriseret af voksende uenigheder og værdikonflikter, bl.a. som følge af en mere selvhævdende russisk udenrigspolitik.

OSCE er et samarbejde mellem 57 lande, der dækker et område fra Nordamerika til Mongoliet, Centralasien og det østligste Rusland. Det er baseret på et bredt sikkerhedsbegreb, der omfatter tre dimensioner: den Politisk-Militære, den Økonomisk-Miljømæssige og den Menneskelige Dimension. Det er et veludbygget samarbejde med stor aktivitet ude i felten, særligt i de OSCE-lande, hvor der er eller har været konflikter eller potentiale for konflikt. I 15 lande har OSCE en fast tilstedeværelse, herunder på Balkan, i Østeuropa, Kaukasus og Centralasien.

OSCE har i de senere år i stigende grad flyttet sit fokus mod Centralasien, hvor udfordringerne er store, og hvor OSCE er en af de få internationale aktører, der er til stede. Fra dansk side støttes denne ændring i det geografiske fokus. Centralasien præges af en række fælles udfordringer i form af svage demokratier, etniske og religiøse spændinger, fattigdom, social og økonomisk ulighed, vandmangel samt udbredt korruption.

OSCE har tilknyttet tre uafhængige institutioner hhv. Højkommissæren for Nationale Mindretal (i Haag), Mediefrihedsrepræsentanten (i Wien) og Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR i Warszawa). Deres opgave er at overvåge og assistere OSCE-landene i at opfylde de forpligtelser, de har påtaget sig gennem årene inden for den Menneskelige Dimension. Højkommissæren har desuden en særlig opgave med at varsle medlemslande-

ne om potentielle mindretalskonflikter. Fra dansk side tillægges institutionernes arbejde stor betydning.

ODIHR's valgobservationer er et af OSCE's vigtigste redskaber til at fremme og fastholde en demokratisk udvikling i OSCE-området. ODIHR er internationalt anerkendt for sin ekspertise. Som hovedregel foregår observationen i et tæt samarbejde mellem ODIHR og OSCE's parlamentariske forsamling (OSCE-PA). Parlamentarikerne giver et vigtigt bidrag til OSCE's valgobservationer (se vedlagte beretning fra den danske delegation ved OSCE-PA for yderligere information om delegationens arbejde i 2013). Særligt ODIHR og Mediefrihedsrepræsentanten er under pres fra russisk side, bl.a. under budgetforhandlingerne, og Rusland stiller spørgsmålstegn ved ODIHR's valgobservationsmetodik og Mediefrihedsrepræsentantens mandat.

OSCE har ved siden af det civile samarbejde en vigtig militær dimension med fokus på konventionel våbenkontrol samt tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger. Et centralt redskab er det såkaldte Wien-dokument, der bl.a. sætter standarder for, hvornår og hvorledes medlemslandene skal underrette hinanden om større øvelser og anskaffelse af nyt materiel, og som giver medlemslandene mulighed for at gennemføre inspektioner og deltage i besøg ved andre medlemslande. De sidste par år har Danmark været en stadig mere aktiv aktør i spørgsmålet om fremtiden for konventionel våbenkontrol i Europa. Fra dansk side finder man, at der er behov for et konventionelt våbenkontrolregime i Europa, der er en hjørnesteen i det Euro-atlantiske sikkerhedsarkitektur. Det danske fokus er på sikring af forudsigelighed og stabilitet, øget transparens og mere tidssvarende tillidsskabende mekanismer.

Ambassaden i Wien er hovedplatformen for Danmarks engagement i OSCE. I EU-samarbejdet ved OSCE har Danmark fået tildelt særligt koordineringsansvar vedr. Ukraine, våbenkontrol samt dødsstraf og tortur. Koordineringsansvaret har givet Danmark særlige muligheder for at påvirke arbejdet i EU-kredsen ift. de nævnte områder. Danmarks engagement i OSCE understøttes af bilaterale nationale bidrag til udvalgte projekter, i særdeleshed til OSCE's aktiviteter i Centralasien og Ukraine, og af sekunderede medarbejdere.

