

Regeringens skrivelse

2007/08:82



Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under år 2007

Skr. 2007/08:82

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 2008

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Skivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under år 2007.

1	Inledning.....	4
1.1	Sammanfattning	4
1.2	Bakgrund.....	6
1.3	Organisation	6
1.4	Samarbete med andra internationella aktörer	7
2	OSSE:s tre dimensioner.....	7
2.1	Den militärpolitiska dimensionen	7
2.2	Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen	9
2.2.1	Kontoret för samordnaren av OSSE:s ekonomi- och miljöverksamhet (OCEEA)	9
2.3	Den mänskliga dimensionen	10
2.3.1	Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR)	10
2.3.2	Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM).....	11
2.3.3	Medierepresentanten (RFoM)	12
3	Viktiga möten under året	13
3.1	OSSE:s ministermöte i Madrid	13
3.1.1	Ordförandeskapen under 2009-2011	13
3.1.2	OSSE-engagemang med Afghanistan	14
3.1.3	Paket avseende anti-terrorismfrågan	14
3.1.4	Deklaration om miljö och säkerhet	14
3.1.5	Människohandel	14
3.1.6	Ej antagna förslag till beslut	15
3.2	Human Dimension Implementation Meeting (HDIM)	15
3.3	Översynskonferens för säkerhetsfrågor (ASRC).....	15
3.4	Ekonomi- och miljöforum.....	16
4	Svenskt fokus under 2007.....	16
4.1	Georgien.....	16
4.2	Demokrati och mänskliga rättigheter	17
4.3	Förstöring av lätta vapen och ammunition samt förtroendeskapande åtgärder inom rustningskontrollområdet.....	17
4.4	Jämställdhet.....	18
5	Fältverksamheten	19
5.1	Västra Balkan.....	19
5.1.1	Albanien	20
5.1.2	Bosnien och Hercegovina.....	20
5.1.3	Kroatien.....	21
5.1.4	Makedonien.....	21
5.1.5	Montenegro	22
5.1.6	Serbien	22
5.1.7	Kosovo	23
5.2	Centralasien.....	24
5.2.1	Kazakstan	24

	5.2.2	Kirgizistan	24	Skr. 2007/08:82
	5.2.3	Tadzjikistan	25	
	5.2.4	Turkmenistan.....	25	
	5.2.5	Uzbekistan	25	
5.3		Södra Kaukasien.....	26	
	5.3.1	Armenien	26	
	5.3.2	Azerbajdzjan.....	26	
	5.3.3	Georgien	26	
5.4		Östeuropa	27	
	5.4.1	Moldavien.....	27	
	5.4.2	Ukraina	28	
	5.4.3	Vitryssland.....	29	
6		De frysta konflikterna	29	
	6.1	Nagorno-Karabach	29	
	6.2	Sydossetien/Georgien.....	30	
	6.3	Transnistrien/Moldavien.....	30	
	6.4	Istanbulåtagandena	31	
7		OSSE:s partnerstater	31	
8		OSSE:s parlamentariska församling (PA).....	32	
9		Budget.....	33	
		Bilaga 1: OSSE:s deltagande stater.....	34	
		Bilaga 2: Stöd till viss konfliktförebyggande verksamhet inom ramen för OSSE:s fältverksamhet.....	35	
		Bilaga 3 Svensk personal ställd till OSSE:s förfogande	36	
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 6 mars 2008.....	37	

1 Inledning

1.1 Sammanfattning

OSSE:s (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) verksamhet under 2007 kännetecknades till stor del av ökade meningsmotsättningar mellan olika deltagande stater i ett antal grundläggande frågor om organisationens berättigande, dess verksamhet och värdegrund. Det politiska intresset för organisationen ökade till följd av denna utveckling.

Svenska prioriteringar

Sverige har under 2007 i första hand prioriterat att främja och värna om OSSE:s verksamhet beträffande mänskliga rättigheter och demokrati, inbegripet valövervakning. Andra viktiga områden har varit säkerhet och utveckling, lätta vapen och konventionell ammunition, polisarbete samt jämställdhet, inklusive genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet.

Finland, som innehar ordförandeskapet 2008, kommer att verka för en konsolidering av OSSE:s verksamhet. Att stödja dessa ansträngningar i nära samarbete med det finska ordförandeskapet blir en central uppgift för svensk OSSE-politik under 2008.

Sverige strävar efter en stark aktörsroll för EU i OSSE. För svensk del kommer 2008 också att präglas av förberedelser inför det svenska EU-ordförandeskapet det andra halvåret 2009, som kommer att innebära ansvar för den mycket omfattande EU-samordningen inom OSSE. Som ett led i dessa förberedelser utvecklar Sverige ett nära samarbete med EU:s institutioner i OSSE-frågor.

Beslut vid ministermötet i Madrid

Ministermötet i Madrid antog ett beslut om ordförandeskapen för åren 2009-2011 med turordningen Grekland, Kazakstan och Litauen. Beslutet att tilldela Kazakstan ordförandeskapet för 2010 är av särskild betydelse för OSSE:s framtid. I den omfattande debatt som föregick beslutet framhölls å ena sidan vikten av gemensamt ägarskap och geografisk balans inom OSSE-området vad gäller ledarskapet för organisationen och å andra sidan vikten av att ordförandelandet uppfyller sina åtaganden inom OSSE. I vågskaalen låg även den överhängande risken att inget beslut alls om de kommande ordförandeskapen skulle kunna fattas, vilket sannolikt hade lett till en akut kris för organisationen.

Ministermötet beslutade också att inleda ett samarbete med partnerlandet Afghanistan om gränssäkerhet. Ett antal beslut fattades om att utveckla samarbetet mot terrorism. På detta sakområde, liksom vad gäller kampen mot den organiserade brottsligheten och narkotikahandel, finns en gemensam nämnare bland de deltagande staterna.

Däremot kunde ministermötet inte anta det förslag till konvention om legal status för OSSE som förhandlats fram under 2007. Ryssland är inte berett att stödja ett sådant beslut innan framsteg görs om en stadga för OSSE. EU är berett att diskutera en stadga förutsatt att den inte försvagar deltagarstaternas existerande åtaganden.

Reformkrav, inklusive valövervakning

Ryssland och ett antal andra länder inom Oberoende staters samvälde (OSS) anser att det råder obalans vad gäller OSSE:s funktionssätt och verksamhet. Detta anses gälla såväl geografiskt, med en ensidig inriktning på de östliga deltagarstaterna, som ämnesmässigt, med en alltför stark betoning av den mänskliga dimensionen i allmänhet och valövervakning i synnerhet.

Kravet från dessa länder på genomgripande förändringar av OSSE framfördes under 2007 tydligare än tidigare. Armenien, Kazakstan, Kirgizistan, Ryssland, Tadzjikistan, Uzbekistan och Vitryssland föreslog en rad åtgärder för att stärka deltagarstaternas kontroll över och minska handlingsutrymmet för ordförandeskapet liksom för OSSE:s institutioner och fältmissioner. Bland andra ställer sig EU och USA skeptiska till dessa förslag som man anser allvarligt skulle försvåra och kringskära delar av OSSE:s kärnverksamhet, särskilt när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter.

Särskilt politiskt intresse tilldrog sig förslagen att reformera OSSE:s valövervakning och begränsa självständigheten för Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, ODIHR. Inför dumavalet i december 2007 uppställde Ryssland sådana administrativa hinder att ODIHR ställde in sin övervakning av valet. Sverige och EU riktade liksom USA skarp kritik mot det ryska förfarandet och uppmanade Ryssland att möjliggöra en fullskalig övervakning av presidentvalet i mars 2008.

De frysta konflikterna

OSSE fortsätter att spela en aktiv roll för att lösa de utdragna konflikterna i Nagorno-Karabach, Georgien och Moldavien. Sverige tillmäter dessa ansträngningar stor vikt. Sverige var ett av de länder som sände personal för att utreda omständigheterna när en robot i augusti 2007 träffade georgiskt territorium. Georgien hävdade att Ryssland var ansvarigt. Denna allvarliga händelse diskuterades i såväl Permanenta rådet som Säkerhetsforum. I Säkerhetsforum deltog även de experter som utrett händelsen. Hanteringen visade att OSSE kan spela en konfliktthanterande roll om den politiska viljan finns.

Fältverksamheten

Valet av Kazakstan som ordförandeland 2010 och beslutet att inleda ett omfattande samarbete med Afghanistan är två uttryck för att Centralasien ökar i betydelse för OSSE. En viss förskjutning av den geografiska tyngdpunkten för organisationens verksamhet sker därmed. OSSE:s insatser på västra Balkan är fortsatt betydande, men kommer att minska i omfattning under 2008. Missionen i Kroatien stängdes vid årsskiftet 2007/2008 och ersattes av ett OSSE-kontor. Samtidigt var det, mot bakgrund av förhandlingarna om Kosovos framtida status, endast möjligt

1.2 Bakgrund

OSSE är det enda säkerhetspolitiska samarbetsorgan i Europa där alla europeiska stater och USA, Kanada och länderna i Centralasien deltar på lika villkor. OSSE är i dag en organisation med fokus på konfliktförebyggande, krishantering och demokratiutveckling. Det är framförallt OSSE:s utbredda fältverksamhet som ger organisationen dess mervärde. Fältverksamheten är central för att omsätta organisationens värderingar och deltagarstaternas åtaganden i praktiken.

OSSE kallades tidigare ESK (Europeiska säkerhetskonferensen) och tillkom 1975 som ett forum för politiska förhandlingar mellan öst och väst. ESK fick 1993 ställning i FN som regional organisation enligt FN-stadgans kapitel VIII, och bytte 1995 namn till OSSE. Organisationen har sitt säte i Wien och omfattar idag 56 deltagande stater. OSSE har en flexibel struktur och en bred syn på säkerhet. Dess verksamhet omfattar tre dimensioner: den militärpolitiska dimensionen, dimensionen för ekonomi och miljö, samt den mänskliga dimensionen (demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen). Under 1990-talet försköts tyngdpunkten inom OSSE:s verksamhet från förhandlingar om normbyggande och militärt förtroendeskapande till konfliktförebyggande och återuppbyggnad. Organisationen har kapacitet att verka i olika skeden av en konflikt men dess styrka ligger i början respektive slutet av konfliktspektrum, alltså konfliktförebyggande och hantering av en konflikts efterbörd, så kallad postkonfliktrehabilitering. Organisationen har också i allt större utsträckning tagit sig an frågor som sträcker sig över samtliga tre dimensioner, såsom människohandel, terrorism och gränsövervakning.

