

FOLKETINGSTIDENDE G

FOLKETINGET



Redegørelse nr. R 8 (28/2 2017)

Folketinget 2016-17

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 28/2 17 om OSCE, Østersø-samarbejdet, Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri. (Redegørelse nr. R 8).

1. INDLEDNING

Regeringen har i samråd med et flertal af Folketingets partier besluttet, at regeringen på det udenrigspolitiske område bl.a. vil sende en skriftlig redegørelse om udvalgte internationale organisationer. Regeringen har på den baggrund udarbejdet denne redegørelse, som erstatter de selvstændige redegørelser om det nordiske samarbejde, OSCE, Østersø-rådssamarbejdet samt Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri.

2. DET NORDISKE SAMARBEJDE

Det kræver et tidssvarende nordisk samarbejde og en fortsat modernisering af de nordiske institutioner at udnytte potentialet i samarbejdet til fulde. Reformarbejdet er i gang og fortsætter på tværs af de mange involverede sektorområder, så det brede nordiske samarbejde fortsat er på rette spor – også i forhold til fremtidens udfordringer.

Det har de seneste år været et bredt ønske hos de nordiske regeringer, at ministrenes samarbejde i Nordisk Ministerråd skal være mere aktuelt og politisk relevant og derved bedre komplementere det store arbejde, der foregår på teknisk niveau i alle sektorer. Det var baggrunden for *Nyt Norden-reformpakken* fra 2014, hvis hovedelementer var et mere transparent og fokuseret nordisk budget, et effektivt sekretariat, målrettet brug af nordiske projekter og ejerstyring af de nordiske institutioner. Det samme ønske var baggrunden for, at det finske formandskab i 2016 igangsatte »Nyt Norden 2.0«-reform- og moderniseringsprocessen, der bygger videre på erfaringerne siden 2014.

Efter en forudgående proces med bl.a. inddragelse af højniveaurepræsentanter fra medlemslandene vedtog de nordiske samarbejdsministre i september 2016 en reform, hvis hovedelementer er, at Norden skal være verdens mest integrerede region, at erhvervslivet og civilsamfundet skal involveres mere i det nordiske arbejde, at statsministrene i større grad skal udstikke politiske retningslinjer for organisationens virke, og at det skal være lettere at omprioritere midler på budgettet med henblik på at adressere aktuelle, pludseligt opståede problemstillinger. Arbejdet med implementering af anbefalingerne fortsætter nu – ikke mindst i fagministerrådene – og reformen vil blive udrullet i løbet af de kommende år.

Regeringen støtter ambitionen om, at Norden skal være verdens mest integrerede region til glæde for såvel borgere som virksomheder. *Fjernelse af udvalgte grænsehindre* var

derfor også en prioritet under det danske formandskab for Nordisk Ministerråd, hvor man i oktober 2015 fik vedtaget en erklæring, der lagde op til større inddragelse og dialog med de nordiske erhvervsorganisationer og arbejdsmarkedets parter i Norden. Det finske formandskab har i 2016 fulgt op på dette arbejde, og regeringen har holdt løbende kontakt til arbejdsmarkedets parter og de danske erhvervsorganisationer med henblik på at identificere grænsehindre og drøfte, hvordan de bedst søges løst. Primo januar 2016 overtog tidligere MF Kim Andersen (V) posten som dansk repræsentant i Det nordiske Grænsehindringsråd fra tidligere minister Ole Stavad (S).

Der er som bilag (ikke optrykt her) til denne redegørelse udarbejdet en status for gennemførelsen af aftalen mellem Regeringen og Folketinget fra april 2013 om fjernelse af grænsehindre i Norden. Bilaget (ikke optrykt her) beskriver de danske myndigheders arbejde med en række udvalgte grænsehindre med et særligt dansk islæt og skal ses som et supplement til de grænsehindre, som Grænsehindringsrådet har valgt at prioritere.

De nordiske statsministre vedtog i 2015 at lancere et *nyt statsministerinitiativ* »Nordiske løsninger på globale samfundsudfordringer«, der skal løbe i 2017-2019. Der er afsat 30 mio. DKK i Nordisk Ministerråds budget og forventes desuden medfinansiering på minimum samme beløb fra andre private og offentlige institutioner. Initiativet fokuserer på tre temaer: *Nordic Green*, der har til formål at demonstrere og eksportere nordiske løsninger inden for bæredygtig byudvikling og fremme innovative nordiske energi- og klimaløsninger; *Nordic Food and Welfare*, der har til formål at udnytte nordiske styrker og erfaringer inden for ernæring og Ny Nordisk Mad og fremme innovative nordiske velfærdsløsninger; og *Nordic Gender Effect*, der har til formål at fremme den globale efterspørgsel efter nordiske løsninger inden for ligestilling og arbejdsmarked. Under disse overskrifter vil initiativet have fokus på vækstøkonomier og regionale områder med et stort potentiale for eksport og fællesnordisk samarbejde, og hvor nordiske løsninger og erfaringer kan komme i spil.

I relation til *aktiviteter rettet mod andre lande eller fora* iværksatte Finland i 2016 initiativet »Mere nordisk nytte i EU« for at definere, i hvilket omfang og hvordan Nordisk Ministerråd skal beskæftige sig med EU-dagsordenen. Identifikation af evt. fælles nordiske interesser i kommende EU-sager vil finde sted i fagministerrådene, og tilrettelæggelsen og udførelsen af evt. fælles policy-initiativer vil blive varetaget af de nordiske lande, der er medlem af EU.

De nordiske lande har samarbejdet med de baltiske lande siden deres genvundne uafhængighed for 25 år siden bl.a. gennem oprettelse af nordiske informationskontorer i alle tre lande. I de senere år har Nordisk Ministerråd arbejdet aktivt for at støtte uafhængige russisksprogede medier i Baltikum. Nordisk Ministerråds kontorer i Baltikum forvalter projektet, hvis overordnede formål er at støtte, fremme og konsolidere de uafhængige russisksprogede medier i de baltiske stater og udbrede færdigheder i mediekritisk holdning til nyheder og

information. Dette arbejder fortsætter og styrkes i årene fremover.