2. OSCE-ARBEJDET I 2013

Det ukrainske OSCE-formandskab i 2013 indtog en pragmatisk og realistisk tilgang til OSCE-arbejdet. Det havde få prioriteter og ambitionsniveauet var beskedent og under påvirkning af de vanskelige eksterne rammevilkår, herunder de voksende uenigheder mellem Rusland og Vesten på områder som menneskerettigheder og demokrati. Formandskabet søgte både at række ud til Øst og til Vest og slå bro, hvor det var muligt. På den vis opnåede Ukraine en række vigtige resultater i 2013, herunder på ministermødet i Kiev den 5.-6. december. I den afsluttende fase i december kastede begivenhederne i Kiev en skygge over formandskabet, som søgte at holde en klar adskillelse mellem rollen som formandskab og landets interne udvikling.

Formandskabet fik sat Helsinki+40-processen, der skal lede frem til en markering af 40-året for Helsingforslutakten i 2015, på skinner med fastlæggelse af temaer og etablering af en struktur for processen. Det er endnu uafklaret, hvad processen skal munde ud i, og krisen i Ukraine må ventes at sætte sit præg herpå. USA i særdeleshed og mange andre vestlige lande, herunder Danmark, er skeptiske over for reformer

af OSCE, der risikerer at svække OSCE's institutioner eller stille spørgsmålstegn ved det opbyggede *acquis* i den Menneskelige Dimension. Omvendt udviser Rusland og russiske allierede stor interesse i reformer, bl.a. med etablering af et charter for organisationen og en begrænsning af institutionernes uafhængighed.

Formandskabet fik valgt en ny Højkommissær for Nationale Mindretal. Det blev medlem af det finske parlament og tidligere integrationsminister Astrid Thors. Hun var oppe imod en kroatisk og en russisk kandidat, der begge trak sig, da det stod klart, at Thors havde markant opbakning i medlemskredsen, herunder fra Danmark. Formandskabet fik herudover gennemført en treårig forlængelse af OSCE's Mediefrihedsrepræsentant, bosnieren Dunja Mijatovic.

Uenigheden mellem Øst og Vest ift. OSCE's arbejde og funktion, som særligt gør sig gældende ift. den Menneskelige Dimension, kom bl.a. til udtryk ved, at flere af de lande, der er vært for en OSCE-tilstedeværelse, søgte at begrænse dens mandat og budget. Aserbajdsjan meddelte i februar 2013, at man ønskede at ændre status for OSCE-kontoret i Baku til en projektkoordinator, der alene kan gennemføre regeringsgodkendte projekter. Begrundelsen var, at Aserbajdsjan ikke længere havde det samme behov for tilstedeværelsen, som da den blev oprettet i 2000. Det bemærkes, at Aserbajdsjan tidligere har kritiseret kontoret for dets rapporter om menneskerettigheds-relaterede spørgsmål. Fra vestlig side gik man modvilligt med til at ændre mandatet, og overgangen til projektkoordinator skete 1. januar 2014.

Der skete ingen afgørende nye udviklinger i 2013 vedr. Europas frosne konflikter. Formandskabet havde som prioritet at gøre en særlig indsats for at fremme en løsning på Transnistrien-konflikten (Moldova), hvor Ukraine som naboland og medlem af det internationale forhandlingsformat 5+2 havde særlige forudsætninger. Men fravær af politisk vilje, særligt fra lederskabet i Transnistrien, og Moldovas regeringskrise i foråret, vanskeliggjorde arbejdet. Der blev opnået visse resultater af tillidsskabende og praktisk karakter, men ingen større gennembrud på de væsentlige parametre. I den armensk-aserbajdsjanske konflikt om Nagorno-Karabakh var situationen ligeledes fastlåst. På det armensk-aserbajdsjanske topmøde den 19. november i Wien blev der sendt positive signaler om behovet for at skabe nyt momentum i fredsprocessen. Det er dog ikke sket, og der foregår til stadighed våbenhvilebrud med faldne til følge, samt fjendtlig retorik fra begge sider. OSCE er den eneste internationale organisation, der har adgang til at overvåge områderne langs grænse- og kontaktlinjen. Der har i det forgangne år ikke været fremskridt i løsningen af konflikten i Georgien. Etablering af fysiske grænsebarrierer på strækninger mellem Georgien og de to udbryderregioner har skabt nye spændinger mellem parterne.

