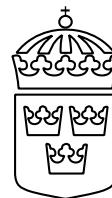


Regeringens skrivelse

2023/24:35



Verksamheten inom Organisationen för säkerhet Skr.
och samarbete i Europa (OSSE) under helåret 2023/24:35
2022 och första halvåret 2023

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 9 november 2023

Ulf Kristersson

Tobias Billström
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under helåret 2022 och första halvåret 2023.

Innehållsförteckning

1	Rubrik	3
1.1	Utvecklingen i OSSE under helåret 2022 och under första halvåret 2023	3
1.2	Svenskt fokus under perioden	6
1.3	Sveriges roll som medlem i ordförandeskapstrojkan samt EU ordförandeskapet	7
2	OSSE:s ministerrådsmöten	8
2.1	Ministerrådsmötet under Polens ordförandeskap	8
3	OSSE:s tre dimensioner	9
3.1	Den militärpolitiska dimensionen.....	9
3.2	Den ekonomiska och miljörelaterade dimensionen.....	13
3.3	Den mänskliga dimensionen	14
4	Rysslands aggression mot Ukraina	20
4.1	Redogörelse för den ryska aggressionen	20
4.2	OSSE:s hantering av den ryska aggressionen.....	21
4.3	Belarus stöd till den ryska aggressionen och inre repression	22
5	OSSE:s fältverksamhet	23
5.1	Västra Balkan	23
5.2	Ukraina.....	24
5.3	Moldavien	25
5.4	Centralasien.....	25
5.5	Södra Kaukasien.....	26
6	OSSE:s hantering av de utdragna konflikterna	26
6.1	Nagorno-Karabach	26
6.2	Georgien.....	27
6.3	Transnistrien.....	28
Bilaga 1	OSSE:s deltagande stater och partnerstater	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 november 2023	30

1.1 Utvecklingen i OSSE under helåret 2022 och under första halvåret 2023

Under den period som skrivelsen avser präglades verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Rysslands ambition att ersätta den rådande europeiska säkerhetsordningen med en ny ordning står i strid med grundläggande folkrättsliga regler och principer samt fundamentala OSSE-åtaganden, såsom alla staters suveränitet och territoriella integritet. Detta blev tydligt genom de avtalsförslag som Ryssland lade fram till Nato, USA och det övriga väst i slutet av 2021, följt av den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina den 24 februari 2022 och framåt.

Under inledningen av 2022 sökte det polska ordförandeskapet Polen hantera Rysslands krav genom att lansera en ”förnyad europeisk säkerhetsdialog” (RESO) med utgångspunkt i OSSE:s åtaganden. Initiativet fick brett stöd av övriga deltagande stater vilka delade synen på OSSE:s principer och åtaganden som icke förhandlingsbara grundstenar i den europeiska säkerhetsordningen.

Den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina innebar att RESO avbröts. Polen förklarade att organisationens verksamhet inte kunde fortgå enligt ordinarie rutiner. All mötesverksamhet som inte syftade till att hålla Ryssland ansvarigt för brotten mot OSSE:s grundvalar lades i hög grad åt sidan. Det permanenta rådets dagordning omformulerades för att regelbundet på veckobasis fokusera på den ryska aggressionen mot Ukraina och dess konsekvenser. EU, USA, Kanada, Storbritannien, Norge och Schweiz med stöd av en rad andra stater inklusive Moldavien, Georgien, Nordmakedonien, Montenegro och Albanien, och i varierande grad även Serbien och Bosnien och Hercegovina, har nyttjat denna dagordning till att – med Ryssland vid bordet – försvara den regelbaserade världsordningen genom unisona fördömanden av den ryska aggressionen, utkrävande av politiskt ansvar och att stödja Ukraina. Även den tilltagande interna och systematiska repressionen i Ryssland har följts upp regelbundet, inte minst genom den så kallade Moskvamekanismen som kan aktiveras för att undersöka kränkningar av demokratiska principer och mänskliga rättigheter. Mekanismen har under perioden aktiverats fyra gånger gentemot Ryssland. I den rapport som publicerades den 4 maj 2023, slogs bland annat fast att Rysslands tvångsflyttningar och deportationer av ukrainska barn kan utgöra brott mot mänskligheten. Ryssland har stått isolerat och har endast aktivt stöd av Belarus i organisationens fora för politiskt ansvarsutkrävande. De centralasiatiska staterna, Heliga Stolen liksom Armenien och Azerbajdzjan har intagit en neutral roll. Turkiet har tydligt uttryckt stöd till Ukrainas suveränitet och territoriella integritet i enlighet med internationellt erkända gränser samt att folkrätten inklusive den humanitära rätten måste efterlevas.

Under det andra halvåret 2022 återupptogs delvis den sedvanliga verksamheten i OSSE, men alljämt med bibehållet huvudfokus på den ryska aggressionen mot Ukraina. I de fall där Ryssland blockerade beslut om aktiviteter inklusive mandaterade konferenser och möten valde Polen i

flera fall att gå vidare utan konsensus. Till exempel omvandlades flera konsensuskrävande möten till ordförandeskapskonferenser. Den innevarande OSSE-ordföranden Nordmakedonien har under 2023 fortsatt med en likartad inriktning, och bland annat härigenom har den ordinarie verksamheten i allt väsentligt kunnat fortlöpa. Det polska ordförandeskapet tydliggjorde också att inga förhandlingar var möjliga att genomföra med Ryssland varför ministerrådsmötet i Łódź i december 2022 – dit den ryske utrikesministern Lavrov nekades inresetillstånd – enkom fokuserade på politiskt ansvarsutkrävande.

Rysslands ambitioner att långsiktigt förändra OSSE:s verksamhet bort från fokus på demokrati, mänskliga rättigheter och ansvarsutkrävande till frågor som upplevs mindre problematiska ur ryskt perspektiv har fortsatt kommit till tydligt uttryck under perioden. Ofta anslår Ryssland ett legalistiskt angreppssätt när det gäller landets överträdelser mot organisationens procedurregler för att rikta fokus bort från egna överträdelser mot OSSE:s principer och åtaganden. Ett betydande antal frågor, även de som inte uppenbart är av stark politisk natur, används för att försöka underminera organisationens arbete.

Ryssland har blockerat beslut om årsbudgeten för 2022 och utnämningen av ordförandeskapsland för 2024. Trots detta har organisationen visat prov på resiliens och har i stort fortsatt att fungera som tidigare. De autonoma institutionerna i form av Mediefrihetsrepresentanten (RFoM), Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) samt högkommissarien för nationella minoriteter (HCNM) fortsätter att verka på basis av löpande mandat utan direkt styrning från deltagarstaterna eller ordförandeskapen.

Ryssland blockerade också förlängningen av mandatet för övervakningsmissionen i Ukraina (SMM) och projektkoordineringskontoret i Ukraina (PCU) varpå dessa tvingades stänga ner i april respektive juni 2022. I november 2022 lanserades istället en ny OSSE-närvaro i Ukraina som genomförs på projektbasis med stöd av en stor grupp stater. Övrig fältnärvaro har kunnat fortlöpa som tidigare, även om avsaknaden av en beslutad budget påverkat det långsiktiga arbetet.

Även om Rysslands aggression mot Ukraina har överskuggat organisationens verksamhet, kvarstår behovet av att hantera andra utmaningar mot europeisk säkerhet. Det gäller inte minst regionens utdragna konflikter och följderna av demokratisk tillbakagång samt kränkningar och övergrepp av mänskliga rättigheter i delar av OSSE-området. Efterverkningarna av kriget i Nagorno-Karabach 2020 och stridigheterna 2022 märks tydligt i den infekterade relationen mellan Armenien och Azerbajdzjan. Moldavien är till följd av kriget mot Ukraina i en än mer utsatt position än tidigare, givet Rysslands destabiliserande agerande med trupper i Transnistrien och de stora flyktingströmmar som landet tagit emot från Ukraina.

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

Belarus hålls också regelbundet politiskt ansvarigt för att ha upplåtit sitt territorium för ryska stridskrafter i samband med Rysslands aggressionen mot Ukraina.