De nordiske lande har i regi af Nordisk Ministerråd også andre aktiviteter uden for Norden. Bl.a. har man siden 2009 haft et program rettet mod Nordens naboer i vest. Også i Kina har man aktiviteter bl.a. med fokus på turisme. Nordisk Ministerråd fastholder også sit fokus på Rusland, herunder i forhold til civilsamfund, journalsamarbejde, parlamentarisk samarbejde og samarbejde inden for forskning og udvikling, selvom de overordnede rammer for samarbejdet er blevet foræret de seneste år.

Nordisk Ministerråds kontorer i Nordvestrusland, der formelt har status som russiske NGO'er, er således fortsat registreret som »udenlandsk agent« i henhold til russisk lovgivning. Ministerrådet har påklaget registreringen, og sagerne verserer ved de russiske domstole. Kontorerne i Skt. Petersborg og Kaliningrad er nu kraftigt nedskalerede. I den nuværende generelle politiske situation forventes Ministerrådets bestræbelser på at opnå en fremtidig ændret status for kontorerne ikke at stå over for noget umiddelbart forestående gennembrud.

Regeringens resultater på det nordiske område samt perspektiver for det videre arbejde

Regeringen finder, at det nordiske samarbejde skal udnyttes bedre til at promovere nordiske løsninger og værdier i verden. Det er understreget i regeringsgrundlaget og udmøntes aktivt bl.a. inden for det formelle samarbejde i Nordisk Ministerråds fagministerråd. I det følgende opsummeres arbejdet i og perspektiverne for udvalgte fagministerråd:

På *beskæftigelsesområdet* afleverede forhenværende minister og EU-kommissær Poul Nielson i juni 2016 sin strategiske analyse af arbejdslivsområdet til det finske formandskab. Analysen beskriver udfordringerne for det nordiske samarbejde på beskæftigelsesområdet og kommer med 14 forslag til styrket samarbejde. Fokus for arbejdet vil i den kommende tid være på fremtidens arbejdsmarked i lyset af bl.a. teknologændringer og sektormæssige strukturforandringer. De nordiske ministre for arbejdsliv tog på ministermødet i november fat på at drøfte rapporten og har i første omgang identificeret de forslag, som man vil arbejde videre med indtil næste Ministerråd for Arbejdsliv i 2017.

På *integrationsområdet* præsenterede Nordisk Ministerråd i forbindelse med Nordisk Råds session i København den 1.-3. november 2016 et nyt samarbejdsprogram. Fokus vil være på erfaringsudveksling og udvikling af ny viden. Allerede i 2016 havde programmet et omfang på ca. 12 mio. kr. En række planlagte aktiviteter i 2017 er endnu ikke endeligt budgetlagt, men der forventes et samlet budget på ca. 15 mio. kr. Det finske formandskab afholdt den 25. november 2016 et uformelt ad hoc ministermøde med ministre med ansvar for integrationssspørgsmål. Et nyt uformelt ministermøde ventes afholdt i løbet af 2017.

På *kulturområdet* er der fokus på fællesnordisk kultur og samarbejde, som i 2017 udmønter sig i den fællesnordiske kultursatsning Nordic Matters på Southbank Centre i London. Derudover har det været en strategisk målsætning at prioritere børne- og ungekultur for at styrke de yngre nordboeres nordiske kultur- og sprogforståelse. På dansk initiativ har man afsat midler til et projekt om »børn, unge og sprog i Norden«, som udmøntes over tre år fra og med 2016 gennem en eksisterende nordisk institution. Fokus i det kommende arbejde vil også være på, hvordan kultur- og frivilligsektoren

kan bidrage til at løse nogle af de udfordringer, de nordiske lande står overfor på flygtningeområdet.

På *miljøområdet* har de nordiske lande politisk og økonomisk støttet et globalt forslag om tiltag vedrørende marint plast og mikroplast. Norden markerede sig også på United Nations Environment Assembly (UNEA2) med en ministererklæring, der understregede betydningen af en stærk international miljøpolitik og miljøadministration med UNEA og FN's Miljøprogram (UNEP) som ledende fora.

De nordiske *energiministre* har besluttet, at der skal gennemføres en strategisk gennemlysning af det nordiske energisamarbejde med fokus på, hvilken rolle det nordiske energisamarbejde skal spille i de kommende 5 til 10 år blandt andet i forhold til tilrettelæggelsen af national energipolitik, men også i forhold til samarbejdet i EU og andre internationale såvel som regionale samarbejdsfora. Den finske forretningsmand Jorma Ollila står i spidsen for arbejdet, hvor den færdige rapport ventes præsenteret i marts 2017.

Inden for det nordiske *klima- og energisamarbejde* etablerede man en nordisk pavillon ved COP22 i Marrakesh, hvor de nordiske ambassader afholdt en fælles nordisk-marokkansk konference om bæredygtige byer.

Der er også fokus på Arktis. Det overordnede formål i Nordisk Ministerråds arktiske samarbejdsprogram 2015-17 er bæredygtig udvikling inden for fire fokusområder: Befolkningen, bæredygtig erhvervsudvikling, miljø, natur og klima samt uddannelse og kompetenceudvikling. De nordiske lande er enige om, at Arktisk Råd er det primære forum for arktiske spørgsmål. Det nordiske samarbejde ses derfor som et supplement til arbejdet i Arktisk Råd.

Det Nordiske Samarbejdsprogram for Innovation og Erhvervs politik 2014-2017 er grundlaget for det nordiske samarbejde på *erhvervsområdet* og fokuserer på entreprenørskab, grøn vækst, nye velfærdsløsninger samt kultur og kreativitet. De konkrete aktiviteter sker primært inden for fem projekter: Partnerskab for Entreprenørskab, Nordic Built Cities, Innovative Velfærdsløsninger, Kreative og Kulturelle Erhverv samt Innovative Digitale Løsninger, herunder delprojektet om automatisk erhvervsrapportering, som kan fritage virksomheder for at indberette oplysninger til det offentlige.