1.3 Organisation

OSSE:s ordförandeskap har en stark politisk roll i organisationen och kan till exempel utnämna särskilda personliga representanter för länder, regioner eller teman. Spanien var ordförande under 2007 och följs av Finland 2008, varpå Grekland tar över 2009. OSSE:s 56 deltagarstater möts varje vecka i det så kallade Permanenta rådet i Wien, bland annat för att diskutera situationen i olika deltagande stater. Permanenta rådet beslutar också om fältinsatser och budget. Generalsekreteraren leder sekretariatet som bland annat är administrativt ansvarigt för fältmissionerna. Fransmannen Marc Perrin de Brichambaut är sedan juni 2005 OSSE:s generalsekreterare. Till OSSE hör tre specifika institutioner: Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) i Warszawa, med bland annat valövervakning som en huvuduppgift, medierepresentanten (RFoM) i Wien, som övervakar yttrandefrihetsfrågor i vid bemärkelse samt högkommissarierna för frågor

om nationella minoriteter (HCNM) i Haag. Därtill finns OSSE:s Skr. 2007/08:82 parlamentariska församling (PA) i Köpenhamn.

Elva länder kring Medelhavet och i Asien har partnerskapsstatus i organisationen.

De militärpolitiska frågorna behandlas främst i Säkerhetsforum (FSC) som, liksom Permanenta rådet, möts en gång i veckan.

En gång om året samlas utrikesministrarna i de deltagande staterna till ministerrådsmöte som leds av ordförandelandet. År 2007 hölls ministermötet i Madrid och 2008 kommer det att äga rum i Helsingfors.

1.4 Samarbete med andra internationella aktörer

Enligt mandat från toppmötet i Istanbul 1999 har OSSE ett förhållandevis välutbyggt samarbete med andra internationella aktörer, däribland FN, EU, Europarådet och Nato. Alltsedan ett svenskt initiativ togs 1993 hålls årliga trepartsmöten på generalsekreterarnivå med Europarådet och Genèvebaserade FN-organ.

EU-samordningen i OSSE-arbetet är omfattande. 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). Sverige verkar för att främja samarbetet mellan EU och OSSE, inte minst när det gäller insatser för konfliktförebyggande, krishantering och postkonfliktrehabilitering i fält. Till grund för det operativa samarbetet ligger de riktlinjer för samarbete med OSSE som EU:s utrikesministrar antog 2003.

Sverige arbetar för att stärka samarbetet mellan OSSE och FN. Detta är främst inriktat på fältarbetet där den institutionsbyggande kompetens som OSSE har byggt upp anses vara ett allt viktigare komplement till FN:s eget arbete. I FN:s generalförsamling antas vartannat år en resolution om samarbetet mellan FN och OSSE.

OSSE samarbetar även nära med Europarådet i frågor som rör demokrati och mänskliga rättigheter. Även med Nato är samarbetet utvecklat, i synnerhet när det gäller verksamheten i fält på västra Balkan. På begäran av OSS-länderna Armenien, Kazakstan, Kirgizistan, Ryssland, Tadzjikistan, Uzbekistan samt Vitryssland gjordes för första gången i OSSE-sammanhang en referens till *Collective Security Treaty Organisation* (CSTO) som en relevant aktör i Centralasien och Afghanistan, vilket gjordes i det beslut som antogs vid ministermötet i Madrid om OSSE-engagemang i Afghanistan.

2 OSSE:s tre dimensioner

2.1 Den militärpolitiska dimensionen

Till OSSE:s normativa grund hör de rustningskontrollavtal som slöts i början av 1990-talet, vilka i praktiken gör det omöjligt att starta

övertäckningskrig mellan de deltagande staterna. De utgör därmed basen för dagens militära stabilitet i Europa.

OSSE:s dokument om små och lätta vapen (*Small Arms and Light Weapons*, SALW) antogs 2000. Som parter i detta har OSSE:s deltagande stater gjort åtaganden vad gäller kontroll av produktion, försäljning och innehav av små och lätta vapen. Tillsammans med OSSE:s dokument om konventionell ammunition som antogs 2003 är dessa idag de mest heltäckande och långtgående internationella överenskommelserna om små och lätta vapen samt ammunition. Under 2007 fokuserades på att nå praktiska resultat vad gäller tillämpningen av lätta vapen-dokumentet. OSSE har i flera länder projekt som omfattar förstöring av lätta vapen samt åtgärder för att öka säkerheten i förvaring, hantering och dokumentation/registrering. Säkerhetsforum fattade under 2007 också beslut om att under 2008 utbyta information om deltagarstaternas genomförande av OSSE:s principer mot illegal vapenhandel ("brokering").

Fördraget om konventionella styrkor i Europa (*Treaty on Conventional Forces in Europe*), CFE-avtalet, sorterar formellt inte under OSSE, men är centralt i den europeiska konventionella rustningskontrollen och i de diskussioner som förs i OSSE:s militärpolitiska dimension. Dess övergripande syfte är att förhindra storskalig militär konflikt i Europa genom att minska och balansera nivåerna av konventionella vapen i Europa. Avtalet begränsar innehav och utplacering av tung krigsmateriel. Sverige är inte avtalslutande part i CFE-avtalet, men avtalet har ändå betydelse för Sveriges och norra Europas säkerhet genom de militära begränsningar och den öppenhet som avtalet stipulerar. CFE-avtalet omförhandlades i slutet av 1990-talet som en följd av de omvälvande säkerhetspolitiska förändringarna i Europa, varpå det anpassade CFE-avtalet antogs vid toppmötet i Istanbul år 1999. Detta har dock endast ratificerats av ett fåtal länder. Nato-länderna har inte ratificerat det anpassade avtalet eftersom de anser att Ryssland inte uppfyllt de så kallade Istanbulåtagandena om tillbakadragande av rysk militär trupp och materiel från Moldavien och Georgien. Med hänvisning till att flertalet länder inte ratificerat det anpassade CFE-avtalet och det egna missnöjet med flankbegränsningarna beslöt Ryssland att i december 2007 suspendera sitt deltagande i CFE-regimen. Detta innebär att de inte längre fullgör avtalets åtaganden, vad gäller militära inspektioner och informationsutbyte. Ryssland anser att det anpassade CFE-avtalet redan är föråldrat, och kräver också att även de baltiska staterna ska skriva under avtalet. Detta kan enligt avtalet bli möjligt först när det anpassade avtalet träder i kraft, det vill säga när alla deltagarstater ratificerat det.

Wiendokumentet 1999 (WD99) innehåller militärpolitiska åtgärder som bidrar till ökat förtroende och säkerhet inom OSSE-området. OSSE:s deltagande stater har åtagit sig att årligen lämna detaljerad information om sin försvarsplanering, sina stridskrafter, utrustning och aktiviteter. Genom inspektioner och utvärderingsbesök verifieras informationen. Dessutom organiseras besök vid flygbaser och förband i förtroendeskapande syfte. I och med att CFE-avtalet suspenderats av Ryssland har fokuseringen på Wiendokumentet ökat.

Fördraget om observationsflygningar – *Treaty on Open Skies* - ger de deltagande staterna rätt att genomföra observationsflygningar över alla delar av varandras territorier. Fördraget är juridiskt bindande och kompletterar Wiendokumentet och CFE-avtalet.

OSSE:s uppförandekod om politiska och militära aspekter på säkerhet ger riktlinjer för den demokratiska kontrollen över väpnade styrkor och den militära personalens rättigheter och skyldigheter. Av särskild betydelse är åtagandet att utbilda militär personal i internationell humanitär rätt. Militär personal ska vara medveten om att individen är ansvarig för sina gärningar och order i förhållande till nationell och internationell rätt. Under 2007 har Säkerhetsforum påbörjat ett arbete som syftar till att öka medvetandet och uppmuntra i första hand OSSE:s deltagarstater att fullfölja och utveckla genomförandet av koden. På ministermötet i Madrid 2007 fattades också, på svenskt initiativ, beslut om att Säkerhetsforum ska lämna en rapport om genomförandet av uppförandekoden till ministermötet i Helsingfors 2008. Sverige arbetar även för att integrera genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet i uppförandekodens frågeformulär.

2.2 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.

2.2.1 Kontoret för samordnaren av OSSE:s ekonomi- och miljöverksamhet (OCEEA)

Kontoret 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 av säkerhet. Samarbetet bedrivs i hög utsträckning genom olika projekt – främst i Centralasien, södra Kaukasien och Östeuropa – avseende exempelvis främjande av ekonomisk tillväxt genom stöd till små och medelstora företag samt gränsöverskridande vattenhushållning. Samordnaren bevakar även ekonomiska konsekvenser av människohandel samt verkar mot korruption och penningtvätt. I takt med att migrationsrelaterade frågor med bäring på säkerhet

uppmärksammats allt mer inom OSSE, har verksamheten på samordnarens kontor utvidgats till att också omfatta olika projekt knutna till migration och säkerhet.

Initiativen på miljöområdet syftar till att öka medvetenheten om miljöhot och vilken betydelse dessa har för ett lands eller regions säkerhet. Inom ramen för samordnarkontorets så kallade ENVSEC-initiativ (*Environment and Security Initiative*) samarbetar OSSE till exempel 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.

Varje år anordnar kontoret ett ekonomi- och miljöforum i två delar, i Wien och i Prag. Temat för forumet 2007 var miljösäkerhet, med särskilt fokus på markförstöring, jordförorening samt vattenhushållning.

2.3 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, 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.

2.3.1 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 ickediskrimineringsfrågor.

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. Österrikaren Christian Strohal är sedan mars 2003 chef för ODIHR. Under 2008 ska en ny chef för kontoret utses. Sverige har fram till utgången av 2007 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 2007, liksom föregående år, stått i fokus för den politiska debatten i Wien. Medan Sverige och EU stödjer ODIHR:s verksamhet, har Ryssland och Vitryssland tillsammans med ytterligare 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 en sent inkommen inbjudan, allmänna begränsningar och administrativa hinder beslutade ODIHR att inte sända en observatörsmission till det ryska dumavalet i december 2007. Detta beslut ledde till ytterligare rysk kritik av ODIHR. Motsättningarna mellan vissa OSS-länder och övriga deltagande stater i valfrågan kommer sannolikt att finnas kvar under 2008, då Ryssland också går till presidentval.

