

Regeringens skrivelse

2008/09:197



Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under år 2008

Skr. 2008/09:197

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 28 maj 2009

Fredrik Reinfeldt

Sten Tolgfors
(Utrikesdepartementet)

Skivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under år 2008.

1	Inledning.....	3
2	Svenskt fokus under 2008.....	3
3	OSSE:s tre dimensioner.....	4
3.1	Den militärpolitiska dimensionen	4
3.2	Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen	5
3.3	Den mänskliga dimensionen	6
4	Fältverksamheten.....	9
4.1	Västra Balkan.....	10
4.2	Centralasien.....	10
4.3	Södra Kaukasus.....	10
4.4	Östeuropa.....	11
5	OSSE:s krishantering och de frysta konflikterna.....	11
5.1	Nagorno-Karabach/Azerbajdzjan.....	11
5.2	Sydossetien/Georgien.....	12
5.3	Transnistrien/Moldavien	13
	Bilaga 1: OSSE:s deltagande stater	14
	Bilaga 2: Stöd till OSSE under 2008	15
	Bilaga 3: Svensk personal ställd till OSSE:s förfogande.....	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2009.....	17

1 Inledning

Regeringen lämnar en redogörelse för verksamheten i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) avseende 2008. Den aktuella redogörelsen har till följd av förberedelsearbetet inför det svenska EU-ordförandeskapet ett särskilt fokus på svenska prioriteringar och insatser.

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

Sverige strävar efter en stark aktörsroll för EU i OSSE och främjar ett nära samarbete mellan organisationerna. För svensk del kommer 2009 att präglas av det svenska EU-ordförandeskapet, som kommer att innebära ansvar för den mycket omfattande EU-samordningen inom OSSE och ett nära samarbete med EU:s institutioner i OSSE-frågor.

EU-ländernas ambassadörer vid OSSE i Wien möts varje vecka i samrådsmöten, och EU agerar gemensamt i Permanenta rådet. På huvudstadsnivå äger möten rum i Bryssel varje månad inom rådsarbetsgruppen för OSSE och Europarådet (COSCE). Till grund för det operativa samarbetet ligger de riktlinjer för samarbete med OSSE som EU:s utrikesministrar antog 2003 och som utvärderades 2007.

Sverige verkar även för ett nära samarbete mellan OSSE och andra internationella aktörer däribland FN, Europarådet och Nato. Under 2008 låg fokus på samarbetet med Europarådet där Sverige var ordförande.

OSSE:s verksamhet under 2008 präglades till stor del av utvecklingen i Georgien, särskilt i samband med och efter krisen i augusti. Georgienkrisens effekter ledde till att deltagarstaterna ånyo misslyckades med ambitionen att försöka få tillstånd en politisk deklaration vid ministerrådsmötet i Helsingfors i december. Däremot lyckades man nå enighet om en regional deklaration om Nagorno-Karabach. Ministerrådet innebar en oväntad framgång inom den mänskliga dimensionen där hela sex beslutstexter kunde antas, inklusive ett bekräftande av OSSE:s överenskomna normer och åtaganden inom detta område. En annan viktig punkt under ministerrådsmötet var den informella dialogen om europeisk säkerhet som ägde rum under utrikesministrarnas lunch.

Det finska ordförandeskapet i OSSE hanterade skickligt och under svåra förhållanden de kriser som uppstod under året. En viktig fråga som fick lämnas över till det grekiska ordförandeskapet var Georgien missionens framtid, vars mandat trots intensiva förhandlingar om en förlängning, gick ut vid årsskiftet.

2 Svenskt fokus under 2008

Det finska OSSE-ordförandeskapets ambition under 2008 var att stärka de gemensamma åtagandena och försöka uppnå resultat inom området

konflikthantering/utdragna konflikter och den mänskliga dimensionen. Skr. 2008/09:197
Sverige stödde fullt ut dessa prioriteringar.