På *fødevarerområdet* er der lanceret tre projekter med fokus på reduktion af madspild i Norden med det formål at generere viden om madspild i primærproduktionen, hjælpe producenterne til en måde at datomærke på, der bidrager til at reducere madspild, og fremme sikker og effektiv fordeling af overskudsmad til socialt udsatte. Projekterne inddrager fødevarerhvervene, ngo'er, vidensinstitutioner og myndigheder. På *fiskeriområdet* er samarbejdet fokuseret på bedre udnyttelse af de marine ressourcer inden for fiskeri og akvakultur under overskriften »Blå Bioøkonomi« for at skabe økonomisk vækst og arbejdspladser i kystområderne.

Ministerrådet for Uddannelse og Forskning fornyede i 2015 overenskomsten om adgang til videregående uddannelser for en treårig periode. Der blev desuden vedtaget udvikling af et pilotprojekt om uddannelsessamarbejde på lærer- og pædagoguddannelserne i Norden og iværksat en analyse om perspektivet i øget nordisk samarbejde om små sprogfag på universiteterne. For de videregående uddannelser er der i de kommende år fokus på en sikring af en holdbar og balanceret nordisk studentermobilitet og et nordisk uddannelsessamarbejde, som kan medvirke til at løfte kvaliteten af de enkelte landes uddannelsesudbud.

Ministerrådet for Social- og Sundhedspolitik har fokuseret på Könberg-rapporten fra juni 2014, som indeholdt 14 forslag til

styrkelse af det nordiske sundhedssamarbejde over de næste 5-10 år. Det er foreløbigt besluttet at arbejde videre med otte forslag: antibiotikaresistens, højt specialiseret behandling, sjældne diagnoser, folkesundhed, ulighed i sundhed, psykiatri, sundhedsberedskab og tjenestemandsudveksling. Derudover har ministerrådet besluttet at kortlægge samarbejdsmulighederne inden for lægemiddelområdet. Der er endnu ikke truffet beslutning om forslagene om registerbaseret forskning, patientmobilitet, velfærdsteknologi, E-helse og samarbejde om nationale eksperter i EU. Det er endvidere besluttet at arbejde for en revision af den nordiske overenskomst om fælles nordisk arbejdsmarked for visse personalegrupper inden for sundhedsvæsenet og veterinærvæsenet (Arjeplog-aftalen) samt for et fortsat samarbejde om udveksling af oplysninger mellem de nordiske tilsynsmyndigheder. Ministerrådet har desuden påbegyndt en revision af den Nordiske Konvention for Social Bistand og Sociale Ydelser og vil også igangsætte en analyse af samarbejdet på socialområdet efter samme model som på sundheds- og arbejdsmarkedsområderne.

Ministerrådet for økonomi- og finans har fortsat fokus på økonomiske og finansielle udfordringer i de nordiske lande, f.eks. i lyset af Storbritanniens kommende udtræden af EU. Ministrene har desuden drøftet udfordringer og potentialer i forhold til integration, der også er temaet for udgivelsen af tidsskriftet *Nordic Economic Policy Review* (NEPR).

3. ORGANISATIONEN FOR SIKKERHED OG SAMARBEJDE I EUROPA (OSCE)

»Forny dialog, genopbygge tillid og genetablere sikkerhed« var overskriften for *Tysklands OSCE-formandskab i 2016* med udenrigsminister Steinmeier som formand. Tyskland overtog formandskabet i en tid, hvor OSCE i 25 år sjældent har været så vigtig og udfordret på samme tid. Vigtig, fordi OSCE har en hovedrolle i det internationale engagement i forhold til Ukraine-konflikten, udgør en central platform for dialog og tillidsskabelse i forholdet til Rusland og med 18 feltmissioner over Østeuropa, Kaukasus, Balkan og Centralasien og sine uafhængige institutioner har flere redskaber til at værne om frihedsrettigheder og demokrati i OSCE-regionen (f.eks. 175 mediefrihedssager rejst og 14 valg observeret i 2016). Men også udfordret, fordi spændingerne i Europa og tilbageskridt på menneskerettighedsområdet vanskeliggør det konsensusbaserede samarbejde i OSCE, hvor Rusland ikke viger tilbage for egenhændigt at blokere beslutninger. I denne kontekst opnåede Tyskland alligevel flere resultater, især inden for OSCE's politisk-militære arbejde, mens året blev en kamp for at værne om OSCE's værdipolitiske arbejde.

Som i 2014 og 2015 dominerede Ukraine-konflikten OSCE-dagsordenen og drøftelserne i OSCE's Permanente Råd. OSCE har en nøglerolle ved såvel forhandlingsbordet som på jorden i Østukraine. Ved forhandlingsbordet faciliterede OSCE-formandskabets særlige repræsentant, Martin Sajdik, forhandlingerne i Minsk i Den Trilaterale Kontaktgruppe (OSCE, Rusland, Ukraine) om implementeringen af Minsk-aftalerne. På jorden fortsatte OSCE's Særlige Monitoreringsmission i Ukraine (SMM), der mod årets udgang nåede op på næsten 700 observatører, sin monitorering og verificering af parternes efterlevelse af Minsk-aftalens krav om en våbenhvile og tilbagetrækning. Som i 2015 blev SMM's arbejde imidlertid vanskeliggjort af væsentlige adgangsbeskrænkninger, især i separatistkontrollerede områder, hvilket blev påtalt

af det tyske OSCE-formandskab, SMM-chef Ertugrul Apakan, OSCE's Parlamentariske Forsamling (OSCE PA) og i OSCE's Permanente Råd. I løbet af året blev SMMs etårige mandat og budget forlænget til april 2017, ligesom missionen fik tilført flere ressourcer for at sikre, at den kunne løfte det voksende antal monitoreringsopgaver.

