

# Regeringens skrivelse

## 2010/11:55



Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under år 2009 och första halvåret 2010

Skr. 2010/11:55

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 december 2010

*Fredrik Reinfeldt*

*Carl Bildt*  
(Utrikesdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under år 2009 och första halvåret 2010.

1	Indelning.....	3
2	Svenskt fokus under 2009 och det första halvåret 2010 .....	4
2.1	Korfuprocessen .....	5
3	OSSE:s tre dimensioner.....	6
3.1	Den militärpolitiska dimensionen .....	6
3.2	Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen .....	7
3.3	Den mänskliga dimensionen .....	8
4	Fältverksamheten.....	11
4.1	Västra Balkan.....	11
4.2	Centralasien.....	12
4.3	Södra Kaukasien .....	13
4.4	Övriga Östeuropa.....	13
5	OSSE:s krishantering och de utdragna konflikterna.....	13
5.1	Nagorno-Karabach .....	13
5.2	Georgien.....	14
5.3	Transnistrien .....	14
	Bilaga 1: OSSE:s deltagande stater .....	16
	Bilaga 2: Stöd till OSSE under 2009 och första halvåret 2010.....	17
	Bilaga 3: Svensk personal ställd till OSSE:s förfogande 2009 och första halvåret 2010 .....	18
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 december 2010 .	19

# 1 Inledning

Regeringen redogör för verksamheten i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) för 2009 och första halvåret 2010. Redogörelsen har med anledning av det svenska EU-ordförandeskapet under 2009 ett särskilt fokus på de ordförandeskapsrelaterade prioriteringarna och insatserna inom OSSE.

Kompletterande information om verksamheten inom OSSE och dess institutioner finns på OSSE:s webbplats ([www.osce.org](http://www.osce.org)), i organisationens årsrapport samt i *OSCE Handbook*. Årsrapporten och handboken finns tillgängliga på OSSE:s webbplats.

Sveriges målsättning inför och under ordförandeskapet var att stärka EU:s samordning och röst i OSSE och verka för att EU:s politiska inflytande står i paritet med dess finansiella bidrag. Det svenska EU-ordförandeskapet 2009 innebar ett omfattande EU-samordningsansvar inom OSSE, och krävde nära samarbete med OSSE:s och EU:s institutioner samt berörda delar av regeringskansliet.

OSSE:s verksamhet under 2009 och första halvåret 2010 fokuserade till stor del på den så kallade "Korfuprocessen" som lanserades i samband med ett informellt utrikesministermöte sommaren 2009 och hade som syfte att föra dialogen vidare om Europas framtida säkerhet inom OSSE. Korfuprocessen behandlade OSSE:s tre dimensioner av säkerhet och bidrog till ökad dialog bland deltagarstaterna om tillvägagångssätt för att förbättra OSSE:s effektivitet och kapacitet när det gäller bland annat konflikthantering. Korfuprocessen var även ett viktigt steg för att återskapa förtroendet mellan deltagarstaterna, inte minst mot bakgrund av kriget mellan Georgien och Ryssland i augusti år 2008. Sverige arbetade intensivt och framgångsrikt för att skapa en enad och aktiv roll för EU i Korfuprocessen, vilket uppskattades inom EU-kretsen och ledde till att EU fick en betydande aktörsroll inom OSSE och dialogen om europeisk säkerhet.

Under ministerrådet i Aten den 1-2 december 2009, uppnåddes enighet om en deklaration samt en handlingsplan för det kommande årets arbete med Korfuprocessen. Detta var ett viktigt steg för att befästa OSSE som forum för den europeiska säkerhetsdialogen och därigenom säkerställa att den europeiska dialogen om säkerhet skulle utgå från ett brett säkerhetsperspektiv med berörda parter vid förhandlingsbordet. Deltagarstaterna enades om en regional deklaration om den utdragna konflikten i Nagorno-Karabach/Azerbajdzjan men lyckades inte enas om specifika regionala deklarationer om Transnistrien/Moldavien samt Abchazien/Sydossetien/Georgien. OSSE:s arbete med att hantera olika former av gränsöverskridande hot fick stort utrymme under ministerrådet tillsammans med den mänskliga dimensionen, där fyra beslutstexter antogs, inklusive en deklaration i samband med 25-års jubileet av antagandet av konventionen mot tortyr. Inom den militärpolitiska dimensionen antogs ett beslut om att stärka de militärpolitiska instrumenten, inklusive en uppdatering av rustningskontrollavtalet Wiendokumentet 1999, dessutom antogs ett beslut om små och lätta

vapen samt ammunition, som bland annat innebar upprättandet av en aktionsplan för lätta vapen samt en deklaration om icke-spridning av massförstörelsevapen.

Beslut fattades även om att Irland blir ordförande för OSSE år 2012 (efter Litauen som tar över ordförandeskapet år 2011). Australien blev efter ansökan antagen som partnerland. Den 1 januari 2010 övertog Kazakstan ordförandeskapet, vilket var första gången ett centralasiatiskt land innehaft ordförandeskapet.

Mot bakgrund av kriget mellan Georgien och Ryssland i augusti år 2008, lyckades deltagarstaterna trots upprepade försök inte nå konsensus kring en förlängning av mandatet för OSSE:s fältnärvaro i landet. Huvudproblemet i förhandlingarna var bland annat närvaron och rörelsefriheten i hela Georgien, inklusive utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien. Avsaknaden av konsensus ledde till att missionen stängdes den 30 juni 2009. Sedan dess har inga framsteg kunnat nås kring etableringen av ny OSSE-närvaro.

