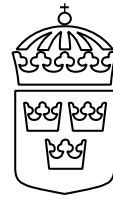


# Regeringens skrivelse

## 2020/21:147



### Verksamheten inom Organisationen för säkerhet Skr. och samarbete i Europa (OSSE) under andra 2020/21:147 halvåret 2019 och helåret 2020

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 18 mars 2021

*Stefan Löfven*

*Ann Linde*  
(Utrikesdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under det andra halvåret 2019 och helåret 2020.

Vid OSSE:s ministerrådsmöte i Bratislava 2019 utsågs Sverige till organisationens ordförande för år 2021.

Under hela kalenderåret 2020, då Albanien var OSSE:s ordförande, ingick Sverige i enlighet med organisationens praxis i ordförandeskapstrojkan tillsammans med Slovakien och Albanien.

Sedan årsskiftet 2020–2021 är således Sverige OSSE:s ordförandeland, vilket dock faller utanför ramen för denna skrivelse.

# Innehållsförteckning

|          |   |    |
|----------|---|----|
| 1.       | Inledning .....   | 3  |
| 1.1      | Utvecklingen i OSSE under andra halvåret 2019 och<br>helåret 2020 ..... | 3  |
| 1.2      | Information till riksdagen .....  | 5  |
| 1.3      | Svenskt fokus under perioden .....                                      | 5  |
| 1.4      | Sverige som nästa OSSE-ordförande .....                                 | 6  |
| 2        | OSSE:s ministerrådsmöten .....  | 7  |
| 2.1      | Ministerrådsmöten under Slovakiens ordförandeskap .....                 | 7  |
| 2.2      | Ministerrådsmötet under Albanians ordförandeskap .....                  | 8  |
| 3        | OSSE:s tre dimensioner .....  | 9  |
| 3.1      | Den militärpolitiska dimensionen .....                                  | 9  |
| 3.2      | Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen .....                       | 12 |
| 3.3      | Den mänskliga dimensionen .....   | 13 |
| 4        | Den rysk-ukrainska konflikten .....                                     | 17 |
| 4.1      | Redogörelse för konflikten .....  | 17 |
| 4.2      | OSSE:s hantering av konflikten .....                                    | 17 |
| 5        | Krisen i Belarus .....  | 19 |
| 6        | OSSE:s hantering av de utdragna konflikterna .....                      | 20 |
| 6.1      | Nagorno-Karabach .....  | 20 |
| 6.2      | Georgien .....  | 21 |
| 6.3      | Moldavien .....   | 22 |
| 7        | OSSE:s fältverksamhet .....   | 22 |
| 7.1      | Västra Balkan .....   | 23 |
| 7.2      | Centralasien .....  | 23 |
| 7.3      | Östeuropa och Södra Kaukasien .....                                     | 24 |
| Bilaga 1 | OSSE:s deltagande stater och partnerstater .....                        | 25 |
|          | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2021 .....     | 26 |

# 1 Inledning

## 1.1 Utvecklingen i OSSE under andra halvåret 2019 och helåret 2020

Under den period som skrivelsen avser var först Slovakien, därefter Albanien ordförande för OSSE. Sverige utsågs vid ministerrådsmötet i Bratislava 2019 till ordförande för OSSE 2021, vilket haft stor inverkan på Sveriges engagemang i organisationen. Under 2020 var Sverige som nästa ordförande traditionsenligt en del av OSSE:s ordförandeskapstrojka.

Under andra halvåret 2019 och hela kalenderåret 2020 har OSSE:s verksamhet fortsatt dominerats av de deltagande staternas vitt skilda och svårförenliga politiska perspektiv i centrala frågor som den rysk-ukrainska konflikten, de utdragna konflikterna och organisationens mandat att arbeta med det breda säkerhetsbegreppet. Den pågående ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim samt det försämrade säkerhetspolitiska klimat som följt i spåren av detta har fortsatt att skapa låsningar i samarbetet. En konsekvens av detta var de svårigheter som under 2020 uppstod för att besluta om utnämningar till organisationens högsta chefsposter. Efter en långdragen process där Sverige som nästa ordförande spelade en aktiv roll kunde en ny generalsekreterare, en ny högkommissarie om nationella minoriteter (HCNM), en ny mediefrihetsrepresentant (RFoM), och en ny chef för kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), utses vid ministerrådsmötet i Tirana i december 2020. Genom utnämningarna har OSSE för första gången uppnått ett genderbalanserat ledarskap på dessa poster.

Under perioden har OSSE:s verksamhet påverkats negativt av den globala pandemin. Pandemin ställde stora krav på OSSE:s anpassningsförmåga och genom initiativ av det albanska ordförandeskapet och med stöd av Sverige blev OSSE en av de första multilaterala organisationerna som höll möten via digitala lösningar.

Pandemin försvårade OSSE-samarbetet genom att minska de praktiska möjligheterna till informell politisk dialog. Pandemin var därtill en avgörande anledning till att det årliga mötet i Warszawa om den mänskliga dimensionen, det så kallade HDIM, inte kunde hållas under 2020 (till skillnad från 2019 och tidigare år). Den svårlösta frågan om vilka civilsamhällesorganisationer som skulle bjudas in till mötet saknar ännu en långsiktig lösning som garanterar ett generöst tillträde för civilsamhällesorganisationer från hela OSSE-regionen.

Inom den mänskliga dimensionen har det svåra samarbetsklimatet negativt påverkat möjligheterna till framsteg. OSSE:s strukturer, deltagande stater och autonoma institutioner har under pandemin kunnat fortsätta det ordinarie arbetet med att utkräva ansvar i OSSE:s permanenta råd samt valobservationsmissioner och rådgivning i frågor kopplade till mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer.

Den dramatiska inrikespolitiska utvecklingen i Belarus under 2020 kom också att prägla arbetet i OSSE. Efter presidentvalet i Belarus den 9 augusti 2020 bröt omfattande folkliga protester ut i landet. Den dåvarande albanske OSSE-ordföranden Edi Rama föreslog tillsammans med utrikesminister Ann Linde, som nästa ordförande, att OSSE skulle erbjuda sig att skapa förutsättningar för en genuin dialog mellan regeringen och den belarusiska oppositionen.

Med anledning av rapporter om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter vid presidentvalet i Belarus aktiverade 17 deltagande stater i september 2020 den så kallade Moskvamekanismen för att låta en expertmission undersöka situationen. Som nästa ordförande valde Sverige att inte ingå i kretsen av deltagande stater som aktiverade mekanismen. Detta eftersom det var sannolikt att Sverige som nästa OSSE-ordförande skulle komma att hantera utfallet av expertmissionens arbete.

Den expertmission som tillsattes presenterade den 5 november 2020 en rapport som slog fast att det fanns allvarliga brister i hur presidentvalet genomförts och att valet inte levt upp till etablerad standard. Rapporten pekade på att Belarus grovt kränkt de mänskliga rättigheterna och inte följt sina OSSE-åtaganden och andra internationella förpliktelser.

Arbetet inom den militärpolitiska dimensionen fyller alltså en viktig roll för förtroende- och säkerhetsskapande i OSSE-området. Samarbetet fungerade överlag väl fram till dess att pandemin försvårade genomförandet av de förtroende- och säkerhetsskapande aktiviteterna genom inspektioner och observationsflygningar.

Pandemin ledde till att många deltagande stater begränsade sin verksamhet inom ramen för fördraget om observationsflygningar – Treaty on Open Skies (Open Skies) och Wiendokumentet. Därtill påverkades samarbetet i Open Skies av USA:s beslut att frånträda fördraget och Rysslands krav på skriftliga garantier från de övriga fördragsstaterna om att inte delge icke-fördragsstater bilddata från flygningarna. USA:s beslut att frånträda fördraget trädde i kraft den 22 november 2020.

Informationsutbytet inom ramen för Open Skies och Wiendokumentet har dock kunnat fortgå som vanligt under pandemin.

Behovet av modernisering av Wiendokumentet kvarstår och Sverige var under hösten 2019 en av de 34 stater som lade fram ett förslag till modernisering av detta.

Den så kallade Strukturerade dialogen fortsatte sitt arbete under 2019–2020. Ryssland har dock villkorat diskussioner om ökad transparens och förutsägbarhet med att NATO-förband måste dra sig tillbaka från Rysslands gränser (Enhanced Forward Presence) och att väst måste upphöra med sanktioner mot Ryssland.