Inom OSSE:s militärpolitiska dimension användes Wiendokumentet av vissa deltagarstater för att före den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina kräva en förklaring från Ryssland och Belarus om den militära uppbyggnaden vid Ukrainas gräns, liksom på de av Ryssland ockuperade områdena i Ukraina. Varken Ryssland eller Belarus engagerade sig på ett seriöst sätt i denna process. Verksamheten inom fördraget om observationsflygningar (Open Skies Treaty) återupptogs i viss mån efter det uppehåll som pandemin inneburit, dock utan deltagande av USA och Ryssland som frånträtt fördraget under föregående år. Under våren 2023 meddelade Ryssland sitt frånträde från CFE-fördraget (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe) om konventionell rustningskontroll. Beslutet har dock begränsad praktisk betydelse då Rysslands deltagande varit suspenderat sedan 2007. Hur CFE-fördraget fortsatt iakttas diskuteras frekvent bland signatörerna och diskussionen följs av flertalet andra länder, däribland Sverige, då fördraget fortsatt fyller en förtroende- och säkerhetsskapande funktion. Under perioden har den så kallade strukturerade dialogen där Finland innehaft ordförandeskapet inte kunnat genomföras på vanligt sätt till följd av den ryska aggressionen mot Ukraina.

Arbetet inom OSSE:s ekonomiska och miljörelaterade dimension har i likhet med övrig OSSE-verksamhet överskuggats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Arbetet på området klimat och säkerhet intensifierades och utvecklades efter det beslut som fattades vid ministerrådsmötet i Stockholm 2021. Som en uppföljning av Sveriges prioriteringar under OSSE-ordförandeskapet 2021 fokuserade den ekonomiska och miljörelaterade dimensionens (OSSE:s andra dimension) årliga översynskonferens på kvinnors ekonomiska deltagande.

Inom OSSE:s mänskliga dimension fortsatte Sverige tillsammans med likasinnade deltagarstater att framhålla att mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer utgör förutsättningar för långsiktig och varaktig säkerhet. En viktig del av arbetet fokuserade på att stötta OSSE:s autonoma institutioner i deras utövande av sina oberoende mandat vid exempelvis valobservation, mediefrihet och minoriteters rättigheter. Trots Rysslands och vissa andra deltagarstaters obstruktion kunde det politiska ansvarsutkrävandet för överträdelser mot åtaganden fortlöpa. Moskvamekanismen aktiverades under perioden vid fem tillfällen, tre gånger om Rysslands aggression mot Ukraina, en gång om den ökande repressionen i Ryssland och en gång om politiska fångar i Belarus. I avsaknad av konsensus kring anordnandet av den årliga konferensen om genomförandet av åtaganden om mänskliga rättigheter i OSSE-området (HDIM) beslutade Polen att i stället genomföra en snarlik ordförandeskapskonferens i samma syfte.

OSSE har genom sin särskilda representant och samordnare mot människohandel bedrivit ett intensivt arbete för att förebygga människohandel med anledning av den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina. Insatserna har fokuserat på arbeten som driver frågor om människohandel, ökad lagföring, informationskampanjer och kapacitetsutveckling i regionen. Den särskilda representanten samordnar bland annat ett nätverk

1.2 Svenskt fokus under perioden

Sveriges övergripande mål för verksamheten i OSSE har fortsatt varit att främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige har aktivt arbetat för att stärka upprätthållandet och respekten för den europeiska säkerhetsordningen som bygger på folkrätten, inklusive FN-stadgan. Detta kommer i uttryck i Helsingforslutakten, Parisstadgan och andra OSSE-principer och åtaganden. Sverige har aktivt agerat för att kräva och understödja politiskt ansvarsutkrävande gentemot Ryssland efter den fullskaliga invasionen av Ukraina. Sverige har också fortsatt att vara en stark röst för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i ett läge där dessa utmanas i flera av deltagarstaterna. Det svenska engagemanget har bland annat kommit till uttryck genom det starka stödet för OSSE:s autonoma institutioner både på politisk nivå och genom olika typer av finansiellt och personellt stöd.

Sverige har också spelat en viktig roll, inte minst som EU-ordförande våren 2023, för att bibehålla EU:s enighet och att stärka EU:s inflytande i organisationen. Som EU-ordförande och nationellt har Sverige aktivt stöttat OSSE-ordförandeskapen i ansatsen att den ryska aggressionen mot Ukraina ska vara en central del av OSSE:s dagordning. Vidare har Sverige verkat för att OSSE ska utgöra ett instrument och plattform för EU:s samlade politik i syfte att säkerställa ansvarsutkrävande för Rysslands överträdelser av folkrätten, inklusive FN-stadgan, den internationella humanitära rätten och OSSE-åtaganden, i samband med den ryska aggressionen mot Ukraina.

Under den period som skrivelsen avser har Sverige också haft en roll som medlem av organisationens ordförandeskapstrojka och ordförande för OSSE:s asiatiska partnerskap under 2022. Framför allt engagemanget som medlem av ordförandeskapstrojkan har vid sidan av EU-ordförandeskapet ytterligare stärkt Sveriges inflytande i och bidrag till organisationen.

Inom ramen för EU-samarbetet i OSSE har Sverige haft en samordnande roll för medie- och yttrandefrihetsfrågor samt frågor som rör jämställdhet och agendan för kvinnor, fred och säkerhet. Sverige har på så sätt bidragit till att hålla dessa frågor högt på dagordningen. Jämställdhetsfrågor är prioriterade i Sveriges arbete i OSSE.

Sverige har också aktivt verkat för att de förtroende- och säkerhetskapande instrumenten Wiendokumentet och fördraget om observationsflygningar (Open Skies) ska genomföras på ett effektivt sätt. Under den period som skrivelsen avser lyftes gradvis de restriktioner som införts under Covid19-pandemin och som påverkade båda instrumentens genomförande. Sverige har engagerat sig aktivt i diskussionen bland likasinnade stater avseende hur den ryska aggressionen mot Ukraina påverkar instrumentens genomförande med inriktningen att bevara deras förtroende- och säkerhetskapande funktion så långt det är möjligt.

Utöver de obligatoriska avgifterna till OSSE:s ordinarie budget och de kostnader som följde av nedstängningen av övervakningsmissionen i

Ukraina har Sverige bidragit med separat extrabudgetärt stöd till olika OSSE-projekt. Sverige har även gett stöd till den internationella civilsamhällesplattformen (*Civic Solidarity Platform*), och till det svenska OSSE-nätverket, för att stärka det civila samhällets möjligheter informera deltagarstaterna om civilsamhällets situation i OSSE-regionen och därigenom bidra till OSSE:s verksamhet. Sverige har fortsatt att ställa personal till förfogande genom sekondering till OSSE:s sekretariat, autonoma institutioner och fältmissioner, och har även bistått med personal till ordförandeskapet. 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.

1.3 Sveriges roll som medlem i ordförandeskapstrojkan samt EU ordförandeskapet

Sveriges övergripande prioritering för ordförandeskapet för EU inom ramen för OSSE var att säkerställa fortsatt EU-enighet om avgörande säkerhetspolitiska frågor, med särskilt fokus på den ryska aggressionen mot Ukraina. Enligt Lissabonfördraget ansvarar EU:s delegation vid OSSE för att samordna och företräda EU i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor i OSSE:s samtliga fora och möten. Eftersom EU inte har status som deltagande stat är praxis att EU-ordförandelandet upplåter sin plats och ger ordet till EU-delegationen vid samtliga möten. Vid ett begränsat antal tillfällen där en fråga antingen inte berörde samtliga medlemsstater eller där en medlemsstat ställt sig utanför en gemensam EU-linje ansvarade Sverige som ordförande för koordinering och framförande av inläggen.

Som medlem av ordförandeskapstrojkan under 2022 (tillsammans med ordförandelandet Polen och tillträdande ordförande Nordmakedonien) deltog Sverige bland annat i april 2022 i ett besök på ministernivå till det polska gränsområdet vid gränsen till Ukraina för att studera de humanitära effekterna av Rysslands anfallskrig. Som medlem av trojkan bidrog Sverige också på ordförandeskapets förfrågan på expertnivå i det ”Needs Assessment Team” som skickades till Armenien i oktober 2022 för att undersöka situationen efter föregående stridigheter med Azerbajdzjan. Ett trojkamöte hölls på ministernivå i samband med OSSE:s ministerrådsmöte i Łódź i december. Trojkan gjorde vidare under perioden flera gemensamma ministeruttalanden.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina påverkade också Sveriges ordförandeskap för OSSE:s asiatiska partnerskap. Sverige ledde i denna roll fyra tematiska möten i Wien tillsammans med Australien, Japan, Sydkorea och Thailand. Mötena avspeglade teman av gemensamt intresse såsom jämställdhet, katastrofresponns, mänsklig säkerhet, desinformation och situationen på den koreanska halvön. Samtliga teman gav en plattform för att också uppmärksamma Rysslands fullskaliga invasion mot Ukraina, vilket rönt bred uppskattning. Ett särskilt möte hölls även avseende situationen i Afghanistan efter talibanernas maktövertagande. Den 15 juni

2022 anordnade Sverige OSSE:s asiatiska konferens i Wien som öppnades av utrikesministern.

