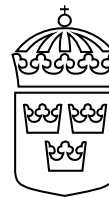


Regeringens skrivelse

2024/25:125



Skrivelse Verksamheten inom Organisationen
för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)
under andra halvåret 2023 och helåret 2024

Skr.
2024/25:125

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2025

Ulf Kristersson

Maria Malmer Stenergård
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under andra halvåret 2023 och helåret 2024.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Utvecklingen i OSSE under andra halvåret 23 och helåret 24	3
1.2	Svenskt fokus under perioden	6
2	OSSE:s ministerrådsmöten	9
2.1	Ministerrådsmötet under Nordmakedoniens ordförandeskap	9
2.2	Ministerrådsmötet under Maltas ordförandeskap	9
3	OSSE:s tre dimensioner	10
3.1	Den militärpolitiska dimensionen.....	10
3.2	Den ekonomiska och miljörelaterade dimensionen	13
3.3	Den mänskliga dimensionen	15
4	Rysslands aggression mot Ukraina	22
4.1	Redogörelse för den ryska aggressionen	22
4.2	OSSE:s hantering av den ryska aggressionen.....	22
4.3	Belarus stöd till den ryska aggressionen och inre repression	23
5	OSSE:s fältverksamhet	24
5.1	Västra Balkan	25
5.2	Ukraina	25
5.3	Moldavien	26
5.4	Centralasien.....	27
5.5	Södra Kaukasien.....	27
6	OSSE:s hantering av de utdragna konflikterna	28
6.1	Nagorno-Karabach	28
6.2	Georgien.....	28
6.3	Transnistrien.....	29
Bilaga 1	OSSE:s deltagande stater och partnerstater	30
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2025	31

1.1 Utvecklingen i OSSE under andra halvåret 23 och helåret 24

Under den period som skrivelsen avser dominerades verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) fortsatt av Rysslands aggression mot Ukraina. Rysslands ambition att ersätta den rådande europeiska säkerhetsordningen med en ny ordning står i strid med OSSE:s grundläggande åtaganden såsom alla staters suveränitet och territoriella integritet, rätten att göra självständiga säkerhetspolitiska val såväl som de folkrättsliga reglerna, som OSSE också förhåller sig till. De ryska målsättningarna blev tydliga genom de krav, i form av avtalsförslag, som Ryssland lade fram till Nato, USA och övriga västländer i den 17 december 2021. Kraven inkluderade ett förbud för Ukraina och andra länder som ingått i Sovjetunionen att bli medlemmar i Nato, samt en nedtrappning av utplaceringen av Natos trupper och vapen i Central- och Östeuropa. På detta följde sedan den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina den 24 februari 2022.

Under perioden har OSSE letts av ordförandeländerna Nordmakedonien (2023) och Malta (2024), vilka båda har fortsatt att hålla den ryska aggressionen högst på dagordningen. OSSE har genom denna inriktning ett tydligt fokus på ansvarutkrävande, snarare än dialog, då den absoluta merparten av deltagarstaterna inte anser att dialog med Ryssland är meningsfullt under de rådande förutsättningarna.

Under perioden har det permanenta rådets dagordning fortsatt att formuleras för att på veckobasis fokusera på den ryska aggressionen mot Ukraina och dess konsekvenser. Denna dagordning har nyttjats av EU, USA, Kanada, Storbritannien, Norge och Schweiz med stöd av flera andra deltagarstater inklusive Moldavien, Georgien, Nordmakedonien, Montenegro, Albanien samt Bosnien och Hercegovina, för att – med Ryssland vid bordet – försvara den regelbaserade världsordningen genom att unisont fördöma den ryska aggressionen, utkräva politiskt ansvar och stötta Ukraina.

Ytterligare en aktivering av den så kallade Moskvamekanismen (se avsnitt 3.1) har genomförts av 45 deltagarstater för att följa upp information om ryska styrkors olagliga frihetsberövande av civila i Ukraina. Därtill har den så kallade Wienmekanismen (se avsnitt 3.1) aktiverats en gång i fråga om politiska fångar i Ryssland, en gång i fråga om politiska fångar i Belarus och en gång i fråga om utvecklingen i Georgien i slutet av 2024 med fokus på församlings- och föreningsfriheten. Mekanismerna är OSSE:s särskilda verktyg för att övervaka tillämpningen av åtagandena inom den mänskliga dimensionen. Moskvamekanismen innebär att experter ges i uppdrag att undersöka en specifik fråga och ta fram en rapport med rekommendationer. Wienmekanismen ger möjlighet att ställa frågor till berörda länder rörande den mänskliga dimensionen. Aktiveringen kräver inte konsensusbeslut.

Den ökande interna och systematiska repressionen i Ryssland och Belarus har följts upp regelbundet. Detta har utöver användandet av Wien-

och Moskva-mekanismerna, samt gemensamma anföranden med likasinnade, sideevenemang och liknande.

Ryssland har fortsatt fört en obstruerande politik, men har stått isolerat och endast tidvis erhållit aktivt stöd av Belarus i organisationens olika fora för politiskt ansvarsutkrävande. De central-asiatiska staterna liksom Armenien och Azerbajdzjan har intagit en neutral roll. Turkiet har tydligt uttryckt stöd till Ukrainas suveränitet och territoriella integritet i enlighet med internationellt erkända gränser samt att folkrätten inklusive den humanitära rätten måste efterlevas och att kriget måste få en diplomatisk lösning.

I de fall där Ryssland har blockerat beslut om aktiviteter, inklusive mandaterade konferenser och möten, har ordförandeskapen i flera fall valt att gå vidare utan konsensus genom att i stället genomföra ordförandeskapskonferenser. Härigenom har syftet med verksamheten i allt väsentligt kunnat fortlöpa. Härigenom har syftet med verksamheten i allt väsentligt kunnat fortlöpa.

Organisationens fokus på ansvarsutkrävande för den ryska aggressionen mot Ukraina innebar att inga förhandlingar om nya beslut för att utveckla grundläggande åtaganden genomfördes inför de två ministerrådsmötena i Skopje 2023 och i Malta 2024. Vid ministerrådsmötena har fokus i stället legat på att stödja Ukraina, hålla Ryssland ansvarigt och säkerställa att beslut har kunnat fattas som så långt som möjligt garanterar institutionell stabilitet i funktion och ledning.

Ryssland har en långsiktig ambition att styra bort OSSE:s verksamhet från fokus på demokrati, mänskliga rättigheter och ansvarsutkrävande till frågor som upplevs mindre problematiska ur ryskt perspektiv. Denna ambition har fortsatt kommit till tydligt uttryck under perioden. Ett legalistiskt angreppssätt har ofta använts av Ryssland gällande ordförandeskapets och andra staters tolkningar av organisationens procedurregler för att avleda från egna överträdelser mot OSSE:s principer och åtaganden. Ett betydande antal frågor, även de som inte uppenbart är av tydlig politisk natur, har använts för att försöka underminera organisationens arbete.

De autonoma institutionerna i form av Mediefrihetsrepresentanten (RFoM), Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) samt Högkommissariaten om nationella minoriteter (HCNM) fortsätter att verka på basis av löpande mandat utan direkt styrning från deltagarstaterna eller ordförandeskapen. ODIHR har under perioden observerat ett stort antal val, däribland parlamentsvalet i Georgien presidentvalet i Moldavien i oktober 2024 och, vilket har skapat möjligheter för deltagarstaterna att följa upp den oroväckande utvecklingen.

Mandaten för de föregående cheferna för institutionerna förlängdes vid ministerrådsmötet i Skopje 2023 med nio månader till den 3 september 2024. Trots ansträngningar från det maltesiska ordförandeskapet kunde ersättare inte utses förrän i samband med ministerrådsmötet på Malta i december 2024. Under interimperioden leddes de exekutiva strukturerna av tillförordnade höga tjänstemän.

Sverige har under perioden fortsatt att stötta OSSE:s s projekt-verksamhet i Ukraina, genom Support Programme for Ukraine (SPU), som startade i november 2022. Programmet finansieras helt med

extrabudgetära medel, varför konsensus inte krävs, och syftar till att stödja Ukrainas civila hantering av den ryska aggressionens konsekvenser. Inom programmet finns ett tjugotal projekt som bland annat omfattar stöd i genomförandet av rättslig reform inklusive hantering av brott relaterade till kriget, liksom humanitär minröjning och kapacitetshöjande insatser för nationella aktörer inom området för sociopsyko-logiskt stöd. SPU kan i förlängningen indirekt bidra till Ukrainas EU-närmande eftersom EU och OSSE i hög grad har överlappande värderingar, samlade principer och åtaganden. Sammantaget bidrar SPU också till genomförandet av president Zelenskyjs fredsformel. Vid rapporterings-tidens slut finansierades SPU av 32 deltagarstater, däribland Sverige, av EU samt av Japan och Thailand som partnerländer till OSSE.

Bortsett från missionen i Moldavien, vars mandat sedan 2023 förlängts på sexmånadersbasis på grund av rysk obstruktion, fortsätter den övriga fält närvaroverksamheten som tidigare genom ettåriga mandat, även om avsaknaden av en beslutad budget påverkat det långsiktiga arbetet.

Även om Rysslands aggression mot Ukraina har stått i fokus för organisationens verksamhet har behovet av att hantera andra utmaningar mot europeisk säkerhet kvarstått. Det gäller inte minst regionens utdragna konflikter och konsekvenser av demokratisk tillbakagång samt kränkningar och övergrepp av mänskliga rättigheter i delar av OSSE-området. Efterverkningarna av kriget i Nagorno-Karabach 2020 och de efterföljande stridigheterna och spänningarna som ledde fram till den omfattande massflykten av etniska armenier från området 2023 har haft stor påverkan på verksamheten i OSSE. Moldavien är till följd av Rysslands krig mot Ukraina i en än mer utsatt position än tidigare, detta givet Rysslands destabiliserande agerande, innefattande hybridaktiviteter och fortsatta militär närvaro i Transnistrien. samt de omfattande flyktingströmmar landet har tagit emot från Ukraina.

Situationen i Belarus förblir mycket allvarlig med tilltagande repression. OSSE saknar närvaro i landet, men situationen följs nära av ett betydande antal deltagarstater och tas regelbundet upp i det permanenta rådet. Genom att upplåta sitt territorium i samband med den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina har Belarus också gjort sig skyldigt till en självständig aggressionshandling.