OSSE:s arbete inom den andra dimensionen, som ägnas åt frågor om ekonomi och miljö, bygger på premissen att ekonomisk utveckling och miljömässig hållbarhet utgör centrala förutsättningar för att åstadkomma varaktig säkerhet.

## 1.2 Information till riksdagen

Skr. 2020/21:147

Under perioden som skrivelsen avser har företrädare för regeringen, Regeringskansliet eller Sveriges ständiga delegation vid OSSE vid följande tillfällen informerat företrädare för riksdagens utrikesutskott eller riksdagens delegation till OSSE:s parlamentariska församling (PA) om ordförandeskapsförberedelserna:

- 15 januari 2020 – Ambassadör Funered informerade PA-delegationen.
- 10 mars – Kabinettssekreteraren informerade utrikesutskottet.
- 11 mars – Ambassadör Lärke informerade utrikesutskottets presidium.
- 15 april – Ambassadör Lärke informerade PA-delegationen.
- 29 april – Utrikesministern informerade PA-delegationen.
- 7 maj – Utrikesministern informerade utrikesutskottet.
- 14 maj – Utrikesministern debatterade skrivelsen Verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under helåret 2018 och första halvåret 2019 (skr. 2019/20:25) i kammaren.
- 9 juli – Utrikesministern informerade utrikesutskottet.
- 12 november – Utrikesministern informerade utrikesutskottet.
- 11 december – Utrikesministern informerade talmannen, utrikesutskottet och PA-delegationen.

Utöver detta har utrikesministern under den period som skrivelsen avser besvarat 26 skriftliga riksdagsfrågor med koppling till OSSE eller ordförandeskapet.

## 1.3 Svenskt fokus under perioden

Sveriges övergripande mål för verksamheten i OSSE har fortsatt varit att säkerställa att OSSE:s deltagande stater lever upp till organisationens normer, principer och åtaganden liksom att stärka EU:s röst i organisationen. Sverige har aktivt verkat för att återupprätta och stärka respekten för den europeiska säkerhetsordningen – som bygger på folkrätten och FN-stadgan och som kommer till uttryck i Helsingforslutakten, Parisstadgan och andra OSSE-åtaganden. Denna inriktning låg också till grund för de prioriteringar som Sverige tog fram inför det svenska ordförandeskapet i OSSE 2021.

I samarbete med andra likasinnade deltagande stater har Sverige aktivt arbetat för att frågan om den rysk-ukrainska konflikten ska ha en framträdande plats på OSSE:s dagordning och att OSSE ska användas som ett instrument för EU:s samlade politik i förhållande till konflikten. Sverige har också liksom tidigare bidragit till OSSE:s särskilda observatörsmission i Ukraina (SMM). Under år 2020 var 15 svenskar sekonderade till insatsen.

Sverige har inom OSSE:s mänskliga dimension fortsatt att vara en stark röst för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i ett

läge där dessa utmanas i flera av de deltagande staterna. Inom EU-samarbetet i OSSE har Sverige haft en koordinerande roll för medie- och yttrandefrihetsfrågor och har på så sätt kunnat hålla dessa frågor högt på dagordningen. Denna roll har tillfälligt överlämnats till Litauen inför och under det svenska OSSE-ordförandeskapet. Det svenska engagemanget har också kommit till uttryck genom det starka stödet för OSSE:s autonoma institutioner både på politisk nivå och genom sekonderingar och projektstöd. Sverige deltog också som medlem i ordförandeskapstrojkan aktivt i den vängrupp som skapades av ordföranden för att underlätta tillsättningen av de fyra chefstjänsterna i OSSE.

Jämställdhetsfrågor är prioriterade inom alla områden där Sverige är aktivt i OSSE. Bland annat har Sverige aktivt verkat till stöd för att agendan om kvinnor, fred och säkerhet ska genomsyra OSSE:s engagemang för konfliktlösning i regionen. Sverige har även sekonderat en jämställdhetsrådgivare till OSSE-sekretariatet i Wien.

Inom den militärpolitiska dimensionen har Sverige aktivt bidragit till diskussionerna om Wiendokumentets modernisering och verkat för att Open Skies ska genomföras på ett effektivt sätt. Särskilt fokus har lagts på att genom dialog med bland andra Ryssland för att tillse att fördraget följs på ett bättre sätt. Sverige förde även en aktiv dialog med USA för att uppmuntra landet att förbli part till fördraget.

Sverige är fortsatt engagerat i den Strukturerade dialogen och deltar aktivt i denna bland annat genom ett sändebud från Utrikesdepartementet i Stockholm och genom delegationen i Wien.

Utöver de obligatoriska avgifterna till OSSE:s ordinarie budget och observatörsmissionen i Ukraina bidrar Sverige med finansiellt stöd till den extrabudgetära verksamheten. Sverige har även gett stöd till den internationella civilsamhällesplattformen (Civic Solidarity Platform) och det svenska OSSE-nätverket för att stärka det civila samhällets möjligheter att bidra till OSSE:s verksamhet. Sverige har också fortsatt att ställa personal till förfogande för tjänstgöring i OSSE:s sekretariat, autonoma institutioner och fältmissioner, vidare har ett stort antal svenskar deltagit i ODIHR:s valobservationsinsatser.

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

## 1.4 Sverige som nästa ordförande i OSSE

OSSE:s ministerråd beslutade den 5 december 2019 att Sverige skulle överta ordförandeskapet i OSSE 2021. Den 1 januari 2020, trädde Sverige som nästa ordförande i enlighet med praxis in i OSSE:s ordförandeskapstrojka och hade i denna egenskap flera uppdrag. Trojkamedlemskapet – tillsammans med dåvarande ordförandelandet Albanien och den före detta ordföranden Slovakien – innebär att Sverige fick en närmare inblick i och viss påverkansmöjlighet på OSSE-ordförandeskapets arbete.

Som nästa ordförande i OSSE tog Sverige enligt organisationens praxis över ordförandeskapet för OSSE:s medelhavspartnerskap den 1 januari 2020. Sveriges program för ordförandeskapet i medelhavspartnerskapet lyfte prioriterade teman som syftade till att bidra till stärkt säkerhet i OSSE-regionen. Tre möten hölls på temana; bekämpning av människohandel; kvinnor, fred och säkerhet; ungdomar och förebyggande av våldsam extremism som leder till terrorism. Den årliga Medelhavskonferensen hölls digitalt den 3 november 2020 och hade ett brett ministerdeltagande. Mötet leddes av utrikesminister Ann Linde på temat säkerhet och hållbar utveckling och handlade om svar på nutida säkerhetsutmaningar för att främja säkerhet och ekonomisk tillväxt under pandemin. Kvinnors ekonomiska deltagande och främjande av samarbete på miljöområdet lyftes särskilt.

Den 1 oktober 2020 tog Sverige över ordförandeklubban i OSSE:s budgetkommitté för att leda förhandlingarna om OSSE:s budget för det svenska ordförandeskapsåret 2021. Förhandlingarna om budgeten är komplicerade givet den skilda synen bland de deltagande staterna om organisationens verksamhet och inriktning. Ett fåtal frågor av politisk karaktär kvarstod alltså att lösa ut vid årsskiftet 2020–2021.

## 2 OSSE:s ministerrådsmöten

### 2.1 Ministerrådsmöten under Slovakiens ordförandeskap

Under det slovakiska OSSE-ordförandeskapet 2019 genomfördes två ministerrådsmöten i kretsen av deltagande stater: ett informellt möte i Höga Tatras den 8–9 juli och det formella ministerrådsmötet den 5–6 december i Bratislava.

Temat för det informella ministermötet var OSSE:s roll i att uppnå säkerhet och stabilitet i Europa. Det konstaterades att OSSE hade en tydlig roll liksom verktyg för att uppnå säkerhet och stabilitet i Europa, men att den politiska viljan att samarbeta och respektera åtaganden emellanåt saknades. Detta blev också uppenbart vid det formella ministerrådsmötet i Bratislava, där endast två deklARATIONER inom den militärpolitiska dimensionen (om den militära uppförandekoden och om icke-spridning av massförstörelsevapen av icke-statliga aktörer) kunde antas.

