



Redegørelse nr. R 14 (26/3 2015)

Folketinget 2014-15

**Skriftlig redegørelse**

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

**Redegørelse af 26/3 15 om Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).**

(Redegørelse nr. R 14).

Udenrigsministeren (Martin Lidegaard):

*RESUMÉ*

I 2014 overtog Ukraine-krisen – og spørgsmålet om OSCE's bidrag som regional sikkerheds- og samarbejdsorganisation til at adressere den – OSCE's dagsorden. Det daværende schweiziske formandskab udviste stort lederskab for organisationen i en svær tid.

OSCE kom til at spille en helt central rolle i Ukraine med den største internationale tilstedeværelse i form af OSCE's civile Særlige Monitoreringsmission (SMM). OSCE udfoldede sin værktøjskasse inden for de mulige politiske rammer og anvendte de mekanismer til konflikthåndtering- og løsning, som organisationen har udviklet gennem årene. Udover monitorering af sikkerheds- og menneskerettighedssituationen havde OSCE bl.a. fokus på at fremme en politisk løsning på konflikten, facilitere dialog lokalt, overvåge valg, fremme national dialog og styrke civilsamfundet. Flexibilitet og omstillingsparathed var blandt OSCE's styrker i Ukraine-indsatserne. Krisen udstillede dog også OSCE's begrænsninger, både politisk og kapacitetsmæssigt. Kravet om konsensus bag væsentlige beslutninger gav OSCE stor legitimitet hos konfliktparter, men gjorde det vanskeligt at opnå resultater. Danmark havde en høj profil i OSCE-arbejdet med Ukraine gennem året.

Ukraine-krisen og Ruslands rolle heri kom til at præge meget af det øvrige arbejde i OSCE i 2014, både politisk og tematisk. Resultaterne på det årlige OSCE-ministtermøde, der fandt sted i Basel den 4.-5. december, var begrænsede som følge af konflikten, der kastede en skygge over mødet. Krisen blev det helt centrale emne i debatterne. Der blev ikke opnået resultater i den menneskelige dimension. Formandskabet havde presset på for en vigtig beslutning om tortur, hvor Danmark spillede en særlig aktiv rolle. Den blev i sidste ende blokeret. Der blev kun opnået beskedne resultater på det politisk-militære område.

Mange initiativer og processer måtte indstilles eller ambitionsniveauet reduceres. Der skete ingen fremskridt i Helsinki+40 processen om markeringen i 2015 af 40-året for Helsingfors-slutakten. Det politisk-militære arbejde blev vanskeliggjort, og der udestår fremadrettet store udfordringer på området. Ukraine-krisen og Ruslands rolle heri havde en afledt effekt på forhandlingerne om Europas frosne konflikter, hvor der ikke kunne spores fremskridt.

OSCE's institutioner og feltmissioner spillede en aktiv rolle gennem året for at understøtte reformprocesser og overhol-

delse af OSCE-forpligtelser inden for OSCE's tre dimensioner (politisk-militære, økonomisk- og miljømæssige samt den menneskelige dimension) i OSCE's medlemslande. Udover en række frivillige finansielle bidrag til OSCE's indsatser i Ukraine fortsatte Danmark med at yde en særlig støtte til OSCE's indsatser i dele af Centralasien.

For det serbiske formandskab i 2015 vil Ukraine-krisen udgøre den største enkeltstående udfordring. Serbien, der traditionelt har haft et særligt forhold til Rusland, og som samtidig er et EU-kandidatland, står overfor en stor opgave med at videreføre det schweiziske formandskabs engagement. 2015 bliver også året, hvor formandskabstrojkaen, Schweiz, Serbien og Tyskland, vil søge at tage hul på de bredere spørgsmål om fremtiden for europæisk sikkerhed. En dagsorden, som Tyskland som kommende OSCE-formandskab i 2016 har indikeret, at man ønsker at give særlig opmærksomhed.