I avsaknad av konsensus kring anordnandet av den årliga konferensen om genomförandet av åtaganden om mänskliga rättigheter i OSSE-området (Human Dimension Implementation Meeting) beslutade både Nordmakedonien och Malta, liksom Polen 2022, att i stället genomföra en snarlik ordförandeskapskonferens i samma syfte, till vilka Sverige bidrog finansiellt både 2023 och 2024.

OSSE:s militärpolitiska dimension påverkas kraftigt av effekterna av den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina. Sverige och flertalet av de stater som är part till de förtroende- och säkerhetskäpande instrumenten Wiendokumentet och fördraget om observationsflygningar (Open Skies Treaty, OST) fortsatte att uppfylla åtaganden under fördragen genom att rapportera in information och tekniskt genomföra verksamhet. Rysslands försök att missbruka de förtroende- och säkerhetskäpande instrumenten har fortsatt att påverka möjligheten för instrumenten att uppfylla sina syften.

Även Sveriges medlemskap i Nato påverkade till viss del genomförandet av verksamheten inom instrumenten, då allierade tillämpar dessa på ett särskilt sätt sinsemellan.

Under våren 2023 meddelade Ryssland sitt frånträde från rustningskontrollfördraget (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE-fördraget) om konventionell rustningskontroll. Beslutet har begränsad praktisk betydelse då Rysslands deltagande varit suspenderat sedan 2007. Hur CFE-fördraget fortsatt iakttas diskuteras frekvent bland signatärerna och diskussionen följs av flertalet andra länder, däribland Sverige. Under perioden har den så kallade strukturerade dialogen där Finland och Nederländerna innehåft ordförandeskapen inte kunnat genomföras på vanligt sätt till följd av den ryska aggressionen mot Ukraina.

Arbetet inom OSSE:s ekonomiska och miljörelaterade dimension har i likhet med övrig verksamhet genomgått av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. OSSE har fortsatt att utveckla sitt arbete på området klimat och säkerhet efter det beslut som fattades vid ministerrådsmötet i Stockholm 2021.

Inom OSSE:s mänskliga dimension fortsatte Sverige tillsammans med likasinnade deltagarstater att framhålla att mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer är centrala för det breda säkerhetsbegreppet och utgör förutsättningar för långsiktig och varaktig säkerhet. En viktig del av arbetet fokuserade på att stötta OSSE:s autonoma institutioner i deras utövande av sina oberoende mandat vid exempelvis valobservation, mediefrihet och situationer där minoriteters rättigheter hotas på ett sätt som riskerar att leda till konflikt. Trots Rysslands och vissa andra deltagarstaters obstruktion kunde det politiska ansvarsutkrävandet för överträdelser mot åtaganden fortlöpa. Den så kallade Moskvamekanismen aktiverades under perioden vid ytterligare ett tillfälle av 45 deltagarstater för att följa upp information om ryska styrkors olagliga frihetsberövande av civila i Ukraina.

1.2 Svenskt fokus under perioden

Regeringens övergripande mål för verksamheten i OSSE har under perioden varit att främja grundläggande värderingar och intressen i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Arbetet har inriktats på att stärka upprätthållandet och respekten för den europiska säkerhetsordningen som bygger på folkrätten, inklusive FN-stadgan. Detta kommer till uttryck i Helsingfors-slutakten, Parisstadgan och andra OSSE-principer och åtaganden. Regeringen har aktivt agerat för att kräva och understödja politiskt ansvarsutkrävande gentemot Ryssland efter den fullskaliga invasionen av Ukraina. Detta har bland annat skett genom att aktivt delta i aktiveringar av verktyg för ansvarsutkrävande i förhållande till Ryssland och Belarus. Härutöver har regeringen fortsatt att vara en stark röst för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i ett läge där dessa fortsätter utmanas i flera av deltagarstaterna. Det svenska engagemanget har bland annat kommit till uttryck genom det starka stödet för OSSE:s autonoma institutioner, både på politisk nivå och genom olika typer av finansiellt och personellt stöd.

Sverige har bidragit aktivt till att fortsätta hålla Rysslands brott i Ukraina, liksom repressionen i Ryssland och i Belarus, högt på dagordningen. Bland annat har detta gjorts genom en aktiv roll i aktiveringar av Moskvamekanismen och Wienmekanismen, samt i vängrupper för journalisters säkerhet och för ett demokratiskt Belarus.

Det svenska medlemskapet i Nato har påverkat engagemanget i OSSE:s militärpolitiska dimension. Genom att nya mötesformat har blivit tillgängliga i Wien och i Bryssel har Sveriges möjligheter att påverka och samarbeta med allierade vuxit. Sverige har i dessa sammanhang verkat för att vara en engagerad allierad med hela alliansens försvar och trovärdighet. I december 2024 innehade Sverige det lokala ordförandeskapet för Natokretsen i OSSE, och i denna roll samordnade och framfördes alliansens gemensamma uttalande i samband med OSSE:s ministerrådsmöte i Malta.

Sverige har engagerat sig i diskussionen bland allierade och likasinnade stater om hur den ryska aggressionen mot Ukraina påverkar de förtroende- och säkerhets-skapande instrumenten Wiendokumentet och fördraget om observations-flygningar (Open Skies). Sverige har fortsatt att arbeta för att bevara instrumentens för-troende- och säkerhetsskapande funktion så långt det är möjligt, också med en blick mot framtida behov. Som allierad har även frågor om rustningskontrollfördraget (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE-fördraget) hamnat högre på dagordningen efter Rysslands utträde 2023. Även som icke-part till fördraget har Sverige intressen häri.

På grund av svåra politiska motsättningar mellan vissa deltagarstater har OSSE inte kunnat enas om en ny enhetlig budget för organisationen sedan 2021. I enlighet med organisationens finansiella regelverk baseras deltagarstaternas obligatoriska avgifter på den senast antagna budgeten. Organisationen har på grund av detta tillsammans med en period av förhöjd inflation, en ansträngd finansiell situation. Sverige har aktivt stöttat ordförandeskapen sedan 2021 i deras ansträngningar att nå konsensus för en ny budget. Utöver de obligatoriska avgifterna till OSSE:s ordinarie budget har Sverige bidragit med extrabudgetärt stöd till olika OSSE-projekt, bland annat till stöd för ODIHR:s program för att främja respekt för mänskliga rättigheter, stärka demokratiska institutioner och främja tolerans och icke-diskriminering i Ukraina, och för att motverka ryska försök att blockera OSSE:s årliga konferens för den tredje dimensionen. Sverige har även gett stöd till den internationella civilsamhälles-plattformen Civic Solidarity Platform och till det svenska OSSE-nätverket, för att stärka det civila samhällets möjligheter att utnyttja de unika möjligheter som OSSE ger dem att delta och informera deltagarstaterna om civilsamhällets situation och situationen för demokrati och mänskliga rättigheter i OSSE-regionen. Sverige har fortsatt att ställa personal till förfogande genom sekondering till OSSE:s sekretariat, autonoma institutioner och fältmissioner. Vidare har ett stort antal svenskar ställts till förfogande genom sekondering till ODIHR:s valobservationsinsatser.

I den redogörelse som riksdagens delegation till OSSE:s parlamentariska församling lämnar till riksdagen finns kompletterande information om arbetet i OSSE:s parlamentariska församling, som bland annat omfattar valobservation.

Sverige har också prioriterat att stärka EU:s inflytande i organisationen genom att verka för ett starkt och enat EU-agerande. Nationellt och genom EU har Sverige aktivt stöttat OSSE-ordförandeskapen i ansatsen att den ryska aggressionen mot Ukraina ska vara en central del av OSSE:s dagordning. Vidare har Sverige verkat för att OSSE ska utgöra ett instrument och plattform för EU:s samlade politik i syfte att säkerställa ansvarsutkrävande för Rysslands överträdelser av folkrätten, inklusive FN-stadgan samt den internationella humanitära rätten, och OSSE-åtaganden i samband med den ryska aggressionen mot Ukraina. Inom ramen för EU-samarbetet i OSSE har Sverige haft en samordnande roll för medie- och yttrandefrihetsfrågor, samt frågor som rör jämställdhet och agendan för kvinnor, fred och säkerhet, och under en period även för uttalanden om Ukraina. Sverige har på så sätt bidragit till att hålla dessa frågor, som är prioriterade i Sveriges arbete i OSSE, högt på dagordningen och bidragit till en stark och enad EU-röst.

2 OSSE:s ministerrådsmöten

2.1 Ministerrådsmötet under Nordmakedoniens ordförandeskap

Den 30 november–1 december 2023 hölls i Skopje i Nordmakedonien det årliga mötet för OSSE:s ministerråd i kretsen av deltagarstater. Sverige representerades av utrikesminister Billström och 35 andra utrikesministrar deltog. Likt föregående år och mot bakgrund av den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina förhandlades och antogs inga beslut som syftade till att utveckla OSSE:s samlade principer och åtaganden. Däremot fattades beslut som rörde organisationens grundläggande funktion genom att Malta i ett sent skede kunde utses till ordförande för 2024, samt att mandatet för organisationens fyra högsta chefer kunde förlängas med 9 månader.

Mötets fokus låg på att hålla Ryssland, med utrikesminister Lavrov närvarande, politiskt ansvarigt för brott mot folkrätten, inklusive FN-stadgan samt den internationella humanitära rätten, och OSSE:s åtaganden. Merparten av de inlägg som gjordes krävde att den ryska aggressionen skulle upphöra, och betonade vikten av politiskt ansvarsutkrävande för alla brott som begåtts i samband med aggressionen mot Ukraina. Därtill framhölls att respekten för OSSE:s åtaganden och principer behöver upprätthållas. Ministermötet fyllde på detta sätt en viktig roll som ett tillfälle att vidhålla pressen på Ryssland och stödja Ukraina.

2.2 Ministerrådsmötet under Maltas ordförandeskap

Den 5–6 december 2024 hölls i Malta det årliga mötet för OSSE:s ministerråd i kretsen av deltagarstater. Sverige representerades av utrikesministern och 36 andra utrikesministrar deltog. Att Ukrainas utrikesminister deltog vid mötet bidrog positivt till ett vidhållet tydligt fokus på det politiska ansvarsutkrävandet gentemot Ryssland. Rysslands pågående allvarliga brott mot OSSE:s grundläggande principer och åtaganden, framför allt genom den fullskaliga invasionen av Ukraina, innebar att det likt föregående år var uteslutet att förhandla några beslut som syftade till att utveckla OSSE:s åtaganden och principer.