De svåra textförhandlingarna speglade utmaningarna för den europeiska säkerhetsordningen och det spända säkerhetspolitiska läget. Kända låsningar och skiljelinjer bekräftades, inte bara vad gäller den politiska bedömningen av den pågående rysk-ukrainska konflikten, utan också synen på OSSE:s grundläggande principer och åtaganden. Administrativt präglade beslut som antogs var ett beslut om namnändring av kontaktgrupperna för OSSE:s två partnerskap med länder kring Medelhavet och vissa asiatiska stater, tid och plats för nästa års ministermöte, samt ett uttalande till stöd för förhandlingsprocessen i 5+2-formatet om Transnistrien-konflikten.

Besluten om det svenska respektive det polska ordförandeskapet år 2021 och 2022 var viktiga resultat från ministerrådsmötet. Utrikesminister Ann Linde höll ett anförande där hon tackade för det enhälliga stödet för beslutet att utse Sverige till OSSE-ordförande 2021 samt redovisade övergripande de svenska prioriteringarna. Sverige anslöt sig, utöver det gemensamma EU-anförandet, till anföranden i olika format om mänskliga rättigheter, säkerhetssektorreform, Georgien, och om betydelsen av modernisering av Wiendokumentet om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder.

## 2.2 Ministerrådsmötet under Albanians ordförandeskap

Ministerrådsmötet under Albanians ordförandeskap 2020 ägde rum den 3–4 december i Tirana och genomfördes på grund av pandemin digitalt. Förhandlingarna om de beslut och deklarerationer som antogs under ministermötet genomfördes i sin helhet i Wien. Mötesformatet bidrog till ett brett ministerdeltagande. Som nästa ordförande deltog utrikesministern fysiskt på plats i Tirana.

Ministerrådsmötet kunde fatta beslut om utnämningen av en ny generalsekreterare och chefer för de autonoma institutionerna för de kommande tre åren. Med utnämningarna har OSSE för första gången ett genderbalanserat ledarskap på de högsta posterna. För första gången tillsattes också en av posterna med en person från Centralasien.

Till generalsekreterare utnämndes Helga Schmid från Tyskland. Schmid kom från rollen som generalsekreterare för EU:s utrikestjänst EEAS, och hade dessförinnan tidigare höga befattningar i Tysklands utrikesförvaltning.

Till högkommissarie om nationella minoriteter (HCNM) utnämndes Kairat Abdrakhmanov från Kazakstan. Abdrakhmanov var senast Kazakstans Stockholmsambassadör och dessförinnan hade han bland annat varit landets utrikesminister samt FN- och OSSE-ambassadör.

Till direktör för OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) utnämndes Matteo Mecacci från Italien. Mecacci var senast ordförande för den internationella kampanjen för Tibet (ICT) och har tidigare bland annat varit ledamot av Italiens parlament.

Till OSSE:s mediefrihetsrepresentant (RFoM) utnämndes Teresa Ribeiro från Portugal. Ribeiro var senast statssekreterare för utrikespolitik och bistånd i Portugals regering.

Ministerrådsmötet kunde också anta konsensustexter inom OSSE:s alla tre dimensioner. I den första – militärpolitiska – dimensionen antogs en deklareration om bekämpandet av organiserad brottslighet, i den andra – ekonomiska och miljömässiga – dimensionen antogs ett beslut om att bekämpa korruption och i den tredje – mänskliga – dimensionen antogs ett beslut om att bekämpa tortyr. Utöver detta antogs ett uttalande till stöd för 5+2-förhandlingsprocessen för Transnistrien-konflikten och en deklareration om samarbetet med OSSE:s asiatiska partner. Beslut fattades också om att utse Nordmakedonien till ordförande för OSSE 2023 samt om tid och plats för ministerrådsmötet i Stockholm 2021.



Sverige höll som nästa ordförande också under ministerrådsmötet ett särskilt anförande och deltog i två ”kvint”-uttalanden – av de fem länderna i en utvidgad ordförandeskapstrojka, omfattande Slovakien, Albanien, Sverige, Polen och Nordmakedonien. Det första uttalandet handlade om OSSE:s roll avseende fredsansträngningarna i den rysk-ukrainska konflikten och det andra om vikten av att samtliga deltagande stater ska uppfylla de åtaganden de gjort inom ramen för organisationen.

Sverige ställde sig bakom uttalanden om bevakning av den rysk-ukrainska gränsen, om FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, om uppföljning av Moskvamekanism-rapporten om Belarus, om modernisering av Wiendokumentet, om Georgien, och om mänskliga rättigheter i OSSE-området.

## 3 OSSE:s tre dimensioner

### 3.1 Den militärpolitiska dimensionen

Arbetet i den första dimensionen, som i huvudsak behandlar militärpolitiska frågor, har alltså präglats av de säkerhetspolitiska utmaningarna i regionen, vilka inte minst kan kopplas till den rysk-ukrainska konflikten och de ryska brotten mot den europeiska säkerhetsordningen. Under perioden som skrivelsen avser har det inte varit möjligt att fatta några beslut avseende modernisering av Wiendokumentet 2011 om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder eller uppdatering av den militärpolitiska uppförandekoden från 1994. Verksamheten inom de militärpolitiska förtroendeskapaande instrumenten har påverkats av den pågående pandemin som innebar att åtgärder och insatser kraftigt begränsades eller ställdes in. Sverige har på grund av pandemin sedan april 2020 inte medverkat i någon praktisk verifikationsaktivitet inom vare sig fördraget om observationsflygningar (Open Skies) eller Wiendokumentet. De ordinarie mötesstrukturerna har dock fortsatt att fungera genom digitala kommunikationsmedel. Det informationsutbyte som äger rum mellan fördragsstaterna har fortsatt att fungera också under pandemin.

### Wiendokumentet

Det årliga informationsutbytet inom ramen för samarbetet under Wiendokumentet omfattar bland annat uppgifter om militär organisation, försvarsplanering och försvarsutgifter. Dessa förtroendeskapaande åtgärder fyller fortsatt en viktig funktion och genomförandet har under 2019-2020 fungerat relativt väl. Det årliga utvärderingsmötet för Wiendokumentet visar att såväl det årliga informationsutbytet som det praktiska verifikationsarbetet, såsom utvärderingsbesök, områdesinspektioner och flygbasbesök fungerar tillfredsställande. Inom ramen för Wiendokumentet genomfördes under 2019 över 150 förbandsutvärderingar, områdesinspektioner och flygbasbesök (att jämföra med cirka 130 2018). Sverige deltog i ett tiotal av dessa och anordnade ett flygbas- och

förbandsbesök. Detta utbyte minskade markant under 2020, till följd av pandemin. Det är angeläget att det förtroende- och säkerhetsskapande militära utbytet snabbt återgår till gängse nivåer efter pandemin.

Diskussioner har förts om modernisering av Wiendokumentet, en fortlöpande omförhandling som normalt ska resultera i ett moderniserat Wiendokument vart femte år, men som sedan 2011 inte varit möjligt på grund av ryskt motstånd. Utsikterna för en konstruktiv dialog om ökad transparens och att stärka de förtroendeskapande åtgärderna hämmas av Ryssland som motsätter sig en översyn. En särskilt viktig fråga rör anmälningsplikt för genomförandet av beredskapsövningar. Dessa är övningar som inte är föranmälda och som äger rum utan förvarning till de deltagande trupperna. Beredskapsövningar omfattas inte av Wiendokumentet i sin nuvarande form. I september 2019 presenterades ett förslag till modernisering av Wiendokumentet som har fått stöd av 34 länder, däribland Sverige.

### **Fördraget om observationsflygningar**

Fördraget om observationsflygningar (Open Skies) är formellt inte ett OSSE-fördrag. Det har dock en stark koppling till OSSE. Sverige har verkat för att fördraget ska kunna tillämpas av alla fördragsstater, bland annat genom att mot betalning ställa ett observationsflygplan till andra statsparters förfogande.

2020 beslutade USA att frånträda Open Skies. Frånträdet skedde den 22 november 2020 då den sex månader långa notifikationstiden löpte ut. USA motiverade sitt beslut framförallt att Ryssland inte följt fördraget. Sverige engagerade sig tillsammans med andra fördragsstater aktivt i dialog för att söka lösa de utmaningar som föranlett det amerikanska ställningstagandet. Dialogen skedde i en informell arbetsgrupp kopplad till fördragets konsultativa kommission (Open Skies Consultative Commission) i Wien och fokuserade på Rysslands ensidiga begränsningar av flygsträckan över Kaliningrad som står i strid med fördraget.