Serien av OSSE-konferenser om toleransfrågor har fortsatt under 2007 med en konferens i Bukarest i juni om antisemitism och andra former av intolerans som en uppföljning av konferensen i Córdoba sommaren 2005. USA är pådrivande för att OSSE skall fortsätta att arrangera den här typen av konferenser med regelbundna intervaller, företrädesvis på temat antisemitism. En majoritet av de deltagande staterna anser dock att antalet konferenser bör begränsas och arbetet istället inriktas på praktiskt genomförande av åtaganden. För att uppnå tematisk balans arrangerade det spanska OSSE-ordförandeskapet i oktober en konferens i Córdoba om diskriminering av muslimer.

Ministermötet 2006 gav det då inkommande spanska ordförandeskapet i uppgift att genomföra en utvärdering av OSSE:s verksamhet på toleransområdet – i synnerhet mervärdet av ordförandeskapets tre personliga representanter för antisemitism, islamofobi respektive rasism, främlingsfientlighet, intolerans och diskriminering, inklusive intolerans mot kristna. Denna utvärdering presenterades dock först i slutet av december, efter ministermötet i Madrid. Det finländska ordförandeskapet 2008 har beslutat att förlänga mandatet för de tre personliga representanterna.

2.3.2 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. Högkommissariens kontor ligger i Haag. Ett tjugotal internationella tjänstemän arbetar vid kontoret, som sedan juli 2001 fram till sommaren 2007 letts av svensken Rolf Ekéus. Norrmannen Knut Vollebaek har under året efterträtt Ekéus som HCNM. Mandattiden är tre år. Sverige ställde fram till sommaren två medarbetare till HCNM:s förfogande.

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 HCNM:s 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.

Sedan 2005 har HCNM bidragit till ansträngningarna att förbättra relationerna mellan de olika folkgrupperna i Kosovo. Detta arbete har intensifierats under 2007.

Den omfattande aktiviteten i Centralasien har likaså fortsatt med fokus på regionalt samarbete mellan de centralasiatiska staterna i fråga om utbildningsreformer och minoritetsutbildning. Projekt som syftar till att förbättra polisens samverkan med minoritetsgrupper fortgår i bland annat Kirgizistan. Vollebaek har aviserat att han har för avsikt att följa upp frågan om så kallade ”nya minoriteter” (invandrargrupper).

HCNM är en OSSE-institution som anses fungera föredömligt väl och omfattas av ett starkt stöd från alla deltagande stater. 2007 har av naturliga skäl varit en övergångsår, som dock kännetecknats av ett smidigt överlämnande och god kontinuitet. I sitt anförande vid ODIHR:s årliga genomförandemöte inom den mänskliga dimensionen, HDIM, kort efter sitt tillträde betonade Knut Vollebaek respekt för föregångarens arbetssätt och traditionen av tyst diplomati samt angav att han avsåg fästa särskild uppmärksamhet på romers och sinters situation.

2.3.3 Mediarepresentanten (RFoM)

Ungraren Miklos Haraszi är sedan mars 2004 OSSE:s mediarepresentant, en institution som inrättades år 1997. RFoM:s kontor, som har ett tiotal tjänstemän, ligger i Wien.

Mediarepresentantens uppgift är att följa utvecklingen i medierna i deltagarstaterna och verka för att OSSE:s principer och åtaganden följs vad gäller yttrande- och mediefrihet. RFoM 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. Mediarepresentanten rapporterar regelbundet till Permanenta rådet, gör besök i deltagande stater och sammanställer publikationer och rekommendationer kring yttrandefriheten i OSSE-området.

Mediarepresentantens särskilda prioriteringar rör frågor om ärekränkning, yttrandefrihet och Internet, samt skydd av journalister i diskussionen kring icke tillåten återrapportering av känslig information.

Det minskade utrymmet för fria medier och internetrestriktioner i flera OSS-länder har under året uppmärksammats av RFoM. Våld mot journalister har kraftigt fördömts.

Förutom sitt löpande övervakningsarbete har medierepresentanten under 2007, med bland annat svenskt finansiellt stöd, anordnat konferenser i Centralasien och södra Kaukasien. Skr. 2007/08:82

3 Viktiga möten under året

3.1 OSSE:s ministermöte i Madrid

OSSE:s årliga ministermöte hölls den 29-30 november i Madrid. Drygt 40 av de 56 deltagarstaterna och 11 partnerstaterna representerades på ministernivå.

ODIHR:s inställda övervakning av dumavalet den 2 december var den politiskt mest centrala frågan på mötet och fick en framträdande plats i många ministeranföranden.

Ministrarnas inlägg gav uttryck för olika uppfattningar i deltagarkretsen rörande demokrati och mänskliga rättigheter, CFE-avtalet och de utdragna konflikterna i Georgien, Moldavien och Nagorno-Karabach, liksom Kosovofrågan.

Utrikesminister Carl Bildt tog i Sveriges anförande främst upp valövervakningen i Ryssland och andra demokratifrågor. Utrikesministern berörde även utvecklingen i Ukraina och Georgien (inklusive missilincidenten), vikten av fortsatt OSSE-närvaro i Kosovo och Kroatien samt OSSE:s genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet.

I USA:s anförande låg tyngdpunkten på hoten mot demokrati och respekten för mänskliga rättigheter i OSSE-området. USA uttryckte farhågan att dessa hot skulle kunna medföra att kärnan i OSSE-samarbetet underminerades.

Rysslands bärande tema var behovet av reformer för att stärka deltagarstaternas inflytande över OSSE:s verksamhet genom antagandet av en stadga samt starkare politisk kontroll av fältmissioner, frivilliga penningbidrag, deltagande av enskilda organisationer och ODIHR.

Det för organisationen viktigaste beslutet vid ministermötet gällde de kommande ordförandeskapen – Grekland 2009, Kazakstan 2010 och Litauen 2011. Enighet uppnåddes även om ett paket för bekämpning av terrorism, samt om engagemang med partnerstaten Afghanistan om gränssäkerhet. Beslut antogs också bland annat om åtgärder mot människohandel. Det var däremot inte möjligt att nå konsensus om några beslutsförslag med bäring på demokrati och mänskliga rättigheter, med ett beslut om tolerans som enda undantag.

3.1.1 Ordförandeskapen under perioden 2009-2011

Vid 2006 års ministermöte i Bryssel uppskötts beslutet kring ordförandeskapet i organisationen 2009 och Kazakstans kandidatur till ministermötet i Madrid. Att få till stånd en för alla parter acceptabel överenskommelse i Madrid var ett av det spanska ordförandeskapets

övergripande mål. Den kompromiss som till slut uppnåddes efter långa förhandlingar var följande ordförandesevens: Grekland 2009, Kazakstan 2010 och Litauen 2011. Skr. 2007/08:82

3.1.2 OSSE-engagemang med Afghanistan

I ett beslut om OSSE-engagemang med Afghanistan gavs generalsekreteraren i uppdrag att undersöka möjligheter vad gäller att säkra gränsen mellan de centralasiatiska deltagarstaterna och partnerstaten Afghanistan. Man skulle också arbeta för att stärka afghanskt deltagande i OSSE:s verksamhet bland annat inom områdena gränssäkerhet, polisutbildning och drogbekämpning. Konkreta projekt- och programförslag för Afghanistan kommer att utarbetas under 2008 – det torde främst komma att handla om utbildning i Centralasien av afghanska gränspolis och tulltjänstemän.

3.1.3 Paket avseende anti-terrorismfrågan

Avseende OSSE:s anti-terrorismverksamhet antogs beslut om offentligt-privat partnerskap för att motverka terrorism, beslut om skydd av kritisk energiinfrastruktur mot terroristattacker samt ett uttalande om stöd till FN:s globala anti-terrorismstrategi. Anti-terrorismfrågorna utgjorde en av det spanska ordförandeskapets prioriterade frågor. Det kan noteras att detta är ett av ytterst få områden där Rysslands och USA:s intressen sammanföll inom OSSE under 2007.

3.1.4 Deklaration om miljö och säkerhet

Det spanska ordförandeskapet hade ursprungligen en mycket ambitiös ansats inom den andra dimensionen, och närde en förhoppning om att en miljösäkerhetsstrategi skulle kunna antas i Madrid. Från rysk och amerikansk sida hade man dock stora invändningar mot denna ansats – dels avseende nya åtaganden, dels vad gäller huruvida OSSE kan bidra med mervärde vad gäller klimatfrågan – och förslaget kom efter hand att urvattnas allt mer. Slutresultatet blev en icke förpliktigande deklARATION, som dock kan utgöra en grund för fortsatt arbete inom detta område.

3.1.5 Människohandel

I ett beslut uppmanades de deltagande staterna att förstärka sina insatser för att bekämpa människohandel för arbetskraftsändamål genom bland annat förbättrad samordning nationellt och internationellt, ökade ansträngningar för att upptäcka offer samt att försäkra dessas rätt till stöd vad gäller till exempel hälsovård och rättshjälp.

I ett beslut om åtgärder mot sexuellt utnyttjande av barn via Internet uppmanades de deltagande staterna till en rad åtgärder, nationellt och i samverkan. Sekretariatet fick i uppdrag att genomföra olika informations- och utbildningsinsatser på området.

I raden av viktigare beslut från ministermötet i Madrid förtjänar också att nämnas tre beslut som inte kunde antas på grund av motstånd från ett antal deltagande stater. Det rör sig om en konvention om OSSE:s legala status, immunitet och privilegier samt beslutsförslag om OSSE:s stöd och samarbete med MR-försvarare samt om effektivt deltagande i demokratiska samhällen. Vad gäller konventionen om legal status motsatte sig Ryssland ett beslut som inte kopplades till en ny stadga för OSSE. Emedan de andra två förslagen var prioriterade av bland annat EU så upplevdes de som kontroversiella av ett antal OSS-länder.

3.2 Human Dimension Implementation Meeting (HDIM)

Varje höst organiserar ODIHR ett så kallat *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.

Årets HDIM kom att präglas av viss dramatik kring frågan om det Rysk-tjetjenska vänskapsförbundets närvaro vid mötet. Ryssland hade för arrangörerna förklarat att man inte kunde acceptera denna grupp deltagande och protesterade också genom att lämna salen under den session där Rysk-tjetjenska vänskapsförbundet talade. Detta agerande kritiserades skarpt av bland annat USA och enskilda EU-länder. Under hela mötet förekom skarp USA-kritik mot Ryssland och andra OSS-länder. Ryssland föreföll å sin sida obenäget att diskutera de påstådda problemen och bemötte denna kritik med motanklagelser mot framför allt USA. Skarp rysk kritik levererades även mot ODIHR i flera frågor, bland annat valövervakning.