**1. OSCE-ARBEJDET I 2014***1.1. Ukraine-krisen som det altdominerende tema*

Krisen i Ukraine var det altdominerende tema for OSCE i 2014 og er derfor hovedemnet i denne redegørelse. Ruslands aggression i Ukraine, og den ulovlige annektering af Krim-halvøen, udgjorde et brud med FN's Charter og de grundlæggende OSCE-principper og -værdier om staters territoriale integritet, suverænitet, frihed og politiske uafhængighed som fastlagt i Helsingforslutakten fra 1975.

Det schweiziske OSCE-formandskab udviste igennem 2014 stort lederskab. Det lykkedes formandskabet at samle den nødvendige konsensus i OSCE-kredsen om vigtige OSCE-indsatser i Ukraine med det overordnede formål at fremme fred, stabilitet og sikkerhed. Kravet om konsensus indebar imidlertid, at Rusland fik stor indflydelse på, hvordan og hvornår OSCE kunne handle. Men inden for de mulige politiske rammer udfoldede OSCE sin værktøjskasse og anvendte de mekanismer til konflikthåndtering og -løsning, som OSCE har udviklet gennem årene, jf. også gennemgangen af OSCE's indsats i afsnit 2. På visse områder kunne der iværksættes mindre OSCE-indsatser uden konsensus. Det viste sig særligt nyttigt i den første fase af krisen, hvor OSCE's institutioner og sekretariat, baseret på frivillige bidrag, var aktive på jorden i Ukraine med kort varsel, og hvor det tilidsskabende Wien-dokument inden for OSCE's militære del var afsæet for inspektioner og besøg i Ukraine. Krisen viste også OSCE's værdi som det eneste regionale sikkerhedspolitiske forum for en løbende dialog mellem konfliktparter og det internationale samfund i øvrigt.

Ukraine-krisen påvirkede det løbende arbejde og satte i høj grad dagsordenen i OSCE, både politisk og tematisk. Flere initiativer og processer blev aflyst eller stillet i bero. Der var ingen fremskridt i Helsinki+40 processen om en markering i 2015 af 40-året for Helsingforslutakten og ambitionsniveauet herfor blev væsentligt reduceret. Arbejdet i OSCE's militære dimension (Forum for Security Cooperation) var i særlig grad påvirket af krisen. Der var ingen fremdrift i

OSCE-arbejdet vedrørende moderniseringen af det vigtige tillidsskabende Wien-dokument. Uformelle drøftelser blandt NATO-lande om fremtiden for konventionelle våbenkontrolregimer i Europa blev indstillet. Trods krisen fortsatte implementeringen af de tillidsskabende mekanismer i Wien-dokumentet og inden for »Open Skies« samarbejdet.

Krisen havde også en afledt effekt på de internationale forhandlinger om Europas frosne konflikter Moldova (Transnistrien), Aserbajdsjan (Nagorno-Karabakh) og Georgien (Abkhasien og Sydossetien), hvor OSCE har en rolle at spille, og hvor der ikke blev gjort fremskridt i 2014.

OSCE's arbejde i felten via de 15 feltmissioner på Balkan, i Østeuropa, Kaukasus og Centralasien var, med undtagelse af de to missioner i Ukraine og grænsemissionen i Rusland ved den russisk-ukrainske grænse, ikke påvirket af Ukraine-krisen. OSCE fortsatte her en betydningsfuld indsats, f.eks. inden for retsvæsen og politi, god regeringsførelse, integration af mindretal og demokrati-fremme. I afsnit 1.4 omtales OSCE's engagement i Centralasien, der har været tillagt prioritet fra dansk side.

Fra dansk side var der fra starten af Ukraine-krisen stor opbakning til OSCE's engagement i landet. I kraft af medlemskredsen, organisationens neutralitet og de mekanismer OSCE har opbygget til konflikthåndtering og -løsning, blev OSCE vurderet til at kunne spille en væsentlig rolle. Den politiske støtte blev bakket op af en lang række danske bidrag – både finansielle og med personale – til OSCE's indsatser. Som EU *chef-de-file* for Ukraine ved OSCE havde Danmark en særlig rolle i at formulere og fremme EU's synspunkter i OSCE-møderne i Wien. Det var med til at styrke den danske profil.