I frågor som rör OSSE:s budget och administration har medlemsstaterna inte givit kompetens till EU:s utrikestjänst. Därför ansvarar EU:s ordförandeland för att samordna medlemsstaternas position och framföra denna i OSSE:s budgetkommitté och, vid några tillfällen, i det permanenta rådet. Medlemsstaternas nationella positioner i budgetfrågor kräver stundvis sammanjämkning av ordförandeskapet. Frågan om OSSE:s budget är starkt politiserad av flera deltagarstater. Exempel på detta är Rysslands motstånd mot fokus på att demokratiska principer följs och mänskliga rättigheter respekteras, de autonoma institutionernas verksamhet samt OSSE:s verksamhet i Ukraina, liksom Armeniens och Azerbajdzjans skilda perspektiv på OSSE:s roll för en lösning på konflikten kring Nagorno-Karabach. På grund av dessa motsättningar har det blivit allt svårare att besluta om en budget, vilket frånvaron av budgetbeslut 2022 är ett uttryck för. Situationen påverkade i hög grad också diskussionerna om budgeten under det svenska EU-ordförandeskapet. Under svensk ledning tillförsäkrades en enad EU-position i förhandlingarna under våren 2023, men på grund av Rysslands blockering kunde inget beslut om OSSE:s budget för 2023 fattas under årets första halva.

OSSE:s särskilda representant och samordnare mot människohandel är en central samarbetspartner för Sverige i arbetet mot människohandel. Representanten deltog bland annat på Sveriges EU-ordförandeskapskonferens mot människohandel i mars 2023 som fokuserade på preventionsmodeller mot människohandel för sexuella ändamål, med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Samverkan är etablerad med strategiska såväl som operativa aktörer i Sverige

2 OSSE:s ministerrådsmöten

2.1 Ministerrådsmötet under Polens ordförandeskap

Den 1–2 december 2022 hölls i Łódź i Polen det årliga mötet för OSSE:s ministerråd i kretsen av deltagarstater. Sverige representerades av utrikesministern och fler än 40 andra utrikesministrar deltog. I linje med OSSE-ordförande Polens beslut att frångå OSSE:s ordinarie arbetsmetod och att inte förhandla med Ryssland, antogs inga beslut eller deklARATIONER vid mötet. Mötets fokus låg i stället på att hålla Ryssland politiskt ansvarigt för brott mot folkrätten, inklusive FN-stadgan, den internationella humanitära rätten och OSSE:s åtaganden. En överväldigande del av de inlägg som gjordes riktade skarp kritik mot Rysslands agerande och krävde att Rysslands aggression omedelbart skulle upphöra och politiskt ansvarsutkrävande säkerställas för aggressionsbrottet, krigsförbrytelser och övriga brott som begåtts under Rysslands aggression mot Ukraina. Därtill framhölls att respekten för OSSE:s åtaganden och principer skulle

upprätthållas. På så vis blev ministermötet ett värdefullt tillfälle att vidhålla pressen på Ryssland samt stödja Ukraina. Ukraina krävde att Ryssland skulle uteslutas från organisationen. Eftersom den ryska utrikesministern inte beviljats inresetillstånd till Polen företrädde Ryssland av ambassadören till OSSE.

I egenskap av trojkamedlem ledde Sverige en av mötets tre plenarsessioner. Ett trojkauttalande som fördömde Rysslands aggression mot Ukraina samt betonade OSSE:s roll i den regelbaserade europeiska säkerhetsordningen gjordes.

I rollen som ordförande för det asiatiska partnerskapet ledde den svenska utrikesministern ett trojkamöte på ministernivå med företrädarna för de asiatiska partnerstaterna.

3 OSSE:s tre dimensioner

3.1 Den militärpolitiska dimensionen

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

De nationella årliga obligatoriska åiterrapporteringarna till de militärpolitiska förtroende- och säkerhetsskapande instrumenten har uppfyllts av flertalet deltagarstater och till viss del under perioden. Inga beslut avseende modernisering av Wiendokumentet eller uppförandekoden har kunnat fattas och likt fördraget om observationsflygningar har efterlevnaden av instrumenten delvis försämrats som en konsekvens av det minskade förtroendet deltagarstaterna emellan. Sverige har i detta sammanhang verkat för transparens och förtroendeskapande för att bevara fundamenten för den militärpolitiska dimensionen.

De begränsningar som Covid19-pandemin orsakade avvecklades succesivt under perioden vilket lett till att verifikationsarbete enligt Wiendokumentet och fördraget om observationsflygningar (Open Skies Treaty) åter genomförs, om än i reducerad skala.

Under det finska ordförandeskapet för den så kallade strukturerade dialogen om säkerhetsutmaningar i OSSE-området bjöds samtliga deltagarstater utom Ryssland och Belarus in att genomföra gruppdiskussioner som syftade till att öka och bredda kunskapsnivån om OSSE:s verktygslåda för konflikthantering. (År 2016 gjordes på tyskt initiativ en nystart för konventionell rustningskontroll i Europa som inkluderar den strukturerade dialogen. Initiativet föranledde en diskussion mellan OSSE:s deltagarstater där vissa välkomnade en ny konventionell rustningskontrollregim att ersätta CFE-avtalet i Europa mer oreserverat, medan andra länder underströk vikten av att respekt för existerande principer och åtaganden, inklusive CFE-avtalet och Wiendokumentet, först måste återupprättas. Inom ramen för dialogen förs diskussioner om

hotbildsanalys, militärdoktriner, militära dispositioner och övningsverksamhet, den regelbaserade säkerhetsordningen samt konflikter.)

Efter att enligt den gängse beslutsproceduren i OSSE:s permanenta råd ha anslutit sig till konsensus för den årliga säkerhetsöversynskonferensen 2022 valde Ryssland 2023 att blockera mötet. Ordförandelandet Bulgarien bjöd därför tillsammans med innevarande OSSE-ordförande Nordmakedonien in till frivilligt deltagande vid en ordförandeskapskonferens på samma tema med deltagande från i stort sett alla deltagarstater bortsett från Ryssland.

Forumet för säkerhetssamarbete

Arbetet i forumet för säkerhetssamarbete har likt övriga delar av OSSE:s verksamhet starkt präglats av den ryska aggressionen mot Ukraina. De veckovisa mötena har genomgående nyttjats av EU, USA, Storbritannien, Kanada och andra likasinnade till att fördöma Rysslands fullskaliga invasion och uttrycka starkt stöd för Ukraina. Politiskt ansvarsutkrävande för Rysslands överträdelse av den europeiska säkerhetsordningen och vikten av att säkerställa politiskt ansvarsutkrävande för de som begått krigsförbrytelser i samband med Rysslands aggression har präglat varje möte. Under forumets tematiska säkerhetsdialoger har det roterande ordförandeskapet satt dagordningen så att även dessa dialoger haft tydlig koppling till kriget. Ryssland har vid flera tillfällen blockerat mötesdagordningar i forumet samt genomgående agerat destruktivt i förhållande till forumets syfte och mål. Förutom visst stöd från Belarus har stödet för det ryska agerandet och narrativet uteblivit från länder inom till exempel den Moskva-ledda militäralliansen Collective Security Treaty Organisation (CSTO), vilket visar på en ökad isolering av Ryssland.

Även konflikten och stridigheterna mellan Armenien och Azerbajdzjan har lyfts i stort sett varje vecka av de inblandade parterna med relativt högt tonläge. Turkiet har intagit en stödjande roll till Azerbajdzjan. Övriga deltagarstater har uppmanat parterna att engagera sig i de ansträngningar som sker för ett varaktigt fredsavtal.

De tematiska säkerhetsdialogerna har bland annat omfattat OSSE:s militärpolitiska uppförandekod inklusive förhållningssätt gentemot privata säkerhetsföretag, FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, säkerhet i Svarta havet, regional hantering av små och lätta vapen och ammunition på Balkan samt omhändertagandet av personminor och oexploderad ammunition i olika delar av Europa och Kaukasus.