En överväldigande majoritet av deltagarstaternas uttalanden fokuserade på politiskt ansvarsutkrävande gentemot Ryssland för aggressionen mot Ukraina, och dess destabiliserande agerande mot länder i sitt närområde. Belarus kritiserades skarpt av många stater för den tilltagande repressionen och stödet för den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina. Även den oroväckande utvecklingen i Georgien uppmärksammades av flera stater.

Vid mötet kunde beslut om utnämning av nya chefer till de fyra högsta tjänsterna för en period om tre år fattas. Tjänsterna hade vid tidpunkten varit vakanta sedan den 4 september, då företrädaernas mandat löpte ut. Till generalsekreterare utsågs Feridun Sinirlioglu (Turkiet), till direktör för ODIHR utsågs Maria Telalian (Grekland), till Mediefrihetsrepresentant utsågs Jan Braathu (Norge) och till Högkommissarie avseende Nationella Minoriteter utsågs Christophe Kamp (Nederländerna). Mötet kunde inte fatta beslut om framtida ordförandeskap. Efter att Schweiz efter mötet beslutat att kandidera till ordförandeskapet 2026 kunde beslut fattas den 30 december. Frågan om ordförandeskapet 2027 kvarstod vid utgången av året. Cypern lade i december 2026 fram sin kandidatur för nämnda år.

3 OSSE:s tre dimensioner

3.1 Den militärpolitiska dimensionen

Arbetet i OSSE:s första dimension, som behandlar militärpolitiska frågor samt frågor som rör icke-militära gränsöverskridande hot, har under perioden präglats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. De gemensamt utarbetade veckovisa EU-uttalandena i forumet för säkerhets-samarbete har varit tydligt fokuserade på Rysslands aggression och ansvars-utkrävande för de brott som begåtts mot och i Ukraina.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har helt eroderat de västliga ländernas förtroende för Rysslands vilja att efterleva sina åtaganden inom europeisk konventionell rustningskontroll. De nationella årliga obligatoriska återrapporteringarna till de militärpolitiska förtroende- och säkerhetsskapande instrumenten har under perioden endast delvis genomförts och inte av alla deltagarstater. Beslut om modernisering av Wiendokumentet om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder eller OSSE:s militärpolitiska uppförandekod har inte kunnat fattas.

Observationsflygningar sker inte mellan Ryssland och de stater som tydligt stödjer Ukraina i kriget. Efterlevnaden av instrumenten har kraftigt försämrats som en konsekvens av att avsaknad av förtroende mellan deltagarstaterna råder. Sverige har i detta sammanhang verkat för transparens och förtroendeskapande mellan andra länder utom Ryssland och Belarus för att bevara fundamenten för den militärpolitiska dimensionen.

Under det finska ordförandeskapet 2023 för den så kallade strukturerade dialogen om säkerhetsutmaningar i OSSE-området bjöds samtliga deltagarstater utom Ryssland och Belarus in att genomföra grupp-diskussioner som syftade till att öka och bredda kunskapsnivån om OSSE:s verktygslåda för konflikthantering. Nederländerna tog över nämnda ordföranderoll under 2024.

Ryssland blockerade beslutet om OSSE:s årliga mandaterade säkerhetsöversynskonferens 2023. OSSE-ordförandeskapet Nordmakedonien arrangerade därför i stället en ordförandeskapsledd konferens. År

Forumet för säkerhetsarbete

Arbetet i forumet för säkerhetssamarbete har, likt övriga delar av OSSE:s verksamhet, starkt präglats av den ryska aggressionen mot Ukraina. De veckovisa mötena har genomgående nyttjats av EU, USA, Storbritannien, Kanada och andra likasinnade stater för att fördöma Rysslands fullskaliga invasion och uttrycka starkt stöd för Ukraina. Politiskt ansvarsutkrävande för Rysslands överträdelse OSSE:s grundläggande åtaganden inom ramen för den europeiska säkerhetsordningen och vikten av att säkerställa politiskt ansvarsutkrävande för de som begått krigsförbrytelser i samband med Rysslands aggression har fortsatt att prägla varje möte. Förutom visst stöd från Belarus har stödet för det ryska agerandet och narrativet uteblivit från länder även inom den Moskva-ledda militäralliansen Collective Security Treaty Organisation, vilket visar på en fortsatt isolering av Ryssland.

Även konflikten och stridigheterna mellan Armenien och Azerbajdzjan har, även om den väpnade konflikten synes vara över, lyfts av de inblandade parterna med relativt högt tonläge. Dock har denna konflikt haft en mindre framträdande roll då huvudsakligt fokus ligger på Rysslands krig mot Ukraina.

De tematiska säkerhetsdialogerna har bland annat omfattat OSSE:s militärpolitiska uppförandekod, säkerhet och miljö, FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, konfliktsituationers påverkan på mental hälsa, och Helsingforsdekalogen. De roterande ordförandeskapen Bulgarien och Kanada under 2023, samt Cypern, Ungern och Danmark har satt dagordningen så att dialogerna haft tydlig koppling till aggressionen. Ryssland har vid flera tillfällen blockerat mötesdagordningar i forumet på procedurgrund samt genomgående agerat destruktivt i förhållande till forumets syfte och mål. En konsekvens har varit att ordförandeskapen behövt söka alternativa vägar för att genomföra möten. Så har skett genom anordnandet av sidoevenemang eller gemensamma möten med permanenta rådet.

Wiendokumentet

Det årliga informationsutbytet inom ramen för samarbetet under Wien-dokumentet omfattar bland annat uppgifter om militär organisation, försvarsplanering, försvarsutgifter samt riskreducerande åtgärder. De förtroendeskapande åtgärderna fyller fortsatt en viktig funktion. Det bör dock noteras att när stater gränsande till Ryssland och Belarus två gånger, redan under 2021 och 2022, ställde frågor enligt Wiendokumentets kapitel om riskreducering, engagerade sig inte Ryssland och Belarus genuint. Det har varit och är fortsatt tydligt att Ryssland inte längre följer Wien-dokumentets intentioner.

Flertalet länder valde under perioden att inte dela all information som Wiendokumentet påbjuder, alternativt inte bjuda in vissa länder till förbandsbesök med hänvisning till Rysslands aggression mot Ukraina, om

än med olika motiveringar. I december 2024 var 43 av 57 deltagarstater öppna för verksamhet enligt Wiendokumentet. Därutöver hade tio stater inte meddelat sin avsikt varav sex saknar väpnade styrkor och fyra stater var officiellt stängda. Uppgifterna kan komma att förändras då alla länder ännu inte rapporterat för 2024. Inget utvärderingsmöte för Wiendokumentet genomfördes men förbandsutvärderingar, områdesinspektioner samt flygbasbesök återupptogs till viss del. Reciprocitet var en vägledande princip för fördragsstaters nationella agerande i tillämpningen av restriktioner.

Generellt genomför inte Natoländer inspektioner hos varandra, vilket bidragit till att antalet inspektioner har minskat. Rysslands aggression mot Ukraina har ytterligare begränsat antalet möjliga inspektioner under perioden. Sverige har även genomfört en förbandsutvärdering och två områdesinspektioner utomlands samt deltagit med gästinspektör vid två förbandsutvärderingar och fem områdesinspektioner utomlands. Sverige har även stått värd för en förbandsutvärdering och två områdesinspektioner samt arrangerat ett flygbas- och ett förbandsbesök.

Fördraget om observationsflygningar

Fördraget om observationsflygningar (Open Skies Treaty) är formellt inte ett OSSE-fördrag. Det utgör dock en förtroende- och säkerhetsskapande åtgärd och arbetet sammanhålls i Wien med ett roterande ordförande-skap inom Open Skies Consultative Commission. Mot bakgrund av bristande rysk fördrags efterlevnad valde USA att frånträda fördraget 2020 varefter Ryssland valde att lämna 2021. Natoallierade genomför inga observationsflygningar över varandras territorium. Försvarsmakten har sedan 2022 inte längre ett eget flygplan för observationsflygningar utan köper likt flera andra stater flygtid hos andra fördragsstater. Försvarsmakten följer även med på inbjudan när andra likasinnade genomför observationsflygningar (så kallade kvotflygningar). Resultatet från respektive kvot-flygning görs tillgängligt för samtliga fördragsstater.

I perioden har antalet kvotflygningar varit lågt, men tränings-flygningar genomförs över Nato-länder för att säkerställa personalens kompetens och flygplanens bild-inhämtnings-förmågor. I perioden har ett begränsat antal möten genomförts i Wien inom fördragets konsultativa kommission OSCC med fokus på kvotfördelning och med beaktande av Rysslands krig i Ukraina. Belarus kopplade tidigare sitt deltagande och kvotfördelning i fördraget om observationsflygningar till Ryssland som bidrog med flygplan och infrastruktur. Nu när Ryssland inte längre är fördragsstat verkar Belarus för att hitta alternativa lösningar. Belarus har inte kunnat delta aktivt i genomförandet av fördragets verksamhet eftersom nationell förmåga är dyr och tar tid att bygga upp, samtidigt som intresset att hyra ut flygtid till Belarus från andra fördragsstater till dags datum varit obefintligt. Det finns intresse från stater i Europa och runt Medelhavet att bli fördragsstater men tills vidare är nuvarande fördragsstaters fokus inställt på vidmakthållande av nuvarande organisation.

Ryssland meddelade i juli 2007 att de suspenderar sitt deltagande i fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE-fördraget). Därigenom har fördraget sedan dess rent operativt varit satt ur spel. I mars 2015 meddelade Ryssland att man också lämnar det CFE-samordnade organet JCG (Joint Consultative Group). Under våren 2023 meddelade Ryssland också att man avsåg att lämna CFE, vilket bekräftades vid en stats-parskonferens i Wien den 29 juni. Beslutet effektuerades den 7 november 2023. Fortsättningen för fördraget efter det ryska utträdet analyseras av fördragsstaterna, men även icke-fördragsstater påverkas av utfallet av analysen och dess påverkan på arkitekturen för rustningskontroll och förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i Europa. Sverige är inte part till CFE.