Hantering av de ökande spänningarna i Kaukasus som eskalerade i femdagarskriget i Georgien liksom försöket att rädda kvar OSSE:s fältnärvaro i Georgien/Sydossetien genomsyrade året och de svenska ansträngningarna. Förutom stöd till utstationering av ytterligare 20 militärobservatörer till Georgien bidrog Sverige med containerhem till dessa. I skuggan av denna konflikt aktualiserades även Minskgruppens arbete i Nagorno-Karabach och försöken att få till stånd bättre förutsättningar för en lösning av Moldavien/Transnistrienkonflikten. Den fortsatta ryska suspenderingen av fördraget om konventionella styrkor i Europa (CFE)¹ och diskussionen om en ny europeisk säkerhetsordning präglade den säkerhetspolitiska debatten inom OSSE. Inom den mänskliga dimensionen arrangerade Sverige, tillsammans med den särskilda representanten för bekämpning av människohandel, ett seminarium om människohandel vid det årliga mötet om den mänskliga dimensionen (Human Dimension Implementation Meeting) i Warszawa. Sverige deltog även mycket aktivt i utarbetandet av beslut vid ministermötet i Helsingfors, däribland en ministerdeklaration till åminnelse av 60-årsjubileet av FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter och ett beslut om rättsstatlighet.

Sverige bidrog aktivt till att, i samråd med andra deltagandestater inom EU, få tillstånd en förlängning av mandatet för OSSE:s fältmissioner i Zagreb och Kosovo.

3 OSSE:s tre dimensioner

3.1 Den militärpolitiska dimensionen

Den första dimensionen inom OSSE kom i särskilt fokus under året. Inom dialog- och beslutsforumet Säkerhetsforum var verksamheten intensiv, främst under hösten. Tonen i debatten var hård och kreativiteten hämmades tidvis av fastlåsta positioner. Främst på dagordningen stod Georgien och femdagarskriget. Dialogen mellan Ryssland och USA kännetecknades av rysk kritik mot bristande amerikansk flexibilitet medan USA kritiserade Ryssland för selektivt genomförande. EU-länderna agerade samfällt i forumet.

Wiendokumentet 1999 (WD99) fungerade under hela 2008 och det mest signifikativa var en kraftig ökning av de ryska verifikationsaktiviteterna. I förhandlingarna om CFE-fördraget rådde dödläge och under hela året var tillämpningen suspenderad av Ryssland. Fördraget om observationsflygningar (Open Skies) fungerade i huvudsak väl, men påverkades i samband med Georgienkriget, då Ryssland under en period

¹ 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.

införde flygrestriktioner i norra Kaukasus. Sverige verkade för ett aktivt uppföljande av fördraget genom att tillhandahålla ett observationsflygplan för genomförande av missioner. Rustningskontrollavtalen CFE, WD99 och fördraget om observationsflygningar kan ses som komplementära i förhållande till varandra.

Andra områden som hett diskuterades var effekten av vapenhandel till konfliktregioner, uppförandekoden samt små och lätta vapen. Ett flertal projekt avseende destruktion och förvaring av vapen och ammunition pågår, huvudsakligen i forna östblocket, och Sverige är en stor bidragsgivare bl.a. i Ukraina, Vitryssland, Montenegro och Tadzjikistan.

Det årliga genomförandemötet i mars präglades av motsättningar främst till följd av Rysslands suspendering av tillämpningen av CFE. De viktigaste besluten i Säkerhetsforum under 2008 var att hålla seminarium om informationssäkerhet, sprida information om Uppförandekoden, uppdatering av exportkontrollprinciper för lätta bärbara luftvärnssystem, framgångsrika tillvägagångssätt att förebygga överföring av lätta vapen via lufttransport, informationsutbyte om slutanvändarintyg samt en handbok om framgångsrika tillvägagångssätt att hantera konventionell ammunition.

Inom ramen för Säkerhetskommittén diskuteras icke-militära aspekter av säkerhet, såsom anti-terrorism, gränssäkerhet, organiserad brottslighet och polisfrågor. Under 2008 prioriterades arbetet med anti-terrorism och gränssäkerhet. Vad gäller gränssäkerhet gjordes ansträngningar att genomföra det beslut om OSSE-engagemang med partnerlandet Afghanistan som antogs vid ministermötet i Madrid 2007. Generalsekretären lade i juni fram ett paket med ett antal projektförslag varav två avsåg projekt inne i Afghanistan, medan övriga projekt skulle genomföras i de tre centralasiatiska deltagarstater som gränsar till Afghanistan. Konsensus kunde dock inte nås angående projekten inne i Afghanistan, sedan framför allt Ryssland motsatte sig dessa. De projekt som avsågs genomföras i de centralasiatiska deltagarstaterna har dock därefter förklarats vara öppna för extrabudgetär finansiering.