Et andet centralt fokus i 2016 var det tiltagende pres på menneskerettighederne i OSCE-regionen – og på OSCE's feltmissioner, især i Centralasien, og de uafhængige institutioner for mediefrihed (RFOM, Mediefrihedsrepræsentanten), demokrati og menneskerettigheder (ODIHR, Office for Democratic Institutions and Human Rights) og beskyttelsen af nationale mindretal (HCNM, High Commissioner on National Minorities). I Det Permanente Råd påtalte EU, USA og andre ligesindede lande hyppigt det voksende pres på civilsamfundet, medier og oppositionspolitikere i bl.a. Rusland, Tyrkiet og Centralasien og opfordrede parterne til at samarbejde med OSCE's uafhængige institutioner og feltmissioner herom. I løbet af året var der en tiltagende opmærksomhed i OSCE på Tyrkiet, især efter tyrkiske myndigheders bekymrende tiltag i kølvandet på det mislykkede kupforsøg den 15. juli 2016. Udviklingen i Tyrkiet havde også OSCE PA's bevågenhed. Derudover imødegik EU, i samspil med bl.a. USA og Canada, pres fra Rusland, Armenien og Aserbajdsjan på OSCE's uafhængige institutioner, som de beskyldte for at være partiske og overskride deres mandater. Rusland stod alene i vejen for konsensus om udpegelsen af en ny OSCE Mediefrihedsrepræsentant, selvom ni kandidater – heriblandt en dansk – var nomineret. I stedet blev mandatet for den eksisterende Mediefrihedsrepræsentant, Dunja Mijatovic, ekstraordinært forlænget med et år frem til marts 2017. På OSCE-ministermødet i Hamborg lykkedes det ikke at vedtage beslutninger eller erklæringer i den menneskelige dimension.

I løbet af året fortsatte OSCE's feltmissioner og uafhængige institutioner deres omfattende arbejde med bl.a. at udbrede og beskytte menneskerettigheder, fremme anti-korruption og god regeringsførelse, støtte inklusion af mindretal og øget retssikkerhed, styrke landes grænsekontrol og -samarbejde, højne landes miljøstandarder og støtte sikker opbevaring og destruktion af håndvåben og ammunition i OSCE-området (f.eks. har OSCE-projekter over en årrække destrueret over 50.000 håndvåben og lette våben og 18.000 tons ammunition). Arbejdet udførtes konsekvent i tæt samspil med værtslandet via bl.a. kapacitetsopbygning af lokale myndigheder og støtte til civilsamfundsgrupper.

Implementeringen og styrkelsen af OSCE's våbenkontrol-aftaler – fælles forpligtelser, der skal fremme indbyrdes militær transparens og reducere spændinger i OSCE-området – dominerede arbejdet i den politisk-militære dimension. Sammen med NATO-landene og bl.a. Sverige, Finland, Østrig og Schweiz pressede Tyskland på for en substantiel modernisering af Wien-dokumentet, der bl.a. omfatter åbenhedskrav til militærøvelser og indbyrdes landeinspektioner. Moderniseringen udeblev imidlertid, da Rusland valgte ikke at engagere sig i forhandlingerne, ligesom Rusland ved årets udgang som eneste land blokerede for en formel genudgivelse af Wien-dokumentet, der dermed må fortsætte i sin hidtidige 2011-version. Dog lykkedes det på OSCE-ministermødet i Hamborg at opnå enighed om en OSCE-erklæring, der bekræftede vigtigheden af våbenkontrol og fortsat dialog herom. Herudover opnåedes enighed om at videreføre arbejdet med implementeringen af tillidsskabende tiltag inden for cyber. Cyber er generelt et område, hvor OSCE ønsker at indta-

ge en førende rolle på globalt plan som følge af det øgede fokus på cybertruslen.

Ukraine-konflikten og OSCE-regionens sikkerhedspolitiske spændinger og demokratiske tilbageskridt dominerede OSCE-ministermødet i Hamborg den 8.-9. december. Her afspejlede den politiske drøftelse den centrale skillelinje i OSCE, der har den regelbaserede orden som hovedakse: Ruslands udenrigsminister Lavrov argumenterede for, at den europæiske sikkerhedsorden bør tilpasses. Heroverfor fastlog bl.a. EU's Høje Repræsentant Mogherini og USA's udenrigsminister Kerry, at respekten for OSCE's grundlæggende principper bør genetableres – det er Ruslands adfærd, ikke den regelbaserede orden, der skal tilpasses. Dette principfaste budskab stod også centralt i Danmarks indlæg under ministerdrøftelsen.

Genopbygning af tillid gennem dialog udgjorde også mandraet for OSCE PA's 25. årlige session, der blev afholdt den 1.-5. juli i Tbilisi, Georgien, hvor omkring 300 parlamentarikere mødtes og drøftede en lang række emner, herunder Ukraine, terrorisme, korruptionsbekæmpelse, flygtninges rettigheder mv. Arbejdet og drøftelserne i OSCE PA er vigtige, fordi OSCE PA danner rammen for dialog mellem OSCE-landenes folkevalgte parlamentarikere (jf. bilag 1) (ikke optrykt her). Det tilfører OSCE som organisation en yderligere vigtig dimension.

Hvad angår *Danmarks engagement i OSCE* videreførte Danmark i 2016 sin meget synlige og aktive profil på tværs af både den menneskelige og den politisk-militære dimension samt i OSCE's arbejde med Ukraine-konflikten. Først og fremmest førte Danmark pennen (»chef-de-file«) på alle EU's indlæg på Ukraine-dossieret, torturbekæmpelse, dødsstraf og våbenkontrol – alle danske OSCE-prioriteter.

Danmark fortsatte sit robuste bidrag til SMM med omkring 13 observatører og ca. 11,5 mio. DKK i finansiel støtte. I løbet af året deltog Danmark endvidere i to såkaldte Wien-dokument-missioner til Ukraine og ledte en tredje multinational inspektion, hvorved danske inspektører var med til at synliggøre det internationale samfunds støtte til Ukraine og tage bestik af det ukrainske forsvars udvikling og situationen i den ukrainsk-kontrollerede del af konfliktområdet. Sammen med Canada har Danmark siden 2014 påtaget sig en aktiv rolle i udførelsen af disse Wien-dokument-missioner i Ukraine. Danmark har desuden været pennefører på over 40 EU-indlæg i OSCE's Permanente Råd om Ukraine-konflikten i det seneste år og har derved bidraget til at fastholde en fælles EU-linje om Ruslands destabiliserende adfærd og vigtigheden af at implementere Minsk-aftalerne. Danmark arbejdede desuden tæt sammen med bl.a. USA om at videreudvikle og støtte OSCE SMM samt havde en central placering i forhandlingerne om en OSCE-ministererklæring om OSCE's indsats i Ukraine, der dog blev blokeret af Rusland.