Överlag präglades 2009 av bristande förtroende mellan deltagarstaterna. Ministerrådet i Aten bidrog dock till att materialisera Korfuprocessen och dialogen om europeisk säkerhet som sedermera blåste nytt liv i organisationen liksom deltagarstaternas samarbetsvilja. Detta ledde till intensifierade och konstruktiva förhandlingar under första halvåret 2010.

## 2 Svenskt fokus under 2009 och det första halvåret 2010

Svenskt fokus under EU-ordförandeskapet var framförallt inriktat på att stärka OSSE:s mänskliga dimension, de gemensamma åtagandena inom OSSE:s tre dimensioner samt organisationens unika fredsfrämjande och konfliktförebyggande roll. Det skedde i nära samverkan med det grekiska OSSE-ordförandeskapet. Under sitt ordförandeskap i EU var Sverige pådrivande för att se till att dialogen om europeisk säkerhet förankrades inom OSSE genom Korfuprocessen, baserat på ett brett säkerhetsbegrepp.

Det kazakiska ordförandeskapets prioriteringar under våren 2010 var att bygga vidare på grekernas arbete med Korfuprocessen med målet att Korfuprocessen i slutet av 2010 skulle resultera i ett OSSE-toppmöte, det första sedan Istanbul 1999. Sveriges och EU:s linje under förhandlingarna har varit att ett OSSE-toppmöte måste kunna motiveras i substans och resultat.

Hanteringen av de fortsatta spänningarna i Södra Kaukasien liksom försöket att rädda kvar OSSE:s fältnärvaro i Georgien genomsyrade 2009 och de svenska ansträngningarna. I skuggan av konflikten i Georgien aktualiserades även Minskgruppens arbete i Nagorno-Karabach och försöken att få till stånd bättre förutsättningar för en lösning av Transnistrienkonflikten. Rysslands fortsatta suspendering av

tillämpningen av fördraget om konventionella styrkor i Europa (CFE)<sup>1</sup> och diskussionen om en uppdatering av rustningskontrollavtalen präglade den säkerhetspolitiska debatten inom OSSE. Sverige deltog aktivt i debatten.

Inom den mänskliga dimensionen arrangerade Sverige, tillsammans med European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), ett seminarium om yttrandefrihet på Internet i samband med det årliga mötet om den mänskliga dimensionen (Human Dimension Implementation Meeting) i Warszawa. Sverige deltog även mycket aktivt i förhandlingarna inför och vid ministermötet i Aten i december 2009 rörande en ministerdeklaration om tortyr samt beslut om kvinnors deltagande i det politiska och offentliga livet, om bekämpning av hatbrott, om förbättring av OSSE:s insatser för hållbar integration av romer, om mediefrihet och om rättsstatlighet - även om de två sistnämnda inte kunde antas. Sverige bidrog även aktivt till att, i samråd med andra deltagandestater inom EU, få till stånd en förlängning av mandatet för OSSE:s fältmissioner i Kroatien och Kosovo.

## 2.1 Korfuprocessen

Dialogen om europeisk säkerhet inleddes inom OSSE i samband med utrikesministermötet i Helsingfors 2008. Initiativet ska ses mot bakgrund av att västländer, med EU och USA i spetsen, därigenom besvarade Rysslands appell om en dialog om europeisk säkerhet. EU har bland annat argumenterat för att understryka mjuk säkerhet, med fokus på respekten för de mänskliga rättigheterna och demokrati som centrala faktorer för att bygga säkerhet, liksom konkreta resultat avseende de reella säkerhetshoten. Det grekiska ordförandeskapet 2009 och det informella utrikesministermötet på Korfu blev startskottet för Korfuprocessen om Europas framtida säkerhet, med betoning på såväl mjuk som hård säkerhet. Detta är ett arbete som primärt är inriktat på förtroendeskapande åtgärder inom det Euroatlantiska området för att därigenom stärka säkerheten. Under år 2009 och första halvåret 2010 hölls regelbundna möten inom ramen för Korfuprocessen. Under det svenska EU-ordförandeskapet verkade Sverige för en samordnad EU-linje i processen. EU:s prioriteringar för Korfuprocessen omfattar den mänskliga dimensionen, konflikthantering inklusive de utdragna konflikterna, gränsöverskridande hot och rustningskontroll. Under 2009 och första halvåret 2010 lades en rad konkreta förslag fram av EU:s medlemsländer med fokus på bl.a. genomförande av deltagarstaternas åtaganden, stärkta institutioner, pressfrihet, konflikthantering och nationella minoriteter.

<sup>1</sup>Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), fördrag från 1990 med rustningsbegränsningar mellan NATO- och Warszawapaktens länder. Ett anpassningsavtal från 1999 finns ratificerat av Ryssland, Vitryssland, Ukraina och Kazakstan, men inte av övriga länder då man först kräver ryskt fullföljande av "Istanbulåtagandena" från 1999.

### 3.1 Den militärpolitiska dimensionen

Den första dimensionen inom OSSE kom i särskilt fokus under 2009 och första halvåret 2010. Inom dialog- och beslutsforumet Säkerhetsforum (FSC) var verksamheten intensiv, tonen i debatten var delvis hård och kreativiteten hämmades emellanåt av fastlåsta positioner. Framst på dagordningen stod en uppdatering av Wiendokumentet 1999. Dialogen mellan Ryssland och USA kännetecknades av rysk kritik mot bristande amerikansk flexibilitet medan USA kritiserade Ryssland för selektivt genomförande. Ministerrådsbesluten i Aten avseende de militärpolitiska frågorna i Säkerhetsforum samt små och lätta vapen och ammunitionslagring banade dock väg för arbetet under första halvåret 2010. Under 2010 fattades beslut om procedurerna för att kunna ta steg mot en framtida uppdatering av Wiendokument med sikte på 2011.