### 1.2. Ministermødet i Basel

Krisen i Ukraine og Ruslands rolle heri blev det altdominerende emne på det årlige OSCE-ministermøde, der fandt sted i Basel den 4.-5.-december 2014. Der var rekorddeltagelse med 53 ministre. Rusland stod isoleret på mødet i fremstillingen af sit narrativ om Ukraine-krisen. Fra vestlig side blev afgivet mange robuste indlæg med støtte til Ukraine, omtale af Ruslands aggression og stor anerkendelse af det schweiziske OSCE-formandskabs rolle. Disse elementer var også centrale i det danske indlæg (vedlagt som annex 3). Der var fra alle sider, også Ukraine og Rusland, markant opbakning til OSCE's engagement i Ukraine og brugen af OSCE's mekanismer og værktøjer. På mødet lancerede OSCE-formandskabet oprettelsen af et panel af vismænd (Panel of Eminent Persons) til at fremkomme med anbefalinger om fremtiden for europæisk sikkerhed, jf. i øvrigt afsnit 3.

I modsætning til tidligere års ministermøder var fokus ikke på de beslutninger og erklæringer, der blev vedtaget på mødet. Fra alle sider, med undtagelse af Rusland, blev der lagt vægt på, at ministermødet ikke kunne være »business as usual«. Det påvirkede også ambitionsniveauet. I OSCE's menneskelige dimension opnåede man ingen resultater og på det politisk-militære område var resultaterne meget beskedne.

### 1.3. Arbejdet i den menneskelige dimension

Ukraine satte sit præg på arbejdet i den menneskelige dimension i 2014. Ukraine-krisen bidrog til at cementere de skillelinier mellem Rusland og Vesten, der i de senere år har præget samarbejdet om menneskerettigheder og demokrati som følge af udviklingen i Rusland med stadigt vanskeligere kår for civilsamfundet og for frie medier. Udviklingen i Aserbajdsjan

bidrog også til at vanskeliggøre OSCE-samarbejdet på disse områder.

Forhandlingerne i den menneskelige dimension forud for Ministerrådsmødet i Basel blev vanskelige. Vestlige lande forsøgte at rette fokus på emner relevante for Ukraine-krisen, herunder ved fremlæggelse af beslutningsudkast om fundamentale friheder og om tortur. Bekæmpelsen af tortur var en vigtig prioritet for OSCE-formandskabet, og Danmark spillede en særlig rolle i formuleringen af en ambitiøs tekst i sin rolle som EU *chef-de-file* på tortur. I sidste ende var det dog ikke muligt at opnå konsensus om torturteksten som følge af modstand fra Rusland, Hviderusland og Usbekistan. Rusland fremlagde som modsvar på de vestlige forslag tekster om bl.a. racisme og nynazisme, der dog ikke blev realitetsbehandlet.

OSCE's tre uafhængige institutioner (OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR), Højkommissæren for Nationale Mindretal (HCNM) og Mediefrihedsrepræsentanten) rettede i løbet af 2014 deres fokus mod Ukraine.

ODIHR deltog i en menneskerettighedsmission til Ukraine i marts og april og arbejdede gennem året med en styrkelse af civilsamfundet i Ukraine. ODIHR bidrog med rådgivning om visse lovforslag, monitorering af retssager samt ved udarbejdelsen af retningslinjer om diverse OSCE-forpligtelser. Udover gennemførelsen i Ukraine af to af de største valgobservationsmissioner nogensinde udførte ODIHR også valgobservationer i Moldova, Usbekistan, Bulgarien, Bosnien, Tyrkiet, Makedonien, Serbien og Ungarn. Michael Georg Link (Tyskland) blev valgt som ny direktør for ODIHR og overtog stillingen 1. juli 2014. Som tidligere tysk statssekretær, medlem af forbundsdagen (FDP) og medlem af OSCE's parlamentariske forsamling gennem flere år har Link et solidt kendskab til OSCE, og er blevet en stærk profil for ODIHR.