Säkerhetskommittén

I OSSE:s säkerhetskommitté diskuteras frågor som rör ickemilitära gränsöverskridande hot. Likt OSSE:s övriga verksamhet har arbetet i kommittén präglats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Rumänien valde som kommittéordförande 2023 att, i ljuset av det ryska anfällskriget, ta upp flera av de utmaningar som uppstår till följd av aggressionen. Slovakien som tog över ordförandeskapet för kommittén 2024 fortsatte med samma inriktning och bibehöll fokus på den fullskaliga invasionens konsekvenser. Frågor om skydd av kritisk infrastruktur, gränsöverskridande säkerhetshot, kvinnors roll inom den vidare säkerhetssektorn, människohandel, desinformation och missinformation i den digitala tidsåldern, samt skydd av journalister i väpnade konflikter, är exempel på ämnen som har behandlats av kommittén under perioden. Då de nordmakedonska och maltesiska ordförandeskapen för OSSE beslutade att inga förhandlingar om beslut eller deklARATIONER skulle äga rum inför ministermötena i Skopje 2023 eller Valletta 2024, har inget förhandlingsarbete ägt rum i kommittén under perioden.

Diskussioner inom ramen för OSSE:s informella arbetsgrupp för cyberfrågor har fortsatt på regelbunden basis. Sverige har sedan 2021 deltagit i arbetsgruppen som syftar till att främja och utbyta erfarenheter om samverkan mellan privata och offentliga aktörer i syfte att stärka cybersäkerheten i regionen.

3.2 Den ekonomiska och miljörelaterade dimensionen

Utgångspunkten för OSSE:s arbete inom den andra dimensionen är att ekonomisk utveckling och miljörelaterad hållbarhet utgör centrala förutsättningar för varaktig säkerhet.

Kontoret för samordnaren av OSSE:s ekonomi- och miljöverksamhet (OCEEA) upprättades 1997 och utgör en del av OSSE:s sekretariat. OCEEA verkar bland annat mot korruption och penningtvätt och för att främja god samhällsstyrning och en fungerande rättsordning på ekonomi-

och miljöområdet. Samordningskontoret arbetar också bland annat med energisäkerhet, risker kopplade till naturkatastrofer, gränsöverskridande vattensamarbete samt säkerhetsfrågor kopplade till klimatförändringar.

Det årliga forumet för ekonomiska och miljörelaterade säkerhetsfrågor (EEF) är den andra dimensionens främsta politiska forum. Kopplat till den andra dimensionen finns också en kommitté som samlar alla deltagarstater och sammanträder regelbundet runt ett tematiskt program och på årsbasis anordnas också OSSE:s genomförandemöte för den ekonomiska och miljörelaterade dimensionen (EEDIM).

Arbetet inom OSSE:s andra dimension har i likhet med övrig OSSE-verksamhet sedan den 24 februari 2022 dominerats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. OSSE:s ordförandeländer 2023 och 2024, Nordmakedonien och Malta, samt den österrikiska ordföranden i kommittén för ekonomi och miljöfrågor, har (likt det polska ordförandeskapet 2022) anpassat temata och agendor för möten och konferenser så att Ukraina har stått i fokus. Konsekvenserna av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina för miljön, kritisk energiinfrastruktur och livsmedelsförsörjning hör till de frågor som lyfts och fått ökad relevans under perioden. Ansatsen har mötts av ett brett aktivt stöd bland majoriteten av deltagarstaterna, men starkt kritiserats av Ryssland, uppbackat av Belarus.

Under perioden har också arbetet med säkerhetsfrågor kopplade till klimatförändringar ökat. Genom beslutet vid ministerrådsmötet under svenskt ordförandeskap 2021, det så kallade Stockholmsbeslutet, fick OSSE ett tydligare mandat att arbeta med dessa frågor. I juli 2023 organiserade OSSE-sekretariatet en högnivåkonferens om klimat och säkerhet där organisationens mervärden och fortsatta insatser på området stod i fokus. Bland annat konstaterades att OSSE:s instrument för tidig varning, regional förankring, samarbete med civilsamhället och möjlighet att kunna erbjuda en plattform för dialog är styrkor som organisationen bör kunna utnyttja i arbetet med att bemöta klimatrelaterade säkerhetsrisker. Malta följde under sitt ordförandeskap upp med en klimatkonferens i juni 2024.

Då konsensusbeslut inte kunde fattas om att genomföra EEF 2023, genomfördes mötet i stället som en konferens i ordförandeskapets regi.

Konferensen följde det traditionella upplägget och ägde som brukligt rum i Prag i september, med huvudtemat att stärka säkerheten inom OSSE-området genom hållbar utveckling samt genom inkluderande och motståndskraftig ekonomisk tillväxt. Olika aspekter av hur den ryska aggressionen mot Ukraina påverkade utveckling och ekonomi lyftes fram under mötet och Ukrainas biträdande jordbruksminister var en av huvudtalarna.

EEDIM hölls den 13 november 2023 på temat miljö och säkerhet. De två mötessessionerna behandlade gott styre och korruptionsbekämpning på miljöområdet samt stärkt samarbete mot miljörisker. Detta möte var det enda av de årliga mandaterade OSSE-mötena som kunde hållas under 2023, vilket var positivt. Samtidigt innebar det en oönskad utveckling där ett mandaterat möte i dimensionen om ekonomi och miljö var det enda som kunde hållas medan mandaterade möten om mänskliga rättigheter och demokrati, samt den årliga säkerhetsöversynskonferensen inte kunde genomföras på grund av ryska blockeringar.

Den 5 juni 2024 anordnade Sverige tillsammans med de andra nordiska länderna med finansiering från Nordiska ministerrådet ett seminarium om jämställdhetsaspekter i klimatarbetet, till vilket representanter från civilsamhälle, forskning och regeringsföreträdare inbjöds att tala, inklusive en forskare från Ukraina.

EEF 2024 kunde hållas som sedvanligt mandaterat möte i Prag den 12–13 september på temat digitala innovationers bidrag till hållbar utveckling och klimatanpassning. Mötet kretsade i stor utsträckning kring den ryska aggressionens påverkan på Ukrainas miljö och klimat. EEDIM 2024 hölls också som ett sedvanligt mandaterat möte den 29 oktober. Fokus låg på vattenförvaltning och bevarande av vattenresurser. Flera talare uppmärksammande Centralasien där effekterna av klimatförändringarna krävde ökat samarbete. Ryssland kritiserades för sin krigsföring mot ukrainsk vatteninfrastruktur som skapade miljömässiga och ekonomiska konsekvenser.

Sverige har under den period som skrivelsen avser verkat för att inom denna dimension framför allt lyfta fram frågor som rör kvinnors ekonomiska egenmakt samt klimat och säkerhet.

Sverige har under perioden genom Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap sekunderat en expert till OCEEA för hantering av frågor som rör klimat och säkerhet.

3.3 Den mänskliga dimensionen

OSSE:s verksamhet utgår från det breda säkerhetsbegreppet som tar sin utgångspunkt i att mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer utgör förutsättningar för långsiktig och varaktig säkerhet. Detta säkerhetsbegrepp utgör en grundpelare i OSSE:s bredare arbete liksom fundamentet i den tredje dimensionen, den mänskliga dimensionen.

Att genomföra åtagandena om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer är i likhet med övriga OSSE-åtaganden politiskt bindande för deltagarstaterna. En central del av arbetet i den mänskliga dimensionen syftar därför till att följa upp efterlevnaden samt utbyta erfarenheter om policy och praxis.

OSSE:s årliga översynskonferens Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) är Europas största konferens för mänskliga rättigheter och demokrati (se mer nedan). Det är det viktigaste mötet inom den tredje dimensionen. I kommittén för den mänskliga dimensionen träffas deltagarstaterna regelbundet för att utifrån ett tematiskt program diskutera frågor och utbyta erfarenheter inom dimensionens verksamhetsområde. OSSE:s autonoma institutioner, kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), OSSE:s mediefrihetsrepresentant (RFoM) och högkommissarien om nationella minoriteter (HCNM) bedriver ett omfattande arbete inom tredje dimensionen. Arbetet bedrivs bland annat genom valövervakning, stöd till demokratiska institutioner, insatser för att stärka respekten för mänskliga rättigheter, motverkande av intolerans och diskriminering samt främjande av medie- och yttrandefrihet. Vid allvarliga eller systematiska kränkningar av åtaganden

sker uppföljning också på permanenta rådets nivå vid de veckovisa mötena.

I enlighet med ordförandeskapens inriktning har fokus för arbetet och diskussionerna inom den mänskliga dimensionen under perioden varit ansvarsutkrävande för Rysslands aggression mot Ukraina och att uppmärksamma konsekvenserna av anfallskriget. Den så kallade Moskva-mekanismen, som kan användas för att granska deltagarstaters eventuella kränkningar av de åtaganden deltagarstaterna gjort om demokrati och mänskliga rättigheter, aktiverades vid ytterligare ett tillfälle under perioden av 45 deltagarstater med fokus på ryska styrkors olagliga frihetsberövande av civila i Ukraina. Aktiveringen var den fjärde sedan 2022 med bäring på Rysslands aggression mot Ukraina.

Sverige fortsatte under rapporteringsperioden att delta i Democracy Defender Initiative, ett initiativ som Sverige sedan 2016 tillsammans med sju likasinnade deltagarstater har tagit för att främja demokratisk utveckling och samarbete med civilsamhället inom OSSE. Bland annat delar gruppen årligen ut Democracy Defender Award till civilsamhällesaktörer som utmärkt sig i sitt arbete för demokrati och mänskliga rättigheter. Utmärkelsen tilldelades år 2023 den ryska människorättsorganisationen Agora. Därtill utdelades en särskild utmärkelse till den ukrainska organisationen Media Initiative for Human Rights för deras arbete med att bland annat dokumentera ryska kränkningar av de mänskliga rättigheterna i samband med Rysslands aggression mot Ukraina. Utmärkelsen delades ut i oktober 2023 i anslutning till ordförandeskapets konferens inom den mänskliga dimensionen. 2024 års pris tilldelades ukrainska Crimean Human Rights Group för sitt arbete med att stödja offer för kränkningar av de mänskliga rättigheterna på den av Ryssland sedan 2014 illegalt annekterade Krimhalvön, samt dokumentation av Rysslands brott sedan den fullskaliga invasionens början i februari 2022. Prisceremonin ägde rum i de svenska representationslokalerna Schwedenhaus i Wien i maj 2024.