Sveriges OSSE-ambassadör var mötesledare för den temadag om kvinnor och säkerhet som 2007 för första gången anordnades under HDIM. Diskussionen inriktades bland annat på hur de olika måldokumenterna på området kan omsättas i praktisk handling, samt på hur OSSE kan bidra till en effektiv tillämpning av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet.

3.3 Översynskonferens för säkerhetsfrågor (ASRC)

Vid OSSE:s årliga översynskonferens för säkerhetsfrågor 2007 behandlades följande teman: översyn av genomförandet av OSSE-strategin för hot mot säkerhet och stabilitet; politiskmilitära utmaningar; samt OSSE:s aktiviteter vad gäller tidig varning, konfliktförebyggande och konfliktlösning, krishantering och postkonfliktshantering. Konferensen i stort, liksom de många tal och inlägg som gjordes, kom i stor utsträckning att präglas av den CFE-konferens som Ryssland hade

extrainkallat i Wien strax innan ASRC ägde rum, och som hade genomförts utan att parterna hade nått någon form av enighet.

Ryssland och andra OSS-stater betonade vikten av den militärpolitiska dimensionen och OSSE:s arbete med traditionell mellanstatlig säkerhet. Sverige lyfte i sitt nationella anförande fram OSSE:s arbete inte bara inom den första dimensionen utan även vad gäller ekonomi- och miljöfrågor samt den mänskliga dimensionen. Vidare framhölls OSSE:s förmåga att möta nya säkerhetshot som terrorism och människohandel samt ODIHR:s och fältmissionernas viktiga arbete.

Konferensens livligaste debatt ägde rum inom ramen för temat politisk-militära utmaningar. Fokus kom efter två amerikanska anföranden att ligga på USA:s planerade missilförsvarsinstallationer i Polen och Tjeckien. OSS-staternas – främst Ryssland – negativa syn på dessa planer kom att starkt färga många av de inlägg som kom från denna grupp av deltagarstater.

3.4 Ekonomi- och miljöforum

OSSE:s ekonomi- och miljöforum samlar två gånger per år – i Wien och i Prag - högnivårepresentanter från deltagarstaterna till politisk dialog om aktiviteter inom dessa områden. Vid forumet 2007 var temat miljösäkerhet, med särskilt fokus på markförstöring, jordförorening samt vattenhushållning. Det spanska ordförandeskapet hade en ambitiös ansats syftande till att en miljösäkerhetsstrategi skulle kunna antas vid ministermötet i Madrid.

I samband med den andra delen av forumet, i Prag, konstaterade många deltagare att miljöproblemens gränsöverskridande karaktär inte endast medförde konfliktrisker, utan även kunde innebära möjligheter till samarbete och förtroendebyggande genom gemensamt agerande. Vidare noterades att OSSE kan bidra med mervärde inom området miljösäkerhet, även om vissa deltagarstater var tveksamma till huruvida detta omfattade klimatfrågan. En rad potentiella uppföljningsaktiviteter identifierades, inte minst med fokus på Centralasien. Ett svenskt seminarium anordnades i anslutning till forumet, på temat "*New international political and financing perspectives: Transboundary water management as a regional public good and benefit-sharing beyond the river*".

Temat för arbetet inom den andra dimensionen under det finska ordförandeskapet 2008 är havs- och vattenledssamarbete.

4 Svenskt fokus under 2007

4.1 Georgien

Ett antal allvarliga säkerhetsincidenter har under året inträffat i eller i närheten av konfliktzonerna i Sydossetien och Abchasien. Den så kallade missilincidenten den 6 augusti, då en rad kränkning av georgiskt

luftrum kulminerade i avfyrandet av en robot över landets territorium, fick stor uppmärksamhet även internationellt. Georgien anklagade Ryssland för att ligga bakom incidenten, vilket bidrog till kraftigt försämrade bilaterala relationer. Utfallet av incidenten kom delvis att behandlas inom ramen för OSSE, då de internationella (i en av dessa ingick två svenska experter) och ryska expertgrupper som undersökt incidenten på plats presenterade sina slutsatser i OSSE:s Säkerhetsforum i mitten av oktober.

En inrikespolitisk kris kom att drabba landet i och med att massdemonstrationer som pågått i centrala Tbilisi ett par dagar den 7 november utmynnade i sammandrabbningar mellan demonstranter och polis/specialtrupper. I samband med detta utlystes undantagstillstånd och ett antal privata TV- och radiokanaler stängdes ned. Grundorsaken till demonstrationerna stod bland annat att finna i ett utbrett missnöje med den socio-ekonomiska situationen i landet, men kom efter hand att allt mer riktas mot president Saakasjvilis ledarskap, inklusive krav på dennes avgång. Presidenten lyckades delvis dämpa krisen, dels genom att upphäva undantagstillståndet inom relativt kort tid, dels meddela att presidentvalet skulle tidigareläggas till januari 2008 samt att en folkomröstning om tiden för nästa parlamentsval skulle äga rum i samband med presidentvalet. Demokratiseringsprocessens framgångar kom att ifrågasättas efter händelserna i november. Georgien kommer fortsatt att stå i svenskt fokus under 2008.

4.2 Demokrati och mänskliga rättigheter

Sverige prioriterar fortsatt arbetet inom OSSE:s mänskliga dimension. Detta gäller mänskliga rättigheter och demokratifrågor i vid bemärkelse och valövervakning i synnerhet.

De valobservatörer som Sverige ställde till ODIHR:s förfogande under 2007 – 15 valövervakare, 65 valobservatörer och 2 valexperter - deltog i valobservationer i Serbien, Albanien, Armenien, Moldavien, Kazakstan, Ukraina, Kirgizistan och Uzbekistan. Sida har liksom tidigare år ansvarat för rekrytering och utbildning av valobservatörerna innan de skickas ut på sina uppdrag. Den svenska modellen för tillhandahållande av valobservatörer får ofta beröm av bland annat ODIHR. Modellen inkluderar även en avrapportering i Stockholm efter avslutat uppdrag, med skriftlig återkoppling till ODIHR. Det kan noteras att Sverige stod berett med en utbildad observatörsstyrka till det ryska dumavalet som dock aldrig kom till användning i och med att ODIHR fattade beslut om att inte observera valet på grund av de ryska villkoren.

4.3 Förstöring av lätta vapen och ammunition samt förtroendeskapande åtgärder inom rustningskontrollsområdet

Arbetet med att stävja spridningen av små och lätta vapen (SALW) samt ammunition och att förstöra de stora mängder av det giftiga raketbränslet *Mélange* som sedan Sovjetunionens sönderfall finns lagrat i

Östeuropa och Centralasien, kommer under lång tid framöver att utgöra en betydande och central del av OSSE:s militärpolitiska arbete.

Flera deltagarstater i Östeuropa och Centralasien har begärt stöd för att förstöra stora mängder små och lätta vapen och ammunition samt i förekommande fall förbättra bristande lagerhållning. Sverige har med ett antal andra länder bidragit med finansiellt, personellt och tekniskt stöd. Sverige innehar till exempel sedan början av 2005 en samordnarroll för lätta vapen-projekt inom OSSE. Sverige stödjer sedan 2005 lätta vapen- och ammunitionsprogrammet i Tadzjikistan. Detta program omfattar förstöring av små och lätta vapen och ammunition, säkrande av befintliga lager, samt utbildningsinsatser för att förstärka landets egen förmåga att på sikt hantera dessa frågor. Programmet beräknas officiellt slutföras under 2008 och därefter överlämnas till tadjjikiska myndigheter att själva fortsätta genomförandet, men med fortsatt stöd av och kontroll från OSSE-missionen i Dushanbe.

Sverige var under 2006 initiativtagare till att utveckla ett samarbetsavtal (*Memorandum of Understanding*) mellan OSSE och UNDP inom lätta vapen-området. Detta avtal ger ökade möjligheter till genomförande av och ekonomiskt stöd till framtida lätta vapen- och ammunitionsprojekt inom OSSE. Som ett resultat av detta samarbete startade under 2007 genomförandet av ett projekt i Vitryssland syftande till att öka säkerheten i förvaring och hantering av lätta vapen. Projektet drivs i samarbete mellan OSSE och UNDP, med UNDP som projektansvarig. Vidare startade under 2007 ett liknande projekt i Montenegro i samarbete mellan OSSE och UNDP, även det på basis av ovan nämnda samarbetsavtal.

Sverige stödjer ett projekt i Kazakstan med uppgift att förstöra 1400 ton av raketbränslet *Mélange*. Förberedelser pågår för att även, från svensk sida, erbjuda finansiellt stöd till ett omfattande OSSE-projekt i Ukraina syftande till att förstöra 16500 ton *Mélange*.

Inom ramen för Wiendokumentet har Sverige under 2007 bland annat genomfört inspektioner i Ryssland, Turkmenistan, Finland, Kroatien samt ett utvärderingsbesök i Ryssland.

Sverige har varit avtalspart i Fördraget om observationsflygningar (*Treaty on Open Skies*) sedan 2002 och var under det sista kvartalet 2006 ordförande i *Open Skies Consultative Commission*. Sverige är aktivt inom ramen för fördraget eftersom vi anser att verksamheten bidrar till ökad säkerhet, särskilt genom de förtroendeskapande elementen i samarbetet. Sverige disponerar ett eget observationsflygplan (OS-100), vilket även har använts av andra deltagarstater inom ramen för fördraget. Under 2007 genomförde Sverige fyra observationsflygningar i Ryssland, Rumänien, Kroatien och Ukraina.

4.4 Jämställdhet

Sverige har under flera års tid varit pådrivande för jämställdhetsarbetet inom OSSE:s samtliga tre dimensioner. OSSE:s jämställdhetsarbete omfattar bättre jämställdhet inom organisationen, integration av ett jämställdhetsperspektiv i alla delar av organisationens arbete 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 central. Skr. 2007/08:82

Ramverken för OSSE på jämställdhetsområdet utgörs av den jämställdhetsplan som antogs 2004, samt det ministerbeslut om kvinnor i konfliktförebyggande, krishantering och postkonfliktantering, 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 har under 2007 aktivt stött jämställdhetsarbetet bland annat som EU-samordnare för jämställdhetsfrågor och som ordförande för den temadag om kvinnor och säkerhet som i år hölls för första gången inom ramen för ODIHR:s årliga genomförandemöte inom den mänskliga dimensionen (HDM). Sverige har också givit praktiskt stöd genom att ställa en handläggare till ODIHR:s förfogande samt finansiellt stöd till projekt för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325. Sverige har under året också tagit konkreta initiativ för att förbättra genomförandet av 1325 i den militärpolitiska dimensionen.