Højkommissæren for Nationale Mindretal (Astrid Thors, Finland) gennemførte i 2014 besøg til bl.a. Serbien, Letland og de centralasiatiske lande. Her var fokus særligt på adressering af mindretalsbehov, bl.a. gennem sprogundervisning og politiske reformer. Højkommissæren havde også fokus på Ukraine, herunder arbejdet med en ny sproglov, og rettede en særlig opmærksomhed mod det pres og den forfølgelse som Krim-tatarerne og ukrainsksindede var udsat for på Krim. Højkommissæren deltog sammen med ODIHR i menneskerettighedsmissionen i foråret 2014. Hun fik ikke adgang til Krim efter den russiske annektering.

OSCE's Mediefrihedsrepræsentant (Dunja Mijatovic, Bosnien-Hercegovina) var yderst aktiv i 2014. Hun fremlagde regelmæssigt skarpe indlæg i OSCE's formelle fora og gjorde offentligheden opmærksom på bekymrende udviklinger for mediefriheden i OSCE's område, herunder gennem regelmæssige pressemeddelelser og konferencer om mediefrihed. Hun rettede en enkelt gang kritik mod Danmark for tildelingen af en bøde til tre journalister for deres kritik af Boligadministratorerne A/S i en radioudsendelse. Situationen i det østlige Ukraine fik stor opmærksomhed i mediefrihedsrepræsentantens publikationer og indlæg, særligt vedrørende sikkerhed for journalister og benyttelsen af propaganda. Hun afholdt fire rundbordsmøder for ukrainske og russiske journalistforbund. Formålet med møderne var at facilitere en dialog mellem journalister fra de to lande samt definere tiltag til at øge journalisters professionalisme og sikkerhed.

OSCE's tre repræsentanter for henholdsvis bekæmpelse af racisme, xenofobi og diskrimination mod kristne og andre religioner, bekæmpelse af antisemitisme, og bekæmpelse af in-

tolerance og diskrimination mod muslimer aflagde i september 2014 besøg i Danmark og mødtes med danske myndigheder, herunder Justitsministeriet og Folketingets Ombudsmand, samt en række NGO'er. På dagsordenen var bl.a. forholdene for de jødiske og muslimske samfund i Danmark. Besøget, der blev gennemført i samarbejde med Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS, er mundet ud i en rapport, der forventes at udkomme i marts 2015.

#### 1.4. OSCE's engagement i Centralasien

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 tilfælde autoritære styreformere store – og voksende – udfordringer på demokrati- og menneskerettighedsområdet.

Der er 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 har gennem de senere år arbejdet for et forstærket OSCE-fokus på Centralasien. Begenhederne i Ukraine har i 2014 naturligt nok trukket store veksler på OSCE's ressourcer, og i det lys har det været vanskeligt at styrke organisationens indsats i Centralasien, såvel som andre steder. Til trods herfor har OSCE også i 2014 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.

#### 1.5. Dansk OSCE-bistand i Kirgisistan og Tadsjikistan

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. Missionen blev etableret i 2010 og udgør det internationale samfunds mest håndgribelige reaktion på de voldelige sammenstød i 2010 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. 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 konfliktforebyggelse og -løsning. 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 grænsekontrollområdet. Dette skyldes især, at landet har en 1400 kilometer lang, mestendels ubevogtet grænse til Afghanistan, hvilket indebærer væsentlige sikkerhedsrisici for både Tadsjikistan selv og den øvrige region. De seneste år har således været vidne til en række 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), heriblandt Afghanistan. Akademiet yder således et positivt bidrag på et helt centralt område for den fremtidige sikkerhed og stabilitet i regionen, hvilket er understreget i eksterne undersøgelser.

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 kontroversielt og sigter både på forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings, mens det samtidig betoner retten til religions- og ytringsfrihed. Frygten for radikaliserings er reel i Tadsjikistan såvel som i de andre lande i Centralasien, om end fænomenet langt fra er fuldt dokumenteret.

Danmark søger endvidere at styrke det arbejde, der er forankret hos OSCE's Højkommissær for Nationale Mindretal. Som i Ukraine er mindretals-problematik et potentielt konfliktområde i flere af de centralasiatiske lande, og Danmark har i 2014 ydet støtte til Højkommissærens kontor til at gennemføre et program vedr. fremme af nationale mindretalsretigheder i Tadsjikistan og Kirgisistan.