3. OSCE'S MINISTERRÅDSMØDE I KIEV DEN 5.-6. DECEMBER 2013

Ministerrådsmødet i Kiev blev præget af EU's topmøde om det Østlige Partnerskab i Vilnius den 28.-29. november og de folkelige protester i Ukraine, der fulgte i kølvandet på den daværende ukrainske regerings beslutning om ikke at undertegne en associeringsaftale med EU i Vilnius. Mange lande, herunder Danmark, berørte i deres indlæg situationen i Ukraine og understregede vigtigheden af, at Ukraine efterlevede OSCE's forpligtelser omkring ytrings- og forsamlings-

frihed. Mødet samlede over 30 ministre fra OSCE's 57 medlemslande og 11 partnerlande fra Asien og Middelhavsområdet. Fra dansk side deltog Udenrigsministeriets udenrigspolitiske direktør (indlæg vedlagt) (ikke optrykt her).

Der blev på mødet truffet en række beslutninger og opnået enighed om flere erklæringer. For første gang i tre år lykkedes det at opnå konsensus om enkelte beslutninger i den Menneskelige Dimension, og der blev, i modsætning til i 2012, også opnået beslutninger på det militære område. En af de vigtigste beslutninger omhandlede tillidsskabende foranstaltninger inden for cyber-sikkerhed, jf. redegørelsens afsnit 4.

I OSCE's Menneskelige Dimension blev der vedtaget en beslutning om at styrke bestræbelserne på gennemførelsen af OSCE's handlingsplan for arbejdet med roma/sinti og en om religions- og trosfrihed. Som forventet lykkedes det ikke at opnå enighed om en beslutning om beskyttelse af journalister, der var en vestlig prioritet, som Rusland i sidste ende blokerede for. En beslutning om fri bevægelighed for personer blev ikke vedtaget. Relateret til den Menneskelige Dimension blev der vedtaget en beslutning om menneskehandel med en opdatering af et addendum til OSCE's handlingsplan fra 2003, bl.a. om retsforfølgelse af gerningsmænd og støtte til ofre for menneskehandel.

I den Politik-Militære Dimension lykkedes det at opnå enighed om at opdatere en beslutning fra 1994 om principper for ikke-spredning. Beslutningen støtter op om det multilaterale ikke-spredningsarbejde, der finder sted i andre regi. Der blev også opnået enighed om en årlig beslutning om små og lette våben, der lægger rammerne for OSCE's arbejde på området. En kort erklæring om arbejdet med transnationale trusler blev vedtaget, hvori cyber-sikkerheds beslutningen blev endosseret. Til gengæld lykkedes det for andet år i træk ikke at opnå enighed om en årlig beslutning med en opgaveformulering for Forum for Security Cooperation (FSC). Beslutningen strandede på omtalen af det vigtige tillidsskabende Wien-dokument, hvor Rusland modsatte en tekst om substantiel opdatering.

I den Økonomiske-Miljømæssige Dimension blev der opnået enighed om beslutninger vedr. energi og miljø samt om beskyttelse af energinetværk. Af tværgående tekster blev der vedtaget en kort og generisk erklæring om Helsinki+40-processen. Det lykkedes ikke at opnå enighed om en erklæring vedr. OSCE's engagement i forhold til partnerlandet Afghanistan.

Der blev opnået enighed om en erklæring vedr. Transnistrien-konflikten (Moldova), der oplister principper for en konfliktløsning og opfordrer parterne til at arbejde videre ud fra de fremskridt, der allerede er nået inden for 5+2 forhandlingsformatet. Armenien og Aserbajdsjan vedtog sammen med Minsk-gruppens co-chairs (Rusland, USA og Frankrig) en erklæring om behovet for at skabe momentum i løsningen af Nagorno-Karabakh-konflikten. Der blev ikke vedtaget nogen erklæring om Georgien-konflikten grundet russisk modstand.