Genomförandet av Wiendokumentet 1999 (WD99), som bl.a. omfattar årligt informationsutbyte av försvarsplanering och större planerade övningar, fungerade relativt väl under 2009 och första halvåret 2010 med undantag för några mindre störningar. Till exempel vägrade Georgien ta emot rysk inspektion samt utvärderingsbesök. Ryssland fortsatte genomföra verifikationsaktiviteter, vilket varit en trend sedan Ryssland suspenderade tillämpningen av CFE-avtalet i december 2007. I förhandlingarna om CFE-avtalet rådde fortsatt dödläge. Likaså var tillämpningen fortsatt suspenderad av Ryssland under hela 2009 och 2010. Under första halvåret 2010, efter att man kommit överens om nya START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) tog dock förhandlingarna om ett nytt ramverk för konventionell rustningskontroll fart, på Natos initiativ.

Fördraget om observationsflygningar (Open Skies) fungerade i huvudsak väl under perioden. Sverige fortsatte verka för ett aktivt genomförande av fördraget genom att ställa ett observationsflygplan för observationsmissioner till förfogande. Slutdokumentet från översynskonferensen av fördraget om observationsflygningar den 7-9 juni 2010 slog fast att det fanns behov av en modernisering av flygplan och sensorer samt en anpassning av fördraget och ett mer effektivt nyttjande av befintliga resurser. Tre olika beslut antogs under 2010 som banade vägen för en övergång till användandet av digitala sensorer, vilket kan ses utgöra ett steg i moderniseringen av fördraget.

Rustningskontrollavtalen CFE, WD99 och fördraget om observationsflygningar kan ses som komplementära i förhållande till varandra även om endast WD99 förhandlas i OSSE, medan övriga behandlas i forum nära kopplade till organisationen. Andra områden som diskuterades livligt inom Säkerhetsforum under perioden var effekterna av vapenhandel till konfliktregioner, OSSE:s uppförandekod om civil och demokratisk kontroll av säkerhetssektorn, samt små och lätta vapen. Beslut togs i maj 2010 om en aktionsplan för OSSE avseende små och lätta vapen. Den svenske koordinatör för området har haft en nyckelroll och presenterade planen under FN:s fjärde översynsmöte för lätta vapen i

juni 2010.<sup>2</sup> Ett flertal projekt som gäller destruktion och förvaring av vapen och ammunition genomfördes, huvudsakligen i forna östblocket. Sverige var en stor bidragsgivare bland annat till Ukraina, Vitryssland, Montenegro och Tadzjikistan<sup>3</sup>.

Det årliga genomförandemötet<sup>4</sup> i mars 2009 och 2010 präglades av konstruktiva diskussioner om implementeringen av WD99 samt behovet av en uppdatering av avtalet. Ett antal konkreta förslag lades fram under mötet vilka kan ses utgöra en bas för en eventuell uppdateringen av WD99.

Under perioden beslöt Säkerhetsforum dessutom att genomföra ett seminarium om militärdoktriner under 2011 samt att i oktober 2010 hålla möte om att identifiera OSSE:s roll i stödjandet av implementeringen av FN:s resolution 1540.

Inom ramen för Säkerhetskommittén diskuteras icke-militära aspekter av säkerhet, såsom anti-terrorism, gränssäkerhet, organiserad brottslighet och polisfrågor. Gränsoverskridande hot liksom gränssäkerhet var frågor som uppmärksammades särskilt under 2009 och första halvåret 2010. Detta arbete ledde till att Generalsekreteraren i juni 2010, presenterade en rapport om hur OSSE:s arbetsmetoder för att tackla gränsoverskridande hot kunde effektiviseras. Projekt till stöd för gränssäkerhet mot hot från Afghanistan genomförs i de angränsande centralasiatiska länderna med afghanskt deltagande<sup>5</sup>. Konsensus saknades för en liknande verksamhet inne i Afghanistan sedan framför allt Ryssland motsatte sig detta under återopande av säkerhetsläget och att Afghanistan endast har observatörsstatus i OSSE.

### 3.2 Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen

År 1997 upprättades Kontoret för samordnaren av OSSE:s ekonomi- och miljöverksamhet (OCEEA) som utgör en del av OSSE-sekretariatet. Samordnarkontoret har till uppgift att stärka förmågan hos Permanenta rådet och OSSE:s övriga institutioner att hantera ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter av säkerhet. Utgångspunkten är att ekonomisk utveckling är en förutsättning för säkerhet. Arbetet bedrivs till största delen genom projektverksamhet, främst i Centralasien och Östeuropa inklusive Södra Kaukasien, och rör exempelvis transportfrågor och gränsoverskridande vattenhushållning. Ekonomi- och miljötjänstemännen vid OSSE:s fältmissioner spelar en viktig roll i uppföljningen av projekten.

Samordnaren bevakar även ekonomiska konsekvenser av människohandel, verkar mot korruption och penningtvätt samt arbetar för

<sup>2</sup> Fourth Biannual Meeting of States to Consider the Implementation of the UN Programme of Action on Small Arms and Light Weapons (BMS-4), 14.18 juni 2010, New York.

<sup>3</sup> Projektet i Tadzjikistan avslutades våren 2009 med utmärkt resultat.

<sup>4</sup> Annual Implementation Assessment Meeting, AIAM. Mötet utgör kapitel XI av WD 99.