Sverige med representanter från Försvarsmakten redogjorde i mars 2023 för Försvarsmaktsövningen Aurora 23, vilken genomfördes i april–maj. Informationen delades för att visa öppenhet och för att kommunicera kring övningens syfte och genomförande till övriga stater inom OSSE.

Wiendokumentet

Det årliga informationsutbytet inom ramen för samarbetet under Wiendokumentet omfattar bland annat uppgifter om militär organisation, försvarsplanering, försvarsutgifter samt riskreducerande åtgärder. De

förtroendeskapande åtgärderna fyller fortsatt en viktig funktion. Det ska dock noteras att när stater gränsande till Ryssland och Belarus två gånger under 2021 och 2022 ställde frågor enligt Wiendokumentets kapitel om riskreducering så engagerade sig Ryssland och Belarus inte genuint. Det har varit tydligt att Ryssland inte längre följer Wiendokumentets intentioner.

Flertalet länder valde under perioden att inte dela all information som Wiendokumentet påbjuder, alternativt att inte bjuda in vissa länder till förbandsbesök med hänvisning till Rysslands aggression mot Ukraina, om än med olika motiveringar. I december 2022 var 42 av 57 deltagarstater öppna för verksamhet enligt Wiendokumentet. Därutöver hade fyra stater inte meddelat sin avsikt, fem stater var officiellt stängda och sex stater hade inte väpnade styrkor för verifikation. I april 2023 var läget detsamma. Inget utvärderingsmöte för Wiendokumentet genomfördes men förbandsutvärderingar, områdesinspektioner samt flygbasbesök återupptogs till viss del efter att begräsningarna relaterat till Covid-19-pandemin lyfts. Reciprocitet var en vägledande princip för fördragsstaters nationella agerande i tillämpningen av restriktioner.

Generellt genomför inte Natoländer inspektioner hos varandra, vilket bidrar till att antalet inspektioner framöver kommer att minska. Samtidigt har Rysslands aggression mot Ukraina ytterligare minskat antalet möjliga inspektioner under perioden. Sverige har deltagit i och stått värd för flera inspektioner samt förbandsutvärdering och har genomfört ett flygbasbesök. Huvuddelen av verksamheten har skett under det första halvåret 2023.

Fördraget om observationsflygningar

Fördraget om observationsflygningar (Open Skies Treaty) är formellt inte ett OSSE-fördrag. Det har dock en stark koppling till förtroendeskapande åtgärder och arbetet sammanhålls i Wien med ett roterande ordförandeskap inom Open Skies Consultative Commission (OSCC). Mot bakgrund av bristande rysk fördragsefterlevnad valde USA att frånträda fördraget 2020 varefter Ryssland valde att lämna 2021. Natoallierade genomför inga observationsflygningar över varandras territorium. Försvarsmakten har sedan 2022 inte längre ett eget flygplan för observationsflygningar utan köper likt flera andra stater flygtid hos andra fördragsstater. Försvarsmakten följer också med på inbjudan när andra likasinnade genomför kvotflygningar. Resultatet från respektive kvotflygning görs tillgängligt för samtliga fördragsstater.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och Covid19-pandemin begränsade kraftigt antalet kvotflygningar 2022. Även under våren 2023 har antalet kvotflygningar varit lågt, men träningsflygningar genomförs över flertalet länder för att säkerställa personalens kompetens och flygplanens bildinhämtningsförmågor. I perioden har ett begränsat antal möten genomförts i Wien genom fördragets konsultativa kommission OSCC med fokus på kvotfördelning och med beaktande av Rysslands krig i Ukraina. Belarus kopplade tidigare sitt deltagande och kvotfördelning i fördraget om observationsflygningar till Ryssland som bidrog med flygplan och infrastruktur. Nu när Ryssland inte längre är fördragsstat

verkar Belarus för att hitta alternativa lösningar. Belarus har inte kunnat delta aktivt i genomförandet av fördragets verksamhet eftersom nationell förmåga är dyr och tar tid att bygga upp, samtidigt som intresset att hyra ut flygtid till Belarus från andra fördragsstater till dags datum varit obefintligt. Det finns intresse från stater i Europa och runt Medelhavet att bli fördragsstater men tills vidare är nuvarande fördragsstaters fokus inställt på vidmakthållande av nuvarande organisation.

Fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa

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

Säkerhetskommittén

I OSSE:s säkerhetskommitté diskuteras de frågor som rör ickemilitära gränsöverskridande hot. Likt OSSE:s övriga verksamhet har arbetet i kommittén överskuggats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Kanada valde som kommittéordförande 2022 att justera det planerade arbetsprogrammet i ljuset av det ryska anfallskriget och tog upp flera av de utmaningar som uppstått till följd av kriget. Rumänien som tog över ordförandeskapet för kommittén 2023 fortsatte med samma inriktning och bibehöll fokus på krigets konsekvenser. Frågor om skydd av kritisk infrastruktur, gränsöverskridande organiserad brottslighet i konfliktområden, gränssäkerhet, människohandel, cybersäkerhet samt våldsbejakande extremism och radikaliserings som leder till terrorism, är ämnen som har behandlats av kommittén under perioden. Då det polska ordförandeskapet för OSSE beslutade att inga förhandlingar om beslut eller deklARATIONER skulle äga rum inför ministermötet i Łódź 2022, har inget förhandlingsarbete ägt rum i kommittén under perioden.

Diskussioner inom ramen för OSSE:s informella arbetsgrupp för cyberfrågor har fortsatt på regelbunden basis. Sverige har fortsatt sitt engagemang i arbetet med den förtroendeskapande åtgärd som antogs i samband med det svenska OSSE-ordförandeskapet 2021. Det tar sikte på att främja och utbyta erfarenheter om samverkan mellan privata och offentliga aktörer i syfte att stärka cybersäkerheten i regionen.

3.2 Den ekonomiska och miljörelaterade dimensionen

Skr. 2023/24:35

Utgångspunkten för OSSE:s arbete inom den andra dimensionen 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 1997 och utgör en del av OSSE:s sekretariat. OCEEA verkar bland annat mot korruption och penningtvätt och för att främja god samhällsstyrning och en fungerande rättsordning på ekonomi- och miljöområdet. Samordningskontoret arbetar också bland annat med energisäkerhet, risker kopplade till naturkatastrofer samt gränsöverskridande vattensamarbete. Under perioden har arbetet mot klimatförändringar ur ett säkerhetsperspektiv utgjort en huvudfråga.

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

Arbetet inom OSSE:s andra dimension har i likhet med övrig OSSE-verksamhet sedan den 24 februari 2022 dominerats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. OSSE-ordförandeskapen Polen följt av Nordmakedonien, liksom den österrikiska ordföranden i kommittén för ekonomi och miljöfrågor har justerat teman och agendor för de möten och konferenser som genomförts. Härigenom har inte minst konsekvenser av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina för miljö, skyddandet av kritisk energiinfrastruktur och livsmedelsförsörjning hört till de frågor som lyfts och fått ökad relevans under perioden. Ansatsen har mötts av ett brett stöd bland majoriteten av deltagarstaterna, men förkastats av Ryssland och Belarus.

Under 2022 fokuserade OSSE-ordföranden Polen förberedelserna för EEF på stärkt säkerhet och stabilitet, genom hållbar ekonomisk återhämtning från Covid-19-pandemin, ett tema som beslutades innan Rysslands fullskaliga invasion inleddes. I praktiken kom en stor del av forumet – det 30:e i ordningen – att handla om ekonomiska och miljörelaterade effekter av den ryska aggressionen samt grön omställning.

Under 2023 ställdes de förberedande mötena inför EEF in, då framför allt Ryssland blockerade dagordningarna som kräver konsensusbeslut. I stället anordnades i juni en ordförandeskapskonferens i Struga i Nordmakedonien som förberedelse inför EEF som planeras under september månad. Under konferensens öppningssession fokuserades på situationen i Ukraina och sprängningen av Kachovkadammen. Även god samhällsstyrning och anti-korruption, klimat och säkerhet, energisäkerhet samt ökad motståndskraft genom konnektivitet, dvs. sammanlänkning av fysisk och digital infrastruktur, var frågor som behandlades.