2008 blir en central uppgift för Sverige att stödja det finska ordförandeskapet, som avser att prioritera jämställdhetsfrågor högt.

5 Fältverksamheten

OSSE:s fältverksamhet är väl utvecklad och det är framför allt inom denna som organisationen har fördelar jämfört med andra organisationer och ger ett tydligt mervärde. Genom sina 18 fältmissioner stödjer OSSE demokratisk utveckling, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer på västra Balkan, i Östeuropa, södra Kaukasien och Centralasien. Fält närvaron omnämns konsekvent som missioner, oavsett om dessa i mandaten betecknas kontor, missioner, center eller projektsamordnare. Missionschefernas namn och CV:n finns på OSSE:s webbplats (www.osce.org) under respektive fältmission.

5.1 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. Under 2007 beslutades om stängning av missionen i Kroatien som i stället kommer att ersättas av ett OSSE-kontor i Zagreb.

Mandaten för de olika missionerna har formulerats utifrån situationen i varje enskilt land. Med undantag för Kroatien är emellertid samtliga missioner inriktade på demokrati- och institutionsbyggande, vilket till exempel innebär återvändande- och restitutionsfrågor, övervakning och stöd till genomförande av val, utveckling av massmedier, rättsväsende,

mänskliga rättigheter, jämställdhet och stöd till förtroendeskapande åtgärder mellan olika befolkningsgrupper. Skr. 2007/08:82

En målsättning inom missionerna är att i ökad utsträckning använda sig av nationell kompetens, för att efterhand överlämna arbetsuppgifterna till landets egna strukturer.

5.1.1 Albanien

OSSE:s närvaro i Albanien inrättades 1997. Verksamheten är inriktad på miljö och ekonomi samt valfrågor och demokratisering. Missionen har sedan 2003 i uppdrag att särskilt arbeta med stöd till demokratiska institutioner, anti-korruption och utbildning av gränspolis.

Flera val har hållits de senaste åren, och vid samtliga har stora politiska och administrativa problem uppmärksammats. Detta har föranlett missionen att bland annat bistå landet i nödvändiga reformer av valsystemet. Missionen har även arbetat för att främja parlamentets oberoende och kapacitet.

Missionen ger ett omfattande stöd till uppbyggnaden av ett rättssäker system för ägande av fast egendom. Missionen arbetar även aktivt med bekämpning av människohandel.

Utöver OSSE-kontoret i Tirana finns fyra fältkontor ute i landet. Missionen har omkring 30 internationella tjänstemän.

5.1.2 Bosnien och Hercegovina

Missionen i Bosnien och Hercegovina upprättades som en följd av den centrala roll OSSE tilldelades i genomförandet av Daytonavtalet år 1995. Missionen samarbetar nära med övriga internationella organisationer i landet.

Kärnområdena i missionens mandat var ursprungligen valfrågor, demokratiuppbyggnad och mänskliga rättigheter samt militärpolitiska frågor. Missionen har på senare år fått utökade uppgifter, främst inom utbildningsområdet. Omfattande insatser för att främja etnisk integrering inom skolväsendet har gjorts, och missionen har även bistått i utarbetandet av en nationell läroplan gemensam för de tre nationaliteterna i landet.

Frågan om äganderätt och återförande av privat egendom är ett viktigt led i återuppbyggnaden av det bosniska samhället och en förutsättning för flyktingars möjlighet att skapa sig ett liv. Missionen har fortsatt sitt omfattande arbete för att underlätta flyktingars och internflyktingars möjligheter att återvända.

Missionen arbetar också för att stödja demokratiutveckling med syfte att främja ett öppet politiskt klimat i landet. Arbetet har fokuserat på insatser som gynnar ett ökat deltagande i det civila samhället, eftersom det konstaterats att politiskt engagemang till stor del saknas bland befolkningen.

OSSE-missionens huvudkontor ligger i Sarajevo med regionala centra i Banja Luka, Mostar, Sarajevo och Tuzla. Därutöver finns 20 fältkontor

samt ett särskilt kontor i Brecko. Sverige ställer för närvarande tre personer till missionens förfogande. Skr. 2007/08:82

5.1.3 Kroatien

OSSE-missionen i Kroatien inrättades 1996 med ett mandat inriktat på mänskliga rättigheter, rättsstatens principer och förtroendeskapande åtgärder mellan landets befolkningsgrupper i syfte att stödja den kroatiska regeringens genomförande av de internationella åtaganden landet gjort inom dessa områden.

Under de senaste åren har avsevärda framsteg gjorts vad gäller landets lagstiftning, som på en rad områden reviderats för att uppfylla internationella normer. Vid utgången av 2006 avslutades fyra av missionens sex verksamhetsområden (polisreform, utveckling av det civila samhället, mediefrihet samt politiska frågor) och verksamheten fokuserades på de två återstående områdena rättsstatlighet, inklusive krigsförbrytarfrågor, och flyktingåtervändande.

I slutet av 2007 beslutade Permanenta rådet att stänga missionen i Kroatien vid utgången av 2007 och att ersätta denna med ett kontor i Zagreb. Kontorets mandat täcker i första hand krigsförbrytarrättegångar, men även vissa frågor som gäller flyktingåtervändande. Sverige var under 2007 mycket aktivt i förhandlingarna om OSSE:s fortsatta verksamhet i Kroatien. Sverige värnade en fortsatt OSSE-närvaro med ett mandat som rörde såväl krigsförbrytarfrågor som flyktingåtervändande.

OSSE i Zagreb samarbetar nära med den Europeiska kommissionens delegation i Zagreb och har en viktig funktion att fylla i Kroatiens närmande till EU. Missionen bidrar genom sin verksamhet till att stödja Kroatien i genomförandet av nödvändiga reformer inför ett framtida EU-medlemskap. Den ger också ett viktigt stöd till den internationella krigsförbrytardomstolen för före detta Jugoslavien, ICTY. Antalet internationella tjänstemän vid missionen i Kroatien har under 2007 uppgått till knappt 30 och kommer 2008 att uppgå till nio.

5.1.4 Makedonien

Missionen i Makedonien från år 1992 är OSSE:s äldsta. Vid etableringen var dess främsta uppgift att förhindra spridning av konflikter från övriga delar av det forna Jugoslavien till Makedonien. I samband med 2001 års konflikter mellan den slaviskspråkiga befolkningsmajoriteten och den albanskspråkiga minoriteten utökades missionen kraftigt för att bland annat bistå med övervakning av gränsområdena i norra Makedonien.

I augusti 2001 slöts ett fredsavtal, det så kallade Ohridavtalet, mellan ledarna för landets politiska partier. I avtalet gavs OSSE-missionen en förtroendeskapande roll i samarbete med EU och Nato. Missionen fick också i uppdrag att, inom ramen för OSSE:s polisakademi i Skopje, ansvara för en multietnisk polisutbildning. Denna omfattande verksamhet fortsätter ännu.

Missionen har huvudsakligen arbetat med reformer rörande decentralisering samt förändringar av vallagstiftningen. Även jämställdhetsprojekt i syfte att skapa förutsättningar för ökat deltagande av kvinnor har genomförts. Missionen arbetar också med projekt för att bidra till integreringen av minoritetsgrupper i det makedonska samhället.

Missionen har även arbetat med utveckling av polisväsendet, konstitutionella lagändringar, domarkårens roll, rättssäkerhetsfrågor inklusive etablerandet av ombudsmannakontor runt om i landet.

Missionen i Makedonien omfattar drygt 90 internationella tjänstemän. Sverige ställer i dagsläget två personer till missionens förfogande.

5.1.5 Montenegro

Den yngsta av OSSE:s fältmissioner upprättades genom ett beslut i Permanenta rådet i juni 2006. Etableringen av missionen följde således mycket snart efter att landet uppnått självständighet från statsförbundet Serbien och Montenegro.

Mandatet för missionen är mycket brett och medger aktiviteter inom OSSE:s samtliga dimensioner. Missionen ska bistå och främja genomförandet av OSSE-åtaganden i landets lagstiftning och administration, underlätta kontakter och främja informationsutbyte med OSSE-institutionerna, andra fältmissioner (i synnerhet i regionen) samt samarbete med andra internationella organisationer.

Verksamheten omfattar valfrågor, allmänna demokratiseringsfrågor, stärkande av det civila samhället, översyn av republikens lagstiftning och polisåtgärder för att stävja organiserad brottslighet. Sammanlagt arbetar ett 15-tal internationella tjänstemän vid missionen. Sverige ställde under året en person till missionens förfogande.

5.1.6 Serbien

OSSE-missionen i Serbien inledde sin verksamhet 2001. Missionens arbete är inriktat på stöd till att bygga upp demokratiska institutioner, mänskliga rättigheter, jämställdhet, minoritetsfrågor och massmedier samt förtroendeskapande åtgärder.

Missionens fokus när det gäller mänskliga rättigheter är att etablera och stärka de lokala institutioner som skyddar dessa samt att bistå med expertis. Stöd ges till ombudsmannainstitutionen, jämställdhetsprogram och åtgärder som förebygger människohandel samt främjar tillgång till rättshjälp. Missionen ger också skydd till personer tillhörande nationella minoriteter och flyktingar samt bevakar att mänskliga rättigheter respekteras.

I frågor om nationella minoriteter ligger prioriteten framför allt på romernas rättigheter. Missionen stödjer skapandet av mer representativa myndigheter bestående av personer med varierande etnisk bakgrund. Missionen stödjer även reformering av och utbildning inom rättsväsendet och övervakar sedan januari 2003 nationella krigsförbrytarrättegångar. Den bistår också de nationella och lokala myndigheterna med råd och utbildning för att bekämpa organiserad brottslighet och korruption.

Missionen har det samordnande ansvaret för polisreformer i Serbien Skr. 2007/08:82 och erbjuder stöd till myndigheter för detta ändamål.

Under de senaste åren har flyktingfrågor fått en mer framträdande roll i missionens arbete. Arbetet bedrivs i nära samarbete med FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), Europeiska kommissionens delegationer och andra OSSE-missioner i regionen. Missionen har bistått Serbien med teknisk hjälp inom ramen för den deklaration som antogs i Sarajevo i januari 2005 om flyktingåtervändande.

Missionen omfattar omkring 40 internationella tjänstemän och 30 internationella projektanställda. Sverige har under året ställt två personer till missionens förfogande.