<sup>5</sup> Sverige stödjer två gränspolisprojekt i Tadzjikistan – Border Management Staff College och Patrol Programming and Leadership – syftande till att öka säkerheten vid gränsen till Afghanistan.

främjande av god samhällsstyrning och en fungerande rättsordning inom ekonomi- och miljöområdet. I takt med att migrationsrelaterade frågor med bäring på säkerhet har uppmärksammats allt mer inom OSSE, har verksamheten på samordnarens kontor utvidgats till att omfatta projekt knutna även till detta område. Ekonomi- och miljökontoret anordnar årligen ett ekonomi- och miljöforum i två delar med tillhörande föreberedelsekonferenser. Forumet år 2009 handlade om migration och kopplingen till ekonomi-, social- och miljöpolitik för förbättrad säkerhet och stabilitet i OSSE-regionen. Sverige deltog aktivt med experter som särskilt uppmärksammande svensk lagstiftning som berör gendaspekter av migration.

Under 2009 och första halvåret 2010 diskuterade deltagarstaterna säkerhetsaspekter av klimatförändringar och organisationens framtida roll inom området. Med utgångspunkt i ett beslut i ministerrådet i december 2009 intensifierades även diskussionen om vilken roll organisationen bör spela när det gäller främjandet av OSSE-ländernas energiförsörjningstrygghet. Inom miljöområdet samarbetar OSSE bl.a. med FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE), FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s miljöprogram (UNEP) och Nato.

### 3.3 Den mänskliga dimensionen

Deltagarstaternas åtaganden inom den mänskliga dimensionen syftar till full respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, att upprätthålla rättsstaten, att bygga upp och skydda demokratiska institutioner samt att motverka intolerans och diskriminering. OSSE:s verksamhet på området är omfattande och sker bland annat genom valövervakning, konfliktförebyggande och postkonfliktrehabilitering, stöd till deltagarstaterna att bygga upp demokratiska institutioner, bevakning av press- och yttrandefrihet, insatser för att bekämpa människohandel, utbildning i jämställdhetsfrågor, principer om rättigheter för personer som tillhör minoritetsgrupper, människohandel samt bekämpande av alla former av intolerans och diskriminering.

#### *Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR)*

ODIHR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) inrättades 1992 med säte i Warszawa och har cirka 130 anställda. ODIHR har i uppdrag att assistera deltagarstaterna med implementeringen av åtaganden inom ramen för den mänskliga dimensionen. I arbetet ingår bland annat att främja förutsättningarna för demokratiska val, bistå OSSE:s deltagande stater med att bygga upp och stärka demokratiska institutioner samt att vid behov bistå OSSE:s fältkontor. ODIHR agerar även kontaktpunkt för frågor rörande tolerans- och ickediskriminering.

Andra områden som ingår i kontorets breda mandat är jämställdhet, bekämpande av människohandel, religionsfrihet, rörelsefrihet, MR-försvareares situation och skydd av de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism.



En betydelsefull uppgift består i att samordna OSSE:s valövervakning. ODIHR:s valövervakningsinsatser är en av de delar av OSSE:s verksamhet som fått störst uppmärksamhet och valfrågan har även under 2009 och första halvåret 2010, stått i fokus i den politiska debatten i Wien. Medan Sverige och EU starkt stödjer ODIHR:s verksamhet, har Ryssland och Vitryssland stödda av ett antal OSS-länder ifrågasatt ODIHR:s metodologi och opartiskhet. Kritikerna menar bland annat att ODIHR agerar politiserat och är alltför snabbt med att anklaga deltagande stater för valfusk, istället för att ha en stödjande funktion och arbeta i samförstånd med värdlandet.

Sverige bidrar årligen till ODIHR:s valverksamhet både genom finansiella och personella resurser. Under 2009 inför valet till Europaparlamentet tog Sverige emot en valövervakningsinsats från ODIHR som hade till uppgift att övervaka ramverket inför valet. ODIHR sände en liknande insats till Sverige under första halvåret 2010 inför riksdagsvalet i september 2010. ODIHR drog slutsatsen att det svenska valsystemet präglades av öppenhet, transparens och hög grad av förtroende för de demokratiska institutionerna även om man noterade frånvaron av reglering av parti- och kampanjbidrag.

Sverige deltog aktivt vid ett högnivåmöte i Köpenhamn i juni 2010, med anledning av Köpenhamndokumentets 20-årsjubileum. Köpenhamnsdokumentet utgör grundpelaren för OSSE:s åtaganden inom den mänskliga dimensionen avseende demokrati, demokratiska val och rättsstatlighet, och ligger därmed även till grund för OSSE:s viktiga valövervakningsverksamhet. Sverige visade även fortsatt engagemang för frågor som rör tolerans och icke-diskriminering vid en högnivåkonferens som anordnades av det kazakiska OSSE-ordförandeskapet den 29-30 juni 2009 i Astana, Kazakstan.

#### *Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM)*

Posten som högkommissarie för frågor om nationella minoriteter (*High Commissioner on National Minorities*) inrättades 1992 med säte i Haag. Högkommissarien är OSSE:s främsta konfliktförebyggande instrument med huvuduppgift att i ett tidigt skede identifiera och motverka etniska spänningar som kan äventyra freden, stabiliteten eller relationerna mellan OSSE:s deltagande stater. Högkommissarien verkar genom så kallad tyst diplomati, vilket innebär att regeringar i förtroende kan be om hjälp för att hantera spända situationer som riskerar att leda till konflikt. Alla OSSE:s deltagande stater har accepterat högkommissariens mandat och därmed dennes rätt att avge rekommendationer i inhemska frågor. Dessa frågor handlar ofta om rätt till medborgarskap, icke-diskriminering, möjligheter att använda sitt modersmål, utbildning på minoritetsspråk samt möjligheter att delta i och aktivt kunna påverka det politiska, sociala, ekonomiska och kulturella livet i det land man är bosatt i. Högkommissarien är dock ingen ombudsman för minoritetsfrågor eller inspektör av enskilda brott mot de mänskliga rättigheterna. Högkommissarien är en institution som anses fungera föredömligt väl och har ett starkt stöd från deltagarstaterna.