EEDIM ägde rum i november 2022 i nedkortat format för att understryka att OSSE:s verksamhet inte kunde fortgå enligt ordinarie rutiner med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Som en uppföljning av Sveriges prioriteringar under OSSE-ordförandeskapet

2021 fokuserade mötet på kvinnors ekonomiska deltagande. Mötet utgjorde det enda tillfället under året då jämställdhet sattes på agendan i den andra dimensionen, bland annat efter påverkansarbete från Sverige. Sverige stod också tillsammans med Kanada värd för ett sidoevenemang om rådande utmaningar för kvinnors ekonomiska egenmakt i OSSE-regionen, vilket även gav Sverige tillfälle att driva frågor som inte ryms på den konsensusbaserade dagordningen, exempelvis rätten till sexuell och reproduktiv hälsa.

OSSE:s utökade arbete med klimat och säkerhet har ett brett stöd bland deltagarstaterna efter antagandet av ministerrådsbeslutet i Stockholm 2021. Beslutet ger OSSE ett mandat att ta sig an effekterna av klimatförändringar som påverkar stabilitet och säkerhet.

3.3 Den mänskliga dimensionen

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

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

OSSE:s årliga översynskonferens Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) är Europas största konferens för mänskliga rättigheter och demokrati. Det är det viktigaste mötet inom den tredje dimensionen. I kommittén för den mänskliga dimensionen träffas deltagarstaterna regelbundet för att utifrån ett tematiskt program utbyta erfarenheter om policy och praxis inom dimensionens verksamhetsområde. OSSE:s självständiga institutioner, Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), OSSE:s mediefrihetsrepresentant (RFoM) och Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM) bedriver ett omfattande arbete inom tredje dimensionen. Arbetet bedrivs genom valövervakning, stöd till demokratiska institutioner, insatser för att stärka respekten för mänskliga rättigheter, motverkande av intolerans och diskriminering samt stärkande av medie- och yttrandefrihet. Utöver dessa specifika evenemang, forum och instrument sker ansvarsutkrävande också vid de veckovisa mötena i permanenta rådet. I detta forum diskuteras konkreta och dagsaktuella frågor om deltagarstaternas efterlevnad och tillkortakommanden.

I enlighet med ordförandeskapens riktlinjer har fokus för arbetet och diskussionerna inom den mänskliga dimensionen under perioden varit ansvarsutkrävande för Rysslands fullskaliga aggression av Ukraina och att uppmärksamma konsekvenserna av anfällskriget. Den så kallade Moskva-mekanismen, som kan användas för att granska deltagarstaters eventuella kränkningar av de åtaganden deltagarstaterna gjort om demokrati och

mänskliga rättigheter, aktiverades vid fem tillfällen: tre gånger om Rysslands aggression mot Ukraina, en gång om den ökande repressionen i Ryssland samt en gång om politiska fångar i Belarus.

Sverige fortsatte under rapporteringsperioden att delta i Democracy Defender Initiative, ett initiativ som Sverige sedan 2016 tillsammans med sju likasinnade deltagarstater har tagit för att främja demokratisk utveckling och samarbete med civilsamhället inom OSSE. Bland annat delar gruppen ut Democracy Defender Award till organisationer och individer i civilsamhället som utmärkt sig i sitt arbete för demokrati och mänskliga rättigheter. Utmärkelsen tilldelades år 2022 civilsamhälleorganisationen Zmina från Ukraina och civilsamhällesorganisationen Memorial från Ryssland. Prisceremonin ägde traditionsenligt rum i de svenska representationslokalerna Schwedenhaus i Wien under våren 2022.

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

OSSE:s årliga översynskonferens för den mänskliga dimensionen

OSSE:s årliga översynskonferens om den mänskliga dimensionen (Human Dimension Implementation Meetings, HDIM) syftar till att ge möjlighet att granska och diskutera i vilken grad deltagarstaterna uppfyller sina OSSE-åtaganden inom den mänskliga dimensionen. Mötet som äger rum i Warszawa under hösten och som samlar både regeringsföreträdare och tusentals civilsamhällesrepresentanter från hela regionen, är en viktig plattform för politiskt ansvarsutkrävande. Mötet har vuxit till att bli den största konferensen i Europa på temat mänskliga rättigheter och demokrati. Under HDIM kompletteras de formella mötessessionerna med ett antal tematiskt fokuserade möten och fristående konferenser. Förhandlingarna om dagordningen för HDIM har sedan ett antal år tillbaka varit svåra på grund av politiska skiljelinjer i spåren av den demokratiska tillbakagången i delar av OSSE-området. Eftersom det krävs konsensusbeslut om bland annat HDIM:s dagordning 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.

Under 2020 medförde Covid19-pandemin att HDIM ställdes in. År 2021 blockerades konsensusbeslut om att hålla konferensen av Ryssland, som även blockerade konsensusbeslut år 2022. Givet de allvarliga kränkningar och övergrepp som skett i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och att Ryssland blockerat konferensen två år i rad fanns ett starkt stöd från flertalet deltagarstater att i stället anordna en ordförandeskapskonferens utan konsensusbeslut (*Warsaw Human Dimension Conference*, WHDC). Ordförandeskapskonferensen, belagd på samma datum som HDIM, hölls med en dagordning som starkt liknade HDIM. Konferensen anordnades med stöd av ODIHR men finansierades av frivilliga bidrag. Konferensen samlade ca 1500 deltagare i form av regeringsföreträdare, människorättsförfvarare och fristående experter från i princip hela OSSE-området.

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

Sverige var medarrangör till tre sidoevenemang under konferensen på följande teman: försvaret av mänskliga rättigheter och vikten av OSSE:s mänskliga dimension, situationen för journalister som rapporterar från krig och konflikt, och vikten av ansvarsutkrävande för sexuellt och könsbaserat våld i Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Sverige stöttade även tre ytterligare sidoevenemang som behandlade Moskva mekanismen och ansvarsutkrävande med fokus på den ryska aggressionen mot Ukraina och den interna repressionen i Ryssland och Belarus.

Kommittén för den mänskliga dimensionen

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

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har arbetet i kommittén fokuserat på att uppmärksamma Rysslands kränkningar av den internationella humanitära rätten, internationella åtaganden avseende de mänskliga rättigheterna och landets efterlevnad av OSSE-åtaganden liksom att belysa konsekvenserna av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Norge var ordförande i kommittén under år 2022 och Irland tog över ordförandeskapet i januari 2023. Under perioden har kommittén fått ta del av starka vittnesmål från ukrainska företrädare, inklusive civilsamhällesföreträdare. Norge och Irland har genomgående bjudit in civilsamhällesföreträdare att tala inför kommittén och uppmärksammat den betydelsefulla roll som civilsamhällesorganisationer spelar för att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Sverige har under perioden i rollen som samordnare för frågor som rör medie- och yttrandefrihet för EU:s medlemsstater i OSSE fortsatt att spela

en särskilt aktiv roll för EU:s samlade krav på politiskt ansvarsutkrävande på detta område, även i kommittéarbetet. Det har bland annat skett genom att uppmärksamma förföljelse och fängslade journalister och medieaktörer samt relevanta slutsatser från Moskvamekanismens rapporter om Ryssland och Belarus liksom rapporterna om konsekvenserna av Rysslands anfällskrig mot Ukraina.

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter

Kontoret för fria val inrättades 1990, blev operativt 1991 och bytte sedan namn till Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) 1992. ODIHR har i uppdrag att bistå deltagarstaterna med att genomföra sina åtaganden inom den mänskliga dimensionen, bland annat genom att främja förutsättningarna för fria och rättvisa val och arbetet med att bygga upp och stärka demokratiska institutioner. Andra frågor inom ODIHR:s breda mandat är jämställdhet, romers möjlighet att fullt ut åtnjuta de mänskliga rättigheterna, förenings- och mötesfrihet, religions- och övertygelsefrihet och situationen för människorättsförsvarare. Kontoret har sitt säte i Warszawa och har ca 150 anställda. Matteo Mecacci från Italien är sedan december 2020 direktör för kontoret.

Ett av ODIHR:s främsta uppdrag är att genomföra valobservationer, vilka genomförs i samarbete med OSSE:s parlamentariska församling. OSSE:s valobservationer samordnas av ODIHR enligt en internationellt erkänd och gedigen metodologi för att främja förutsättningarna för fria och rättvisa val. Under perioden har val i olika former övervakats i ett stort antal länder, däribland Frankrike, Kazakstan, Serbien, Tjeckien, Ungern och USA.