## 2. OSCE'S ENGAGEMENT I UKRAINE GENNEM 2014

### 2.1. Perioden forud for Ruslands ulovlige annektering af Krim

De to første måneder af 2014 var præget af Maidan-urolighederne og den voldelige fremfærd overfor demonstranterne. OSCE-formandskabet tilbød den ukrainske regering ekspertise i at fremme dialog mellem regeringen og oppositionen, men der var ikke interesse herfor.

Den 21. februar flygtede præsident Janukovitj ud af Kiev. Tre dage senere adresserede OSCE-formanden, den schweiziske præsident Burkhalter, FN's Sikkerhedsråd og fremsatte forslag om, at OSCE kunne indtage en støttende rolle for Ukraine i landets overgangsfase. Burkhalter foreslog oprettelsen af en international kontaktgruppe. Han annoncerede, at et OSCE-team ville blive sendt til Ukraine for at vurdere behovet for en OSCE-indsats. Den ukrainske regering blev opfordret til at invitere ODIHR til at gennemføre en menneskerettighedsmission. Burkhaltes udspil blev afsæet for en række kommende OSCE-indsatser i Ukraine.

I slutningen af februar voksende spændingerne på Krim, hvor russiske tropper forlod deres permanente baser og indledte militære operationer. OSCE's Højkommissær for Nationale Mindretal aflagde besøg i Ukraine, herunder på Krim, i begyndelsen af marts. I en udtalelse den 6. marts udtrykte hun alarm over risikoen for voldelig konflikt på Krim og dets mulige effekter på alle samfundsgrupper, herunder særligt Krim-tatarerne og etniske ukrainere. Højkommissæren rapporterede fra sit besøg i Kiev og på Krim, at hun ikke havde fundet beviser for krænkelse af eller trusler mod russisk-talendes rettigheder.

I marts måned pågik intense konsultationer i OSCE om oprettelsen af en OSCE-monitoreringsmission i Ukraine. Rusland blokerede. I stedet iværksattes en række andre mindre projekter efter invitation fra Ukraine, der ikke krævede OSCE-konsensus, og som direkte eller indirekte havde til formål at få internationale »øjne og ører« på jorden i Ukraine.

Den 3. marts inviterede Ukraine ODIHR og HCNM til at forestå en menneskerettighedsmission til Ukraine. Projektet

blev finansieret af frivillige bidrag fra Danmark (60.000 euro), Norge, Sverige, Finland og Canada og blev indledt den 6. marts. Den afsluttende rapport bekræftede, at den russisk-talende del af befolkningen hverken var eller havde været truet, og at det var destabiliseringen, som Rusland og bevæbnede grupper stod bag, der førte til en stigning i menneskerettighedskrænkelser og ledte til en vanskelig situation for etniske ukrainere og tatarer på Krim. Rusland tog afstand fra rapportens konklusioner, som man fandt misledende.

Den 20. marts blev med kort varsel og på invitation fra Ukraine et projekt iværksat om national dialog, der blev finansieret med bidrag fra Tyskland, Østrig, Norge, Japan og Danmark (50.000 euro). Projektet blev gennemført af OSCE's projektkoordinator i Ukraine. Projektet fremkom med en række anbefalinger til, hvordan Ukraine kunne organisere en national dialog mellem forskellige samfundsgrupper. Anbefalingerne lå til grund for afviklingen af en række rundbordsmøder, støttet af projektet, forud for præsidentvalget den 25. maj.

Fra starten af marts og på invitation fra Ukraine deltog Danmark i en række inspektioner og besøg af militære eksperter inden for rammerne af OSCE's tillidsskabende Wien-dokument. Danmark var leder af et sådant besøg i perioden 20. marts-3. april. Formålet var at indhente informationer om situationen i konfliktområdet, sikre international tilstedeværelse samt demonstrere støtte til Ukraine. Det lykkedes ikke for disse missioner at få adgang til Krim. En dansk gæsteinspektør blev sammen med et tysk-ledet inspektionshold tilbageholdt af bevæbnede separatister i perioden 22. april-2. maj.