Den nya amerikanska administrationen under president Joe Biden har inlett en allmän översyn av USA:s deltagande i internationella fördrag som den tidigare administrationen beslutade att dra sig ur, inbegripet inom OSSE:s militära dimension.

### **Fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa**

Ryssland meddelade den 14 juli 2007 att man suspenderade sitt deltagande i fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa (CFE-avtalet). Därigenom har fördraget sedan dess rent operativt varit satt ur spel och den 10 mars 2015 meddelade Ryssland att man helt upphör att delta i fördraget. Det bedöms som osannolikt att fördraget kommer att återaktiveras i sin nuvarande form. CFE-avtalet anses vara den bas som övriga förtroende- och säkerhetsskapande dokument och avtal vilar på.

Under den period som skrivelsen avser har arbetet i Forum för säkerhetssamarbete (FSC) främst präglats av fortsatta diskussioner kring den rysk-ukrainska konflikten. Arbetet med små och lätta vapen har varit inriktat på att minska handeln med illegala vapen främst från västra Balkan. OSSE bistår flera av länderna med att utveckla sina metoder för säkerhet och hantering av vapenförråd och ammunitionslager.

I FSC har även OSSE:s uppförandekod för väpnade styrkor från 1994 diskuterats. Koden utgör såväl en värdegrund för behandlingen av individer som för hur en försvarsmakt ska ledas. Arbetet koncentreras på tillämpningen av den befintliga uppförandekoden, då det mot bakgrund av det säkerhetspolitiska samarbetsklimatet saknas förutsättningar att i dagsläget vidareutveckla den.

Staters tillämpning av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet har diskuterats regelbundet och oftare än tidigare.

## Säkerhetskommittén

I OSSE:s säkerhetskommitté diskuteras alla frågor som rör icke-militära gränsöverskridande hot inom den första dimensionen. Även detta arbete har under överskuggats av konflikterna i regionen, inte minst Nagorno-Karabach-konflikten. Arbetet i säkerhetskommittén har inriktats på frågor som rör terrorism och radikaliserings, speciellt av ungdomar. Synen på terrorism och radikaliserings splittrar säkerhetskommittén, särskilt vad gäller hur dessa hot ska mötas och motverkas. Starka intressenter inom detta område är EU, USA, Ryssland och Turkiet.

Frågor kopplade till organiserad brottslighet har också prioriterats av Säkerhetskommittén, inte minst under det albanska ordförandeskapet då frågan fick stor uppmärksamhet.

## Rustningskontroll och den strukturerade dialogen

Den Strukturerade dialogen etablerades 2016 mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget och den djupa klyftan mellan Ryssland och övriga deltagande stater i OSSE, orsakad av de ryska utmaningarna mot den europeiska säkerhetsordningen som aggressionen mot Ukraina innebär.

Även om den Strukturerade dialogen saknar tidsplan och tydligt slutmål får den nu anses vara ett etablerat dialogformat och utgör ett försök att främja militär transparens och förutsägbarhet. Sedan 2017 har 11 möten inom ramen för den Strukturerade dialogen hållits.

Inom ramen för den Strukturerade dialogen har man diskuterat hotbildsanalys, militärdoktriner, militär övningsverksamhet, den europeiska säkerhetsordningen samt konflikter. Den Strukturerade dialogen har även lett till en process för att kartlägga de militära styrkeförhållandena inom OSSE, inklusive övningsverksamhet. Syftet med en sådan kartläggning har dels varit att få fram en gemensam bild av de militära styrkeförhållandena, dels att kartlägga i vilka avseenden

nuvarande rapporteringssystem inom OSSE:s Wiendokument uppvisar brister och luckor.

Den Strukturerade dialogen har också använts som en kontaktyta mellan deltagarstaternas militärer, då det militära utbytet mellan väst och Ryssland har varit begränsat sedan 2014.

Sveriges syn är att det i dialogen inte går att bortse från viktiga principiella frågor som de utdragna och pågående konflikterna i Europa samt betydelsen av att följa de gemensamma principerna och åtagandena i OSSE.

Sverige har aktivt stöttat den Strukturerade dialogen genom att en huvudstadsrepresentant på ambassadörsnivå deltagit som delegationschef.

### 3.2 Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen

Utgångspunkten för OSSE:s arbete inom den andra dimensionen, som ägnas åt frågor om ekonomi och miljö, är att ekonomisk utveckling och miljömässig hållbarhet utgör centrala förutsättningar för att bygga varaktig säkerhet.

Kontoret för samordnaren av OSSE:s ekonomi- och miljöverksamhet (OCEEA) upprättades år 1997 och utgör en del av OSSE:s sekretariat. Samordnarkontoret har till uppgift att stärka förmågan hos OSSE:s permanenta råd och OSSE:s övriga institutioner att hantera ekonomiska och miljömässiga aspekter av säkerhet. Kopplat till den andra dimensionen finns också en kommitté som samlar alla deltagande stater, samt ett årligt forum för ekonomiska och miljömässiga säkerhetsfrågor med brett deltagande.

OCEEA anpassade sig snabbt till utmaningarna under pandemin, och både OSSE:s ekonomiska och miljömässiga forum (EEF) och det ekonomiska och miljömässiga genomförandemötet (EEDIM), arrangerades virtuellt eller i hybridform.

Samordnarkontoret fortsatte också att stödja gränsöverskridande vattensamarbete, begränsa risker kopplade till naturkatastrofer, främja god miljöstyrning, säker hantering av farligt avfall, energisäkerhet och att möta potentiella säkerhetsrisker till följd av klimatförändringar. Vidare hölls en serie digitala möten om pandemins påverkan på verksamheten i den andra dimensionen.

EEF, den andra dimensionens främsta politiska forum, inriktades på att främja säkerhet, stabilitet och tillväxt i OSSE-regionen genom att bekämpa korruption genom innovation, ökad öppenhet och digitalisering. Det ekonomiska och miljömässiga genomförandemötet (EEDIM) granskade OSSE:s åtaganden för att begränsa katastrofrisker. OCEEA erbjöd också stöd för god samhällsstyrning och ett gynnsamt affärsklimat, inriktat på att förhindra och bekämpa korruption och socioekonomisk ojämlikhet bland annat genom att främja kvinnors företagande.

Samarbetet inom den andra dimensionen bedrivs till största delen genom projektverksamhet, främst i Centralasien och Östeuropa, inklusive Södra Kaukasien. Projekten fokuserar bland annat på transportfrågor och

gränsöverskridande vattenhushållning. OSSE:s fältmissioner spelar en viktig roll för att följa upp projekten. Skr. 2020/21:147

Samordnaren verkar mot korruption och penningtvätt och för att främja god samhällsstyrning och en fungerande rättsordning på ekonomi- och miljöområdet. Samordnaren arbetar också för att stärka kvinnors ekonomiska ställning och med migrationsrelaterade frågor med koppling till ekonomiska och miljömässiga aspekter av säkerhet.

Arbetet inom OSSE:s andra dimension präglats av två huvudsakliga perspektiv bland de deltagande staterna. De centralasiatiska deltagande staterna tillsammans med Ryssland och Azerbajdzjan har visat ett stort intresse för att det huvudsakliga arbetet i dimensionen ska vara ekonomisk sammanlänkning och tillväxt. De europeiska deltagande staterna, å andra sidan, prioriterar miljö, migration och utveckling inom säkerhetssektorn.

Det slovakiska OSSE-ordförandeskapet under 2019 hade inte arbetet inom OSSE:s andra dimension som en tydlig prioritering. Under det albanska ordförandeskapet 2020 kunde ett beslut om att motverka korruption genom ökad digitalisering antas vid ministerrådsmötet i Tirana. Sverige, som nästa ordförande, stärkte under 2020 sitt engagemang i den andra dimensionen.

### 3.3 Den mänskliga dimensionen

OSSE:s verksamhet utgår från det breda säkerhetsbegreppet som härleds ur inställningen att mänskliga rättigheter och en välfungerande demokrati utgör förutsättningar för långsiktig och varaktig säkerhet, och att detta kräver en väl fungerande rättsstat.