Valobservationsverksamheten står under regelbundet ifrågasättande av ett fåtal stater, särskilt av Ryssland och Belarus. Sverige och EU har varit tydliga i sitt stöd för ODIHR:s internationellt erkända metodologi. Sverige bidrar årligen till ODIHR:s valrelaterade verksamhet genom att skicka svenska observatörer till valobservationsinsatserna. Sverige hör också till de länder som bidrar med flest observatörer inom OSSE. ODIHR bjöds in att observera valen i Sverige 2022, men efter att ett förberedande utvärderingsbesök genomförts i april beslutades att det inte fanns något behov av att sända en valobservationsmission.

ODIHR inledde omedelbart efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina ett övervakningsprojekt syftande till att kartlägga kränkningar av den internationella humanitära rätten och mänskliga rättigheter i Ukraina. Den första interimrapporten publicerades i juli 2022 och den andra i december 2022. Rapporterna pekade på Rysslands omfattande kränkningar av såväl internationell humanitär rätt som mänskliga rättigheter i Ukraina.

ODIHR bedriver ett aktivt arbete med att stödja deltagarstaternas institutioners arbete för att skydda människorättsförsvarare. Bland annat fokuserar ODIHR på att övervaka människorättsförsvarares utrymme att verka i deltagarstaterna, samt utbildning och kapacitetshöjande insatser,

även för ukrainska organisationer och individer i spåren av Rysslands fullskaliga invasion.

Sverige gav under perioden finansiellt stöd till ODIHR:s projektverksamhet i Ukraina. Sedan hösten 2018 har Sverige också ställt en personal till förfogande genom en sekondering till tjänsten som ODIHR-chefens representant i Wien. Sverige har även ställt en expert på rättsstatens principer till förfogande som varit placerad vid ODIHR:s kontor i Warszawa.

ODIHR:s arbete mot människohandel fokuserar på medlemsländernas skyldighet att ge stöd till utsatta för olika former människohandel. Kontoret har tagit fram en stödmekanism för regionen och även etablerat nätverket International Survivors of Trafficking Advisory Board (ISTAC) med finansiellt stöd av Sverige.

Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter

Högkommissarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM) med säte i Haag inrättades 1992 och har drygt 30 anställda. HCNM är ett av OSSE:s konfliktförebyggande instrument. HCNM arbetar för att i ett tidigt skede identifiera och motverka etniska spänningar som kan äventyra freden, stabiliteten eller relationerna mellan OSSE:s deltagarstater. Kairat Abdrakhmanov från Kazakstan innehar posten som högkommissarie sedan december 2020.

HCNM verkar genom så kallad tyst diplomati, vilket innebär att högkommissarien i förtroende kan initiera dialog med regeringar eller på motsvarande vis bli ombedd att bistå i förtroende i hantering av spända situationer som riskerar att leda till konflikt. Alla OSSE:s deltagarstater har accepterat HCNM:s mandat och därmed dennes rätt att avge rekommendationer i minoritetsrelaterade frågor. Dessa frågor handlar ofta om 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 har HCNM överlag intagit en försiktigare och lägre profil i arbetet jämfört med nuvarande HCNM:s föregångare på posten. Besök har avlagts för att föra dialog i frågor om minoriteters rättigheter, i bland annat Ryssland, Montenegro, Nordmakedonien, Moldavien, Bosnien och Hercegovina, Georgien, Kirgizistan, Uzbekistan, Slovenien, Kazakstan, USA, Serbien, Litauen, Estland, Albanien, Finland, Vatikanstaten, Turkmenistan och Tadjikistan.

Mediefrihetsrepresentanten

Mediefrihetsrepresentanten (RFoM) inrättades 1997 och har till uppgift att följa utvecklingen på mediefrihetsområdet i deltagarstaterna, verka för att OSSE:s principer och åtaganden om yttrande- och mediefrihet följs, samt att på ett tidigt stadium varna för kränkningar av dessa. Till grund för mandatet ligger konstaterandet att inskränkningar i yttrande- och mediefrihet ofta är det första tecknet på att det finns en risk för konflikt och hot mot säkerheten. Posten som mediefrihetsrepresentant innehas

sedan december 2020 av Teresa Ribeiro från Portugal. Institutionen har en stab om ca femton tjänstemän och har sitt säte i Wien.

Mediefrihetsrepresentanten uppmärksammar tillkortakommanden genom skrivelser och offentliga uttalanden, regelbundna rapporter till permanenta rådet, besöker deltagarstaterna 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 mediapluralism. Mediefrihetsrepresentanten har återkommande pekat på den oroande utvecklingen i flera av OSSE:s deltagarstater, med brister i säkerheten för journalister i bred bemärkelse och nya inskränkningar av yttrande- och mediefriheten, också i digitala sammanhang. Under perioden har RFoM uppmärksammat situationen i bland annat Ryssland, Belarus, Serbien, Turkiet och Tadzjikistan. RFoM har även uppmärksammat situationen i Ukraina till följd av Rysslands fullskaliga invasion av landet. Mediefrihetsrepresentanten har också bistått med rådgivning och juridiska analyser till deltagarstater som avsett att reformera sin medielagstiftning.

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har RFoM i offentliga uttalanden fördömt det ryska anfällskriget och uppmärksammat de journalister som har dödats medan de har rapporterat från kriget. RFoM har därtill uppmärksammat den tilltagande interna repressionen i Ryssland och i Belarus och de omfattande tillslagen mot oberoende medier, censur, nedstängning av tusentals hemsidor och nyhetsbyråer och fängslande av journalister.

År 2022 markerade RFoM 25 år sedan institutionen inrättades. För att belysa trender och utmaningar kopplade till yttrande- och mediefriheten sammankallade RFoM en expertpanel. De publicerade en rapport i november 2022 under rubriken "Kan det finnas säkerhet utan mediefrihet?" RFoM har under perioden kontinuerligt uppmärksammat kopplingen mellan mediefrihet och säkerhet, och konstaterat att mediefrihet är en förutsättning för säkerhet.

Under perioden har RFoM utvecklat riktlinjer och vägledning som deltagarstaterna kan använda för att förbättra journalisters säkerhet. Under 2022 uppmanade RFoM samtliga deltagarstater att utnämna en nationell kontaktpunkt för journalisters säkerhet. Ett första möte med nationella kontaktpunkter ägde rum i mars 2023. RFoM har under perioden fortsatt arbetet med frågor kopplade till mediefrihet och utvecklingen av digital teknologi, inklusive artificiell intelligens.

Moskvamekanismen

Moskvamekanismen är ett av OSSE:s särskilda verktyg för att övervaka tillämpningen av åtagandena inom den mänskliga dimensionen. Aktivering kräver inte konsensusbeslut.

Omedelbart efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina tog Sverige, tillsammans med ett antal likasinnade stater, initiativ till att aktivera Moskvamekanismen för att undersöka kränkningar och övergrepp av de mänskliga rättigheterna, överträdelser av internationell humanitär rätt och misstänkta krigsförbrytelser och andra allvarliga internationella brott dom

begåtts under Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Sammanlagt 45 deltagarstater ställde sig bakom aktiveringen. Moskvamekanismrapporten om Rysslands aggression mot Ukraina blev den första oberoende internationella rapporten som visade Rysslands kränkningar av mänskliga rättigheter och överträdelser av internationell humanitär rätt. I juni 2022 aktiverade de 45 staterna ånyo Moskvamekanismen för att följa upp den första rapporten. En månad senare ställde sig Sverige, tillsammans med 37 andra deltagarstater, bakom en aktivering av Moskvamekanismen för att specifikt undersöka den interna situationen för mänskliga rättigheter i Ryssland. Rapporten belyste den nära kopplingen mellan den interna repressionen i Ryssland och landets externa aggression. De tre rapporterna bidrog inte bara till OSSE:s ansvarsutkrävande utan användes även i andra internationella fora för ansvarsutkrävande, däribland inom FN.

Under våren 2023 arbetade Sverige, tillsammans med likasinnade deltagarstater, för en aktivering av Moskvamekanismen för att undersöka det försämrade läget avseende mänskliga rättigheter i Belarus, inklusive det växande antalet politiska fångar. Sammanlagt 38 deltagarstater ställde sig bakom aktiveringen och slutrapporten presenterades i maj månad.