Sedan lanseringen av Bolzano/Bozen rekommendationerna 2008, som omfattar nationella minoriteter i mellanstatliga relationer, har Högkommissariens kontor under 2009 och första halvåret 2010 arbetat

för att öka medvetenheten om rekommendationerna genom en rad regionala seminarier. I juni 2010 utlöste HCNM OSSE:s krismekanism för krisförebyggande och krishantering, mot bakgrund av den försämrade interetniska situationen i Kirgizistan. Detta föranledde mobilisering av OSSE:s konflikthanteringsresurser och utökad dialog med berörda parter.

#### *Medierepresentanten (RFoM)*

Medierepresentanten (*Representative on Freedom of the Media*) är en institution som inrättades 1997 och kontoret har ett tiotal tjänstemän med säte i Wien. Medierepresentantens uppgift är att följa utvecklingen i medierna i deltagarstaterna och verka för att OSSE:s principer och åtaganden följs vad gäller yttrande- och mediefrihet. Medierepresentanten har också till uppgift att på ett tidigt stadium upptäcka problem på dessa områden och i samarbete med deltagarstaterna, OSSE:s övriga institutioner och andra relevanta organ hantera problemen. Medierepresentanten rapporterar regelbundet till Permanenta rådet, gör besök i deltagande stater och sammanställer publikationer och rekommendationer kring yttrandefriheten i OSSE-området.

Medierepresentanten fäster särskild fokus på frågor som rör skydd av journalister, pressfrihet och Internet samt övergången till digitala nätverk. Det minskade utrymmet för fria medier och internetrestriktioner i lagstiftningen i flera OSS-länder uppmärksammades under året av medierepresentanten. Även våld mot journalister uppmärksammades och fördömdes kraftigt av medierepresentanten under 2009 och första halvåret 2010. Förutom sitt fortlöpande övervakningsarbete anordnade medierepresentanten, med bland annat svenskt finansiellt stöd, konferenser i Centralasien och södra Kaukasien. Sverige har sedan våren 2010 rollen som EU:s lokala samordnare för pressfrihetsfrågor.

#### *Människohandel*

Sedan 2003 har OSSE en särskild representant mot människohandel som arbetar vid Sekretariatets enhet mot människohandel i Wien. Representantens uppgift är att assistera deltagande stater med genomförandet av åtaganden och användning av rekommendationerna i OSSE:s handlingsplan för bekämpande av människohandel.

#### *Jämställdhet*

OSSE:s jämställdhetsarbete omfattar ökad jämställdhet inom organisationen och särskilt integration av ett jämställdhetsperspektiv i alla delar av organisationens arbete, politiskt deltagande, våld mot kvinnor samt kvinnors situation i samband med väpnade konflikter. I det senare arbetet är genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet centralt. Sverige har varit pådrivande för jämställdhetsarbetet inom OSSE:s samtliga tre dimensioner.

Ramverken för jämställdhetsarbetet utgörs av jämställdhetsplanen som antogs 2004, ett ministerbeslut om kvinnor i konfliktförebyggande, krishantering och postkonflikthantering, som antogs 2005 baserat på ett svenskt initiativ, samt 2009 års ministerbeslut om kvinnors deltagande i det politiska livet. Avsevärda brister finns i genomförandet av

ramverken, inte minst vad gäller rekryteringen av kvinnor till chefposter i organisationen. Skr. 2010/11:55

Sverige verkade för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 i OSSE:s militärpolitiska dimension, men motståndet från många deltagarstater har i fortsättningen varit starkt. Sverige gav under 2009 praktiskt stöd genom att även ställa en handläggare till ODIHR:s förfogande för arbete med resolution 1325.

#### *OSSE:s årliga möte om den mänskliga dimensionen*

ODIHR organiserar årligen ett möte om den mänskliga dimensionen (*Human Dimension Implementation Meeting, HDIM*). Mötet fokuserar på deltagande staters uppfyllelse av gjorda åtaganden inom den mänskliga dimensionen. Mötet är dessutom en viktig arena för enskilda organisationer som ställer regeringarna till svars i en öppen diskussion. Den stora mängden seminarier som anordnas ger också en god möjlighet till fördjupning i specifika frågor. Sverige samordnade hösten 2009 EU:s deltagande och de 17 EU-anföranden som hölls. Därtill anordnade Sverige ett uppskattat och välbesökt seminarium om yttrandefrihet på Internet som behandlade frågor om möjligheter och utmaningar för yttrandefriheten som grundläggande mänsklig rättighet vid användningen av Internet.

#### *OSSE:s ministermöte i Aten*

Under 2009 års ministermöte antogs fyra ministerbeslut och en deklaration inom den mänskliga dimensionen varav flera behandlade frågor med direkt relevans för de mänskliga rättigheterna. Följande beslut och deklarationer antogs: ministerdeklaration med anledning av 25-årsjubileet av konventionen mot tortyr, beslut om kvinnors deltagande i det politiska och offentliga livet, beslut om hållbar integration av Roma och Sinti, beslut om bekämpning av hatbrott, beslut om högnivå konferens om tolerans och icke-diskriminering 2010 i Astana, Kazakstan.