I den menneskelige dimension fortsatte det aktive danske arbejde for at fremme overholdelsen og styrkelsen af OSCE's fælles forpligtelser. Danmark satte igen torturbekæmpelse højt på OSCE-dagsordenen. Danmark var, i tæt samspil med Schweiz og tyske OSCE-formandskab, en drivkraft i forhandlingerne om en OSCE-beslutning om torturbekæmpelse, som fik støtte fra 56 lande, men blev blokeret af Rusland. Derudover var Danmark, støttet af Tyskland, vært for flere arrangementer om Convention against Torture-Initiativet (CTI), herunder en OSCE-konference i København i juni 2016. Danmark øgede også OSCE's fokus på imødegåelsen af propaganda og arbejdede tæt sammen med Mediefrihedsrepræsentanten herom. Danmark afholdte en serie arrangementer om

udfordringerne ved og imødegåelsen af propaganda, bl.a. en velbesøgt paneldebat under det årlige Human Dimension Implementation Meeting i Warszawa i september, og var blandt initiativtagerne til et OSCE-beslutningsudkast om imødegåelsen af propaganda, der dog ikke opnåede konsensus.

Danmark fortsatte sin robuste støtte af OSCE's uafhængige institutioner og var en vigtig bidrager til ODIHR's valgobservationsmissioner. OSCE's parlamentariske forsamling bidrager aktivt til gennemførelsen af valgobservationsmissionerne i tæt samarbejde med ODIHR. Som hovedregel sekunderer Danmark 3 % af missionernes samlede antal korttidsobservatører og 5 % langtidsobservatørerne. Danmark bidrog bl.a. med 16 observatører til ODIHR's valgobservationsmission til parlamentsvalget i Rusland den 18. september 2016. Endvidere har Danmark bidraget til at styrke ODIHR's Moskva-mekanisme gennem udnævnelsen af fem danske eksperter. Moskva-mekanismen giver medlemslandene mulighed for at iværksætte missioner mhp. at adressere problemer i relation til demokrati og menneskerettigheder, enten i eget land eller i et andet OSCE-land. Mekanismen kan kun aktiveres, hvis den består af 45 eksperter. Med de danske udnævnelser når Mekanismen op på 41 og nærmer sig dermed muligheden for aktivering.

I kraft af den danske »chef-de-file«-rolle på våbenkontrol har Danmark en vigtig rolle på et område, hvor transatlantisk enighed er afgørende for at fremme øget militær transparens. Dette gav ligeledes Danmark en god platform til at indgå i forhandlingerne om at modernisere Wien-dokumentet, en hjørnesten i OSCE's samlede våbenkontrolregime. Her støttede Danmark bl.a. et polsk-initieret forslag om militær risikoreduktion – f.eks. under flyvninger i Østersøområdet – ligesom Danmark co-sponsorerer flere andre moderniseringsforslag fremsat af bl.a. Tyskland og USA.

Østrigs OSCE-formandskab indledtes den 1. januar 2017 med udenrigsminister Sebastian Kurz som OSCE-formand. Som værtsnation for OSCE har organisationen en særlig plads i Østrig – og i landets udenrigspolitiske udsyn og selvforståelse. Østrigs neutralitet er rodæstet i landets forfatning. Som et ikke-NATO-land ser Østrig sig som en brobygger, der kan række ud til Rusland. I OSCE-universet skelnes ofte mellem »vest og øst for Wien«. Her står Østrig bogstaveligt talt i midten.

Udenrigsminister Kurz har fremhævet tre hovedprioriteter for det østrigske OSCE-formandskab: 1) Ukraine-konflikten og de langstrakte konflikter i Georgien, Moldova og Nagorno-Karabakh; 2) imødegåelsen af radikaliserende og voldelig ekstremisme, især med forebyggende indsatser; 3) tillidsskabelse og dialog, bl.a. igennem en styrkelse af OSCE's våbenkontrolregimer og ved at fremme »connectivity« på tværs af OSCE-regionen med tiltag og dialog om god regeringsførelse, samhandel og regional integration. I OSCE's menneskelige dimension har Østrig fremhævet ligestilling, ytringsfrihed og journalisters sikkerhed, unge samt handicappedes rettigheder som prioriteter.

Særligt anti-radikaliserende, imødegåelsen af voldelig ekstremisme samt »connectivity«-dagsordenen ses af Østrig som gode muligheder for at række ud til Rusland og opnå konsensusfremskridt. Men jagten på konsensus vil få samme svære rammevilkår, som det tyske OSCE-formandskab arbejdede inden for i 2016: Ukraine-konflikten vil fortsat kræve en stor del af formandskabets ressourcer og politiske fokus. Tilbageskridt for fundamentale friheder og demokrati i OSCE-regionen vil komplicere samarbejdet om OSCE's værdipoliti-

ske arbejde endnu mere. Manglende tillid i forhold til Rusland og uenighed om grundlæggende OSCE-principper vil fortsat forsure dialogklimaet i Wien.

Det østrigske OSCE-formandskab vil også skulle styre OSCE frem til udnævnelsen af en ny OSCE-generalsekretær og nye ledere af de tre uafhængige OSCE-institutioner, ODIHR, HCNM og RFOM. Den 10. marts 2017 udløber mandatperioden for RFOM Dunja Mijatovic, den 30. juni 2017 udløber mandatperioden for både OSCE-generalsekretær Lamberto Zannier og ODIHR-direktør Georg Link, og HCNM-institutionen har ikke haft en politisk udnævnt leder siden dennes mandatudløb den 19. august 2016. Forhandlingerne om de fire positioner vil præge størstedelen af foråret og sommeren. Der er meget på spil: OSCE-generalsekretæren tegner i høj grad OSCE's ansigt udadtil og har stor indflydelse på OSCE's organisatoriske udvikling, gennemslagskraft og samarbejde med andre internationale organisationer. Udnævnes ledere med et udsyn, der ligger fjernt fra de uafhængige institutioners kerneopgaver, kan det set med danske øjne underminere institutionernes fremtid. I en tid, hvor grebet strammes om medier, og propaganda vinder frem, hvor civilsamfundet presses og demokratiske institutioner svækkes, og hvor etniske spændinger stiger, f.eks. på dele af Balkan, er der behov for stærke, uafhængige OSCE-institutioner.