3.2 Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen

Arbetet inom denna dimension har till huvuduppgift att identifiera och bemöta ekonomiska och miljömässiga hot mot säkerheten i OSSE-området. Utgångspunkten är att ekonomisk utveckling är en förutsättning för säkerhet. Miljöproblem är ofta en starkt bidragande orsak till konflikt, även om dessa även kan innebära möjligheter till samarbete och förtroendebyggande genom gemensamt agerande. OSSE kan som politisk organisation bidra till att sätta ljuset på förestående hot mot miljö och tillväxt och dessas konsekvenser för säkerheten, för att sedan uppmuntra aktörer med expertis och ledande roller inom området att engagera sig i dessa frågor.

Kontoret för samordnaren av OSSE:s ekonomi- och miljöverksamhet (OCEEA) upprättades år 1997 och utgör en del av OSSE-sekretariatet. Ett tjugotal tjänstemän – varav en svensk – arbetar under samordnarens ledning. Därtill verkar ett antal ekonomi- och miljötjänstemän vid OSSE:s fältmissioner.

Samordnarkontoret har till uppgift att stärka förmågan hos Permanenta rådet och OSSE:s övriga institutioner att hantera ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter på säkerhetsfrågorna. Samarbetet bedrivs i hög utsträckning genom olika projekt – främst i Centralasien, södra Kaukasus och Östeuropa – avseende exempelvis transportfrågor och gränsöverskridande vattenhushållning. Samordnaren bevakar även ekonomiska konsekvenser av människohandel, verkar mot korruption och penningtvätt samt arbetar för 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 olika projekt knutna till detta område.

Initiativen på miljöområdet syftar till att öka medvetenheten om miljöhot och vilken betydelse dessa har för ett lands eller regions säkerhet. Inom ramen för det s.k. miljö- och säkerhetsinitiativet ENVSEC (*Environment and Security Initiative*) samarbetar OSSE t.ex. med FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE), FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s miljöprogram (UNEP) och Nato för att lyfta fram sambandet mellan miljö och säkerhet. Under 2008 diskuterade deltagarstaterna säkerhetsaspekter av klimatförändringar och huruvida organisationen kan bidra till att i OSSE-området bemöta sådana utmaningar.

Varje år anordnar kontoret ett ekonomi- och miljöforum i två delar, i Wien och i Prag. Temat för forumet 2008 var havs- och inlands-vattenledssamarbete.

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 alla former av 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 samt bekämpande av alla former av intolerans och diskriminering.

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR)

OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) inrättades 1992 med uppgift att hjälpa deltagarstaterna med genomförandet av åtaganden inom ramen för den mänskliga dimensionen. I arbetet ingår bland annat att främja förutsättningarna för demokratiska val samt att bistå OSSE:s deltagande stater med att bygga upp och stärka demokratiska institutioner samt att vid behov bistå

OSSE:s fältkontor. En betydelsefull uppgift består i att samordna OSSE:s valövervakning. ODIHR agerar även kontaktpunkt för frågor som särskilt rör romer. Sedan 2004 har kontoret även ett program för tolerans- och icke-diskrimineringsfrågor.

Andra områden som ingår i kontorets breda mandat är jämställdhet, bekämpande av människohandel, religionsfrihet, rörelsefrihet, MR-försvarares situation och skydd av de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism. ODIHR:s kontor ligger i Warszawa och har cirka 120 anställda. Sverige har under 2008 ställt en tjänsteman till ODIHR:s förfogande.

ODIHR:s valövervakningsinsatser är en av de delar av OSSE:s verksamhet som fått störst uppmärksamhet och valfrågan har även 2008, liksom föregående år, stått i fokus för 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.

Mot bakgrund av allmänna begränsningar och administrativa hinder, liknande dem vid Dumavalen 2007, beslutade ODIHR att inte heller till det ryska presidentvalet i mars 2008 sända en observatörsmission. Detta beslut ledde till ytterligare rysk kritik av ODIHR. Motsättningarna mellan vissa OSS-länder och övriga deltagarstater i valfrågan kommer sannolikt att finnas kvar under 2009.

Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM)

OSSE inrättade 1992 posten som högkommissarie för frågor om nationella minoriteter (HCNM). Högkommissarien är OSSE:s främsta konfliktförebyggande instrument med huvuduppgift att på ett tidigt stadium söka identifiera och motverka etniska spänningar som kan äventyra freden, stabiliteten eller relationerna mellan OSSE:s deltagande stater. Högkommissarien är en OSSE-institution som anses fungera föredömligt väl och har ett starkt stöd från alla deltagarstater. Högkommissariens kontor ligger i Haag. Ett tjugotal internationella tjänstemän arbetar vid kontoret.

Högkommissarien verkar genom så kallad tyst diplomati, vilket innebär att regeringar i förtroende kan be om hjälp 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 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 där man bor. Högkommissarien är dock ingen ombudsman för minoritetsfrågor eller inspektör av enskilda brott mot de mänskliga rättigheterna.

Högkommissarien lanserade i oktober 2008 i Bolzano/Bozen rekommendationer om nationella minoriteter i mellanstatliga relationer. Högkommissariens kontor avser öka medvetenheten om rekommendationerna genom en rad regionala seminarier under 2009.

Medierepresentanten (RFoM)

Medierepresentant är en institution som inrättades år 1997 och vars kontor, som har ett tiotal tjänstemän, ligger 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 ta sig an problemen. Medierepresentanten rapporterar regelbundet till Permanenta rådet, gör besök i deltagande stater och sammanställer publikationer och rekommendationer kring yttrandefriheten i OSSE-området.

Medierepresentantens särskilda prioriteringar rör frågor om ärekränkning, yttrandefrihet och Internet, samt skydd av journalister i diskussionen kring otillåten återrapportering av känslig information. Det minskade utrymmet för fria medier och internetrestriktioner i flera OSS-länder uppmärksammades under året av medierepresentanten. Även våld mot journalister uppmärksammades och fördömdes kraftigt av medierepresentanten under 2008.

Förutom sitt fortlöpande övervakningsarbete anordnade medierepresentanten, med bland annat svenskt finansiellt stöd, konferenser i Centralasien och södra Kaukasus.

Människohandel

OSSE har sedan 2003 en särskild representant mot människohandel och en särskild enhet mot människohandel vid Sekretariatet i Wien, som består av ca tio tjänstemän och utgör den särskilde representantens kontor.

Den särskilde representantens uppgift är att assistera deltagande stater med genomförandet av åtaganden och användning av rekommendationerna i OSSE:s handlingsplan för bekämpande av människohandel som antogs 2003.

Jämställdhet

Sverige har under flera års tid varit pådrivande för jämställdhetsarbetet inom OSSE:s samtliga tre dimensioner. OSSE:s jämställdhetsarbete omfattar ökad jämställdhet inom organisationen, 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.

Ramverken för OSSE på jämställdhetsområdet utgörs av den jämställdhetsplan som antogs 2004 samt det ministerbeslut om kvinnor i konfliktförebyggande, krishantering och postkonfliktshantering, som antogs 2005 baserat på ett svenskt initiativ. Avsevärda brister finns i genomförandet av ramverken, inte minst vad gäller rekryteringen av kvinnor till chefposter i organisationen.

Sverige gav under 2008 praktiskt stöd genom att ställa en handläggare till ODIHR:s förfogande samt finansiellt stöd till projekt för

genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325. Sverige verkade även för genomförandet av resolution 1325 i den militärpolitiska dimensionen, men motståndet från många deltagarstater har fortsatt att vara starkt. Skr. 2008/09:197

OSSE:s årliga möte om den mänskliga dimensionen

Varje höst organiserar ODIHR ett möte om den mänskliga dimensionen (*Human Dimension Implementation Meeting, HDIM*), under vilket deltagande staters uppfyllelse av gjorda åtaganden står i fokus. De två arbetsveckorna i Warszawa är en viktig mötesarena för enskilda organisationer som ställer regeringarna till svars i en öppen diskussion. En stor mängd seminarier ordnas också, vilket ger en god möjlighet till fördjupning i specifika frågor.