## 4 Fältverksamheten

OSSE:s fältverksamhet är väl etablerad och det är framför allt genom detta instrument som OSSE kan bidra med ett tydligt mervärde jämfört med andra organisationer. OSSE stödjer demokratisk utveckling, stärkandet av mänskliga rättigheter och rättsstatens principer på västra Balkan, i Östeuropa, inklusive Södra Kaukasien och i Centralasien genom sina 17 fältmissioner. Fältnärvaron omnämns generellt som missioner, oavsett om dessa i mandaten betecknas som kontor, missioner, center eller projektsamordnare.

### 4.1 Västra Balkan

OSSE bedriver betydande fältverksamhet på västra Balkan med totalt sju fältmissioner i Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Serbien och Kosovo. Den första missionen

upprättades 1992 i Makedonien och den senaste i Montenegro i samband med landets självständighet 2006. Mandaten för de olika missionerna är anpassade till situationen i varje enskilt land och huvudsakligen inriktade på demokrati- och institutionsbyggande.

OSSE-missionen i Kosovo inrättades 1999 och är OSSE:s största fältmission. Den utgör en del av den internationella civila FN-närvaron UNMIK. Sedan Kosovos självständighetsförklaring år 2008 har det internationella samfundets närvaro förändrats och en omfattande EU-mission, EULEX har etablerats, med uppdraget att verka i Kosovo under FN:s paraply och i nära samarbete med bl.a. OSSE och den Nato-ledda KFOR-styrkan.

## 4.2 Centralasien

Mellan 1994 och 2000 etablerade OSSE sin fältnärvaro i Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. OSSE verkar för att främja samarbete mellan länderna i Centralasien genom exempelvis projekt om regional samordning och utbildning av personal för gräns- och tullbevakning samt narkotikaspaning och lätta vapen och ammunitionsprojekt, till vilka även Sverige lämnat ekonomiskt stöd. Utöver fältmissionernas ordinarie verksamhet driver även ODIHR, HCNM och RFoM konfliktförebyggande projekt i regionen.

Våren 2010 briserade missnöjet mot den sittande regimen i Kirgizistan och oppositionen grep makten. I det allmänt försämrade inhemska säkerhetsläget som uppstod efter maktskiftet, utbröt i juni 2010 våldsamheter i södra Kirgizistan, och då i synnerhet i området kring städerna Osj och Jalal-Abad. Främst rör det sig om konflikter mellan kirgiser och andra etniska grupper, i synnerhet uzbeker, den största etniska minoriteten i Kirgizistan. Våldsamheterna har krävt hundratals dödsoffer och hundratusentals människor har tvingats till flykt, av vilka de flesta sedermera återvänt. Säkerhetssituationen i södra Kirgizistan förblir mycket spänd. OSSE:s fältkontor i Osj rapporterade dagligen om säkerhetssituationen på marken. OSSE-ordförandeskapet, Högkommissarien för nationella minoriteter, mediafrihetsrepresentanten och ODIHR genomförde löpande besök till landet för att utarbeta insatser i syfte att stabilisera situationen tillsammans med representanter för FN och EU. I juni 2010 genomfördes folkomröstning i landet om ny konstitution. Mot bakgrund av säkerhetssituationen beslutade ODIHR att sända en begränsad valövervakningsinsats till landet. Kirgizistan lyckades skapa de rätta förhållandena för en folkomröstning trots omständigheterna, även om tydliga tillkortakommanden kunde identifieras. OSSE:s Permanenta råd följde händelseutvecklingen mycket noga. Under sommaren 2010 påbörjades förhandlingar om beslut om en tilläggsbudget för OSSE-kontoret i Bisjkek samt om en OSSE-ledd civilpolisinsats till södra Kirgizistan.

OSSE:s missioner i Jerevan, Armenien respektive Baku, Azerbajdzjan inrättades år 2000. Missionerna verkar för att främja genomförandet av åtaganden inom OSSE:s tre dimensioner. De har inte till uppgift att bevaka eller medla i den utdragna konflikten i Nagorno-Karabach.

Mot bakgrund av kriget i augusti 2008 har deltagarstaterna inte kunnat nå konsensus om en förlängning av mandatet för missionen i Georgien, vilket ledde till en stängning.

### 4.4 Övriga Östeuropa

OSSE har missioner i Moldavien, Ukraina och Vitryssland. Utöver missionen i Moldaviens huvudstad Chisinau finns det sedan 1995 även ett fältkontor i Tiraspol i den transnistrisk utbrytarregionen. Missionen har, i samarbete med OSSE:s ordförandeskap samt Ryssland och Ukraina, bland annat till uppgift att verka för en politisk lösning av den utdragna konflikten om den transnistrisk regionen.

OSSE-närvaro i Ukraina etablerades 1994 och är i första hand ett kontor för projektsamordning med det övergripande uppdraget att stödja Ukraina i dess arbete mot fortsatt demokratisk utvecklig och rättsstatlighet. Det största projektet i OSSE:s historia syftar till att stödja Ukrainas ansträngningar att förstöra 16 500 ton av det miljöfarliga raketbränslet Mélange. Den totala kostnaden för projektet beräknas till minst 100 miljoner kronor, varav Sverige bidrar med 15 miljoner kronor.