Inden for rammerne af Wien-dokumentet forsøgte Ukraine i marts og flere gange senere i 2014 at få Rusland til at redegøre for, hvad Ukraine så som mistænkelig militær aktivitet i grænseområdet til Ukraine. Men Rusland gav ikke fyldestgørende svar og valgte flere gange ikke at deltage i de konsultationer som Ukraine udbad sig.

## 2.2. Efter den ulovlige annektering af Krim

Den 21. marts, dagen efter den russiske Duma ratificerede aftalen om annekteringen af Krim, indvilgede Rusland i etableringen af en OSCE-monitoreringsmission (Special Monitoring Mission (SMM)) i Ukraine. Missionen fik til formål at observere og rapportere om sikkerhedssituationen, menneskerettigheds- og minoritetsspørgsmål samt facilitere dialog. Der blev opnået enighed om, at SMM skulle have baser i ni regioner i det østlige, sydlige (men ikke på Krim som følge af russisk modstand) og vestlige Ukraine samt et hovedkvarter i Kiev. I mandatet blev indskrevet et loft på max. 500 observatører. SMM viste sig at blive den mest komplekse operation OSCE har stået for i mere end 15 år.

Dagen efter beslutningen var de første OSCE-eksperter fremme i Kiev og begyndte arbejdet med at etablere SMM. Tre dage senere var de første hold observatører blevet trænet og deployeret til de ni baser samt Kiev. OSCE modtog megen anerkendelse for den hurtige deployering af SMM. Danmark var blandt de første lande til at nominere og deployere personale til SMM. Danmark bidrog gennem året med frivillig finansiering på i alt 6 mio. kr. udover bidrag til finansiering via OSCE's budget. Ved årets udgang var ca. 15 danske observatører deployeret til SMM.

I april og maj blev situationen forværret i dele af det østlige Ukraine, hvor bevæbnede separatister begyndte at besætte offentlige bygninger, og hvor voldshandlinger og menneskerettighedskrænkelser blev rapporteret af SMM. På den bag-

grund mødtes repræsentanter for EU, USA, Ukraine og Rusland i Geneve den 17. april og vedtog den såkaldte Geneveerklæring om Ukraine. SMM blev anmodet om at indtage en ledende rolle i at assistere de ukrainske myndigheder med at gennemføre tiltag til deeskalering, herunder afvæbning af illegale grupper. Udviklingen på jorden tillod imidlertid ikke SMM at løfte opgaverne.

## 2.3. Præsidentvalget i Ukraine

Der afholdtes præsidentvalg i Ukraine den 25. maj, der blev overvåget af en af de største OSCE/ODIHR-valgobservationsmissioner nogensinde med 1.200 observatører fra 49 lande, heraf 37 fra Danmark. Herudover bidrog OSCE's parlamentariske forsamling med 116 observatører. Som følge af urolighederne i dele af det østlige Ukraine kunne der ikke afholdes valg ved 24 ud af 36 valgsteder i Donetsk- og Luhansk-regionerne.

Valgobservationsmissionen konkluderede bl.a., at valget var karakteriseret af en høj valgdeltagelse og en klar besluttsomhed fra myndighederne til at afvikle et oprigtigt valg i overensstemmelse med internationale forpligtelser og med respekt for fundamentale friheder i størstedelen af landet. Fra dansk side støttedes med et bidrag på 1 mio. kr. et OSCE-valgstøtteprojekt gennemført af OSCE's projektkoordinator i Ukraine med henblik på at træne embedsmænd og tilforordnede og oplyse vælgerne om deres rettigheder.

## 2.4. Minsk-aftalerne og grænseovervågning – nye opgaver for OSCE

Situationen i det østlige Ukraine blev forværret henover sommeren, hvor separatister søgte at konsolidere kontrol med stadig større områder. En gruppe SMM-observatører, herunder én dansker, blev tilbageholdt af separatister i én måned inden det lykkedes SMM at sikre en frigivelse.