Denna innebörd av begreppet säkerhet utgör en grundpelare i OSSE och utgör fokus för den tredje, så kallade mänskliga, dimensionen. Rättsstaten och dess principer är hörnstenar i OSSE:s verksamhet för att stärka demokrati och skydd av mänskliga rättigheter. Rättsstatsbegreppet inbegriper således inte enbart formella juridiska ramverk, utan även verksamhet ämnad att skapa rättvisa genom väl fungerande processer och samhällsstrukturer.

De politiskt bindande åtagandena i den tredje dimensionen syftar till att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras fullt ut, att upprätthålla rättsstatens principer, att bygga upp och bevara demokratiska institutioner samt att motverka intolerans och diskriminering. Sverige har aktivt bidragit till att stärka de rättsstatliga aspekterna av OSSE:s säkerhetsarbete.

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

OSSE:s årliga översynsmöte om den mänskliga dimensionen (HDIM) syftar till att ge möjlighet att granska och diskutera i vilken grad de deltagande staterna uppfyller sina OSSE-åtaganden inom den mänskliga dimensionen.

Mötet, som samlar både regeringsföreträdare och civilsamhällesrepresentanter från hela regionen, är en viktig plattform för öppen

diskussion och politiskt ansvarsutkrävande. Mötet har vuxit till att bli det största i Europa på temat mänskliga rättigheter.

Förhandlingarna om dagordningen för HDIM, som varit svåra under flera år på grund av politiska skiljelinjer, försvaras framför allt genom turkisk kritik om civilsamhällets deltagande. Eftersom det krävs konsensusbeslut om bland annat HDIM:s dagordning och civilsamhällets deltagande kan enskilda länder hindra att mötet hålls.

Sverige har lagt ned ett omfattande engagemang för att värna civilsamhällets deltagande inom OSSE i enlighet med organisationens grundprinciper.

HDIM kunde 2019 trots utmaningarna genomföras, men utmaningen att försvara mötenas öppenhet kvarstår. De komplicerade förhandlingarna om civilsamhällesdeltagande slutade med att Turkiet valde att inte närvara.

Den ryska aggressionen mot Ukraina och den inrikespolitiska repressionen i Ryssland dominerade både de formella och de informella diskussionerna. Även situationen i Centralasien, Södra Kaukasien och Turkiet fick stort utrymme. Sverige medverkade till att anordna tre sidoevenemang, om journalisters säkerhet, demokrati och civilsamhälle samt sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Under 2020 medförde pandemin att HDIM ställdes in. För att inte riskera att skapa ett prejudikat som skulle kunna äventyra mötets unika format och breda deltagande gav Sverige sitt stöd till detta beslut.

## **Kommittén för den mänskliga dimensionen**

OSSE:s deltagande stater träffas regelbundet i kommittén för den mänskliga dimensionen utifrån ett tematiskt program, i syfte att utbyta erfarenheter och diskutera nya åtaganden.

Sverige hade fram till och med juni 2020 rollen som samordnare för frågor som rör medie- och yttrandefrihet för EU:s medlemsstater i OSSE. I denna roll har Sverige spelat en särskilt aktiv roll för EU:s ansvarsutkrävande på detta område. Sverige fransade sig uppdraget som samordnare för dessa frågor med anledning av uppdraget som nästa ordförande. Efter OSSE-ordförandeskapet är avsikten att denna EU-roll ska återgå till Sverige. För närvarande är det Litauen som har detta ansvar.

Sverige fortsatte att delta i och stötta Democracy Defender Initiative, ett initiativ från åtta likasinnade deltagande stater för att främja demokratisk utveckling och samarbete med civilsamhället. Bland annat delar gruppen ut priset Democracy Defender Award till organisationer och individer i civilsamhället som utmärkt sig i sitt arbete för demokrati. År 2020 gick priset till organisationen Viasna som arbetar för mänskliga rättigheter i Belarus.

Våren 2018 tog Sverige tillsammans med Frankrike och Litauen initiativ till att inrätta en vängrupp för journalisters säkerhet som var aktiv under perioden som skrivelsen avser. Gruppen samlar 16 deltagande stater under svensk-fransk-litauisk ledning och verkar aktivt för att främja insatser för medieaktörers säkerhet i bred bemärkelse, genom sidoevenemang, diskussionsinlägg och annat diplomatiskt arbete.

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) inrättades 1992 och har i uppdrag att bistå de deltagande staterna med att genomföra sina åtaganden inom den mänskliga dimensionen. Mer specifikt arbetar ODIHR bland annat med att främja förutsättningarna för demokratiska val samt att bistå de deltagande staterna med att bygga upp och stärka demokratiska institutioner. Andra frågor inom ODIHR:s breda mandat är jämställdhet, rättsstatens principer, romers möjligheter att fullt ut åtnjuta de mänskliga rättigheterna, förenings- och mötesfrihet, religions- och övertygelsefrihet, situationen för försvarare av de mänskliga rättigheterna samt skyddet av de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism.

Kontoret har cirka 150 anställda och har sitt säte i Warszawa. Den före detta italienska parlamentarikern Matteo Mecacci utsågs vid ministerrådsmötet i Tirana till ny chef för kontoret.

Övervakning av allmänna val, som är ett av OSSE:s mer synliga verksamhetsområden, samordnas av ODIHR och genomförs i samarbete med OSSE:s parlamentariska församling. Vid flera tillfällen har Ryssland och Azerbajdzjan, med stöd av ett antal andra deltagande stater i OSSE, ifrågasatt ODIHR:s valövervakningsmetodologi och opartiskhet. Sverige och EU har varit tydliga i sitt stöd för ODIHR:s internationellt erkända metodologi.

Sverige bidrar årligen till ODIHR:s valövervakande verksamhet genom att sekondera svenska observatörer till valövervakningsmissionerna. Sverige lämnade extrabudgetärt stöd till ODIHR:s projektverksamhet i Ukraina. Sedan hösten 2018 har Sverige också bidragit genom en sekondering till tjänsten som ODIHR-chefens representant i Wien.

## **Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter**

Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM) inrättades 1992 och har sitt säte i Haag. Högkommissarien har som främsta syfte att verka konfliktförebyggande, med huvuduppgift att i ett tidigt skede identifiera och motverka etniska spänningar som kan äventyra freden, stabiliteten eller relationerna mellan OSSE:s deltagande stater.

Sedan december 2020 innehar Kairat Abdrakhmanov från Kazakstan posten som högkommissarie.

Högkommissarien verkar genom så kallad tyst diplomati, vilket innebär att regeringar i förtroende kan be om hjälp att hantera spända situationer som berör nationella minoriteter och som riskerar att leda till konflikt.

Alla OSSE:s deltagande stater har accepterat högkommissariens mandat och därmed dennes rätt att avge rekommendationer i nationella minoritetsanknutna frågor. Dessa frågor handlar ofta om rätt till medborgarskap, icke-diskriminering, möjlighet att använda sitt modersmål, utbildning på minoritetsspråk samt möjlighet att delta i och aktivt kunna påverka det politiska, sociala, ekonomiska och kulturella livet i det land där man är bosatt. Under perioden som skrivelsen avser har

högkommissarien varit aktiv i en rad länder, till exempel Estland, Lettland, Moldavien, Serbien och Ukraina.

Under 2019 gav Sverige stöd till att arrangera en konferens om minoriteters rättigheter som anordnades av högkommissarien för att uppmärksamma 20-årsjubiléet för de så kallade Lund-rekommendationerna om nationella minoriteters delaktighet i samhället.

## **Mediefrihetsrepresentanten**

Mediefrihetsrepresentanten (RFoM) inrättades 1997 och har till uppgift att följa utvecklingen på mediefrihetsområdet i de deltagande staterna samt att verka för att OSSE:s principer och åtaganden om yttrande- och mediefrihet följs. I mandatet ingår även att på ett tidigt stadium identifiera och uppmärksamma utmaningar inom dessa områden och hantera dem i samarbete med de deltagande staterna, OSSE:s övriga institutioner och andra relevanta organ.

Sverige och EU är tydliga i sitt stöd för mediefrihetsrepresentantens mandat, som är flexibelt nog att möta såväl existerande som nya hot mot yttrande- och mediefriheten i OSSE-området, inklusive i digitala sammanhang.