Sverige anordnade vid 2008 års HDIM ett uppskattat och välbesökt seminarium om människohandel som behandlade frågan om vilket ansvar destinationslandet/transitlandet respektive ursprungsländerna har gällande människohandel samt vad som kan göras gemensamt på detta område.

OSSE:s ministermöte i Helsingfors

2008 års ministermöte var osedvanligt framgångsrikt inom den mänskliga dimensionen och hela sex ministerbeslut antogs, varav flera behandlade frågor med direkt relevans för de mänskliga rättigheterna. Följande beslut antogs:

- ministerdeklaration med anledning av 60-årsjubiléet av FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna
- beslut om utökad rättslig respons mot människohandel
- beslut om genomförandet av OSSE:s handlingsplan för Roma och Sinti
- beslut om rättsstatens princip
- beslut om samarbete mellan OSSE och Alliance of Civilizations
- ministerdeklaration med anledning av 60-årsjubiléet av FN:s folkmordskonvention

Ministerdeklarationen med anledning av 60-årsjubiléet av FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna utgör den starkaste bekräftelsen av de mänskliga rättigheterna som gjorts i OSSE på många år med referenser till dess universalitet, till att mänskliga rättigheter är en internationell angelägenhet samt till OSSE:s institutioner som främjare av mänskliga rättigheter.

4 Fältverksamheten

OSSE:s fältverksamhet är väl utvecklad och det är framför allt inom denna som organisationen har fördelar jämfört med andra organisationer och kan ge ett tydligt mervärde. Genom sina 19 fältmissioner stödjer OSSE demokratisk utveckling, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer på västra Balkan, i Östeuropa, södra Kaukasus och Centralasien.

Fältnärvaron omnämns generellt som missioner, oavsett om dessa i mandaten betecknas som kontor, missioner, center eller projekt-samordnare.

4.1 Västra Balkan

OSSE bedriver en omfattande fältverksamhet på västra Balkan med för närvarande 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 våren/sommaren 2006. Mandaten för de olika missionerna, som är anpassade till situationen i varje enskilt land, är huvudsakligen inriktade på demokrati- och institutionsbyggande.

År 2008 ersattes missionen i Kroatien av ett OSSE-kontor i Zagreb. OSSE-missionen i Kosovo är organisationens största. Den inrättades 1999 som en del av den internationella civila FN-närvaron UNMIK. Genom Kosovos självständighetsförklaring 2008 har det internationella samfundets närvaro förändrats och en omfattande EU-mission, EULEX, har sjuöatts, för 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

OSSE etablerade sin fältnärvaro i de fem centralasiatiska staterna Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan mellan 1994 och 2000. Konfliktförebyggande projekt i regionen drivs även av OSSE:s tre institutioner ODIHR, HCNM och RFoM. Utvecklingen i regionen är särskilt intressant för OSSE givet Kazakstans kommande OSSE-ordförandeskap (2010).

Många frågor är av regional betydelse, varför OSSE har försökt främja samarbete mellan länderna i Centralasien. Ett exempel är ett vattenprojekt som involverar Kazakstan och Kirgizistan, till vilket Sverige lämnat ekonomiskt stöd. Ett annat regionalt projekt rör ökad rättssäkerhet. Ytterligare ett exempel är regional samordning och utbildning av personal för gräns- och tullbevakning samt narkotika-spaning.

4.3 Södra Kaukasus

OSSE har missioner i Armenien, Azerbajdzjan och i Georgien. OSSE:s missioner i Jerevan respektive Baku inrättades år 2000. De främjar genomförande av åtaganden inom OSSE:s alla tre dimensioner. De har inte till uppgift att bevaka eller medla i konflikten i Nagorno-Karabach.

Missionen i Georgien, som inrättades 1992, hamnade i fokus under och efter kriget i augusti 2008. Permanenta rådet kunde bara någon vecka efter kriget enas om att sända tjugo ytterligare monitorer till Georgien, även om dessa sedermera inte fick tillträde till Sydossetien. Ryssland erkände Sydossetien och Abchazien strax efter kriget och ville som en

följd av detta inte att missionen skulle förlängas med oförändrad struktur/mandat. Därmed löpte mandatet ut den 31 december 2008. Missionen är för närvarande under stängning, samtidigt som grekiska ordförandeskapet arbetar på en plan för fortsatt OSSE-närvaro i Georgien och hoppas att beslut om fortsatt fältverksamhet skall kunna fattas senast 30 juni 2009. Se vidare i avsnitt 5.2 nedan.