På et møde i Berlin den 2. juli vedtog udenrigsministrene fra Tyskland, Frankrig, Ukraine og Rusland («Normandiet-formatet») en erklæring, hvori der blev lagt op til en overvågningsindsats af to grænseposter på den russiske side af den ukrainsk-russiske grænse, hvor separatisterne havde overtaget kontrollen på den ukrainske side. Den 24. juli vedtog OSCE oprettelsen af en observatørmision (OM) med meget begrænset mandat og størrelse ved de to russiske grænseposter Gukovo og Donetsk. OM har siden rapporteret om observationer ved de to poster, der dækker en distance på 40 meter ud af den grænsestrækning til Rusland, hvor de ukrainske myndigheder ikke har kontrol, på ca. 400 km. Fra vestlig og ukrainsk side har man forsøgt at udvide missionen, hvilket gang på gang er blevet blokeret af Rusland. I juli blev der oprettet den såkaldte Trilaterale Kontaktgruppe med deltagelse af Ukraine, Rusland og OSCE-formandskabet.

Den 17. juli blev det malaysiske passagerfly MH17 skudt ned over separatistkontrolleret område. Som den eneste internationale tilstedeværelse på jorden med mulighed for at facilitere adgang til området fik SMM en vigtig opgave med at bistå internationale eksperter.

I juli og august søgte ukrainske styrker at genvinde kontrollen med dele af det besatte område. Der udbrød meget hårde kampe i slutningen af august efter en separatistoffensiv. På den baggrund mødtes den Trilaterale Kontaktgruppe med repræsentanter for separatisterne i Minsk den 5. september og indgik Minsk-protokollen. Sammen med det efterfølgende Minsk-memorandum af den 19. september fastlagde disse aftaler nye opgaver for SMM. SMM fik til opgave at overvåge og verificere en våbenhvile, tilbagetrækning af tun-

ge våben og overvåge grænsen mellem Ukraine og Rusland. SMM besluttede derfor at styrke kapaciteten med flere observatører og benytte droner til at assistere overvågningsindsatsen.

Som følge af manglende efterlevelse af Minsk-aftalerne fik SMM ikke mulighed for at løfte opgaverne som forudset, men rettede fokus mod at overvåge brud på våbenhvilen. SMM bidrog desuden i forbindelse med fangeudveksling, forhandling om lokale våbenhviler samt facilitering af adgang for nødhjælp og internationale delegationer. I hele perioden blev SMM begrænset i sin bevægelsesfrihed. SMM blev afskåret fra at overvåge dele af det separatistkontrollerede område, herunder ved grænsen til Rusland, og ofte måtte SMM kun patruljere med ledsagelse af separatister. Sikkerhedssituationen satte også grænser for, hvor SMM kunne færdes.

### 2.5. Parlamentsvalg i Ukraine og såkaldte lokalvalg i dele af Donetsk og Luhansk-regionerne

Der afholdtes parlamentsvalg i Ukraine den 26. oktober 2014, der blev overvåget af en OSCE/ODIHR-valgobservationsmission med 756 observatører fra 41 lande. Danmark bidrog med 5 langtid- og 24 korttidsobservatører. Herudover bidrog OSCE's parlamentariske forsamling også med observatører. Det var muligt, trods urolighederne i dele af det østlige Ukraine, at afholde valg i 12 af de 21 valgdistrikter i Donetsk-regionen og i 5 af de 11 distrikter i Luhansk-regionen.

Valgobservationsmissionen konkluderede bl.a., at valget markerede et vigtigt fremskridt i Ukraines forhåbning om at afvikle demokratiske valg i overensstemmelse med internationale forpligtelser og respekt for fundamentale friheder. Dog var valgdeltagelsen på 52 % under gennemsnittet ift. de tre seneste parlamentsvalg, hvilket kun til dels kunne tilskrives konflikten i dele af det østlige Ukraine.

Den 2. november 2014 afholdt separatister såkaldte lokalvalg i dele af Donetsk- og Luhansk-regionerne i strid med ukrainsk lov og med Minsk-memorandummet fra september. Der var ingen uafhængig international overvågning af handlingen, der blev mødt med skarp kritik fra store dele af det internationale samfund, herunder fra OSCE-formandskabet.