Sverige ställde sig också under 2023, tillsammans med 44 andra stater, bakom Ukrainas aktivering av Moskvamekanismen för att undersöka situationen avseende Rysslands tvångsförflyttning och deportation av ukrainska barn. Rapporten, publicerad i maj 2023, redovisade hur ett stort antal ukrainska barn hade förts bort inom Ukraina till de tillfälligt ockuperade områdena – eller mellan dem – samt till Ryssland. Ryssland hade inte på något sätt vidtagit åtgärder för att underlätta barnens återförening med sin familj, utan i stället hade försvårat och förhindrat sådan återförening.

4 Rysslands aggression mot Ukraina

4.1 Redogörelse för den ryska aggressionen

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är ett flagrant brott mot folkrätten, inklusive FN-stadgan, och den europeiska säkerhetsordningen. Det är såväl ett angrepp på Ukraina, som del av en övergripande rysk systemkonflikt med väst och en rysk ambition att förändra den regelbaserade världsordningen och den europeiska säkerhetsordningen. Samtidigt visar Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina på riskerna med ökande auktoritära trender och den demokratiska tillbakagången som pågår globalt.

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

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

I direkt anslutning till Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina beslutade det polska ordförandeskapet att lägga all annan verksamhet åt sidan för att uteslutande fokusera på den ryska aggressionen. Den 24 februari 2022 hölls ett extrainsatt förstärkt möte i det permanenta rådet där den absoluta merparten av OSSE:s utrikesministrar fördömde den ryska aggressionen mot Ukraina och Belarus aktiva stöd till denna. Trots bestående ryska protester har ordförande Nordmakedonien hållit fast vid metoden att fokusera på den ryska aggressionen i samtliga möten, även om organisationens övriga frågor sedan hösten 2022 åter har plats på agendan.

Till följd av Rysslands fullskaliga invasion upphörde OSSE:s olika format för engagemang i Ukraina (den trilaterala kontaktgruppen och två fältmissioner) som funnits på plats sedan Ryssland inledde sin aggression 2014. Mandatförlängningen av OSSE:s fältinsats för övervakning av två gränsövergångar vid den rysk-ukrainska statsgränsen blockerades av Ryssland redan sommaren 2021. Efter den fullskaliga invasionen av Ukraina blockerade Ryssland även mandatförlängningen för den särskilda övervakningsmissionen i Ukraina. Den 30 juni tvingade Ryssland även projektkoordineringskontoret i Ukraina (PCU) att stänga ned, även om de hade lyckats återetablera närvaro i Ukraina efter den evakuering som genomfördes i februari.

I direkt anslutning till Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina beslutade OSSE:s generalsekreterare om att en evakuering skulle genomföras av OSSE:s internationella personal vid fältinsatserna i Ukraina. Evakueringen av övervakningsmissionen i Ukraina (Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM) var komplicerad och stark kritik riktades i efterhand mot såväl insatsens ledning som mot OSSE från både insatsens personal och från flera deltagarstater. Det framhölls att beredskapsplaneringen till synes varit bristfällig vilket utsatt personalen för onödiga risker. Viss utländsk personal behövde evakueras via ryskockuperade områden eftersom säkerhetssituationen i övriga Ukraina var för instabil.

En lokalanställd medarbetare i SMM dödades utanför arbetstid av rysk artilleribeskjutning och tre av insatsens lokalanställda hölls fortfarande frihetsberövade av ryska myndigheter när denna skrivelse togs fram. I samband med Rysslands invasion av Ukraina beslagtogs ryska trupper även utrustning och tillgångar tillhörande OSSE eller deltagarstaterna. Ukraina har kritiserat OSSE för dess begränsade möjligheter att agera när det behövdes som mest i invasionens inledande skeden och argumenterar för att Ryssland borde uteslutas från organisationen. Organisationens utformning innebär dock att varje stat självständigt väljer om den vill delta. De övriga deltagarstaterna kan alltså inte, så som är möjligt vid andra multilaterala organisationer, besluta om en uteslutning.

Olika delar av OSSE:s institutioner och strukturer har använts för att följa upp utvecklingen avseende den ryska aggressionen mot Ukraina och bidra till ansvarsutkrävandet för de brott som begåtts under Rysslands

aggression mot Ukraina. Utöver de veckovisa mötena i det permanenta rådet och forumet för säkerhetssamarbete där deltagarstaterna utkräver politiskt ansvar, har den så kallade Moskvamekanismen aktiverats vid fyra tillfällen. Aktiveringarna avsåg att utreda Rysslands kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten som begåtts under Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Samtidigt har ODIHR inlett ett projekt för att kartlägga kränkningar av internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter i Ukraina i spåren av den ryska aggressionen. Även OSSE:s mediefrihetsrepresentant (RFoM) och OSSE:s högkommissarie för frågor om nationella minoriteter (HCNM) följer utvecklingen i Ukraina, med anledning av Rysslands aggression, inom sina respektive ansvarsområden. RFoM har i offentliga uttalanden fördömt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och uppmärksammat de journalister som har dödat medan de har rapporterat från kriget.

Under hösten kunde OSSE genom ett extrabudgetärt projekt i samarbete mellan Ukraina, OSSE-sekretariatet och likasinnade länder uppta operativ verksamhet i landet genom ett särskilt stödprogram för Ukraina, SPU (*Extra-budgetary Support Programme for Ukraine*) i syfte att hantera de omedelbara utmaningar som Rysslands aggression mot Ukraina innebär för civilbefolkningen och för att stödja reformer samt den långsiktiga motståndskraften hos landets institutioner och civilsamhälle.

4.3 Belarus stöd till den ryska aggressionen och inre repression

Belarus stöd till Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är omfattande. Belarus upplät redan i början av Rysslands anfallskrig sitt territorium till ryska styrkor på väg mot Ukraina och tillät också ryska styrkor att avfira raketer från belarusiskt territorium. Därigenom har Belarus gjort sig skyldig till en självständig aggressionshandling. Därtill har Belarus givit stöd i form av leveranser av vapen och försvarsmateriel samt utbildat ryska soldater i Belarus. EU och likasinnade har inom ramen för OSSE upprepat uppmanat Belarus att upphöra med stödet till Ryssland. Belarus är det enda landet som aktivt ger politiskt stöd till Ryssland inom OSSE.

I OSSE har den tilltagande repressionen och de politiska fångarna i Belarus uppmärksamrats och starkt kritiserats. De mänskliga rättigheterna är starkt inskränkta. I samband med de omfattande demonstrationerna och presidentvalet 2020 greps och dömdes ett stort antal demonstranter. Därefter har situationen i landet förvärrats ytterligare. Den tilltagande och brutala repressionen riktar sig inte enbart mot civilsamhället, journalister och människorätts- och demokratiförsvare. Repressionen kan drabba vem som helst som regimen anser sympatisera med demokratirörelsen eller inta en regimkritisk position.

Den belarusiska civilsamhälleorganisationen Viasna, vars grundare Ales Bialiatski dömts till ett fängelsestraff om 10 år, har vid tidpunkten för skrivelsens framtagande registrerat 1500 politiska fångar, men det lär finnas ett stort mörkertal. De politiskt motiverade rättegångarna har resulterat i långa fängelsestraff liksom svåra fysiska och psykiska umbäranden för de politiska fångarna. Inom ramen för OSSE har flera

deltagarstater vid upprepade tillfällen väckt frågan om de politiska fångarna. Detta har hittills varit resultatlöst. Skr. 2023/24:35

EU har fördömt den brutala repressionen i Belarus och uppmanat Minsk att omedelbart och ovillkorligen frigge alla politiska fångar. I mars 2023 aktiverade 38 deltagande stater, däribland Sverige, den så kallade Moskvamekanismen inom OSSE för att undersöka det tilltagande försämrade läget för mänskliga rättigheter i Belarus, inklusive det växande antalet politiska fångar.

5 OSSE:s fältverksamhet

OSSE har 14 fältinsatser (inräknat Support Programme Ukraine (SPU)) som är inte en fältinsats i normal bemärkelse då den som extrabudgetär insats inte är beslutad med konsensus, och OSSE-kontoret i Tbilisi) på västra Balkan, i Östeuropa, i södra Kaukasus och i Centralasien som verkar säkerhetsfrämjande på praktisk och normativ basis utifrån OSSE:s breda säkerhetsbegrepp. Fältnärvaron omfattar missioner, kontor och projektsamordnare. OSSE:s fältverksamhet är ett väletablerat instrument som ger organisationen ett tydligt mervärde. Fältmissionerna har unika mandat som tillkommit på basis av den politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen i de respektive värdländerna. Eftersom missionernas mandat antas genom konsensusbeslut har de också en stark förankring bland OSSE:s deltagarstater. Fältmissionernas nära dialog med civilsamhället är ytterligare en styrka och tillgång för organisationen. OSSE:s breda mandat om säkerhetsfrågor gör att de kan ta sig an en rad viktiga frågor beroende på situationen i respektive värdland, exempelvis avseende klimatfrågor, jämställdhet, institutionsbyggande eller mänskliga rättigheter.