Endelig skal det østrigske formandskab i løbet af foråret forhandle nye mandater på plads for OSCE's missioner i Kirgisistan og Tadsjikistan, efter at både Bisjkek og Dusjanbe har bedt om at få tilpasset deres mandater.

OSCE-ministermødet i 2017 afholdes den 7.- 8. december i Wien.

4. ØSTERSØRÅDET

Danmark har også i 2016 spillet en aktiv rolle inden for Østersørådet og i det samarbejde, der udfolder sig under EU's Strategi for Østersøregionen (EUSBSR) og andre regionale samarbejdsorganer, herunder Helsingfors-Konventionen (HELCOM) om beskyttelse af havmiljøet i Østersøen.

Hvor der for blot få år siden var udbredt optimisme med hensyn til Østersøsamrådets potentiale, er *situationen i Østersøregionen* nu mere kompliceret som følge af de udfordringer, Ukraine-krisen og håndteringen af forholdet til Rusland har skabt. Det gælder først og fremmest i relation til den politiske dialog, der ellers har været en hovedhjørnesten i Østersørådets arbejde.

Det forudsete topmøde i juni 2014 blev aflyst af det daværende finske formandskab på grund af Ukraine-krisen. Næste topmøde skulle efter planen have fundet sted i 1. halvår 2016. Der kunne imidlertid hverken skabes konsensus blandt medlemslandene om at afholde et møde for regeringschefer eller et møde på udenrigsministerniveau. Årsagen var baltisk modstand som følge af Ukraine-krisen. I stedet blev der gennemført et møde for viceudenrigsministre i Warszawa den 8. juni 2016.

Østersørådet har 25-års jubilæum i marts 2017. Ved dets oprettelse i 1992 var det hensigten, at rådet skulle gå på to ben: Det ene var praktisk samarbejde mellem myndigheder og organisationer i regionen. Det andet var udfoldelsen af en *politisk dialog* mellem alle medlemslande, der bl.a. skulle tjene et tillidsskabende formål. I førstnævnte henseende er der ingen tvivl om, at Østersørådet de seneste 25 år har bidraget væsentligt til at binde regionen sammen i form af netværker og projekter. I forhold til sidstnævnte har rådet nu gennem no-

gen tid været handlingslammet. Regeringen vil fortsætte sit arbejde på at få genoptaget dialogen på politisk niveau, som er en vigtig del af Rådets arbejde, herunder at der i anledning af 25års jubilæet afholdes et udenrigsministermøde. Det islandske formandskab for Østersørådet (1. juli 2016 – 30. juni 2017) har indledt forberedelserne til et sådant møde, men det er p.t. uvist, om der vil kunne opnås enighed blandt Rådets medlemmer om dets afholdelse.

Danmark vil også fortsat arbejde for, at man i lyset af Ukraine-krisen (re)aktiverer det tillidsskabende aspekt af Østersørådets arbejde. Det kunne ske ved et praktisk projektarbejde, hvori man f.eks. inddrager Ukraine og Belarus, som begge er observatører i Østersørådet, og som begge har udtrykt interesse for et tættere samarbejde med rådet. Arbejdet vil kunne bidrage til, at der gradvist banes vej for en genoplivning af Østersørådets rolle som forum for politisk dialog.

Endvidere vil regeringen fortsat sætte ind på, at Østersørådet i forhold til projektaktiviteter i højere grad bliver resultatorienteret og i videst muligt omfang søger at inddrage den private sektor i sit arbejde, således som Østersørådet har besluttet på dansk forslag.

Under *Polens formandskab* fra 1. juli 2015 – 30. juni 2016 blev fremme af bæredygtighed, kreativitet og sikkerhed i regionen prioriteret. Polen har endvidere satset på en mere offensiv kommunikation om Østersørådet over for offentligheden. Og man har gjort brug af back-to-back møder med henblik på at skærpe tværgående koordination og sammenhæng mellem Østersørådet og andre regionale samarbejdsfora. Det gælder især EU's Østersøstrategi, hvor Polen ligeledes siden 1. juli 2015 stod i spidsen for kredsen af nationale koordinatører. Det generelle indtryk er, at formandskabet forløb godt.

Polen tog under sit formandskab initiativ til udarbejdelse af en erklæring – *Warszawa-erklæringen* – som det var tanken, at Østersølandenes regeringschefer skulle godkende på det forudsete topmøde i slutningen af formandskabsperioden. Som nævnt ovenfor kunne der imidlertid ikke skabes konsensus om afholdelse af et topmøde eller et møde for udenrigsministre. Årsagen var baltisk modstand som følge af Ukraine-krisen. I stedet blev erklæringen endosseret på et viceudenrigsministermøde i Warszawa den 8. juni.

Warszawa-erklæringen søger at give et bud på, hvordan Østersørådet bør reagere på globale udfordringer, der har regionale konsekvenser. For Danmark har det især været vigtigt at få fremhævet behovet for politisk dialog og tillidsskabelse, hvilket er afspejlet i erklæringen. Erklæringen lægger op til et styrket samarbejde inden for bl.a. bekæmpelse af menneskehandel – under inddragelse af observatørlande – og en målrettet indsats i opfølgning på FN's 2030 mål for bæredygtig udvikling.

Til erklæringen er knyttet et annek, der indeholder en oversigt over gennemførte og planlagte aktiviteter inden for en række af Østersørådets indsatsområder. Det gælder bl.a. innovation, forskning, klima, bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af udsatte børn.

Island overtog den 1. juli 2016 det et-årige formandskab for Østersørådet. Under *islandsk formandskab* prioriteres børn, demokrati og lighed. Man vil sætte fokus på menneskerettigheder i form af ligestilling, krav på ikke-diskriminering, børns rettigheder, hindring af seksuelle overgreb samt bekæmpelse af menneskehandel, herunder i relation til uledsagede børn. Det vil endvidere være Island, der vil stå i spidsen for markeringen af 25-året for Østersørådets oprettelse i 2017.