Posten som mediefrihetsrepresentant innehas sedan december 2020 av Teresa Ribeiro från Portugal. Institutionen består av ca femton tjänstemän och har sitt säte i Wien. Mediefrihetsrepresentanten uppmärksammar tillkortakommanden genom skrivelser och offentliga uttalanden, rapporterar regelbundet till permanenta rådet, besöker de deltagande staterna och sammanställer publikationer och rekommendationer om yttrande- och mediefrihet i OSSE-området.

Mediefrihetsrepresentantens arbete fokuserar särskilt på frågor som rör säkerhet för journalister, inklusive den specifika situationen för kvinnliga journalister, inskränkningar i mediefriheten, desinformation och mediepluralism.

Mediefrihetsrepresentanten har återkommande pekat på den oroande utvecklingen i flera av OSSE:s deltagande stater, med brister i säkerheten för journalister i bred bemärkelse och nya inskränkningar av yttrande- och mediefriheten, inte minst i digitala sammanhang.

Mediefrihetsrepresentanten har också bistått med rådgivning och juridiska analyser till deltagande stater som avsett att reformera sina medielaagstiftningar.

Sverige har fortsatt att stödja mediefrihetsrepresentantens kontor och verksamhet genom extrabudgetära bidrag och sekunder sedan våren 2019 en seniorrådgivare till institutionen.



### 4.1 Redogörelse för konflikten

Säkerhetssituationen i östra Ukraina är fortfarande svår. I juli 2020 återaktiverades en vapenvila, enligt överenskommelse i Trilaterala Kontaktgruppen (TKG) som utgörs av Ukraina och Ryssland som förhandlingsparter med OSSE som medlare. Representanter från de självutnämnda republikerna i Luhansk och Donetsk deltar också vid TKG:s möten. Sedan vapenvilan infördes har en nedåtgående trend i antal överträdelser av vapenvilan noterats, men konflikten fortsätter att skörda offer.

Ukraina fortsätter att beskriva konflikten som en olaglig annektering av Krim och rysk militär aggression i de östra delarna av landet och kräver att Ryssland ska sluta förse de väpnade grupperna med militär materiel, trupp och träning. Enligt Ukraina är våldsnivån en direkt konsekvens av den ryska militära inblandningen. Det ryska stödet menar man bekräftas av de observationer som OSSE:s särskilda observatörsinsats i Ukraina (SMM) har gjort av tåg, konvojer och militära fordon som korsar gränsen utanför regeringens kontroll. Ryssland fortsätter att förneka sin roll som part i konflikten och insisterar på direkta förhandlingar mellan Kiev och de självutnämnda republikerna i Luhansk och Donetsk för att lösa vad man från rysk sida betecknar som en intern ukrainsk kris. Ryssland försöker beskriva sig som en medlare som bland annat står upp för den rysktalande minoritetens rättigheter i Ukraina.

Sverige har fortsatt framhålla att konflikten grundar sig i Rysslands brott mot FN-stadgan, internationell rätt och den europeiska säkerhetsordningen genom landets militära aggression mot Ukraina och illegala annektering av Krim. Vidare har Sverige motverkat ryska försök att beskriva sig som en medlare, och inte som en part, i konflikten.

### 4.2 OSSE:s hantering av konflikten

Den rysk-ukrainska konflikten har under den period som skrivelsen avser fortsatt att dominera OSSE:s dagordning, inbegripet de veckovisa sammanträdena i OSSE:s permanenta råd och forum för säkerhetssamarbete. I diskussionerna riktas uppmärksamhet mot Rysslands illegala annektering av Krim och militära aggression i östra Ukraina, som utgör överträdelser av folkrätten och OSSE:s grundläggande principer samt utmaning mot den europeiska säkerhetsordningen. Ryssland har stått isolerat i frågan. OSSE:s särskilda observatörsinsats i Ukraina (SMM) utgör alltså organisationens största fältinsats.

SMM:s mandat täcker hela Ukraina, men missionens rörlighet är ständigt begränsad och den saknar, på samma sätt som andra officiella företrädare för OSSE, helt tillgång till Krim. Observatörerna har fortfarande inte fått ett meningsfullt tillträde till statsgränsen mellan Ukraina och Ryssland och har dagligen rapporterat om begränsningar av sin rörelsefrihet på icke-regeringskontrollerat territorium. Missionens möjlighet att bidra till att Minsköverenskommelserna, dvs. de avtal som

undertecknades av konfliktens parter för att åstadkomma en hållbar lösning av konflikten i östra Ukraina, genomförs har liksom tidigare varit begränsad. Huvuddelen av missionen är verksam i östra Ukraina, där SMM observerar brott mot vapenvilan, samt de områden för tillbakadragande som överenskommit i TKG. Vanligtvis observerar SMM övergångspunkterna längs kontaktlinjen där det före pandemiutbrottet dagligen passerade många civila mellan de regerings- och icke-regeringskontrollerade områdena. Från 2016 till 2019 ökade trafiken varje år, men pandemiåret 2020 bröts den trenden. Mellan mars och september 2020 rapporterades 800 000 civila ha korsat kontaktlinjen, en kraftig minskning i jämförelse med samma period 2019 då nästan 8,5 miljoner civila korsade kontaktlinjen. Detta har inneburit en ytterligare distansering mellan regeringskontrollerat och icke-regeringskontrollerat territorium. Pandemin har likaså medfört påtagliga begränsningar i SMM:s rörlighet, i synnerhet på icke-regeringskontrollerat territorium.

Missionen har stärkt sin effektivitet genom ökat användande av övervakningskameror och drönare som komplement till den mänskliga övervakningen och patrulleringen. Missionen har verkat aktivt dygnet runt genom övervakningskameror placerade längs kontaktlinjen och genom daglig övervakning med kort- och långdistansdrönare över det konfliktdrabbade området. Långdistansdrönare ger inblick i aktiviteter vid den ryska gränsen, där SMM relativt ofta märkt av aktivitet i form av tåg och lastbilar som passerar gränsen. SMM:s drönare har dock regelmässigt utsatts för störningssignaler och beskjutning. SMM har därvid förlorat ett betydande antal drönare, framför allt över icke-regeringskontrollerat territorium.

Det faktum att Ryssland i slutet av 2017 lämnade den gemensamma kontroll- och koordineringskommissionen (Joint Centre for Control and Coordination, JCCC), har medfört svårigheter att koordinera SMM:s dagliga arbete.

Under den gångna perioden har jämställdhetsfrågor fått en ökad betydelse för missionens arbete, både internt och externt.

SMM finansieras genom medel från samtliga deltagande stater i OSSE, enligt en fördelningsnyckel som reglerar obligatoriska bidrag till OSSE:s fältverksamhet, samt genom frivilliga finansiella och personella bidrag. Under 2020 bidrog Sverige med 15 svenska observatörer. Utöver den obligatoriska avgiften till SMM så bidrog Sverige under 2020 efter förfrågan från missionen med ett extra projektbidrag om 5 miljoner kronor till missionens verksamhet.

En mindre och begränsad observationsmission BCOM (Border Control Observation Mission), finns på den ryska sidan av två gränsövergångar vid den rysk-ukrainska gränsen. Missionen fick under 2019 ett förlängt mandat som bl.a. innebär att det uppdateras var fjärde månad i stället för som tidigare var tredje månad. Majoriteten av OSSE:s deltagande stater har fortsatt att framhålla att BCOM måste utökas geografiskt och personalmässigt för att kunna bidra till en väl fungerande övervakning.

OSSE-ordförandegruppen särskilda representant för Ukraina och Trilateral Kontaktgruppen, har fortsatt varit verksam. TKG består av fyra arbetsgrupper – en politisk, en ekonomisk, en humanitär och en som behandlar säkerhetsrelaterade frågor. Efter de ukrainska president- och parlamentsvalen har president Zelenskyj utsett nya ukrainska

representanter till TKG. Vissa ömsesidigt förtroendeskapande steg för att förbättra förutsättningarna för att genomföra Minsköverenskommelserna har kunnat skönjas.

OSSE:s autonoma institutioner (ODIHR, RFoM och HCNM) har alltjämt verksamhet kopplad till konflikten och har ett väl fungerande samarbete med ukrainska myndigheter. Mediefrihetsrepresentanten har uppmärksammat situationen för yttrande- och mediefrihet med koppling till konflikten i både Ryssland och Ukraina.