5.1.7 Kosovo

OSSE:s mission i Kosovo är organisationens största och bestod under 2007 av nära 1 000 personer, varav 300 internationella tjänstemän (inklusive åtta svenskar). Missionen inrättades 1999 som en del av den internationella civila FN-närvaron UNMIK. FN:s säkerhetsrådsresolution 1244 ger OSSE ansvar för demokratisering och institutionsbyggande, mänskliga rättigheter, massmedier och val. Minoritetsfrågor utgör en central del av arbetet med mänskliga rättigheter. Missionen arbetar övervakande, förebyggande och kapacitetshöjande inom sina områden.

Huvudkontoret för missionen ligger i Pristina. Därutöver finns fem regionala OSSE-kontor med ansvar för flertalet fältkontor. Tillsammans täcker fältkontoren Kosovos 30 kommuner med olika verksamhet beroende på dessas politiska situation, utvecklingsnivå och interetniska förhållanden.

Missionen har även byggt upp Kosovos polisskola som utbildar och certifierar en lokal multietnisk poliskår. I polisskolans mandat ingår att utveckla och genomföra grundläggande polisiär utbildning med fokus på demokrati och mänskliga rättigheter. Ansvaret för skolan lämnas gradvis över till myndigheterna i Kosovo.

OSSE-missionen spelade en central roll för att stödja förberedelserna för valen i Kosovo den 17 november 2007. Valen kunde genomföras i enlighet med internationell standard trots en mycket kort förberedelsestid.

Under 2007 blev den framtida OSSE-närvaron i Kosovo en politisk huvudfråga för organisationen, till följd av förhandlingarna om Kosovos status. Serbien och Ryssland hävdade att den rättsliga grunden för OSSE-missionen skulle upphöra att existera i händelse av ett utropande av självständighet för Kosovo.

Mot denna bakgrund fattade Permanenta rådet i slutet av 2007 beslut om att OSSE-missionen i Kosovo under 2008 skall förlängas med en månad i taget om inte någon deltagande stat skriftligen invänder mot detta. I händelse av en sådan invändning skall en process för att stänga missionen inledas, samtidigt som förhandlingar om en eventuell ny OSSE-närvaro inleds. Ett separat beslut har fattats om en budget för missionen för hela 2008.

Sverige och EU verkar aktivt för en fortsatt OSSE-verksamhet i Kosovo, oavsett utfallet av statusprocessen. Missionens verksamhet är ett viktigt bidrag till det internationella samfundets insatser i Kosovo, inte

minst genom sin unikt omfattande fältnärvaro. Kärnverksamheten, Skr. 2007/08:82
övervakning av mänskliga och minoritetsrättigheter, torde bli ännu viktigare framöver.

5.2 Centralasien

OSSE etablerade sin fältnärvaro i de fem centralasiatiska staterna mellan 1994 och 2000. Konfliktförebyggande projekt i regionen drivs även av OSSE:s tre institutioner ODIHR, HCNM och RFoM. Många frågor är av regional betydelse, varför OSSE sökt 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 narkotikaspaning.

5.2.1 Kazakstan

OSSE:s mission i Kazakstan etablerades 1999 i landets tidigare huvudstad Almaty. Under 2007 flyttades huvudkontoret till den nya huvudstaden Astana, medan en internationell tjänsteman blivit kvar i Almaty, främst för att värna kontakterna med de enskilda organisationerna som har ett starkt fäste i den gamla huvudstaden.

Samtidigt som missionen fortsatte med sin ordinarie verksamhet präglades 2007 av att Kazakstan drev en kampanj för att bli OSSE:s ordförandeland 2009. Vid ministermötet i Madrid beslutades att Kazakstan kommer att leda organisationen år 2010. Kazakstan blir då det första ordförandeland som samtidigt är värdland för en OSSE-mission. Kazakstan gav under året uttryck för önskemål om mera fokus på ekonomi- och miljödimensionen samt den militärpolitiska dimensionen, men avstod från att lägga fram förslag om förändringar i missionens mandat.

Missionen har fem internationella tjänstemän, varav en svensk.

5.2.2 Kirgizistan

OSSE:s mission i huvudstaden Bisjkek inledde sitt arbete år 1999. I april år 2000 öppnades ett fältkontor i Osj i södra Kirgizistan med huvudsaklig uppgift att följa situationen i den multietniska Ferganadalen.

OSSE:s polisutbildningsprogram i Kirgizistan inleddes 2002 med främsta syfte att utbilda närpolis. Sverige har lämnat betydande bidrag till närpolisutbildningen. Sverige lämnar även genom Sida omfattande stöd till ett utbildningsprogram i mänskliga rättigheter vid OSSE-akademien i Bisjkek. OSSE-akademien inrättades 2002 och är öppen för studenter från samtliga centralasiatiska länder. Dess uppgift är att utbilda och forska om regionala säkerhetsfrågor.

Under 2007 har det rått ett osäkert politiskt läge i Kirgizistan. Frågor som stått i fokus för missionens arbete är skydd av mänskliga rättigheter,

människohandel, jämställdhet och rättstatens principer. Främjande av interetniska relationer är en viktig del av arbetet, i synnerhet vid fältkontoret i Osj.

Kirgizistan har under året framfört att man vill se en högre grad av OSSE-engagemang i ekonomiska program i landet.

Missionen har tio internationella tjänstemän, varav två svenskar.

Skr. 2007/08:82

5.2.3 Tadzjikistan

OSSE har funnits på plats i Tadzjikistan sedan 1994. Utöver huvudkontoret i Dusjanbe finns fem mindre fältkontor.

Prioriteringarna för verksamheten ligger på minröjning i de områden som minerades under inbördeskriget 1992-1997, förstöring av små och lätta vapen (ett projekt med omfattande svenskt stöd), stärkt gränsövervakning och bekämpning av narkotikahandeln samt insatser som syftar till att stärka kvinnornas roll i samhället.

Den långa gränsen med Afghanistan är en dominerande aspekt av Tadzjikistans säkerhetspolitiska situation och OSSE:s beslut vid ministermötet i Madrid om utökat engagemang med Afghanistan kommer också att påverka fältverksamheten i Tadzjikistan. Planer finns att förlägga ett regionalt utbildningscenter för tull- och gränsbevakningspersonal i Dushanbe.

Med sina sjutton internationella tjänstemän är OSSE:s närvaro i Tadzjikistan den största i Centralasien.

Värdlandet har under 2007 uttryckt starka önskemål om att missionen förvandlas till ett projektkoordineringskontor. Detta saknar stöd hos många andra deltagande stater och som en kompromiss har den nuvarande missionens mandat förlängts med sex månader från årsskiftet.

5.2.4 Turkmenistan

År 1999 inrättade OSSE en mission i Turkmenistans huvudstad Asjchabad. I praktiken har missionen hittills haft små möjligheter att verka självständigt då värdlandet satt upp stränga villkor för att godkänna projekt och annan verksamhet. Inom ramen för vad som varit möjligt har man emellertid bedrivit verksamhet, i begränsad skala, också inom den mänskliga dimensionen. Prioriterade områden har varit gränssäkerhet, narkotikahandel och organiserad brottslighet samt ökad miljösäkerhet.

2007 har kännetecknats av stora politiska förändringar i Turkmenistan och villkoren för OSSE:s närvaro har också förändrats. Ett stort antal besök av höga företrädare för organisationen, bland annat OSSE-ordföranden, generalsekreteraren och institutionscheferna har lagt grunden för ett utökat samarbete.

Vid missionen i Asjchabad arbetar fem internationella tjänstemän.

5.2.5 Uzbekistan

OSSE etablerade fältnärvaron i Uzbekistan 1995. Under 2007 har situationen för OSSE:s fältnärvaro i Uzbekistan normaliserats, även om

världlandet fortsätter att begränsa kontorets handlingsutrymme. Den process som påbörjades hösten 2006 i vilken projekt av gemensamt intresse för OSSE och världlandet identifieras fortgår. Vid årsskiftet 2007/08 förlängdes mandatet för missionen med ett helt år. Vid missionen i Tasjkent arbetar fem internationella tjänstemän. Skr. 2007/08:82

5.3 Södra Kaukasien

5.3.1 Armenien

OSSE:s mission i Jerevan inrättades år 2000. Missionen främjar genomförande av åtaganden inom OSSE:s alla tre dimensioner. Prioriterade verksamhetsområden har bland annat varit stöd till reformer vad gäller genomförande av val mot bakgrund av parlamentsvalet 2007 och presidentvalet 2008. Man stödjer också arbetet med att stärka demokratiska institutioner, åtgärder mot människohandel samt arbetet för ökad jämställdhet. Som ett led i att reformera polisväsendet och arbetet med det femårsprogram mot korruption som löper fram till 2012 har Sverige givit stöd till projekt inom ramen för programmet. Under 2007 har Sverige givit finansiellt stöd till ett OSSE-projekt för förbättrat stöd till offer för människohandel. Missionen har inte till uppgift att bevaka eller medla i konflikten i Nagorno-Karabach (se avsnitt 6.1). Vid missionen arbetar sju internationella tjänstemän, varav en svensk.

5.3.2 Azerbajdzjan

OSSE:s mission i Baku påbörjade sitt arbete år 2000. I missionens mandat ingår att främja genomförande av åtaganden inom OSSE:s alla tre dimensioner. De främsta uppgifterna under de senaste åren har varit att ge stöd till landets regering avseende demokratistening, reformer rörande vallagstiftning och att främja mediefrihet – särskilt med fokus på kommande presidentval under 2008. Missionen arbetar också med jämställdhets- och ungdomsrelaterade frågor. Prioriterat har också varit reformer inom rättsväsende och polisutbildning samt miljöprojekt. Inom polisutbildningen har särskilt fokus lagts på utbildning i närpolisverksamhet – ett projekt som Sverige stött. OSSE-missionen i Baku har inte till uppgift att bevaka eller medla i konflikten i Nagorno-Karabach (se avsnitt 6.1). Vid missionen arbetar sex internationella tjänstemän.

5.3.3 Georgien

OSSE:s mission i Georgien inrättades 1992. Huvudkontoret ligger i Tbilisi. Vidare finns fältkontor i Tschinvali, Sydossetien, samt en utsänd person vid FN:s kontor i Abchasien.