4. TEMA: CYBER-SIKKERHED

Cyber-angreb på regeringer er blevet et voksende internationalt sikkerhedsproblem, og har skabt et behov for at fremme tillid og dialog mellem regeringer på cyber-området. På OSCE-ministerrådsmødet i Kiev i december 2013 blev det første sæt tillidsskabende foranstaltninger inden for cyber-

sikkerhed vedtaget. Denne beslutning er bemærkelsesværdig, idet det er den første af sin art inden for cyber-sikkerhed, og vil kunne tjene som eksempel for andre regioner i verden. For OSCE er der tale om et gennembrud efter 1,5 års forhandlinger i en amerikansk-ledet arbejdsgruppe, der vil skabe en ny arbejdsplatform for organisationen. Der lægges op til forhandlinger om yderligere tillidsskabende foranstaltninger.

Et konkret eksempel på en tillidsskabende foranstaltning er, at OSCE's medlemslande vil dele informationer om deres cyber-sikkerhedsorganisation, -strategier, -politikker og -programmer, herunder om relevant samarbejde mellem den offentlige og private sektor. Et andet eksempel er muligheden for konsultationer mellem landene med henblik på at reducere risikoen for fejlopfattelser eller mulige politiske eller militære spændinger og konflikter, som kan stamme fra brugen af informations- og kommunikationsteknologier.

Forhandlingsprocessen har ikke været uproblematisk. Særligt forhandlingerne om konteksten for de konkrete foranstaltninger voldte vanskeligheder. Fra vestlig side, herunder fra dansk side, blev der lagt vægt på et internet, der er frit og åbent, og hvor de samme friheder, normer, principper og værdier, der gælder off-line også skal gælde on-line. Særligt Rusland ønskede en begrænsning for adgangen til information on-line og omtale af rammer for staters adfærd.

Arbejdet med cyber-sikkerhed er fortsat i 2014, idet det er besluttet, at nationalt udpegede eksperter skal mødes mindst tre gange årligt med henblik på at undersøge muligheder for yderligere tillidsskabende foranstaltninger. Endvidere skal deltagende lande tage stilling til, hvorledes implementeringen af det første sæt frivillige tillidsskabende foranstaltninger, herunder dataudvekslingen, konkret skal foregå, idet det er besluttet, at den første dataudveksling finder sted den 31. oktober 2014.

Arbejdsgruppen vil således forventeligt i første halvår af 2014 arbejde med implementering af det første sæt af frivillige tillidsskabende foranstaltninger. Herunder vil formandskabet indbyde nationale myndigheder og tænketanke mv., med henblik på at kommentere, hvilke konsekvenser det første sæt af frivillige tillidsskabende foranstaltninger forudses at medføre i nationalt regi. I efteråret vil arbejdet med det andet sæt af frivillige tillidsskabende foranstaltninger begynde.

Såfremt de rette betingelser for de videre forhandlinger er til stede, synes der med den dynamik, der er i processen, og OSCEs særegne »niche«, hvad angår militære tillidsskabende foranstaltninger i øvrigt, at være en reel mulighed for at arbejdet med de tillidsskabende foranstaltninger kan udvikles til en egentlig form for tillidsskabende regime.

5. TEMA: MEDIEFRIHED

Mediefrihed var også i 2013 en dansk kerneprioritet inden for OSCE's Menneskelige Dimension. Også fra organisationens side var der året igennem et stærkt fokus på emnet takket være et ukrainsk formandskab, der havde sat emnet på dagsordenen, og en aktiv indsats fra OSCE's Mediefrihedsrepræsentant, Dunja Mijatovic. Det stod tidligt klart, at et væsentligt slutmål for det ukrainske OSCE-formandskab ville bestå i at få vedtaget en ministerbeslutning om beskyttelse af journalister, selv om det traditionelt har været et kontroversielt og besværligt emne at håndtere i OSCE-kredsen.