4.4 Östeuropa

OSSE har missioner i Moldavien, Ukraina och Vitryssland. OSSE:s mission i Moldavien påbörjade sitt arbete år 1993 i huvudstaden Chisinau. Sedan år 1995 finns det även ett fältkontor i Tiraspol i den transnistrisk regionen. Missionen har, i samarbete med OSSE:s ordförandeskap samt Ryssland och Ukraina, till uppgift att verka för en politisk lösning av den frysta konflikten om den transnistrisk regionen. Förhandlingarna sker i det så kallade 5+2-formatet, där parterna är Moldavien, Transnistrien, Ryssland, Ukraina och OSSE, samt EU och USA som observatörer sedan oktober 2005.

OSSE har varit närvarande i Ukraina sedan 1994 och är i första hand ett kontor för projektsamordning med syfte att stödja Ukraina i dess strävan att bli en modern demokrati och rättsstat. OSSE stödjer genom ett projekt 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. Projektet kommer därmed att bli det största i OSSE:s historia.

OSSE:s mission i Minsk inledde sitt arbete 2003. I missionens uppgifter ingår 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 godkännas av de vitryska myndigheterna innan det kan genomföras. Arbetet bedrivs således under mycket svåra betingelser.

5 OSSE:s krishantering och de frysta konflikterna

5.1 Nagorno-Karabach/Azerbajdzjan

Konflikten mellan Armenien och Azerbajdzjan har pågått sedan slutet av 1980-talet och främst handlat om en region i Azerbajdzjan, Nagorno-Karabach, som till övervägande del befolkas av armenier. Vapenvilan, som trädde i kraft 1994, respekteras i princip även om incidenter förekommer. OSSE verkar sedan 1992 för en förhandlingslösning. Detta arbete sker inom ramen för den sk Minskgruppen bestående av ett dussintal länder, däribland Sverige. Gruppen har ett samordförandeskap – bestående av Frankrike, USA och Ryssland – som i praktiken fungerar

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

Kärnfrågorna som behöver lösas ut rör främst Nagorno-Karabachs framtida status, säkerhetsgarantier för områdets armeniska befolkning, tillbakadragande av armeniska trupper från azeriskt territorium samt flyktingfrågan. Under 2004 inleddes den s.k. Pragprocessen med en serie möten mellan Armeniens och Azerbajdzjans utrikesministrar. Möten mellan länderna, på såväl president- som utrikesministernivå, har ägt rum under 2008, syftande till en överenskommelse om de principer för en lösning av konflikten som Minskgruppens samordförandeskap har föreslagit för parterna. Även om vissa framsteg har gjorts, under ledning av Minskgruppens samordförandeskap, har parterna inte lyckats enas i frågan. Även efter en sådan överenskommelse skulle dock fortsatta förhandlingar krävas om detaljerna i ett fredsavtal.

Efter att val i båda länderna genomförts under 2008 torde det finnas vissa förutsättningar för framsteg i diskussionerna. Ett antal positiva händelser noterades under året, utöver högnivåmöten mellan Armenien och Azerbajdzjan: den turkiske presidentens möte med sin armeniske motpart i Armenien i september, vilket kan komma att ha gynnsamma effekter även på Nagorno-Karabachkonflikten; mötet mellan de armeniska och azeriska presidenterna i Moskva den 2 november med president Medvedjev som värd, då en gemensam deklaration undertecknades; den deklaration om Nagorno-Karabach som antogs vid OSSE:s ministermöte i Helsingfors den 4-5 december.

5.2 Sydossetien/Georgien

OSSE-missionen i Georgien inrättades 1992. Dess uppdrag inkluderade att tillsammans med OSSE-ordförandeskapet bidra till en politisk lösning av konflikten avseende Sydossetien. OSSE hade ett fältkontor i Sydossetien och övervakade den militära situationen och den fredsbevarande styrkan som bestod av en rysk, en georgisk och en ossetisk bataljon. I anslutning till detta fältkontor verkade åtta militärobservatörer från OSSE.