Samarbejdet på bæredygtighedsområdet foregår i *ekspertgruppen for bæredygtig udvikling* (*Expert Group on Sustainable*

Development (EGSD). Ekspertgruppen har fastlagt et nyt mandat for perioden 2016-2018. Mandatet har fokus på bæredygtig forvaltning på makro-regionalt niveau; klimaforandringer; bæredygtig udvikling i byer; bæredygtig forbrug og produktion, herunder ressourceeffektivitet, samt uddannelse og udbredelse om miljø. Ekspertgruppen har udarbejdet en erklæring om fortsat opbakning til bæredygtig udvikling i Østersøregionen med fokus på regional opfølgning på FN's Verdensmål («Baltic 2030: Renewing the Commitment to Sustainable Development in the Baltic Sea Region»). Erklæringen blev vedtaget den 8. juni 2016. EGSD vil på baggrund af erklæringen udarbejde en handlingsplan for bæredygtig udvikling i Østersø-regionen med det formål at identificere mulige tematiske samarbejdsområder.

I relation til *ekspertgruppen vedrørende udsatte børn (Expert Group for Cooperation on Children at Risk – EGCC)* har Socialstyrelsen deltaget i de to årlige møder, der er blevet afholdt af det polske Ministerium for Familie, Arbejde og Socialpolitik i Warszawa. EGCC's mandat er blevet revideret, således at EGCC medlemmernes rolle som landerepræsentanter på embedsmandsniveau er blevet tydeliggjort. EGCC's fokusområder afspejler Østersølandenes ønske om at arbejde med bredere forebyggelse, alternativer til anbringelser og anbringelser i familielignede kontekster. Danmark har bidraget med viden om større regeringsinitiativer, der har generelle forebyggelsesmæssige tiltag samt understøttende viden og data om børnehuse.

Specialgruppen vedrørende menneskehandel (*Task Force against Trafficking in Human Beings – TF-THB*) blev nedsat i 2006 i fortsættelse af et nordisk-baltisk samarbejde på området. Arbejdet i TF-THB har høstet betydelig international anerkendelse. Østersørådets embedsmandskomité besluttede derfor allerede i december 2013 at forlænge specialgruppens mandat til udgangen af 2017.

TF-THB kunne i år fejre ti års jubilæum. Det blev markeret på Island, med en række arrangementer og møder. Den 24. oktober 2016 afholdt TF-THB møde i Reykjavik, hvor man fra dansk side indbød de deltagende lande til at være med i det Nordiske projekt: Nordic CTF project. Det blev på mødet desuden besluttet at forsætte TF-THB og afsætte midler til arbejdet fremover. Midler vil også blive søgt løbende, i takt med initiering af nye projekter i dette regi. Der var enighed om forsat at udgive »Human Trafficking – Baltic Sea Region Round-up Report« hvert andet år. Af fremtidige indsatser kan bl.a. nævnes fortsættelse af undervisning af ambassadepersonale, tiggeri, fokus på asylsystemet og rekruttering til menneskehandel blandt asylansøgere, den private sektor og forebyggelse af menneskehandel. Den 25. oktober var der »joint meeting« med TF-THB og Expert Group on Children at Risk (EGCC). Det blev besluttet fremover at sikre et tættere samarbejde mellem disse to grupper.

Ekspertgruppen for maritim politik (*Expert Group on Maritime Policy*) har revideret sit mandat, som samtidig er blevet forlænget indtil 30. juni 2018. Ekspertgruppen for maritim politik (Expert Group on Maritime Policy) har i det forløbne år afholdt tre møder og en workshop om regionalt samarbejde og grøn skibsfart under European Maritime Day 2016 i Turku, Finland, i samarbejde med bl.a. HELCOM. Under det nuværende islandske formandskab afholdes et større møde i marts. Gruppen fungerer primært som videndelingsforum mellem de maritime myndigheder i Østersørådets lande, hvor landene bl.a. deler viden om nye tiltag eller prioriteter på det maritime område. Gruppen har dog evt. også potentiale som platform for opstart af samarbejde af fælles udvik-

lingsprojekter inden for nye udviklingsområder såsom f.eks. autonome skibe.

Den 15. – 16. juni 2016 blev der afholdt møde for regionens forskningsministre med det formål at styrke samarbejdet om videnskab, forskning- og innovation for at sikre vækst og bæredygtighed i regionen. Konkret drøftede deltagerne internationalisering af Østersøregionen, brug af regionens forskningsinfrastrukturer, koblingen til EU's Østersøstrategi og forskermobilitet. Mødet lancerede *et regionalt forskningsnetværk (Baltic Science Network)*, som er et tre årigt projekt finansieret af Interreg-midler.

Netværket skal sikre bedre politisk koordination mellem aktører på uddannelses- og forskningsområdet i Østersøregionen. Landene i netværket deltager enten på ministerie/styrelses-, universitets- eller universitetssammenslutningsniveau og enten som projektpartner eller som associeret deltager. Også Østersørådet deltager i BSN. Danmark er repræsenteret som projektpartner ved Styrelsen for Forskning og Uddannelse. Netværket er optaget som et flagskibsprojekt inden for EU's Østersøstrategi under politikområdet Uddannelse. Der afholdtes en regional workshop i København i januar 2017 med relevante forskningsaktører inden for rammerne af forskningsnetværket.

5. EUROPARÅDET

Krisen i Ukraine, forholdene i Rusland, udviklingen i Tyrkiet efter det mislykkede kupforsøg samt den massive tilstrømning af flygtninge og migranter er nogle af de *udviklingstendenser og udfordringer*, der har præget Europarådets arbejde det seneste år, og må ventes at gøre det i det kommende år. Oven i den økonomiske krise, som flere af medlemsstaterne fortsat kæmper med, har de alvorlige begivenheder indebåret en stor udfordring for Europarådets principper og kerneværdier om fremme af menneskerettigheder, retsstaten og demokratiet. Der opleves endvidere en stigende uvilje blandt medlemsstaterne mod at underlægge sig de vedtagne fælles regelsæt og strukturer til at sikre deres overholdelse. Europarådets kerneværdier er under pres, og presset ventes – måske endda i forstærket grad – at fortsætte i løbet af den kommende tid.