OSSE:s ordinarie fältnärvaro i Ukraina, i form av ett projektkontor i Kiev, har arbetat med stöd till nationell dialog, sammanfört och koordinerat aktörer verksamma inom minröjning i östra Ukraina och försett dem med utrustning och expertis.

SMM och OSSE:s projektkontor i Ukraina samarbetar även med andra internationella aktörer på plats, inte minst med FN och EU. Samarbetet med FN:s övervakningsmission för mänskliga rättigheter (UN HRMMU) och med EU-insatsen EUAM Ukraina kan särskilt nämnas här.

## 5 Krisen i Belarus

Den dramatiska inrikespolitiska händelseutvecklingen i Belarus efter det starkt ifrågasatta presidentvalet 2020 kom också att prägla arbetet i OSSE. ODIHR kunde inte genomföra en valobservationsinsats under presidentvalet på grund av en fördröjd inbjudan från Belarus.

Efter presidentvalet i Belarus den 9 augusti 2020 bröt omfattande folkliga protester ut i landet. De belarusiska myndigheterna valde att möta demonstrationerna med brutalt våld. Ett stort antal demonstranter, inte bara i Minsk, utan runtom i Belarus, greps.

Den dåvarande albanske OSSE-ordföranden Edi Rama, tillsammans med utrikesminister Ann Linde som nästa ordförande, erbjöd OSSE:s stöd för att facilitera en genuin dialog mellan regimen och den belarusiska oppositionen i landet. Erbjudandet tog sin utgångspunkt i att Belarus som deltagande stat i OSSE har förbundit sig att leva upp till ett antal åtaganden avseende demokrati och rättsstatens principer.

Ordföranden och nästa ordförandens erbjudande välkomnades av såväl den belarusiska oppositionen som av EU, USA och andra delar av det internationella samfundet. Den belarusiska regimen gav inte något definitivt svar på erbjudandet.

Med anledning av rapporter om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter vid presidentvalet aktiverade 17 deltagande stater den så kallade Moskvamekanismen för att undersöka situationen. Som nästa ordförande valde Sverige att inte ingå i kretsen av deltagande stater som aktiverade mekanismen. Detta med tanke på att det var sannolikt att Sverige som ordförande skulle komma att hantera utfallet av expertmissionens arbete.

Den expertmission som tillsattes presenterade den 5 november 2020 en rapport som slog fast att det förekommit allvarliga brister i hur presidentvalet genomförts och att valet inte levde upp till etablerad standard. Rapporten pekade på allvarliga kränkningar av mänskliga

rättigheter och att Belarus brustit i att följa sina internationella förpliktelser, däribland OSSE-åtaganden. 88 rekommendationer gavs i rapporten till Belarus, OSSE:s deltagande stater och det internationella samfundet.

## 6 OSSE:s hantering av de utdragna konflikterna

### 6.1 Nagorno-Karabach

Konflikten om regionen Nagorno-Karabach, som ligger i Azerbajdzjan, men till övervägande del befolkas av armenier, har pågått sedan slutet av 1980-talet.

Den 27 september 2020 blossade strider upp, som kostade tusentals människor livet i Nagorno-Karabach-konflikten. Militärt var Azerbajdzjan överlägset och lyckades på en och en halv månad vrida tillbaka utfallet från kriget 1988–1994, där Azerbajdzjan förlorade kontrollen över Nagorno-Karabach.

Den 9 november 2020 undertecknades efter en rysk medlingsinsats en överenskommelse om vapenvila mellan Armeniens premiärminister Pasjinjan, Azerbajdzjans president Alijev och Rysslands president Putin.

Överenskommelsen innefattar en kontingent ryska fredsbevarare. Ett humanitärt centrum har också inrättats i Nagorno-Karabachs största stad Stepanakert eller Khankendi som staden också kallas, bemannat av myndighetsöverskridande rysk personal. Utöver detta deltar Turkiet också tillsammans med Ryssland med personal i ett mindre övervakningscentrum lokaliserat i regionen Aghdam.

Kriget inleddes mot bakgrund av en eskalering i juli 2020, med några dagars intensiva strider på den armenisk-azeriska gränsen. Dessa strider föregicks av en period av relativt lugn, efter de strider som ägde rum i april 2016.

Sedan 1992 verkar OSSE för en förhandlingslösning genom Minskgruppen. Gruppens samordförande, Frankrike, USA och Ryssland, har mandat som OSSE:s medlare. Minskgruppens samordförande har under perioden som skrivelsen avser genomfört möten på högsta politiska nivå, något som tidigare varit svårt att åstadkomma. Genom de senaste stridernas utgång och undertecknandet av trepartsavtalet om vapenvila har förutsättningarna förändrats radikalt.

OSSE-ordförandeskapet har en personlig representant för konflikten, baserad i Tbilisi. I uppdraget ingår bland annat att skapa förtroende mellan parterna genom att upprätthålla kontakter med politiska och militära ledare, bland annat för att möjliggöra humanitärt tillträde. Sverige har verkat till stöd för Minskgruppens samordförandeskap i dess uppdrag att medla i konflikten.

Efter kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 diskuterades olika aspekter av konflikten intensivt inom OSSE. Trots ansträngningar kunde ingen överenskommelse nås om en förlängning av mandatet för OSSE-missionen i Georgien och missionen stängdes därför i juni 2009. Oenigheten i förhandlingarna gällde främst OSSE:s närvaro och rörelsefrihet över Georgiens hela territorium, inklusive utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien. Ryssland motsatte sig OSSE:s tillträde till utbrytarregionerna så länge inte OSSE:s övriga deltagande stater erkände dem. Detta kunde inte accepteras av OSSE:s övriga deltagande stater, som underströk respekten för Georgiens suveränitet och territoriella integritet.

OSSE har en särskild representant till södra Kaukasus som också har en roll som samordförande inom de internationella Genève-samtalen (Geneva International Discussions, GID), som etablerades i oktober 2008 och är det enda forum för diskussioner om en lösning på konflikterna som accepteras av alla inblandade parter. GID sammanför representanter för Georgien, Ryssland, Abchazien och Sydossetien för samtal fyra gånger om året. Ordförandeskapet drivs tillsammans med EU och FN. Därutöver deltar USA i mötena. OSSE hanterar även tillsammans med EUMM (European Union Monitoring Mission) det så kallade IPRM-formatet (Incident Prevention and Response Mechanism) mellan Sydossetien/Ryssland och Tbilisi, i vilket parterna kan lyfta frågor av mer detaljerad karaktär.

Trots regelbundna möten inom Genève-samtalen har parterna inte kommit närmare en lösning sedan formatet inrättades. Ryssland har vidtagit flera destabiliserande åtgärder, inte minst genom olika avtal med utbrytarregionerna. Dessa avtal har befäst relationen mellan Ryssland och utbrytarregionerna, vilket från georgisk sida har tolkats som steg mot annektering, och har fördömts av EU, Sverige och andra likasinnade stater.

Den överordnade målsättningen med samtalen är att uppnå fredlig och hållbar konfliktlösning i enlighet med folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen i ett läge där avståndet mellan de två ryskstödda utbrytarregionerna och resten av Georgien ökar.

OSSE har aktivt bidragit till att stärka den georgiska rättsstaten och bygga en grund för nationell försoning i landet och fortsätter att arbeta för att återfinna saknade personer.

Sverige har fortsatt att tillsammans med andra deltagande stater medverka i en informell vängrupp för Georgien i Wien – en vängrupp som också agerar inom EU och i FN:s generalförsamling. Georgien är sammankallande för gruppen, som koordinerar gemensamma uttalanden vid ministerrådsmöten och vid särskilda tillfällen i OSSE:s permanenta råd.

Frågan om Georgiens territoriella integritet dyker också upp inom ramen för Open Skies, där det ryska erkännandet av utbrytarregionerna skapar oenighet bland parterna i fördraget. Konfliktanknutna frågor med mer tematisk vinkel tas även upp inom ramen för OSSE:s forum för säkerhetssamarbete (FSC).

## 6.3 Moldavien

OSSE upprättade 1993 en fältmission i Moldavien med syfte att underlätta arbetet för en politisk lösning av konflikten om utbrytarregionen Transnistrien.

Ur folkrättsligt perspektiv utgör Transnistrien en del av Moldavien, men Moldaviens regering har de facto ingen kontroll över utbrytarregionen.