År 2003 inledde OSSE:s mission i Minsk sitt arbete, med uppdraget att bistå den vitryska regeringen att bygga och stärka demokratiska institutioner, utveckla och konsolidera rättsväsendet samt utveckla relationerna med det civila samhället. Varje nytt projektförslag från missionen måste emellertid godkännas av de vitryska myndigheterna innan det kan genomföras. Till följd av myndigheternas periodvis avoga inställning har OSSE:s mandat att verka i Vitryssland därefter ytterligare snävats in och arbetet bedrivs sålunda under begränsande förutsättningar.

## 5 OSSE:s krishantering och de utdragna konflikterna

### 5.1 Nagorno-Karabach

Konflikten mellan Armenien och Azerbajdzjan om regionen Nagorno-Karabach, i Azerbajdzjan, som till övervägande del befolkas av armenier, har pågått sedan slutet av 1980-talet. Vapenvilan trädde i kraft 1994 och respekteras i princip, även om incidenter förekommit. Sedan 1992 verkar OSSE för en förhandlingslösning, genom den så kallade Minskgruppen bestående av ett dussintal länder, däribland Sverige. Gruppens samordnaren, Frankrike, USA och Ryssland, fungerar i praktiken som

OSSE:s medlare. OSSE-ordförandeskapet har även en personlig representant för konflikten med kontor i Tbilisi. I dennes uppdrag ingår bland annat att övervaka vapenvilan samt skapa förtroende mellan parterna genom att upprätthålla kontakter mellan politiska och militära ledare.

Kärnfrågorna som behöver lösas rör främst Nagorno-Karabachs framtida status, säkerhetsgarantier för områdets armeniska befolkning, tillbakadragande av armeniska trupper från azeriskt territorium samt flyktingfrågan. Dessa principer ligger till grund för Minskgruppens arbete mot en fredlig lösning av konflikten men enighet har ännu inte kunnat nås mellan parterna. Under 2004 inleddes den så kallade Pragprocessen med en rad möten mellan Armeniens och Azerbajdzjans utrikesministrar. Ett flertal högnivåmöten mellan Armenien och Azerbajdzjan ägde rum under 2009/2010. Få framsteg har noterats avseende långsiktig lösning av konflikten. OSSE:s deltagarstater gjorde dock ett uttalande till stöd för Minskgruppens arbete vid ministerrådet i Aten 2009.

## 5.2 Georgien

Våren och sommaren 2008 präglades av ökade spänningar och en rad allvarliga incidenter i såväl Sydossetien som Abchazien, en utveckling som kulminerade i krig i början av augusti. Efter augustikriget diskuterades olika aspekter av konflikten intensivt inom OSSE, främst inom ramen för Permanenta rådet men även i Säkerhetsforum. OSSE bidrog under 2009 och första halvåret 2010 genom sitt samordförandeskap med FN och EU inom ramen för den så kallade Genèveprocessen till fortsatt post-konflikthantering.

Trots intensiva ansträngningar av det grekiska OSSE-ordförandeskapet kunde ingen överenskommelse nås om en förlängning av mandatet för OSSE-missionen i Georgien. Detta har resulterat i att missionen den 1 januari 2009 inledde en teknisk stängningsfas som avslutades den 30 juni 2009. Huvudproblemet i förhandlingarna var främst närvaro och rörelsefrihet i hela Georgien, inklusive utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien. Ryssland motsatte sig tillträde till utbrytarregionerna utan ett *de facto*- erkännande från OSSE:s deltagarstater. Detta kunde inte accepteras av OSSE:s övriga deltagarstater som underströk respekten för Georgiens suveränitet och territoriella integritet. Frågan om OSSE:s närvaro i Georgien är fortsatt på agendan i Wien, däremot kan inga framsteg i frågan urskiljas.

## 5.3 Transnistrien

Förhandlingarna för en fredlig lösning om den transnistrisk utbrytarregionen sker i det så kallade 5+2-formatet, där parterna är Moldavien, Transnistrien, Ryssland, Ukraina och OSSE, med EU och USA som observatörer sedan oktober 2005. Transnistrien har sedan 2006 vägrat återuppta formella förhandlingar med Moldavien om en lösning av den utdragna konflikten varför endast informella förhandlingar kunnat

äga rum. Den fortsatt politiskt instabila situationen i Moldavien under perioden har använts som argument bland annat av Ryssland och transnistrisk företrädare för att inte engagera sig för att få tillstånd formella 5+2 förhandlingar. Vissa framsteg kan dock urskiljas under det senaste året genom de förtroendeskapande åtgärder som OSSE leder och där arbetsgrupper från såväl moldavisk som transnistrisk sida deltar. Dessa träffas numera regelbundet och har bidragit till ökad dialog och förtroende mellan parterna samt till att parterna känner större ägarskap av förhandlingsprocessen.

Inrikespolitiskt i Moldavien har de ändringar i den moldaviska konstitutionen som infördes 2000, enligt vilka presidenten inte längre väljs i direkta val utom genom en kvalificerad majoritet om 61 röster, under 2009 och förstahälvåret 2010 lett till att parlamentet inte har kunnat utse en president. Till följd av det konstitutionella dödläget utsågs därför talmannen till interimsresident efter valet i juni 2009. Samtliga politiska partier är överens om att konstitutionen måste ändras men inte om hur detta ska ske. Efter konsultation med bland annat Europarådet, beslöt Moldavien om att hålla en folkomröstning i september 2010 om att införa direkta presidentval.