Sverige har under perioden haft en aktiv roll i frågor som rör medie- och yttrandefrihet, inklusive genom att vara samordnare för dessa frågor för EU:s medlemsstater i OSSE. Bland annat fortsatte Sverige, tillsammans med Frankrike och Litauen, under perioden att leda den lokala informella vänggruppen i OSSE för journalisters säkerhet. Gruppen, som grundades av Sverige, Litauen och Frankrike 2018 och samlar 16 deltagarstater, verkar för att främja insatser för journalisters och medieaktörers säkerhet i bred bemärkelse, genom sidoevenemang, offentliga uttalanden och annat diplomatiskt arbete. Under perioden har vänggruppen aktivt arbetat för att genom gemensamma offentliga uttalanden och annan kommunikation uppmärksamma konsekvenserna av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Det har handlat om exempelvis tillslagen mot oberoende medier och fängslandet av journalister i Ryssland och Belarus och annan negativ utveckling kopplad till journalisters säkerhet i OSSE-området, samt stöd till OSSE:s mediefrihetsrepresentants kontor.

Under perioden har Sverige tillsammans med tioalet länder även grundat en informell vänggrupp för ett demokratiskt Belarus, som syftar till att hålla repressionen i landet högt på dagordningen och att stödja demokratiska krafter och civilsamhällesaktörer i landet och i exil. Gruppen har vuxit stadigt i medlemsantal under perioden och uppgick i december

2024 till 30 deltagarstater. Gruppen har varit aktiv och ordnat flera sidoevenemang, briefingar och hållit flera gemensamma anföranden, inklusive vid ministermötet i Malta i december 2024. Gruppen har bjudit in till samtal med belarusiskt civilsamhälle och demokratiska krafter i exil och låg bakom aktiveringen av Wienmekanismen avseende politiska fångar i Belarus.

OSSE:s årliga översynskonferens för den mänskliga dimensionen

OSSE:s årliga översynskonferens om den mänskliga dimensionen (Human Dimension Implementation Meeting, HDIM) syftar till att ge möjlighet att granska och diskutera i vilken grad deltagarstaterna uppfyller sina åtaganden inom den mänskliga dimensionen. Mötet som äger rum i Warszawa under hösten och som samlar både regeringsföreträdare och tusentals civilsamhällesrepresentanter från hela regionen är en viktig plattform för politiskt ansvarsutkrävande och input från civilsamhälle från hela OSSE-området. Mötet har vuxit till att bli den största konferensen i Europa på temat mänskliga rättigheter och demokrati. Förhandlingarna om dagordningen för HDIM har sedan ett antal år tillbaka varit svåra på grund av politiska skiljelinjer i spåren av den demokratiska tillbakagången i delar av OSSE-området. Eftersom det krävs konsensusbeslut om bland annat HDIM:s dagordning kan enskilda stater hindra att mötet hålls. Senaste gången ett ordinarie HDIM ägde rum var 2019. Under 2020 medförde Covid19-pandemin att mötet ställdes in. År 2021, 2022, 2023 och 2024 blockerades konsensusbeslut om att hålla konferensen av Ryssland, 2024 också med stöd av Belarus. År 2023 och 2024 ordnades därför, i likhet med 2022, en ordförandeskapskonferens utan konsensus (Warsaw Human Dimension Conference, WHDC). Givet de allvarliga kränkningar som skett i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och att Ryssland blockerat konferensen flera år i rad fanns ett starkt stöd för detta från flertalet deltagarstater. Ordförandeskapskonferensen hölls med en dagordning som starkt liknade HDIM och på samma datum som HDIM skulle ha anordnats. Konferensen anordnades med stöd av ODIHR men finansierades av frivilliga bidrag, inklusive från Sverige. Konferensen samlade år 2023 och 2024 omkring 1500 deltagare i form av regeringsföreträdare, människorättsförsvarare, civilsamhällesrepresentanter och fristående experter från i princip hela OSSE-området.

Den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina och den inrikespolitiska repressionen i Ryssland och Belarus fortsatte att stå högt på dagordningen i både de formella och de informella diskussionerna under WHDC. Ett stort antal ukrainska civilsamhällesorganisationer var närvarande och lyfte fram situationen med massiva kränkningar av mänskliga rättigheter till följd av den ryska aggressionen mot Ukraina. Även situationen avseende mänskliga rättigheter i Centralasien, Södra Kaukasien och Turkiet rönt uppmärksamhet.

Sverige var både år 2023 och 2024 medarrangör till flera sidoevenemang under WHDC med fokus på bland annat ryska kränkningar under den fullskaliga invasionen av Ukraina, den interna repressionen i Ryssland respektive Belarus, journalisters säkerhet och situationen för hbtqi-personer i OSSE-området.

Kommittén för den mänskliga dimensionen

OSSE:s deltagarstater träffas regelbundet i kommittén för den mänskliga dimensionen utifrån ett tematiskt program. Syftet är att utbyta erfarenheter och diskutera efterlevnad av åtaganden som deltagarstaterna har gjort avseende demokrati och mänskliga rättigheter.

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har arbetet i kommittén i hög grad fokuserat på att uppmärksamma Rysslands kränkningar av sina OSSE-åtaganden och folkrätten, inklusive internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter liksom att belysa konsekvenserna av Rysslands anfällskrig mot Ukraina. Irland var ordförande i kommittén under år 2023 och 2024. Under perioden har kommittén fått ta del av starka vittnesmål från ukrainska företrädare, inklusive civilsamhällesföreträdare. Irland har genomgående bjudit in civilsamhällesföreträdare från olika delar av OSSE-området att tala inför kommittén och uppmärksammat den betydelsefulla roll som civilsamhällesorganisationer spelar för att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Sverige har under perioden fortsatt i rollen som samordnare för frågor som rör medie- och yttrandefrihet, samt för jämställdhet för EU:s medlemsstater i OSSE, och fortsatt att spela en särskilt aktiv roll för EU:s samlade krav på politiskt ansvarsutkrävande på dessa områden, även i kommittéarbetet. Det har bland annat skett genom att uppmärksamma förföljelse och fängslade journalister och medieaktörer samt relevanta slutsatser från Moskvamekanismens rapporter om Ryssland och Belarus liksom rapporterna om konsekvenserna av Rysslands anfällskrig mot Ukraina rörande jämställdhet.

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter

Kontoret för fria val inrättades 1990, blev operativt 1991 och bytte sedan namn till Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) 1992. ODIHR har i uppdrag att bistå deltagarstaterna med att genomföra sina åtaganden inom den mänskliga dimensionen, bland annat genom att främja förutsättningarna för demokratiska val och arbetet med att bygga upp och stärka demokratiska institutioner. Andra frågor inom ODIHR:s breda mandat är exempelvis jämställdhet, romers möjlighet att fullt ut åtnjuta de mänskliga rättigheterna, förenings- och församlingsfrihet, religions- och övertygelsefrihet och situationen för människorättsförsvarare. Kontoret har sitt säte i Warszawa och har fler än 150 anställda. I december 2024 utsågs Maria Telalian från Grekland till ny direktör för kontoret. Hon efterträdde Matteo Meccaci från Italien som innehade direktörsposten från 2020 till september 2024.

Ett av ODIHR:s främsta uppdrag är att genomföra valobservationer, vilka genomförs i samarbete med OSSE:s parlamentariska församling. OSSE:s valobservationer samordnas av ODIHR enligt en internationellt erkänd och gedigen metodologi för att främja förutsättningarna för demokratiska val. Under perioden har ett stort antal val i olika former övervakats i och med det stora antalet val i OSSE-området under 2024, däribland i Georgien, Moldavien, USA, Uzbekistan och till Europaparlamentet.

Valobservationsverksamheten ifrågasätts regelbundet av ett fåtal stater, särskilt av Ryssland och Belarus, som under perioden valde att inte bjuda in till valövervakning i samband med nationella val. Sverige, EU och likasinnade har varit tydliga i sitt stöd för ODIHR:s internationellt erkända metodologi. Sverige bidrar årligen till ODIHR:s valrelaterade verksamhet genom att sekondera svenska observatörer till valobservationsinsatserna. Sverige hör också till de länder som bidrar med flest observatörer inom OSSE.

ODIHR inledde omedelbart efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina ett övervakningsprojekt syftande till att dokumentera kränkningar av den internationella humanitära rätten och mänskliga rättigheter i Ukraina. Hittills har sex interimrapporter publicerats, den senaste i december 2024. Rapporterna pekade på Rysslands omfattande kränkningar av såväl internationell humanitär rätt som mänskliga rättigheter i Ukraina.

ODIHR bedriver ett aktivt arbete med att stödja deltagarstaternas institutioners arbete för att skydda människorättsförsvarare. Bland annat fokuserar ODIHR på att bevaka människorättsförsvarares utrymme att verka i deltagarstaterna, samt utbildning och kapacitetshöjande insatser, även för ukrainska organisationer och individer i spåren av Rysslands fullskaliga invasion.

Sverige gav under perioden finansiellt stöd till ODIHR:s projektverksamhet och övervakningsarbete i Ukraina, liksom till genomförandet av ordförandeskapskonferensen som ordnades istället för HDIM. Sedan hösten 2018 har Sverige också sekonderat en expert till tjänsten som ODIHR-chefens representant i Wien.

ODIHR:s arbete mot människohandel fokuserar på medlemsländernas åtagande att ge stöd till utsatta för olika former människohandel.

Svenskt deltagande i ODIHR:s valobservationer

Sveriges har under perioden fortsatt bidra med personal till ODIHR:s valobservationsinsatser. Detta är ett av sätten på vilken Sverige stödjer arbetet med att främja fria, rättvisa och transparenta valprocesser i OSSE-området.

Under rapporteringsperioden genomförde ODIHR 23 valobservationsinsatser. Sverige tillhandahöll genom Folke Bernadotteakademin observatörer till 13 av dessa; sammanlagt tio långtidsobservatörer och 171 korttidsobservatörer.

Observatörernas arbete omfattade granskning av valprocesser, mediefrihet, valkampanjer, väljarnas tillgång till information och den övergripande integriteten i valens genomförande. Genom stödet till ODIHR har Sverige fortsatt att bidra till övervakning och efterlevnad av internationella normer för demokrati och mänskliga rättigheter.