Moldavien verkar aktivt för att ryska trupper ska lämna Moldaviens territorium. I juni 2018 antog FN:s generalförsamling en resolution om fullständigt och villkorslöst tillbakadragande av utländska militära förband från Moldaviens territorium. FN-resolutionen stödjer Moldaviens uppfattning att ryska trupper befinner sig på Moldaviens territorium utan samtycke.

Förhandlingarna för en fredlig lösning av konflikten om den moldaviska utbrytarregionen Transnistrien genomförs i det så kallade 5+2-formatet, det vill säga med representanter för Moldavien, Transnistrien, Ryssland, Ukraina, OSSE, och med EU och USA som observatörer. Mellan 2006 och 2011 ägde endast informella förhandlingar rum på grund av Transnistris vägran att delta i de formella förhandlingarna. I slutet av 2011 återupptogs formella förhandlingar. I början av 2017 enades förhandlingsparterna om ett åtgärds paket inom åtta prioriterade områden med syfte att underlätta befolkningens situation. Vid ministerrådsmötet 2020 gjordes ett OSSE-gemensamt ministeruttalande där de deltagande staterna bekräftade sitt fortsatta engagemang i förhandlingsprocessen.

Förhandlingarnas mål är att utarbeta parametrar för en heltäckande lösning baserad på Moldaviens suveränitet och territoriella integritet inom dess internationellt erkända gränser med en särskild status för Transnistrien inom Moldavien.

OSSE-ordförandeskapet har en särskild representant för den transnistriska fredsprocessen, som har till uppgift att vidmakthålla dialog mellan aktörerna, identifiera positioner, förbereda överläggningar inom 5+2-formatet och rapportera till OSSE-ordföranden.

Sverige har varit pådrivande för ett starkt EU-engagemang för Moldavien både vad avser politisk dialog och i form av reformstöd. Sverige anser att stödet bör inriktas på mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer, inklusive god samhällsstyrning, anti-korruption, civilsamhälle och oberoende media, samt regional utveckling, miljöfrågor och den privata sektorn. Under delar av den period som skrivelsen avser har Sverige bidragit till arbetet genom att sekondera två personer till missionen.

## 7 OSSE:s fältverksamhet

OSSE:s fältverksamhet utvecklades i början av 1990-talet, efter Sovjetunionens och Warszawa-paktens upplösning och Berlinmurens fall. Den är vid det här laget ett väletablerat, mångsidigt och situationsanpassat instrument, som ger organisationen ett tydligt mervärde.

Fältmissionerna stöder arbetet inom alla tre dimensioner för ökad säkerhet i OSSE:s olika regioner – på västra Balkan, i Östeuropa, inklusive Södra Kaukasien, och i Centralasien. Beslut om fältmissionernas mandat fattas med konsensus och är inte sällan föremål för svåra förhandlingar.

För Sverige har det varit viktigt att missionerna kan verka fritt med flexibla mandat inom alla tre dimensioner, inklusive i kontakter med civilsamhället, och inte minst inom den mänskliga dimensionen. Utöver de fältinsatser som omnämns i avsnitt 4.2 och 6.3 om Ukraina och Moldavien bedriver OSSE fältverksamhet enligt beskrivningen nedan.

## 7.1 Västra Balkan

Alltsedan 1990-talet bedriver OSSE betydande fältverksamhet på västra Balkan, med totalt sex fältmissioner i Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien. Missionernas mandat är i huvudsak inriktade på demokratiframjande och institutionsbyggande verksamhet. På senare år, inräknat den period som skrivelsen avser, har missionerna arbetat med frågor som valövervakning, rustningskontroll och förtroendeskapande, snarare än med krishanterings- och stabiliseringsinsatser. Fältmissionerna har även fokuserat på frågor om nationella minoriteter och rättsstatsfrågor, inklusive stöd till kapacitetsbyggande. Fältmissionen i Kosovo utgör en del av den internationella civila FN-närvaron och är med drygt 500 anställda OSSE:s näst största fältmission.

## 7.2 Centralasien

Mellan 1994 och 2000 etablerade OSSE sin fältnärvaro i Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. Under 2016 reviderades flertalet av mandaten för missionerna i regionen och verksamheten nedgraderades till projektkontor. OSSE:s fältnärvaro i Centralasien har under perioden som skrivelsen avser bland annat ägnat sig åt gränsövervakning, korruptionsbekämpning, att motverka människohandel, att motverka vapen- och narkotikahandel och åt att främja mänskliga rättigheter, jämställdhet och mediefrihet. Antiterrorism har fortsatt varit en prioriterad fråga. OSSE verkar även för att stärka samarbetet mellan staterna i Centralasien, främst i termer av ekonomi och handel. Nyligen har projektkontoret i Tadzjikistan öppnat ett kvinnoresurscenter.

Kazakstan, Kirgizistan och Tadzjikistan har eftersträvat att projektkontoren i respektive länder ska ha mer fokus på att främja ekonomisk sammanlänkning och tillväxt. Dessa stater vill utöka sin politiska kontroll över projektkontoren.

Under hösten 2020 fördröjdes förlängningen av mandatet för kontoret i Dusjanbe. Tadzjikistan krävde att förlängningen skulle villkoras mot ett kringskärande av fältpersonalens möjligheter att verka i landet. Till slut kunde frågan lösas efter direktkontakter mellan Tadzjikistan och OSSE i Wien.

Kazakstan har under perioden som skrivelsen avser strävat efter att etablera ett så kallat regionalt centrum för hållbar ekonomisk sammanlänkning under OSSE:s överinseende. Detta har ett visst stöd i regionen, men rörer motstånd bland andra deltagande stater som befarar att detta centrum på sikt skulle komma att ersätta det befintliga kontoret men ha ett snävare mandat, mer orienterat mot ekonomisk tillväxt, än den nuvarande missionens bredare mandat.

Uzbekistan, tidigare ett auktoritärt och slutet land, började öppna upp 2016. Samarbetet med OSSE har under perioden som skrivelsen avser varit brett och välfungerande. OSSE-närvaron ses som ett efterfrågat stöd till regeringens reformsträvanden.

Missionen i det slutna Turkmenistan har fortsatt verka under svåra politiska förhållanden.

ODIHR har genomfört valobservationsinsatser i regionen, också under de utmaningar som pandemin medför. ODIHR övervakade parlamentsvalet i Uzbekistan hösten 2019 med en fullskalig valövervakningsmission, inklusive ett antal svenska valobservatörer. Vid parlamentsvalet i Tadzjikistan våren 2020 och presidentvalet i Tadzjikistan hösten 2020 arrangerade ODIHR så kallade "election assessment missions", en mer begränsad insats än en regelrätt, fullskalig valövervakning.

Mongoliet har i flera års tid uttryckt önskemål om att OSSE ska etablera fältnärvaro i landet. Det saknas emellertid konsensus bland OSSE:s deltagande stater för ett sådant beslut.

### 7.3 Östeuropa och Södra Kaukasien

OSSE:s kontor i Armenien avvecklades under sommaren 2017, eftersom det inte gick att nå konsensus om att förlänga mandatet. OSSE:s fältnärvaro i Baku upphörde redan 2015 på Azerbajdzjans begäran. I södra Kaukasien kvarstår därför endast ett kontor i Georgiens huvudstad Tbilisi till stöd för OSSE-ordförandeskapets representant i frågan om Nagorno-Karabach-konflikten. Azerbajdzjan har visat ett ökat intresse för projekt i regionen. Bland annat inleddes sommaren 2019 ett projekt för så kallade "gröna hamnar" som till stor del finansieras av Azerbajdzjan. Projektet syftar till att öka handel och ekonomisk sammanlänkning i Kaspiska havet. Under perioden som skrivelsen avser har OSSE-sekretariatet även etablerat ett samarbetsprogram för Armenien. Programmet utgör en ram som rymmer flera tematiska extrabudgetära projekt, exempelvis polisreformer samt inom miljö- och jämställdhetsfrågor.



## OSSE:s deltagande stater

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

## OSSE:s partnerstater

### Medelhavspartner

Algeriet  
Egypten  
Israel  
Jordanien  
Marocko  
Tunisien

### Asiatiska partner

Afghanistan  
Australien  
Japan  
Sydkorea  
Thailand

## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkran, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi

Föredragande: statsrådet Linde

---

Regeringen beslutar skrivelse Verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under andra halvåret 2019 och helåret 2020.