Begivenhederne og den økonomiske usikkerhed har bl.a. resulteret i en tendens i retning af nationalistisk lovgivning, hvor en række stater introducerer nye love i modstrid med internationale standarder i et forsøg på at dæmme op for flygtningestrømmene. Dette sker samtidig med, at der fra stadig flere sider f.eks. sættes spørgsmålstejn ved forpligtelsen til at fuldbyrde afgørelserne fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Det er i dette politiske landskab, at *Danmarks formandskab for Europarådets Ministerkomité* (november 2017-maj 2018) skal forberedes, og de danske prioriteter for formandskabet skal udfoldes. Danmark havde sidst formandskabet for Ministerkomitéen i 1996. Det bliver en udfordrende opgave at løfte formandskabet for involverede ministre og embedsmænd, såvel som for repræsentanter fra Folketinget og repræsentanter for civilsamfundet. Danmark får, ved siden af sin neutrale rolle som formand for alle 47 medlemsstater og mødeleder i Ministerkomitéen, mulighed for i 6 måneder at præge arbejdet i Europarådet, herunder sikre at danske værdier og interesser tilgodeses i organisationens arbejde. Danmark har en klar interesse i en stærk international retsorden, herunder respekt for menneskerettighederne, og ønsker at indgå i et ak-

tivt internationalt samarbejde og overholde de internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig. Der er imidlertid behov for at se kritisk på den måde, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dynamiske fortolkning har udvidet rækkevidden af dele af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det vil indgå i formandskabsprogrammet, der også kommer til at indeholde en række andre prioriteter.

I det forløbne år har *Rusland* været blandt de medlemsstater, der har givet anledning til mest landespecifik omtale i Ministerkomitéen. Baggrunden herfor er først og fremmest Ruslands fremfærd over for Ukraine og det pres, som lande i regionen – specielt Georgien og Moldova – befinder sig under fra russisk side. Hertil kommer, at den interne situation i Rusland er genstand for stigende opmærksomhed, herunder landets utilstrækkelige implementering af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser og dele af russisk lovgivning, bl.a. lovgivningen om bekæmpelse af ekstremisme. I efteråret 2016 aflyste Menneskerettighedskommissæren et monitoreringsbesøg i Rusland på grund af en række russiske restriktioner for besøget, og i januar 2016 – som reaktion på Den Parlamentariske Forsamlings (PACE) beslutning i 2015 om at suspenderede den russiske delegations stemmeret – afbrød Rusland enhver officiel forbindelse med PACE.

Gennem 2016 har krisen i *Ukraine* været et dominerende tema, og Europarådet har været involveret i en bred vifte af tiltag, som strækker sig fra overordnede, politiske tilkendegivelser til praktisk-operativ ekspertbistand. Ministerkomitéen vedtog d. 27. april 2016 en resolution, der adresserer en række af krisens udfordringer, herunder med fordømmelse af den ulovlige annektering af Krim, behovet for overholdelse af Minsk-aftalerne, bekymring over menneskerettighedssituationen i østlige Ukraine og på Krim samt understregning af behovet for fortsatte reformer i Ukraine.

Siden det mislykkede kupforsøg i *Tyrkiet* i juli 2016 har Europarådet været aktivt engageret i dialog med de tyrkiske myndigheder – først og fremmest for at sikre, at undtagelsestilstanden og retsopgøret bliver gennemført i overensstemmelse med Den europæiske Menneskerettighedskonvention, retsstatsprincipperne og Tyrkiets internationale forpligtelser. Dialogen føres på højeste politiske niveau, anført af generalsekretæren og Menneskerettighedskommissæren, samt på mere teknisk niveau først og fremmest mellem det tyrkiske justitsministerium og eksperter fra Europarådet. Generalsekretæren var den første prominente internationale aktør, som aflagde besøg i Tyrkiet efter kupforsøget, og han har været særdeles kritisk over for de repressive foranstaltninger mod medier og oppositionspolitikere.

Situationen i *Georgien* har til stadighed Europarådets bevågenhed. Generalsekretæren præsenterede i november 2016 sin 14. konsoliderede rapport om konflikten i Georgien, hvori

det bl.a. beklages, at Europarådet fortsat ikke har mulighed for at overvåge og rapportere om menneskerettighedssituationen i Abkhasien og Sydossetien.

Den stadig forværrede menneskerettighedssituation i *Aserbajdsjan*, herunder retsforfølgning og frihedsberøvelse af menneskerettighedsforkæmpere og journalister, giver løbende adgang til dyb bekymring i Europarådet. Specielt er det kritisk, at styret også i 2016 har holdt menneskerettighedsforkæmperen Ilgar Mammadov fængslet trods gentagne kraftige henstillinger om hans løsladelse fra bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Ministerkomitéen.

I 2016 har bl.a. Menneskerettighedskommissæren udtalt alvorlig bekymring over de omfattende ændringer i *Polens* juridiske og institutionelle rammer, som truer menneskerettighederne og underminerer retsstaten. Bekymringen gælder i særlig grad den langvarige lammelse af forfatningsdomstolen.

Flygtninge- og migrantkrisens udfordringer har præget debatten både i Ministerkomitéen og i PACE. Generalsekretæren har fremhævet, at selv i perioder med masseindvandring kan der ikke blive tale om at fravige Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 3 om forbud mod umenneskelig og nedværdigende behandling.

I en redegørelse om status for implementeringen af den igangværende reformproces konstaterer den *Europæiske Menneskerettighedsdomstol* en stigning i antallet af verserende sager – fra primært Ungarn og Rumænien – som vedrører forholdene i fængsler. Det samlede antal verserende sager pr. 31. oktober 2016 var 74.250, hvilket udgør en stigning på ca. 14 % siden starten af 2016.

Europarådet er en værdsat partner på en lang række områder (forfatningsændringer, reformer af justitsvæsen, decentralisering, valglovgivning, bekæmpelse af korruption, menneskerettigheder) for Ukraine, Moldova og Georgien i de reformer, som de tre lande har påtaget sig, bl.a. som led i associeringsaftalerne med EU. Europarådet har udarbejdet handlingsplaner for landene og samarbejdet med EU's institutioner og medlemslande om implementeringen heraf. *Danmark støtter gennem Naboskabsprogrammet* en række af disse aktiviteter. Europarådets mest ambitiøse handlingsplan omhandler Ukraine for perioden 2015-2017, der blev lanceret i marts 2015, med et samlet budget på ca. 45 mio. euro. Hertil har Danmark bidraget ca. 2,9 mio. euro.

Hermed slutter redegørelsen.