Våren och sommaren 2008 präglades av ökade spänningar och en rad allvarliga incidenter i såväl Sydossetien som Abchazien, en utveckling som kulminerade i krig mellan två av OSSE:s deltagarstater – Georgien och Ryssland – i början av augusti. Det finska OSSE-ordförandeskapet kom att tillsammans med det franska EU-ordförandeskapet spela en viktig roll i ansträngningarna att snabbt få till stånd ett eldupphöravtal. OSSE bidrog vidare till att hantera konflikten genom att i mitten av augusti fatta beslut om ett utökat antal militärobservatörer. Dessa har dock inte fått tillträde till Sydossetien utan har endast kunnat bevaka den ena sidan av den administrativa gränsen. Trots dessa begränsningar har de – tillsammans med EU:s civila observatörer, EUMM – spelat en viktig roll genom bevakning och rapportering vad gäller bl.a. säkerhetsläget,

incidenter och de återvändande flyktingarnas situation samt som representanter för det internationella samfundet i post-konfliktfasen.

Sedan augustikriget kom olika aspekter av konflikten att diskuteras intensivt inom OSSE i Wien, främst inom ramen för Permanenta rådet men även i Säkerhetsforum för militärpolitiska frågor. OSSE bidrog under hösten och vintern genom sitt samordförandeskap med FN och EU inom ramen för den s.k. Genèveprocessen till fortsatt post-konfliktthantering.

En mycket viktig fråga som blev aktuell under slutet av året avsåg fortsatt OSSE-närvaro i Georgien, inkl. Sydossetien, då missionens mandat gick ut den 31 december 2008. Trots intensiva ansträngningar av det finska OSSE-ordförandeskapet kunde ingen överenskommelse nås i slutet av december. Det har resulterat i att OSSE-missionen i Georgien från och med den 1 januari 2009 befinner sig i en teknisk stängningsfas som beräknas pågå fram till den 30 juni 2009. Avsaknaden av konsensus om förlängt mandat för missionen var ett resultat av att Ryssland – mot bakgrund av dess erkännande efter augustikriget av Sydossetien och Abchazien som självständiga stater – krävde att hänsyn måste tas till de av Ryssland hävdade nya realiteterna på marken. Från svensk och EU:s sida jämte ett övervägande flertal andra deltagandestater framhölls att varje lösning av konflikten måste ske med respekt för Georgiens territoriella integritet. Medan det finska OSSE-ordförandeskapets förslag utgick från en statusneutral lösning kunde Ryssland inte längre acceptera en länk mellan en OSSE-mission i Tbilisi resp. Tschinvali, utan krävde att dessa måste vara helt separata och jämställda. En annan skiljelinje utgjorde frågan om militärobservatörernas tillträde till Sydossetien. På grund av oenighet om Georgiens territoriella integritet gick det inte att nå en kompromisslösning om en fortsatt OSSE-närvaro i Georgien, inkl. Sydossetien.

5.3 Transnistrien/Moldavien

Vad gäller ansträngningarna att lösa Transnistrienkonflikten var det mest anmärkningsvärda under 2008 ett möte i april mellan Moldaviens president Voronin och utbrytarrepubliken Transnistriens ledare Smirnov, det första mötet mellan dessa ledare sedan 2001. Mötet resulterade i en överenskommelse om att skapa ett antal arbetsgrupper för olika säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder.

Det finska OSSE-ordförandeskapet bidrog till en ökad mötesaktivitet om Transnistrienfrågan, inklusive informella möten i det så kallade 5+2-formatet med deltagande av parterna, samt OSSE, Ryssland och Ukraina som medlare och EU och USA som observatörer. De formella 5+2-samtalen, som senast hölls i februari 2006, låg dock nere även under 2008. OSSE-missionen i Moldavien fortsatte under 2008 sitt arbete för att bidra till att skapa förutsättningar för en återupptagen fredsprocess.