ODIHR observerade inte det ryska presidentvalet eller det belarusiska parlamentsvalet 2024, eftersom Ryssland och Belarus inte bjöd in ODIHR till valobservation, i strid med sina OSSE-åtaganden.

Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter

Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM) med säte i Haag inrättades 1992 och har drygt 30 anställda. HCNM är ett av OSSE:s konfliktförebyggande instrument. HCNM arbetar för att i ett tidigt skede identifiera och motverka etniska spänningar som kan äventyra freden, stabiliteten eller relationerna mellan OSSE:s deltagarstater. I december 2024 utsågs Christophe Kamp från Nederländerna till ny högkommissarie.

HCNM verkar genom så kallad tyst diplomati, vilket innebär att högkommissarien i förtroende kan initiera dialog med regeringar eller på motsvarande vis bli ombedd att bistå i förtroende i hantering av spända situationer som rör minoriteter vilka riskerar att leda till konflikt. Alla OSSE:s deltagarstater har accepterat HCNM:s mandat och därmed dennes rätt att avge rekommendationer i minoritetsrelaterade frågor. Dessa frågor handlar ofta om exempelvis rätt till medborgarskap, icke-diskriminering, möjlighet att använda sitt modersmål, utbildning på minoritetsspråk samt möjlighet att delta i och aktivt kunna påverka det politiska, sociala, ekonomiska och kulturella livet i det land där man är bosatt. Kairat Abdrakhmanov från Kazakstan som innehade posten som högkommissarie under merparten av perioden intog en försiktigare och lägre profil i arbetet jämfört med föregångare på posten.

Mediefrihetsrepresentanten

Mediefrihetsrepresentanten (RFoM) inrättades 1997 och har till uppgift att följa utvecklingen på mediefrihetsområdet i deltagarstaterna, verka för att OSSE:s principer och åtaganden om yttrande- och mediefrihet följs, samt att på ett tidigt stadium varna för kränkningar av dessa. Till grund för mandatet ligger konstaterandet att inskränkningar i yttrande- och mediefrihet ofta är det första tecknet på att det finns en risk för konflikt och hot mot säkerheten. Jan Braathu från Norge utsågs i december 2024 till ny mediefrihetsrepresentant, efter Teresa Ribeiro från Portugal, vars mandat löpte ut den 3 september 2024. Institutionen har en stab om ca 15 tjänstemän och med säte i Wien.

Mediefrihetsrepresentanten uppmärksammar tillkortakommanden genom skrivelser och offentliga uttalanden, regelbundna rapporter till permanenta rådet. Representanten besöker också deltagarstaterna och tar fram publikationer och rekommendationer för att stärka yttrande- och mediefrihet i OSSE-området. Mediefrihetsrepresentantens arbete fokuserar särskilt på frågor som rör säkerhet för journalister, inklusive situationen för kvinnliga journalister, inskränkningar i mediefriheten, desinformation och mediepluralism. Mediefrihetsrepresentanten Ribeiro, som innehade posten under merparten av perioden har återkommande och öppet pekat på den oroande utvecklingen i flera av OSSE:s deltagarstater, med brister i säkerheten för journalister i bred bemärkelse och nya inskränkningar av yttrande- och mediefriheten, också i digitala sammanhang. Genom offentliga uttalanden lyfte Mediefrihetsrepresentanten den oroande utvecklingen och särskilda händelser i bland annat Ryssland, Belarus, Serbien, Turkiet och Kirgizistan och många fler. Mediefrihetsrepresentanten har även fortsatt att uppmärksamma situationen i Ukraina till följd av Rysslands fullskaliga invasion av landet. Mediefrihetsrepresentanten har också bistått med

rådgivning och juridiska analyser till deltagarstater som avsett att reformera sin medielagstiftning.

Mediefrihetsrepresentanten fördömde också i offentliga uttalanden Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och uppmärksammade de journalister som har dödats i samband med rapportering från kriget. Mediefrihetsrepresentanten uppmärksammade därtill den tilltagande interna repressionen i Ryssland och i Belarus och de omfattande tillslagen mot oberoende medier, censur, nedstängning av tusentals hemsidor och nyhetsbyråer och fängslande av journalister.

Under perioden har OSSE:s Mediefrihetsrepresentant (RFoM) utvecklat riktlinjer och vägledning som deltagarstaterna kan använda för att förbättra journalisters säkerhet, exempelvis en verktygslåda för journalisters säkerhet och riktlinjer för våld online mot kvinnliga journalister. RFoM har även fortsatt arbetet med frågor kopplade till mediefrihet och utvecklingen av digital teknologi, inklusive artificiell intelligens.

Wienmekanismen

Wienmekanismen är ett av OSSE:s särskilda verktyg för att övervaka tillämpningen av åtagandena inom den mänskliga dimensionen. Aktivering kräver inte konsensusbeslut. Wienmekanismen innebär att deltagarstater, genom på förhand överenskomna procedurer, kan lyfta frågor rörande MR-situationen i andra deltagarstater. Alla OSSE-deltagarstater har åtagit sig att svara på sådana frågor.

Under perioden har Wienmekanismen aktiverats tre gånger. I mars 2024 aktiverades den rörande politiska fångar i Ryssland, med stöd av 41 deltagarstater. Initiativet togs av de nordisk-baltiska länderna kort efter Aleksej Navalnyjs död. I juli 2024 aktiverades samma mekanism rörande politiska fångar i Belarus, med anledning av det stora antalet politiska fångar i landet. Varken Ryssland eller Belarus har svarat i substans på de frågor som tillställts dem genom Wienmekanismen.

I december 2024 återopade 38 deltagande stater, inklusive Sverige, Wienmekanismen med anledning av situationen i Georgien. Detta skedde med anledning av det försämrade läget efter val i landet i oktober 2024, och det efterföljande våldet mot, liksom kvarhållning av, såväl fredliga demonstranter som journalister. Mekanismen återopades genom att de 38 deltagande staterna skickade ett brev där Georgien ombads svara på vilka åtgärder som vidtagits för att utreda kränkningar av, liksom för att skydda, mänskliga rättigheter.

Moskvamekanismen

Moskvamekanismen är ett av OSSE:s särskilda verktyg för att övervaka tillämpningen av åtagandena inom den mänskliga dimensionen, och liksom Wienmekanismen kräver en aktivering av Moskvamekanismen inte konsensusbeslut. Moskvamekanismen innebär att experter ges i uppdrag att undersöka en specifik fråga och ta fram en rapport med rekommendationer.

Under perioden har Moskvamekanismen aktiverats en gång, med fokus på ryska styrkors olagliga frihetsberövande av civila i Ukraina. Detta följde upp på de tre tidigare aktiveringarna av Moskvamekanismen sedan

4 Rysslands aggression mot Ukraina

4.1 Redogörelse för den ryska aggressionen

På grund av Ryssland rasar ett storskaligt krig i Europa. Krigets verkningar är inte begränsade till Ukraina. Därför har förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik förändrats i grunden. Ryssland anser sig sedan lång tid tillbaka vara i konflikt med hela västvärlden. Ryssland fortsätter sin aggression mot Ukraina med oförminskad styrka. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina utgör ett flagrant brott mot folkrätten, inklusive FN-stadgan, och den europeiska säkerhetsordningen. Angreppet på Ukraina - såväl som en del av en övergripande rysk ambition att förändra den regelbaserade världsordningen och den europeiska säkerhetsordningen. med väst och Rysslands ambition att förändra den regelbaserade världsordningen och den europeiska säkerhetsordningen.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, och de internationella reaktioner som följt, markerar en historisk brytpunkt för svensk och europeisk säkerhet. Invasionen kommer att definiera såväl Ryssland och Ukraina som övriga Europa och väst under lång tid, och således även ha konsekvenser för den globala säkerheten och den geopolitiska maktbalansen.

4.2 OSSE:s hantering av den ryska aggressionen

Sedan den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina har OSSE:s roll och verksamhet avsevärt förändrats. Efter den 24 februari 2022 har det blivit tydligt att Ryssland, tillsammans med Belarus, står isolerat i det europeiska säkerhetssamarbetet.

I direkt anslutning till Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina beslutade det dåvarande polska ordförandeskapet att lägga all annan verksamhet åt sidan för att uteslutande fokusera på den ryska aggressionen. Trots bestående ryska protester har efterföljande ordförandeskap Nordmakedonien och Malta hållit fast vid metoden att fokusera på den ryska aggressionen i samtliga möten, även om organisationens övriga frågor sedan hösten 2022 åter har plats på agendan.

Betydande delar av OSSE:s institutioner och strukturer har agerat inom ramen för sina mandat för att följa upp utvecklingen och bidra till ansvarsutkrävandet för de brott som begåtts under Rysslands aggression mot Ukraina. Utöver de veckovisa mötena i det permanenta rådet och forumet för säkerhetssamarbete där deltagarstaterna utkräver politiskt ansvar, har den så kallade Moskvamekanismen aktiverats vid fem tillfällen sedan den fullskaliga invasionen. Aktiveringarna avsåg att utreda Rysslands kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den

internationella humanitära rätten som begåtts under Rysslands aggression mot Ukraina. ODIHR har samtidigt kartlagt kränkningar av internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter i Ukraina i spåren av den ryska aggressionen. Även OSSE:s mediefrihetsrepresentant (RFoM) och OSSE:s högkommissarie för frågor om nationella minoriteter (HCNM) följer utvecklingen i Ukraina, med anledning av Rysslands aggression, inom sina respektive ansvarsområden. RFoM har i offentliga uttalanden fördömt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och uppmärksammat de journalister som har dödats medan de har rapporterat från kriget.

Till följd av Rysslands fullskaliga invasion behövde OSSE:s olika format för engagemang i Ukraina stängas. Den trilaterala kontaktgruppen och två fältmissioner (projektkoordineringskontoret, PCU, och övervakningsmissionen, SMM) hade funnits på plats sedan Ryssland inledde aggressionen 2014. Utöver dessa fanns även en mission som övervakade den rysk-ukrainska gränsen som tvingades stängas ned 2021. Genom samarbete mellan Ukraina, OSSE-sekretariatet och likasinnade länder kunde en ny form av närvaro, Support Programme for Ukraine (SPU), uppta operativ verksamhet den 1 november 2022. Programmet finansieras helt med extrabudgetära medel, varför konsensus inte krävs, och syftar till att stödja Ukrainas civila hantering av den ryska aggressionens konsekvenser.