## Bilaga 1: OSSE:s deltagande stater

Skr. 2010/11:55

Albanien  
Andorra  
Armenien  
Azerbajdzjan  
Belgien  
Bosnien och Hercegovina  
Bulgarien  
Cypern  
Danmark  
Estland  
Finland  
Frankrike  
Förenade kungariket  
Förenta Staterna  
Georgien  
Grekland  
Heliga stolen  
Irland  
Island  
Italien  
Kanada  
Kazakstan  
Kirgizistan  
Kroatien  
Lettland  
Liechtenstein  
Litauen  
Luxemburg  
Makedonien  
Malta  
Moldavien  
Monaco  
Montenegro  
Nederländerna  
Norge  
Polen  
Portugal  
Rumänien  
Ryssland  
San Marino  
Schweiz  
Slovakien  
Slovenien  
Spanien  
Serbien  
Sverige  
Tadzjikistan  
Tjeckien

Turkiet  
Turkmenistan  
Tyskland  
Ukraina  
Ungern  
Uzbekistan  
Vitryssland  
Österrike

### OSSE:s partnerstater

Afghanistan  
Algeriet  
Australien  
Egypten  
Israel  
Mongoliet  
Marocko  
Sydkorea  
Thailand  
Tunisien  
Japan  
Jordanien



## Bilaga 2: Stöd till OSSE under 2009 och första halvåret 2010

År 2009 uppgick den samlade budgeten inom OSSE till 159 miljoner euro (ca 1,6 miljarder kronor). År 2010 uppgick den samlade budgeten till 151 miljoner euro (ca 1,5 miljarder kronor). Den svenska obligatoriska medlemsavgiften uppgick till 49,8 miljoner kronor år 2009 och 46,2 miljoner kronor år 2010. Förutom den svenska andelen av den ordinarie OSSE-budgeten bidrog Sverige under 2009 med 31,7 miljoner kronor för att ställa personal till OSSE:s förfogande. Därtill hade Sverige kostnader för deltagande i OSSE/ODIHR:s valobservationsmissioner med 6,2 miljoner kronor. Sverige bidrog vidare under 2009 med 6,2 miljoner kronor i frivilliga bidrag till konfliktförebyggande biståndsprojekt inom OSSE samt 14,3 miljoner kronor till OSSE-projekt inom ramen för den verksamhet som bedrivs av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Sveriges sammanlagda bidrag till OSSE:s verksamhet 2009 och första halvåret 2010 var således 154,4 miljoner kronor.

Följande OSSE-projekt beviljades svenskt stöd om sammanlagt 6,2 miljoner kronor under 2009 och första halvåret 2010:

- Finansiellt stöd till Medierepresentantens projekt
- Finansiellt stöd till projekt för mediefrihet i Armenien
- Finansiellt stöd till ODIHR:s demokratiprojekt-
- Finansiellt stöd till ODIHR:s projekt inom mänskliga rättigheter
- Finansiellt stöd till ODIHR:s valprojekt
- Stöd till gränsprojekt rörande patrullering och ledarskap i Tadzjikistan, avseende gränsen till Afghanistan

Vidare har även svenskt stöd till följande OSSE-projekt inom ramen för Sidans verksamhet utbetalats under 2009 och första halvåret 2010 om totalt 14,3 miljoner kronor:

- Ombudsmannen, Makedonien (1,4 miljoner kronor av totalt beslutade 4,6 miljoner kronor)
- Program för ekonomisk återuppbyggnad i Sydossetien, Georgien (2,86 miljoner kronor av totalt beslutade 9,2 miljoner kronor)
- Hantering av raketbränslet Mélange i Ukraina (10 miljoner kronor av totalt beslutade 15 miljoner kronor)

## Bilaga 3: Svensk personal ställd till OSSE:s förfogande 2009 och första halvåret 2010

Skr. 2010/11:55

Sverige har 2009 och första halvåret 2010 ställt personer med följande uppgifter till OSSE:s förfogande (inkluderar inte kontrakterade svenskar) vid fältmissioner och institutioner:

### Fältmission

Armenien  
Azerbajdzjan  
Bosnien och Hercegovina  
Bosnien och Hercegovina  
Bosnien och Hercegovina  
Bosnien och Hercegovina  
Bosnien och Hercegovina  
Kirgizistan  
Kirgizistan  
Kosovo  
Kosovo  
Kosovo  
Kosovo  
Kosovo  
Kosovo  
Kosovo  
Kosovo  
Makedonien  
Makedonien  
Makedonien  
Moldavien  
Montenegro  
Serbien  
Serbien  
Serbien  
Serbien  
Vitryssland

### Arbetsområde

Demokrati  
Chef miljöenhet  
Mänskliga rättigheter  
Mänskliga rättigheter  
Rättslig rådgivning  
Chef fältkontor  
Mänskliga rättigheter  
Mänskliga rättigheter  
Chef fältkontor  
Chef regionalt center  
Demokrati  
Mänskliga rättigheter  
Mänskliga rättigheter  
Mänskliga rättigheter  
Mänskliga rättigheter  
Analys och rapport  
Policy rådgivare  
Förtroendeskapande  
Övervakning  
Chef övervakning  
Människohandel  
Polis  
Polis  
Polis  
Polis  
Polis  
Biträdande  
missionschef

### Institution

OSSE-sekretariatet, Wien  
OSSE-sekretariatet, Wien  
OSSE-sekretariatet, Wien  
OSSE-sekretariatet, Wien  
OSSE-sekretariatet, Wien  
ODIHR, Warszawa

### Arbetsområde

Anti-terrorism  
Miljö och säkerhet  
Policystöd  
Policystöd  
Analys/forskning  
Mänskliga rättigheter

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 december 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Bildt

---

Regeringen beslutar skrivelse 2010/11:55 Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under år 2009 och första halvåret 2010.