Efter Georgienkriget fanns tecken på en rysk diplomatisk offensiv i Transnistrienfrågan, vilket dock under 2008 inte ledde till några konkreta resultat. En annan aspekt av betydelse för möjligheterna för en lösning av konflikten är de moldaviska parlamentsvalen våren 2009, liksom att president Voronins sista mandatperiod löper ut i samband med detta.

Bilaga 1: OSSE:s deltagande stater

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

OSSE:s partnerstater

Afghanistan
 Algeriet
 Egypten
 Israel
 Japan
 Jordanien
 Mongoliet
 Marocko
 Sydkorea
 Thailand
 Tunisien

År 2008 uppgick den samlade budgeten inom OSSE till omkring 164 miljoner euro (ca 1,5 miljarder kronor). Den svenska bidragsdelen uppgick till omkring 49,4 miljoner kronor.

Förutom den svenska andelen av den ordinarie OSSE-budgeten bidrog Sverige under 2008 med 26 miljoner kronor för att ställa personal till OSSE:s förfogande. Därtill hade Sverige kostnader för deltagande i OSSE/ODIHR:s valobservationsmissioner med 5,3 miljoner kronor. Sverige bidrog vidare under 2008 med 3,3 miljoner kronor i frivilliga bidrag till konfliktförebyggande biståndsprojekt inom OSSE samt 16,8 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 2008 var således 101 miljoner kronor.

Följande OSSE-projekt beviljades svenskt stöd om sammanlagt 3,3 miljoner kronor under 2008:

- Stöd till projekt för förstöring av flytande raketbränsle, Mélange och Samin i Albanien
- Finansiellt stöd till OSSE:s tionde konferens för mediefrihet i Centralasien
- Finansiellt stöd till OSSE:s femte mediekonferens i södra Kaukasus
- Stöd till demokratisering av polisväsendet i Centralasien
- Stöd till gränsprojekt rörande patrullering och ledarskap i Tadzjikistan, avseende gränsen till Afghanistan
- Stöd till utveckling av nätbaserad utbildning för korttidsvalobservatörer
- Finansiering av Statens räddningsverks stöd till OSSE-missionen i Georgien

Vidare har även svenskt stöd till följande OSSE-projekt inom ramen för Sidas verksamhet utbetalats under 2008 om totalt 16,8 miljoner kronor:

- Ombudsmannen, Makedonien (0,7 miljoner kronor av totalt beslutade 4,6 miljoner kronor)
- Program för ekonomisk återuppbyggnad i Sydossetien, Georgien (4,6 miljoner kronor av totalt beslutade 9,2 miljoner kronor)
- Hantering av raketbränslet Mélange i Ukraina (10 miljoner kronor av totalt beslutade 15 miljoner kronor)
- Väljarutbildning och mobiliseringsprojekt inför de lokala valen i Bosnien Hercegovina 2008 (1,5 miljoner kronor av totalt beslutade 1,5 miljoner kronor)

Bilaga 3: Svensk personal ställd till OSSE:s förfogande

Sverige har 2008 ställt personer med följande uppgifter till OSSE:s förfogande (inkluderar inte kontrakterade svenskar) vid fältmissioner och institutioner:

Fältmission

Armenien
 Bosnien och Hercegovina
 Bosnien och Hercegovina
 Bosnien och Hercegovina
 Georgien
 Kazakstan
 Kirgizistan
 Kirgizistan
 Kosovo
 Kosovo
 Kosovo
 Kosovo
 Kosovo
 Makedonien
 Makedonien
 Montenegro
 Serbien
 Serbien
 Serbien
 Vitryssland

Arbetsområde

Demokrati
 Mänskliga rättigheter
 Mänskliga rättigheter
 Rättslig rådgivning
 Militärobservatör
 Ekonomi och miljö
 Mänskliga rättigheter
 Polis
 Chef regionalt center
 Demokrati
 Mänskliga rättigheter
 Mänskliga rättigheter
 Mänskliga rättigheter
 Förtroendeskapande åtgärder
 Polis
 Polis
 Polis
 Polis
 Polis
 Biträdande missionschef

Institution

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

Arbetsområde

Anti-terrorism
 Miljö och säkerhet
 Policystöd
 Mänskliga rättigheter

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2009

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Tolgfors

Regeringen beslutar skrivelse 2008/09:197 Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under 2008.