Ukraina har förblivit kritiskt mot Rysslands fortsatta deltagande i OSSE, men engagerar sig aktivt för att använda de instrument som OSSE har för ansvarsutkrävande. Även Polen och Litauen har uttryckt en önskan om att Ryssland borde uteslutas från OSSE. Ukraina har även bidragit till att hitta lösningar för stödprogrammet SPU:s verksamhet.

Tre lokalanställda SMM-medarbetare hålls fortfarande frihetsberövade av ryska myndigheter. Deras situation lyfts regelbundet i det permanenta rådet. Utrikesministern tog också upp frågan i Sveriges anförande vid Ministerrådsmötet på Malta. I samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina beslagtogs ryska trupper även utrustning och tillgångar tillhörande OSSE och deltagarstaterna som inte har återlämnats.

4.3 Belarus stöd till den ryska aggressionen och inre repression

Belarus har under Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina upplåtit territorium till Ryssland för genomförande av aggressionshandlingar mot Ukraina. Den belarusiska regimen har därmed gjort sig skyldig till en egen aggressionshandling. Belarus har även bistått Ryssland med utbildning av ryska militärer och stöd till den ryska krigsmaterielindustrin. EU och likasinnade har inom ramen för OSSE uppmanat Belarus att upphöra med stödet till Ryssland. Belarus är det enda landet som aktivt ger politiskt stöd till Ryssland inom OSSE.

I OSSE har även den tilltagande repressionen och de politiska fångarna i Belarus löpande uppmärksammat och starkt kritiserats. De mänskliga rättigheterna är starkt inskränkta. I samband med de omfattande demonstrationerna och presidentvalet 2020 greps och dömdes ett stort antal demonstranter. Därefter har situationen i landet förvärrats ytterligare. Den

omfattande och brutala repressionen riktar sig inte enbart mot civilsamhället, journalister och människorätts- och demokratiförsvarare. Repressionen kan drabba vem som helst som regimen anser sympatisera med demokratiörelsen eller intar en regimkritisk position.

Den belarusiska människorättsorganisationen Vjasna, har vid tidpunkten för skrivelsens framtagande registrerat nära 1300 politiska fångar, men mörkertalet är stort. De politiskt motiverade rättegångarna har resulterat i långa fängelsestraff liksom svåra fysiska och psykiska umbäranden för de politiska fångarna. Inom ramen för OSSE har flera deltagarstater vid upprepade tillfällen väckt frågan om de politiska fångarna. Detta har hittills varit resultatlöst. EU har i OSSE fördömt den brutala repressionen i Belarus och uppmanat Minsk att omedelbart och ovillkorligen frige alla politiska fångar och tillse deras effektiva rehabilitering.

Under perioden har Sverige tillsammans med ett tiotal länder grundat en informell vängrupp inom OSSE för ett demokratiskt Belarus, som syftar till att hålla repressionen i landet högt på dagordningen och stödja demokratiska krafter och civilsamhällesaktörer i landet och i exil. Gruppen har vuxit stadigt i medlemsantal under perioden och har vid tidpunkten för skrivelsens framtagande 30 medlemmar. Gruppen har varit aktiv och anordnat flera sidoevenemang, briefingar och hållit flera gemensamma anföranden, inklusive vid ministermötet i Malta i december 2024, samt under svenskt värdskap har Svjatlana Tsichanoŭskaja som gäst. Gruppen har bjudit in till samtal med belarusiskt civilsamhälle och demokratiska krafter i exil. I juli 2024 initierade vängruppen en aktivering av OSSE:s Wienmekanism för att ställa frågor om situationen för politiska fångar i landet och följa upp på den Moskvamekanism som aktiverades våren 2023.

5 OSSE:s fältverksamhet

OSSE:s fältinsatser verkar säkerhetsfrämjande på praktisk och normativ basis utifrån OSSE:s breda säkerhetsbegrepp. Fältinsatserna finns på västra Balkan, i Östeuropa, i södra Kaukasus och i Centralasien. OSSE:s fältverksamhet är ett väletablerat instrument som ger organisationen ett tydligt mervärde. Fältmissionerna har unika mandat som tillkommit på basis av den politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen i de respektive värdländerna. Eftersom fältmissionernas mandat antas genom konsensusbeslut har de också i de flesta fall en stark förankring bland OSSE:s deltagarstater. Den nära dialog med civilsamhället som de olika formerna av fältnärvaro har är ytterligare en styrka och tillgång för organisationen. OSSE:s breda mandat för säkerhetsfrågor gör att missionerna kan ta sig an viktiga frågor beroende på situationen i respektive värdland, exempelvis avseende mänskliga rättigheter, jämställdhet, institutionsbyggande och klimatfrågor.

Sverige har verkat för att missionerna ska kunna agera fritt med flexibla mandat inom OSSE:s tre dimensioner. I detta är även inkluderat kontakter med civilsamhället, inte minst inom den mänskliga dimensionen.

Skr. 2024/25:125

5.1 Västra Balkan

OSSE bedriver sedan 1990-talet betydande fältverksamhet på västra Balkan med totalt sex fältinsatser i Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien. Missionernas mandat speglar den politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen i respektive land och är i huvudsak inriktade på demokratiframjande och institutionsbyggande verksamhet med fokus på bland annat mänskliga rättigheter, nationella minoriteter, dialog- och försoningsfrågor, konfliktförebyggande och rättstatsfrågor. Fältmissionerna stöttar värdländerna att uppfylla sina OSSE-åtaganden och arbetar ofta i nära samarbete med lokala och nationella myndigheter, civilsamhället och andra internationella organisationer. Då OSSE:s samlade principer och åtaganden, d.v.s. OSSE:s *acquis*, i hög grad överlappar EU:s prioriteringar bidrar fältmissionernas verksamhet indirekt även till ländernas respektive EU-närmanden. Under perioden har flera av västra Balkanländerna, i synnerhet Montenegro och Albanien, gjort betydande framsteg i sitt EU-närmande. Fältmissionernas bidrag har varit ett uppskattat stöd.

Fältmissionen i Kosovo, som fyllde 25 år 2024, är med sina drygt 500 anställda OSSE:s största fältnärvaro och bedriver en bredd av programaktiviteter kopplat till mänskliga rättigheter, stärkta demokratiska processer och institutioner samt säkra samhällen. Fältmissionens breda närvaro runt om i Kosovo, med fem regionala center och fältteam som täcker samtliga Kosovos 38 kommuner, är unik och bidrar med viktigt stöd till OSSE:s funktion för tidig varning och konfliktförebyggande.

Sverige har under perioden genom Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap sekunderat en rådgivare till fältmissionen i Montenegro för hantering av frågor som rör små och lätta vapen. Under perioden har flera val ägt rum i västra Balkanländerna till vilka OSSE har bidragit med valobservationsmissioner. Sverige bidrog genom Folke Bernadotte-akademien med 15 korttidsobservatörer och två statistiker till ODIHR:s valobservationsmission under lokalvalen i Bosnien och Hercegovina som ägde rum i oktober 2024. ODIHR bevakade även lokalval i Serbien i december 2023, samt president- och parlamentsval i Nordmakedonien i april respektive maj 2024.

5.2 Ukraina

Då Ryssland som framgår i avsnitt 4.2 blockerade Ryssland en förlängning av mandatet för övervakningsmissionen i Ukraina (SMM) och projektkoordineringskontoret i Ukraina (PCU). Det innebar att dessa tvingades stänga ner i mars respektive juni 2022. Genom samarbete mellan Ukraina, OSSE-sekretariatet och likasinnade länder kunde en ny form av närvaro, Support Programme for Ukraine (SPU), uppta operativ

verksamhet den 1 november 2022. Programmet finansieras helt med extrabudgetära medel, varför konsensus inte krävs. Verksamheten syftar till att stödja Ukrainas civila hantering av den ryska aggressionens konsekvenser. Inom programmet finns ett tjugotal projekt som i stor utsträckning övertagits från PCU och uppdaterats för att anpassas till dagsläget och det stöd Ukraina efterfrågar. Projekten omfattar bland annat stöd i genomförandet av rättslig reform inklusive hantering av brott relaterade till kriget, liksom humanitär minröjning och kapacitetshöjande insatser för nationella aktörer inom området för sociopsykologiskt stöd. SPU kan i förlängningen också indirekt bidra till Ukrainas EU-närmande, givet EU:s och OSSE:s i hög grad överlappande värderingar, principer och åtaganden. Sammantaget bidrar SPU också till genomförandet av president Zelenskyjs fredsformel. Vid rapporteringstidens slut finansierades SPU av 32 deltagarstater, däribland Sverige, av EU samt av Japan och Thailand som partnerländer till OSSE. Programmet har ett 70-tal anställda varav den stora majoriteten är lokalt anställda. Det har beslutats att förlänga SPU till mitten av 2028. Sverige bidrog till början av 2024 genom Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap med en sekunderad säkerhetsexpert till SPU.

5.3 Moldavien

Missionen i Moldavien upprättades 1993, med syfte att underlätta arbetet för en politisk lösning av konflikten om utbrytarregionen Transnistrien. Missionen arbetar också med mänskliga rättigheter inklusive främjandet av minoriteters rättigheter, toleransfrågor och stöd till den demokratiska utvecklingen. Det är en del av arbetet för att möjliggöra en lösning av konflikten. Förhandlingarna avseende konflikten har bedrivits i formatet 5+2 (OSSE, EU, USA, Ryssland och Ukraina samt Chisinau och Tiraspol). Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har fokus på OSSE-missionens arbete varit att hantera konsekvenser av anfallskriget för Moldavien, inklusive Transnistrien där situationen för mänskliga rättigheter har försämrats sedan februari 2022. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har inneburit att flera av deltagarna i 5+2-formatet har uteslutit möten där ryska representanter deltar. Inga möten i formatet har därför varit möjliga under perioden. I stället har missionen i Moldavien bidragit till att samtal kunnat föras mellan Chisinau och Tiraspol i så kallat 1+1-format.