Missionens verksamhet koncentreras kring frågor som konfliktlösning, förtroendeskapande åtgärder, mänskliga rättigheter, demokratisering,

anti-terrorisism, reformer av polisväsendet, stärkt gränskontroll samt ekonomi- och miljöfrågor. Ett program för att reformera polisväsendet har fått stöd från bland annat Sverige. Inom ramen för sitt konfliktlösningsmandat söker missionen främja förhandlingar mellan parterna i Sydossetienkonflikten och stödja den FN-ledda fredsprocessen i Abchasien. Vad gäller förtroendeskapande åtgärder arbetar missionen med övervakning av de gemensamma fredsbevarande styrkorna i den georgisk-ossetiska konfliktzonen. Ett annat viktigt initiativ utgörs av ett program för ekonomisk återuppbyggnad i Sydossetien. Sverige är en av de största enskilda bidragsgivarna till detta program.

OSSE-missionens gränsövervakningsuppdrag mellan Georgien och de ryska delrepublikerna Tjetjenien, Ingusjetien och Dagestan, som inleddes år 2000, upphörde i december 2004 eftersom Ryssland motsatt sig en förlängning av mandatet. Från våren 2005 till sommaren 2006 genomförde missionen istället ett utbildningsprogram för georgiska gränsvakter. Sommaren 2006 till juni 2007 genomfördes ett program för att bygga upp kapaciteten hos den georgiska gränspolisens. Diskussioner pågår för närvarande om att initiera ett uppföljande program som även det skulle syfta till kapacitetsuppbyggnad av gränspolisens.

Missionen i Georgien är OSSE:s största utanför västra Balkan med 39 internationella tjänstemän.

5.4 Östeuropa

5.4.1 Moldavien

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. Under senare delen av 2007 har informella samtal skett, vilket kan tolkas som en försiktig positiv öppning och utveckling i förhandlingsläget. Tullunionen mellan Moldavien och Ukraina som nu verkat i två år och som övervakas av EU:s gränsstödsmission, EUBAM, fungerar enligt EU och OSSE bra och bidrar till att förhindra den utbredda smugglingen av vapen, droger och människor som den transnistrisk regionen till stor del livnär sig på. EU- insatsen kompletterar också det arbete som OSSE utför för att övervaka gränsområdet mellan Moldavien och den transnistrisk regionen.

I mandatet för OSSE:s mission i Moldavien ingår även att bistå vid tillbakadragandet av rysk militär materiel och ammunition från den transnistrisk regionen, att i vissa fall förstöra rysk ammunition på plats, samt administrera det finansiella stöd som finns tillgängligt för detta ändamål. Dessa så kallade Istanbulåtaganden från OSSE:s toppmöte i Istanbul år 1999 skulle ha genomförts före utgången av 2002, men har ännu inte uppfyllts (jfr avsnitt 6.4 nedan). Fortfarande återstår att forsla

bort ungefär hälften av den ursprungliga mängden ammunition. Materielen på plats har heller inte kunnat förstöras. Under 2007 har ingen märkbart positiv utveckling skett i det avseendet.

Missionen i Moldavien arbetar även med frågor som rör mänskliga rättigheter och demokratisk utveckling, varvid kampen mot människohandel har prioriterats.

Sverige har under 2007 bland annat givit finansiellt stöd till och bidragit med expertis i en ”*Workshop on Effective Stockpile Management and Security and Destruction of SALW and Conventional Ammunition*”. Övergripande syfte med denna workshop var att öka medvetandet i Moldavien om behovet av att öka säkerheten i förvaring och hantering samt utbilda i internationella regler och standarder för destruktion av vapen och ammunition. Det senare är en förutsättning för att Moldavien ska kunna räkna med framtida stöd från OSSE och övriga internationella organisationer vid genomförande av kommande projekt. Vidare stödjer Sverige, efter beslut i december 2007, ett projekt som syftar till att omskola och återanpassa moldaviska officerare till ett civilt liv och möjlighet till karriärväxling efter den omställning av moldaviska försvarsmakten som ägt rum.

OSSE-missionen i Moldavien har totalt tretton internationella tjänstemän.

5.4.2 Ukraina

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. Missionen hade under året tre internationella tjänstemän, varav en kontrakterad svensk.

Under 2007 har missionen bland annat slutfört ett demokratiseringsprojekt. Som ett första steg i ett folkbokföringsregister före nästa presidentval 2010 har projektet bistått med att upprätta ett permanent centralt valregister.

Med svenskt stöd har kontoret byggt upp ett nätverk av lokala jämställdhetsexperter, vilka har använts för att utbilda journalister och politiska partier i jämställdhetsfrågor på lokal nivå. Tillsammans med ODIHR använder missionen detta nätverk för en landsomfattande upplysningskampanj under 2007 och 2008. Under året har ett projekt påbörjats med syfte att utveckla metoder för utnämning av domare för att motverka eventuell korruption och garantera opartiskhet i domarkåren.

I Ukraina finns mycket stora överskottslager av små och lätta vapen samt ammunition. Ukraina har begärt stöd från internationella samfundet för att förstöra dessa i syfte att förhindra spridning och säkerställa att inte ytterligare olyckor sker. OSSE:s rehabiliteringsprojekt i Novobohdanvika syftar till att stödja arbetet att röja en mängd oexploderad ammunition. OSSE stödjer genom ett projekt Ukrainas ansträngningar att förstöra 16500 ton av det miljöfarliga raketbränslet *Mélange*. Den totala kostnaden för projektet beräknas till minst 100 miljoner kronor. Projektet kommer därmed att bli det största i OSSE:s historia.

OSSE:s mission i Minsk inledde sitt arbete 2003 och ersatte då OSSE:s rådgivnings- och övervakningsgrupp i Vitryssland, vilken hade inrättats 1999. 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. Ett prioriterat område för den vitryska regeringen är kamp mot människohandel och detta avspeglas också i missionens arbete. Den vitryska regeringen har också önskat utveckla samarbetet med OSSE inom gränsskydd.

Vid missionen i Minsk, som till sommaren 2007 leddes av en svensk, arbetar fem internationella tjänstemän. Under andra halvåret har chefsposten varit vakant, men kommer att tillsättas under februari 2008.

6 De frysta konflikterna

6.1 Nagorno-Karabach

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. Tiotusentals dödades och omkring en miljon människor drevs på flykt. Vapenvilan, som trädde i kraft 1994, respekteras i princip även om incidenter förekommer. OSSE verkar sedan 1992 för en förhandlingslösning. Arbetet sker inom ramen för den så kallade 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 Tblisi. I dennes uppdrag ingår bland annat att skapa förtroende mellan parterna genom att upprätthålla kontakter mellan politiska och militära ledare och övervaka vapenvilan. Riksdagsledamoten, tillika nuvarande presidenten för OSSE:s parlamentariska församling, Göran Lennmarker, är sedan 2002 OSSE:s parlamentariska församlings särskilde representant för konflikten i Nagorno-Karabach.

Kärnfrågorna som behöver lösas ut rör Nagorno-Karabachs framtida status, säkerhetsgarantier för områdets armeniska befolkning, tillbakadragande av armeniska trupper från azeriskt territorium samt flyktingfrågan. Under 2004 inleddes den så kallade Pragprocessen med en serie möten mellan Armeniens och Azerbajdzjans utrikesministrar. Dessa pågick också under 2007 och grundade sig på de principer som presenterades av Minskgruppen för OSSE:s Permanenta råd i juni 2006. Diskussionen om principerna har pågått mellan parterna under Minskgruppens ledning under 2007 och vissa framsteg har gjorts, även om parterna inte lyckades nå enighet om en överenskommelse, trots att

endast ett fåtal problem återstår. Även efter en sådan överenskommelse skulle dock fortsatta förhandlingar krävas om detaljerna i ett fredsavtal.

Under 2008 kommer två presidentval att äga rum; i Armenien i februari och i Azerbajdzjan i oktober. Farhågan finns att fredsprocessen under valperioden skulle stanna upp helt eller ta ett steg tillbaka. Minskgruppens ordförande har i Permanenta rådet uttryckt förhoppning om att en överenskommelse skulle kunna nås om de grundläggande principerna. I den andan antogs en deklaration vid ministermötet i Madrid i vilken parterna uppmanades att överbrygga de sista utestående meningsskiljaktigheterna i syfte att få till stånd ett fredsfördrag.

6.2 Sydossetien/Georgien

OSSE-missionen i Georgien har i uppdrag att tillsammans med OSSE-ordförandeskapet bidra till en politisk lösning av konflikten. Den mekanism som står till förfogande är den gemensamma kontrollkommissionen (JCC), sammansatt av representanter för Ryssland, Nordossetien, Sydossetien, Georgien och med OSSE som aktiv deltagare. Några framsteg inom ramen för JCC har inte kunnat noteras under 2007 och situationen i konfliktzonen har under året varit mycket spänd.

OSSE har ett fältkontor i Sydossetien och övervakar den militära situationen och den fredsbevarande styrkan som består av en rysk, en georgisk och en ossetisk bataljon. Under 2007 har Georgien upprepade gånger talat om behovet av en ”internationalisering” av såväl förhandlingsformatet som nuvarande struktur för fredsbevarande styrkor. Sydossetien och Ryssland anser dock att existerande format alltjämt är relevanta.

Georgien har vidare under ett antal år efterlyst en förstärkning av antalet OSSE-observatörer vid fältkontoret. Under 2007 har såväl USA som EU likaså förespråkat en sådan förändring, men till följd av ryska invändningar har enighet om ett sådant beslut inte kunnat uppnås.

Under våren 2007 upprättade Georgien en så kallad temporär administrativ enhet i de georgisk-kontrollerade områdena i Sydossetien. Avsikten är att denna enhet med tiden ska komma att omfatta hela konfliktzonen. Den georgiska regimen hoppas att detta initiativ, tillsammans med en allomfattande dialog om en fredlig lösning på konflikten, skall påskynda processen med att återföra hela Sydossetien under central kontroll. På kort sikt har åtgärden dock bidragit till ökade spänningar i konfliktzonen.

6.3 Transnistrien/Moldavien

År 1990 förklarade sig Transnistrien självständigt, men har inte blivit erkänt av någon stat. Under 1992 utbröt en väpnad konflikt som avslutades med ett vapenstillestånd. Sedan dess görs försök att hitta en konstitutionell lösning av problemet samt en genomförandemekanism som eventuellt skulle omfatta en fredsbevarande styrka. OSSE:s mission i Chisinau har i uppgift att tillsammans med OSSE-ordförandeskapet

främja en politisk lösning på Transnistrienkonflikten. Förhandlingarna sker i det så kallade 5+2-formatet, där parterna är Moldavien, Transnistrien, Ryssland, Ukraina och OSSE, samt med EU och USA som observatörer sedan oktober 2005. Under 2007 har informella samtal i detta format ägt rum, vilket skall ses som ett positivt tecken på ett mer öppet förhandlingsklimat än på länge. Dessförinnan hade inga samtal mellan parterna skett sedan våren 2006. Om förhandlingarna ska kunna påverkas i positiv riktning är det viktigt att Ryssland på sikt lever upp till sina Istanbulåtaganden.