I løbet af året afgav Dunja Mijatovic en række kritiske indlæg om udviklingen på medieområdet i OSCE's Permanente Råd, i Komitéen for Den Menneskelige Dimension og under

det årlige to-uger lange gennemførelsesmøde i Warszawa for Den Menneskelige Dimension. Overordnet var situationen den, at journalister blev udsat for overgreb, censur og intimidering i en række OSCE-lande. Alene i den senest offentliggjorte rapporteringsperiode fra den 13. juni 2013 til 27. november har over 100 journalister i OSCE-området været tilbageholdt, anbragt i husarrest eller fængslet for at udføre deres job.

Blandt de OSCE-lande, hvor Dunja Mijatovic hyppigst interviewede i konkrete overgrebsager eller offentligt udtalte bekymring henover året, finder man Aserbajdsjan, Belarus, Kasakhstan, Rusland, Tyrkiet og Usbekistan. I mange tilfælde handlede sagerne om politivold mod journalister, fængslinger af pressefolk, selektiv anvendelse af retssystemet til at intimidere nyhedsmedier eller vedtagelse af restriktive lovændringer på medieområdet.

Også Danmark måtte i 2013 modtage kritik fra OSCE's medierepræsentant. Den 23. maj udsendte Dunja Mijatovic således en pressemeddelelse, hvori hun udtrykte bekymring for den nye danske offentlighedslov, som efter hendes opfattelse ville begrænse offentlighedens adgang til information om lovgivningsprocessen.

Efter invitation fra den danske regering aflagde Dunja Mijatovic bilateralt besøg i København den 21. november, hvor hun havde samtaler med Folketingets formand, Udenrigsministeriets udenrigspolitisk direktør og Det Danske Institut for Menneskerettigheder. Foruden den danske offentlighedslov blev der under besøget lejlighed til at drøfte en række aktuelle sager vedrørende medie- og ytringsfrihed, og fra dansk side bekræftede man den fortsatte stærke danske støtte til hendes arbejde.

At mediefrihed er og bliver et følsomt emne i OSCE-regi blev imidlertid demonstreret på OSCE-ministermødet i Kiev den 5.-6. december, hvor det efter lange forhandlinger ikke lykkedes at vedtage en ministerbeslutning om beskyttelse af journalister på trods af en ihærdig indsats fra det ukrainske OSCE-formandskab. En mindre landegruppe, herunder Rusland og Aserbajdsjan, insisterede gennem hele forhandlingsforløbet på, at beslutningen også skulle rumme ordlyd om journalisters moralske ansvar og professionalisme, hvilket var uacceptabelt for den vestlige landegruppe anført af USA og EU. Samtidig udtrykte man fra russisk side flere gange under forløbet skepsis ift. også at lade den beskyttelse og de samme frihedsrettigheder, som »offline«-journalister nyder, gælde for »online«-journalister. Denne skepsis blev bl.a. begrundet i, at internettet i russisk lovgivning ikke defineres som et medie på linje med tv, radio eller aviser, men som en kommunikations-teknologi.

Mediefrihed ventes også i 2014 at være et væsentligt tema inden for OSCE's Menneskelige Dimension. Fra dansk side vil man fortsætte arbejdet med aktivt søge at påvirke de principielle drøftelser i retning af, at der sker en gradvis udbygning og opdatering af landenes OSCE-forpligtelser på området, der også tager hensyn til den teknologiske udvikling, herunder inden for digitale medier.

6. TEMA: KIRGISISTAN OG TADSIKISTAN

De fem lande i Centralasien kæmper med en række store udfordringer, såsom etniske og religiøse spændinger, fattigdom, knaphed på vandressourcer, social ulighed og udbredt korruption. Samtidig har disse lande som relativt nye statsdannelse med svage demokratiske traditioner og i de fleste til-

fælde autoritære styreformere store – og voksende – udfordringer på demokrati- og menneskerettighedsområdet. På den baggrund er der etableret OSCE-tilstedeværelser i alle fem lande. Disse har forskellige mandater og størrelser, men arbejder alle for at styrke landenes overholdelse af OSCE-forpligtelserne i alle tre dimensioner.