Till följd av de ökade spänningarna inom OSSE i ljuset av den ryska aggressionen mot Ukraina har Ryssland blockerat en ordinarie mandatförlängning för OSSE:s fältmission om 12 månader och i stället krävt två separata beslut om endast 6 månader per år. I samband med de senaste besluten, senast i december 2024, uttryckte Ryssland en förväntan om ett återupptagande av 5+2-formatet.

Mellan 1994 och 2000 etablerade OSSE sin fältnärvaro i Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har de centralasiatiska ländernas värnande av samarbetet med OSSE i fält och i Wien varit tydligt.

OSSE:s fältverksamhet i Centralasien bidrar på olika sätt till att stärka säkerheten i regionen. Verksamheten består av projekt och utbildningar om bland annat gränssäkerhet, mediefrihet, jämställdhet, motverkande av extremism och människohandel samt motverkande av drog- och vapensmuggling. OSSE driver också ett Border Management Staff College och kvinnocenter i Dushanbe. OSSE:s akademi i Bisjkek som erbjuder internationellt ackrediterade mastersutbildningar, utgör ett forum för regional säkerhet och forskning i Centralasien. OSSE:s projektkontor i Tadzjikistan är OSSE:s näst största efter det i Kosovo.

Vid sidan av och som del av fältnärvaron önskar de centralasiatiska länderna framför allt samarbete på det ekonomiska och miljörelaterade området med OSSE som plattform. Tillgång till vatten i gränsområden, klimatfrågor, handelsvägar och ekonomisk tillväxt genererar framför allt intresse. Efter talibanernas maktövertagande i Afghanistan är OSSE:s engagemang i arbetet med att hantera gränsöverskridande hot också högt prioriterat eftersom Turkmenistan, Uzbekistan och Tadzjikistan gränsar mot norra Afghanistan. OSSE har i detta hänseende till exempel bidragit med insatser till stöd för gränsförvaltning.

Kazakstan, Kirgizistan och Tadzjikistan har tidigare eftersträvat snävare mandat för fältkontoren i respektive land med fokus på främjande av ekonomisk sammanlänkning och tillväxt, vilket till viss del tillgodosetts. OSSE:s västligare deltagarstater vänder sig dock mot en fortsatt utveckling i denna riktning då omformulering av de nu breda mandaten riskerar att ske på bekostnad av inriktningen mot mänskliga rättigheter och demokrati och därmed inte ha lika stark förankring i det breda säkerhetsbegreppet. Givet den rådande omvärldssituationen och ländernas eget månande om fältkontoren, har frågan dock inte varit aktuell vid de senaste mandatförlängningarna.

OSSE spelar en viktig roll i Centralasien där det finns jämförelsevis få övriga internationella organisationer närvarande. Närheten till Afghanistan gör det också möjligt att på plats öka förståelsen för och verka för att hantera de gränsöverskridande hoten söderifrån. Fonden Response to the Implications of Afghanistan in the OSCE Region (RIAOR) sjösattes på svenskt initiativ under det svenska OSSE-ordförandeskapet 2021. OSSE:s nära kontakter med civilsamhället i regionen är också värdefulla.

5.5 Södra Kaukasien

Efter kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 diskuterades olika aspekter av konflikten intensivt inom OSSE. Trots ansträngningar kunde ingen överenskommelse nås om en förlängning av mandatet för OSSE-missionen i Georgien och missionen stängdes i juni 2009. OSSE:s kontor i Armenien avvecklades under sommaren 2017, eftersom det inte

gick att nå konsensus om att förlänga mandatet. OSSE:s fältnärvaro i Baku upphörde 2015 på Azerbajdzjans begäran. I Södra Kaukasien kvarstår därför endast ett mindre kontor i Tbilisi till stöd för OSSE-ordförandeskapets representant i frågan om konflikten kring Nagorno-Karabach. Den verksamhet som kontoret liksom OSSE-ordförandeskapets representant är mandaterad att genomföra ifrågasätts av Azerbajdzjan, som menar att OSSE:s närvaro är obsolet efter att Azerbajdzjan återtagit kontrollen av Nagorno-Karabach genom en militär operation i september 2023.

6 OSSE:s hantering av de utdragna konflikterna

6.1 Nagorno-Karabach

Under perioden som skrivelsen avser har situationen i regionen och angränsande områden genomgått stora förändringar. Azerbajdzjans militära operation i september 2023 innebar att azerbajdzjanska styrkor tog kontroll över området, vilket ledde till att det absoluta flertalet av den etniskt armeniska befolkningen flydde till armeniskt territorium. Detta har haft stor humanitär påverkan på de människor som flytt, men även på de samhällen i Armenien som tagit emot flyktingströmmarna.

OSSE har sedan 1992 verkat för en förhandlingslösning genom den så kallade Minskgruppen, som består av ett dussintal länder, däribland Sverige. Gruppens samordförande – Frankrike, USA och Ryssland – har haft mandat som OSSE:s medlare. Armeniens och Azerbajdzjans inställning till vilken roll OSSE ska ha i fredsarbetet skiljer sig åt, och utvecklingen på marken har gjort att frågan om Minskgruppens framtid aktualiserats.

OSSE-ordförandeskapet har under perioden haft en personlig representant för konflikten med kontor i Georgiens huvudstad Tbilisi. Kontoret har fem anställda. Efter den utveckling som förevarit under perioden som skrivelsen avser, har Azerbajdzjans intresse för att engagera sig med OSSE:s strukturer med koppling till konflikten upphört. De har därför ställt krav på att dessa strukturer ska tas bort från OSSE:s enhetsbudget, något som Armenien motsätter sig.

6.2 Georgien

Under 2024 har Georgien tagit flera oroväckande steg, Georgien har till exempel antagit en lag om transparens för utländskt inflytande, som ODIHR i ett utlåtande beskrivit som oförenlig med åtaganden inom OSSE:s mänskliga dimension. Georgien har också antagit ett lagpaket som inskränker hbtqi-personers åtnjutande av mänskliga fri- och rättigheter. ODIHR genomförde i samband med valet i Georgien i oktober 2024 en

valobservatörsinsats. Insatsen framhöll i sin slutgiltiga rapport att valet präglades av en ojämn spelplan, stark polarisering, påtryckningar mot väljare och omfattande övervakning av väljare på valdagen. I december 2024 aktiverade 38 deltagande stater, inklusive Sverige, Wienmekanismen med anledning av utvecklingen i Georgien.

Inom ramen för de så kallade Genève-samtalen - som sedan kriget med Ryssland 2008 samlar Georgien, Ryssland och Georgiens utbrytarregioner Abchazien och Sydossetien, samt USA och är den enda fungerande mötesplatsen för sidorna att diskutera säkerhetsrelaterade frågor behov - bidrar OSSE genom sitt samordförandeskap med FN och EU till fortsatta samtal om hantering av konfliktens konsekvenser. Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har samtalen fortsatt om än mindre frekvent än tidigare. Ryssland har vidtagit flera destabiliserande åtgärder, inte minst genom olika avtal med utbrytarrepublikerna Abchazien och Sydossetien samt under den period som skrivelsen avser påbörjat byggnation av en marinbas i Abchazien. Dessa åtgärder har fördjupat relationen mellan Ryssland och utbrytarrepublikerna, vilket från georgisk sida har tolkats som steg mot annektering. Detta har fördömts av EU, inklusive Sverige, och likasinnade deltagarstater. Trots regelbundna möten har man inte kommit närmare en lösning.

Sverige deltar i en informell vängrupp för Georgien i Wien, tillsammans med andra deltagarstater. Syftet med gruppen är att stödja Georgiens suveränitet och territoriella integritet. Gruppen samordnar gemensamma uttalanden vid ministerrådsmöten, senast i Malta 2024, samt vid särskilda tillfällen under året i OSSE:s permanenta råd.

Till följd av utvecklingen i Georgien i samband med valet i oktober 2024 har arbete inletts för att utveckla och förtydliga gruppens roll och arbetssätt.

6.3 Transnistrien

Förhandlingarna om en fredlig lösning avseende den moldaviska utbrytarregionen Transnistrien har genomförts i det så kallade 5+2-formatet, det vill säga med representanter för Moldavien, utbrytarregionen Transnistrien, Ryssland, Ukraina, OSSE, samt EU och USA som observatörer. Förhandlingarnas mål har varit att utarbeta parametrar för en heltäckande lösning baserad på Moldaviens suveränitet och territoriella integritet, med en särskild status för Transnistrien i Moldavien inom landets internationellt erkända gränser.

5+2-samtalen har på grund av Rysslands medverkan i formatet lagts på is efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. I stället bidrar OSSE:s närvaro i Moldavien till att regeringen i Chisinau och *de facto*-styret i Tiraspol kan träffas i 1+1-format. Detta format fokuserar framför allt på bevarandet av stabilitet i regionen, mänskliga rättigheter och varuflödet till och från Transnistrien. Ryssland har i samband med de återkommande förlängningarna av mandatet för OSSE:s fältmission i Moldavien krävt att 5+2-samtalen ska återupptas. Utsikterna för detta är dock små givet avsaknaden av intresse från flera av de berörda staterna att delta i förhandlingsformat tillsammans med Ryssland.

OSSE:s deltagande stater och partnerstater

OSSE:s deltagande stater:

- Albanien
- Andorra
- Armenien
- Azerbajdzjan
- Belarus
- Belgien
- Bosnien och Hercegovina
- Bulgarien
- Cypern
- Danmark
- Estland
- Finland
- Frankrike
- Förenade kungariket
- Förenade staterna
- Georgien
- Grekland
- Heliga stolen
- Irland
- Island
- Italien
- Kanada
- Kazakstan
- Kirgizistan
- Kroatien
- Lettland
- Liechtenstein
- Litauen
- Luxemburg
- Malta
- Moldavien
- Monaco
- Mongoliet
- Montenegro
- Nederländerna
- Nordmakedonien
- Norge
- Polen
- Portugal
- Rumänien
- Ryssland
- San Marino
- Serbien
- Slovakien
- Slovenien
- Spanien
- Sverige
- Schweiz
- Tadzjikistan
- Tjeckien
- Turkiet
- Turkmenistan
- Tyskland
- Ukraina
- Ungern
- Uzbekistan
- Österrike

OSSE:s Medelhavspartners:

- Algeriet
- Egypten
- Israel
- Jordanien
- Marocko
- Tunisien

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Malmer Stenergard

Regeringen beslutar skrivelse Verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under andra halvåret 2023 och helåret 2024