6.4 Istanbulåtagandena

Vid OSSE:s toppmöte i Istanbul 1999 åtog sig Ryssland att dra tillbaka rysk trupp och ammunition från Moldavien före 2002 års utgång. Enligt det avtal som undertecknades mellan Ryssland och Georgien vid Istanbultoppmötet skulle vidare två av de totalt fyra ryska militärbaserna i Georgien vara avvecklade före mitten av 2001, och en överenskommelse om avveckling av de två andra baserna vara klar före 2001 års utgång. Dessa så kallade Istanbulåtaganden har ännu inte genomförts till fullo.

Under 2007 har framsteg skett vad gäller fullföljandet av Istanbulåtagandena i Georgien. Genom ett avtal mellan Georgien och Ryssland i maj 2005 nåddes överenskommelse om att avveckling av de ryska militärbaserna ska vara klar till slutet av 2008. I mars 2006 slöts, som uppföljning på överenskommelsen från 2005, ytterligare två avtal mellan dessa båda parter som reglerade genomförandet av tillbakadragandet från baserna i Achalkalaki och Batumi och andra militära anläggningar i Georgien. Tillbakadragandet har skett snabbare än beräknat och Ryssland lämnade formellt över Achalkalaki- och Batumbaserna till Georgien under 2007. Ryssland kan dock inte sägas helt ha uppfyllt sina Istanbulåtaganden i Georgien, då ingen internationell verifikation av att Ryssland har utrymt Gudauta-basen (i Abchasien) har tillåtits äga rum, även om man från rysk sida hävdar att man lämnade denna bas redan för ett antal år sedan.

Vad gäller Istanbulåtagandena i Moldavien har ingen avgörande utveckling skett under 2007. Dock har tonläget ändrats i viss positiv riktning, och vissa informella möten har ägt rum.

7 OSSE:s partnerstater

OSSE har elva partnerstater, det vill säga stater som inte är deltagarstater i OSSE men som har ett nära samarbete med organisationen. Samarbetet med dessa sker inom ramen för två kontaktgrupper – en för Medelhavsområdet och en för de asiatiska partnerstaterna. Partnerstaterna runt Medelhavet är Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Marocko och Tunisien. OSSE:s fem partnerstater i Asien är Afghanistan, Japan, Mongoliet, Sydkorea och Thailand.

Det årliga seminariet för de asiatiska partnerstaterna hölls 2007 i Ulan Bator, Mongoliet, där framför allt frågor rörande stärkt samarbete vad gäller säkerhet mellan OSSE och dess asiatiska partnerstater behandlades. Medelhavspartnerns seminarium ägde för första gången rum i Israel, Tel Aviv, och behandlade toleransfrågor.

Det spanska OSSE-ordförandeskapet lade under året särskild vikt vid frågor rörande partnerländerna. Ett gemensamt möte för dessa arrangerades för första gången under sommaren 2007. Partnerstaterna har också de facto inkluderats vid mötesbordet i OSSE:s Permanenta råd, om än med en symbolisk lucka mellan dem och deltagarstaterna. Genom beslut vid ministermötet i Madrid inrättades bland annat en frivillig partnerskapsfond där deltagarstater kan lämna bidrag för att finansiera gemensamma aktiviteter. Partnerstaterna är inte politiskt bundna av OSSE:s principer och åtaganden men inbjuds att frivilligt tillämpa dem. Vid ministermötet antogs också ett beslut om OSSE-engagemang med Afghanistan främst avseende gränssäkerhet mellan Centralasien och partnerlandet Afghanistan. Förslaget kom ursprungligen från USA och kom att diskuteras främst under den senare delen av 2007. Deltagarstaterna inväntar nu konkreta projekt- och programförslag och Afghanistanfrågan kommer sannolikt att i än högre grad stå i svenskt fokus under 2008.

Genom den prioritering som det spanska OSSE-ordförandeskapet lagt vid partnerstaterna har deras ställning inom organisationen fått en tydligare kontur.

8 OSSE:s parlamentariska församling (PA)

Den parlamentariska församlingen (PA) är fristående i förhållande till OSSE:s övriga institutioner, men har olika former av samarbete med dessa samt med sekretariatet och organisationens beslutande organ. Dialogen om hur samarbetet mellan församlingen och organisationens övriga delar kan stärkas har efter hand kommit att intensifieras. Svenske riksdagsledamoten Göran Lennmarker är sedan 2006 PA:s ordförande.

Ett nära samarbete råder mellan PA:s internationella sekretariat i Köpenhamn och OSSE:s sekretariat i Wien samt andra OSSE-institutioner. Dessutom har församlingen ett sambandskontor i Wien som bland annat bevakar mötena i Permanenta rådet och i kommittéerna.

Parlamentariska församlingens årliga vintermöte genomfördes i Wien den 22-23 februari 2007. Under vintermötet fördes diskussioner i församlingens tre utskott. Dessutom informerades ledamöterna av företrädare för OSSE:s sekretariat och institutioner.

PA:s sommarsession hölls i Kiev den 5–9 juli. De resolutioner som antogs under denna session finns samlade i *Kyiv Declaration* som finns tillgänglig på parlamentariska församlingens hemsida www.oscepa.dk

Den parlamentariska församlingen har sedan lång tid tillbaka utvecklat ett aktivt program för valobservation i OSSE-området. Valobservation sker i samverkan med ODIHR. Församlingens ledamöter deltar som korttidsobservatörer och förser valövervakningsmissionerna med politiskt ledarskap. Viss friktion mellan ODIHR och PA har tidvis

noterats under 2007. Det spanska OSSE-ordförandeskapet har ägnat omsorg åt att undanröja hindren för ett gott samarbete. Parlamentariska församlingen deltog tillsammans med bland annat Europarådets parlamentariska församling (PACE) i observation av det ryska dumavalet, emedan ODIHR avstod från detta med hänvisning till sent inkommen inbjudan och administrativa hinder. Skr. 2007/08:82

9 Budget

År 2007 uppgick den samlade budgeten inom OSSE till omkring 168 miljoner euro (1,5 miljarder kronor). Den svenska bidragsdelen uppgick till omkring 47,3 miljoner kronor.

Budgeten har under senare år grundats på reell nolltillväxt. De deltagande staterna kunde inte enas om en budget för 2008 innan årsskiftet 2007/2008. Inte heller avslutades förhandlingarna om bidragsskalor för 2008-2010, utan dessa fortsätter under 2008. Under 2007 tog fältverksamheten 70 procent av OSSE:s ordinarie budget i anspråk.

Förutom den svenska andelen av den ordinarie OSSE-budgeten om cirka 47,3 miljoner kronor bidrog Sverige under 2007 med 21,6 miljoner kronor för att ställa personal till OSSE:s förfogande. Därtill hade Sverige kostnader för deltagande i OSSE/ODIHR:s valobservationsmissioner med 5,8 miljoner kronor. Sverige bidrog vidare under 2007 med 3,2 miljoner kronor i frivilliga bidrag till konfliktförebyggande biståndsprojekt inom OSSE (se bilaga 2). Sveriges sammanlagda bidrag till OSSE:s verksamhet 2007 var således 77,9 miljoner kronor¹.

¹ I detta belopp inräknas inte bidrag till OSSE-projekt inom ramen för Sidas verksamhet samt försoningsprocessen i Kosovo, HCNM, se bilaga 2.

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

Bilaga 2: Stöd till viss konfliktförebyggande verksamhet inom ramen för OSSE:s fältverksamhet

Följande OSSE-projekt beviljades svenskt stöd om sammanlagt 3,2 miljoner kronor under 2007:

- Stöd till OSSE:s seminarium om kvinnor i chefspositioner inom polisväsendet
- Finansiellt stöd till OSSE:s fjärde konferens för mediefrihet i södra Kaukasien
- Finansiellt stöd till OSSE:s nionde konferens för mediefrihet i Centralasien
- Stöd till ODIHR:s valövervakningsprogram
- Stöd till ODIHR:s program för kvinnor, fred och säkerhet
- Bidrag till OSSE:s kontor i Jerevan avseende projektet för förbättrat stöd till offer för människohandel
- Stöd till omskolning och återanpassning av före detta militära tjänstemän och annan uniformerad personal i Moldavien

Utöver ovanstående projekt har svenskt stöd även utbetalats till:

- Stöd till försoningsprocessen i Kosovo, fas 2, genom HCNM – 845 300 kronor

Vidare har även svenskt stöd till följande OSSE-projekt inom ramen för Sidas verksamhet utbetalats under 2007:

- Program om konfliktförebyggande och integration i Samska-Javakehti, Georgien (1 mnkr)
- Program för ekonomisk återuppbyggnad i Sydossetien, Georgien (4,6 mnkr)
- Reform av valsystemet 2007-2010, Ukraina (3 mnkr)
- Ombudsmannen, Makedonien (1,1 mnkr)

Bilaga 3: Svensk personal ställd till OSSE:s förfogande

Sverige har 2007 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
Kazakstan
Kirgizistan
Kirgizistan
Kosovo
Kosovo
Kosovo
Kosovo
Kosovo
Kosovo
Kosovo
Makedonien
Makedonien
Montenegro
Serbien
Serbien
Vitryssland

Arbetsområde

Mänskliga rättigheter
Mänskliga rättigheter
Mänskliga rättigheter
Rättsrådgivning
Ekonomi och miljö
Polis
Mänskliga rättigheter
Chef kommunenheten
Polis
Samordnare analys och rapportering
Mänskliga rättigheter
Mänskliga rättigheter
Mänskliga rättigheter
Rådgivare minoritetsfrågor
Chef regionalt center
Förtroendeskapande åtgärder
Polis
Polis
Polis
Polis
Missionschef (till sommaren 2007)

Institution

OSSE-sekretariatet, Wien
OSSE-sekretariatet, Wien
OSSE-sekretariatet, Wien
OSSE-sekretariatet, Wien
ODIHR, Warszawa
HCNM, Haag
HCNM, Haag

Arbetsområde

Miljö och säkerhet
Analys
Policystöd
Program/projektutvärdering
Mänskliga rättigheter
Minoritetsskydd (första halvåret)
Minoritetsskydd (första halvåret)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2008

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, statsråden Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Björling

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar skrivelse 2007/08: 82 Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under 2007.