Danmark arbejder for et forstærket OSCE-fokus på Centralasien. Det skal også ses i lyset af tilbagetrækningen af NATO-tropper fra Afghanistan med udgangen af 2014, idet der, ikke mindst hos landene selv, er en bekymring for, at denne kan føre til yderligere destabilisering af regionen, som i forvejen døjer med skrøbelige regeringsstrukturer og svag myndighedsudøvelse.

OSCE har for at imødegå disse vanskeligheder lagt særlig vægt på at styrke de fem landes kapacitet til at håndtere og inddæmme grænseoverskridende sikkerhedstrusler, herunder ikke mindst smugling af narkotika, våben og mennesker samt terrorisme. Med OSCE's brede sikkerhedsbegreb er der særlig vægt på, at dette arbejde sker med fuld respekt for menneskerettighederne. OSCE's Højkommissær for Nationale Mindretal har udfoldet stor aktivitet for at styrke landenes tilgang til etniske og religiøse mindretal på grundlag af deres OSCE-forpligtelser.

Ud over det faste bidrag til OSCE har Danmark valgt at yde direkte støtte til OSCE's indsatser i Kirgisistan og Tadsjikistan, som er de to prioritetslande for dansk bilateral støtte i Centralasien. Disse to lande er de fattigste i regionen og samtidig dem, der er mest åbne for støtte og rådgivning fra OSCE. Som følge heraf er feltmissionerne nu blandt OSCE's største med hhv. omkring 120 og 150 medarbejdere.

I Kirgisistan yder Danmark således fortsat støtte til OSCE's politimission i den sydlige del af landet, som blev etableret i 2010, og som udgør det internationale samfunds mest håndgribelige reaktion på voldelige sammenstød mellem kirgisere og etniske usbekere med flere hundrede dræbte og mange tusind fordrevne til følge. Politimissionen underviser det kirgisiske politi i at behandle alle borgere ens, uanset deres etniske tilhørsforhold, og arbejder for at fremme etniske mindretals optagelse i politiet. Herudover bidrager politimissionen til at sikre politiets overholdelse af grundlæggende menneskerettigheder, til fremme af dialog mellem politi og lokalbefolkning samt med overvågning og rapportering om den fortsat skrøbelige sikkerhedssituation i området. I Kirgisistan har Danmark desuden støttet OSCE's regionale akademi, hvor studerende fra regionen, inklusive fra Afghanistan, kan opnå en mastergrad med højt fagligt niveau inden for forebyggelse og løsning af konflikter, regional og international sikkerhed samt demokratisering og retssikkerhed. Akademiet organiserer desuden kursusforløb og videreuddannelse for bl.a. embedsmænd, journalister og NGO-repræsentanter.

I Tadsjikistan har Danmark ydet støtte til OSCE's samarbejde med de tadsjikiske myndigheder på grænsekontrolområdet. Dette skyldes især, at landet har en 1400 kilometer lang, mestendels ubevogtet grænse til Afghanistan, hvilket indebærer væsentlige sikkerhedsrisici for Tadsjikistan selv og den større region. I de seneste år har der været en række eksempler på voldelige sammenstød og indtrængning af ekstremistiske grupper i Tadsjikistan. Samarbejdet omfatter dansk støtte til OSCE's akademi for uddannelse af grænsevagter, som kommer fra en række OSCE-lande foruden Tadsjikistan selv, deriblandt Afghanistan. Akademiet yder således et positivt bidrag på et helt centralt område for den fremtidige sikkerhed og stabilitet i regionen. Dette blev endvidere under-

streg af en uafhængig evalueringsrapport, som Danmark bidrog finansielt til at få udarbejdet i 2013. Rapporten fastslog, at akademiets arbejde bidrog i væsentlig grad til at imødegå regionens store udfordringer inden for grænsekontrol.