## 3. PERSPEKTIVER FOR OSCE I 2015

I 2015 står OSCE overfor store udfordringer, der skal løftes under serbisk formandskab. OSCE's engagement i Ukraine bliver den største enkeltstående udfordring for Serbien. Under sit formandskab i 2014 drog Schweiz fordel af sin neutralitet, og blev af konfliktens parter set som en »honest broker«. Samtidig kunne Schweiz bakke formandskabet op med betydelige ressourcer. Serbien, der traditionelt har været allieret med Rusland, og i øvrigt er EU-kandidatland, har et noget andet udgangspunkt. Det er formentlig også grunden til, at Serbien tillægger OSCE-trojkaen (Schweiz, Serbien og Tyskland) stor vægt i arbejdet med Ukraine.

OSCE har fået en meget vigtig rolle at spille i Ukraine, og er trådt i karakter som en regional sikkerheds- og samarbejdsorganisation. OSCE har den største internationale tilste-

deværelse i landet, herunder i de separatistkontrollerede områder. Men engagementet har også demonstreret OSCE's begrænsninger og sårbarhed, både politisk og kapacitetsmæssigt. Disse forhold vil også i 2015 kræve stor opmærksomhed. Skal OSCE bevare sin legitimitet, må upartiskhed og OSCE-principper ligge til grund for arbejdet. Det er f.eks. en udfordring for organiseringen af SMM's overvågningsindsats at undgå, at SMM derved kommer til at bidrage til en cementering af en ny frosen konflikt.

Ukraine-krisen vil også præge andre dele af OSCE-arbejdet og Serbien har måttet reducere ambitionsniveauet på andre områder væsentligt. Serbien havde tidligere en forventning om, at formandskabet særligt ville komme til at koncentrere sig om markeringen af 40-året for Helsingforslutakten, herunder i form af den iværksatte Helsinki+40 proces. Det var på tale med et OSCE-topmøde og et muligt nyt grundlæggende dokument for organisationen. Med Ukraine-krisen synes det ikke realistisk at videreføre disse ambitioner. Nu tales om en uformel ceremoni i Helsingfors til sommer.

På det militære område er der også betydelige udfordringer. Store dele af konventionel våbenkontrol (CFE-aftalen) implementeres ikke vis-à-vis Rusland, da Rusland er trådt ud af CFE-aftalen. Begrænsningerne for Wien-dokumentets anvendelse står tydeligt efter Ukraine-krisen, og der er ingen politisk vilje fra russisk side til en substantiel modernisering af dokumentet.

Udviklingen i Rusland på områder, der ligger inden for OSCE's menneskelige dimension, er blevet forværret. De svære vilkår for civilsamfundet og frie medier har også betydning for den linie, der lægges i russisk udenrigspolitik i samarbejdet på disse områder. Det slår igennem på OSCE-samarbejdet, hvor det pga. russisk modstand bliver stadig sværere at få en substantiel debat om fundamentale friheder og opnå resultater i det løbende arbejde i den menneskelige dimension. Der er ingen forventning om, at der kan opnås fremskridt under det serbiske formandskab.

Der er indledt en debat om fremtiden for europæisk sikkerhed. OSCE-trojkaen har nedsat et panel af eminente personer under ledelse af den tyske ambassadør Wolfgang Ischinger til at fremkomme med anbefalinger. Panelet skal fremkomme med en rapport om erfaringer fra Ukraine-krisen midt på året (forud for en uformel ceremoni om 40-året for Helsingforslutakten) og en anden om fremtiden for europæisk sikkerhed sidst på året (forud for OSCE-ministermødet i Beograd). Der er lagt op til, at det tyske OSCE-formandskab i 2016 vil tage panelets arbejde videre. Panelet er ikke et OSCE-panel, bl.a. som følge af skepsis blandt flere vestlige delegationer. Rusland ser panelet og debatten om europæisk fremtid som en lejlighed til at udfordre europæisk sikkerhedsarkitektur. Denne debat kommer til at køre i sit eget spor, men der kan ikke undgås spill-over til OSCE-samarbejdet.

---

Hermed slutter redegørelsen.

---