Herudover støtter Danmark OSCE's samarbejde med de tadsjikiske myndigheder om afdækning af tendenser til radikaliserings i landet, årsagerne hertil og identificering af mulige tiltag for at imødegå voldelig ekstremisme, der kan føre til egentlig terrorisme. Dette arbejde er meget kontroversielt og sigter både på at bidrage til forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings, mens det samtidig betoner retten til religions- og ytringsfrihed. Danmark sekunderer souschefen på OSCE's kontor i Tadsjikistan.

7. PERSPEKTIVER FOR OSCE I 2014

Det er et ambitiøst og ressourcestærkt schweizisk OSCE-formandskab, der står i spidsen for OSCE i 2014. Formandskabet, der har et særligt tæt samarbejde med næste års serbiske formandskab, har præsenteret sine prioriteter opdelt på tre kategorier: 1) Fremme af sikkerhed og stabilitet med særligt fokus på Balkan og det sydlige Kaukasus; 2) forbedring af almindelige folks liv, hvor vægten er på gennemførelse af OSCE's forpligtelser inden for den Menneskelige Dimension; samt 3) styrkelse af OSCE's evne til at handle, herunder ved anvendelse af Helsinki+40-processen, ved at styrke OSCE's mæglingskapacitet samt ved øget inddragelse af civilsamfundet, ikke mindst unge. Sammen med Serbien har formandskabet fremlagt en køreplan for Helsinki+40-processen frem til og med det serbiske formandskab.

I skrivende stund har krisen i Ukraine overtaget OSCE-dagsordenen. Det schweiziske formandskab har reageret hurtigt og resolut og søgt at give OSCE en central rolle i en konfliktløsning med brug af de instrumenter, organisationen har til rådighed. Formandskabet har spillet ud med initiativer til oprettelse af en internationale kontaktgruppe og udsendelse af en OSCE-observatørmission, og har herudover udnævnt en særlig repræsentant for Ukraine, ambassadør Guldemann. OSCE's sekretariat aflagde sammen med de tre institutioner

besøg i Ukraine umiddelbart efter krisens indtræden, og har identificeret indsatsområder relevante for den aktuelle situation, bl.a. på områder som menneskerettigheder, mediefrihed, mindretalsbeskyttelse, dialogfremme, valg samt politi- og rets-sektoren. Inden for den Politisk-Militære Dimension er en række mekanismer blevet aktiveret, bl.a. med udsendelse af ubevæbnede militære eksperter til Ukraine i regi af Wien-dokumentet. Danmark har bidraget til denne mission.

Fra dansk side støttes aktivt OSCE-formandskabet og de konkrete indsatser, som OSCE's sekretariatet, institutioner og projektkoordinator i Ukraine gennemfører. Danmark bidrager med frivillig national finansiering (dvs. ud over det almindelige bidrag til OSCE) til flere af disse indsatser. Den danske ambassade i Wien har en særlig rolle som pennenfører i EU-gruppen ift. Ukraine i OSCE (chef-de-file), hvilket har givet Danmark særlige indflydelsesmuligheder.

Med krisen i Ukraine er OSCE trådt i karakter som en regional sikkerheds- og samarbejdsorganisation med mekanismer og værktøjer, der kan bidrage til at fremme dialog og engagement, og som potentielt kan gøre en forskel på jorden. Det *acquis* og de strukturer på det civile og militære område, der er blevet opbygget gennem årene, har nu mulighed for at vise sit værd og bringes i spil for at bidrage til en kriseløsning. Men OSCE's håndtering af krisen er samtidig en test på OSCE-landenes politiske vilje til at anvende OSCE i en konfliktsituation. Skal OSCE for alvor spille en rolle, f.eks. med udsendelse af en monitoreringsmission, kræver det, at alle landene er enige. Dette er netop OSCE's styrke – og svaghed. Når krisen i Ukraine kommer på afstand, må der komme en tid til refleksion over OSCE og organisationens fremtid, og et vigtigt aspekt heri vil være en vurdering af om OSCE har bestået testen eller ej.

Hermed slutter redegørelsen.