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

5.1 Västra Balkan

OSSE bedriver sedan 1990-talet betydande fältverksamhet på västra Balkan med totalt sex fältinsatser i Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien. Missionernas mandat speglar den politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen i respektive land och är i huvudsak inriktade på demokratifrämjande och institutionsbyggande verksamhet. Fältmissionerna fokuserar även på frågor om bland annat mänskliga rättigheter, nationella minoriteter, dialog- och försoningsfrågor, konfliktförebyggande och rättstatsfrågor, inklusive stöd till kapacitetsbyggande. Fältmissionerna stöttar värdländerna att uppfylla sina OSSE-åtaganden och arbetar ofta i nära samarbete med lokala och nationella myndigheter, civilsamhället och andra internationella organisationer. Då OSSE:s samlade principer och åtaganden, dvs. OSSE:s *acquis*, i hög grad överlappar EU:s prioriteringar

bidrar fältmissionernas verksamhet indirekt även till ländernas respektive EU-närmanden.

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

Under första halvan av 2023 bidrog Sverige genom Polismyndigheten med att ställa personal till förfogande genom en sekondering till OSSE-missionen i Skopje i form av en rådgivare mot organiserad brottslighet.

5.2 Ukraina

Ryssland blockerade en förlängning av mandaten för övervakningsmissionen i Ukraina (SMM) och projektkoordineringskontoret i Ukraina (PCU), varpå dessa tvingades stänga ner i mars respektive juni 2022. PCU som funnits på plats sedan 1994 hade det övergripande uppdraget att stödja Ukrainas arbete med demokratisk utveckling, respekt för rättsstatens principer och främjande av mänskliga rättigheter. SMM inrättades 2014 för att övervaka säkerhetssituationen i Ukraina efter Rysslands olagliga annektering av Krim och de strider som brutit ut med ryskledda styrkor i östra Ukraina. Missionen kunde genom en omfattande närvaro rapportera om frekventa brott mot vapenvilan, framför allt från de ryskledda styrkorna i Donbass.

Genom samarbete mellan Ukraina, OSSE-sekretariatet och likasinnade länder kunde en ny form av närvaro, Support Programme for Ukraine (SPU), uppta operativ verksamhet den 1 november 2022. Det ledde till att OSSE återigen fick en närvaro i Ukraina. Det nya formatet har inneburit vissa utmaningar i uppstartsfasen för att etablera samarbete och utverka nödvändiga tillstånd från den ukrainska staten i en tid av kris och konflikt. Programmet finansieras helt med extrabudgetära medel, varför konsensus inte krävs, och syftar till att samordna och genomföra projekt som stöder Ukrainas civila hantering av den ryska aggressionens konsekvenser. Hittills planeras för ett tjugotal projekt som i stor utsträckning övertagits från PCU och uppdaterats för att anpassas till dagsläget och det stöd Ukraina efterfrågar. Projekten omfattar bland annat stöd i genomförandet av rättslig reform inklusive hantering av brott relaterade till kriget, liksom minröjning och kapacitetshöjande insatser för nationella aktörer inom området för sociopsykologiskt stöd. SPU kan i förlängningen också indirekt bidra till Ukrainas EU-närmande, praktiskt men också principiellt givet EU:s och OSSE:s i hög grad överlappande värderingar, samlade principer och åtaganden. Under rapporteringsperioden bidrog 27 deltagarstater, däribland Sverige, finansiellt till SPU. Under våren 2022 hade programmet ett 50-tal anställda varav den stora majoriteten var lokalt anställda. Den totala personalstyrkan ska uppgå till ca 70 personer. Sverige, genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bidrar med en sekondering som Security Officer.

Missionen i Moldavien upprättades 1993, med syfte att underlätta arbetet för en politisk lösning av konflikten om utbrytarregionen Transnistrien. Missionen arbetar också med mänskliga rättigheter inklusive främjandet av minoriteters rättigheter, toleransfrågor och stöd till den demokratiska utvecklingen – vilket är en del av arbetet för att möjliggöra en lösning av konflikten. Förhandlingarna avseende konflikten har bedrivits i formatet 5+2 (OSSE, EU, USA, Ryssland och Ukraina samt Chisinau och Tiraspol). Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har fokus på OSSE-missionens arbete varit att hantera konsekvenser av anfallskriget för Moldavien, inklusive Transnistrien. Kriget har inneburit att möten i 5+2-formatet inte varit möjliga under perioden. I stället har missionen i Moldavien bidragit till att samtal kunnat föras mellan Chisinau och Tiraspol i så kallat 1+1-format. Till följd av de ökade spänningarna inom OSSE i ljuset av den ryska aggressionen mot Ukraina har Ryssland blockerat en ordinarie mandatförlängning för OSSE:s fältmission om 12 månader och i stället krävt två separata beslut om endast 6 månader. I samband med det senaste beslutet i juni 2023 uttrycktes en förväntan om en återgång till 5+2-formatet för att överväga ytterligare en mandatförlängning 2024.

5.4 Centralasien

Mellan 1994 och 2000 etablerade OSSE sin fältnärvaro i Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. Under 2016 reviderades flertalet av mandatet för missionerna i regionen och verksamheten nedgraderades till projektkontor.

Mandatet för projektkontoren förlängdes i slutet av 2022 med ett år vardera. Konsensusbeslut om förlängningarna skedde dock i sent skede, där farhågan om en eventuellt rysk blockering inte realiserades. I detta sammanhang och i skuggan av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har de centralasiatiska ländernas värnade av samarbetet med OSSE i fält och i Wien varit tydligt.

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

Vid sidan av och som del av fältnärvaron lyfter de centralasiatiska länderna intresse för samarbete på det ekonomiska och miljörelaterade området med OSSE som plattform. Även frågor om miljö och vatten med koppling till gränsområden genererar intresse. Efter talibanernas maktövertagande i Afghanistan är OSSE:s engagemang i arbetet med att hantera gränsöverskridande hot (Turkmenistan, Uzbekistan och

Tadzjikistan gränsar mot norra Afghanistan) också högt prioriterat. OSSE har i detta hänseende till exempel bidragit med insatser till stöd för gränsförvaltning.

Kazakstan, Kirgizistan och Tadzjikistan har tidigare eftersträvat snävare mandat för fältkontoren i respektive land med fokus på främjande av ekonomisk sammanlänkning och tillväxt, vilket till viss del tillgodosetts. OSSE:s västligare deltagarstater vänder sig dock mot en fortsatt utveckling i denna riktning, då omformulering av de nu breda mandaten riskerar att ske på bekostnad av inriktningen mot mänskliga rättigheter och demokrati och därmed inte ha lika stark förankring i det breda säkerhetsbegreppet. Givet den rådande omvärldssituationen och ländernas månande om fältkontoren, var frågan dock inte aktuell inför mandatförlängningarna i slutet av 2022.

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

5.5 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 2015 på Azerbajdzjans begäran. I Södra Kaukasien kvarstår därför endast ett mindre kontor i Tbilisi till stöd för OSSE-ordförandeskapets representant i frågan om Nagorno-Karabach-konflikten.

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 det kalla kriget. Under perioden har säkerhetssituationen i regionen och angränsande områden återigen försämrats efter den trepartsöverenskommelse om en vapenvila som nåddes mellan Armenien, Azerbajdzjan och Ryssland, som en följd av de allvarliga stridigheter som blossade upp under 2020.

Efter stridigheterna i september 2022 valde OSSE:s ordförandeskapstrojka att på armenisk förfrågan skicka ett så kallat Needs Assessment Team till Armenien för att undersöka situationen på marken.

Teamet hade stöd av OSSE-sekretariatet och det belgiska ordförandeskapet i det militärpolitiska forumet för säkerhetssamarbete. Sverige deltog med en expert i form av militärrådgivaren vid OSSE-delegationen i Wien. Gruppens övergripande observationer och rekommendationer redovisades inför bland annat permanenta rådet av ordföranden Polen.

Utvecklingen under första halvan av 2023 föranledde å ena sidan viss optimism mot bakgrund av de pågående fredsförhandlingarna under ledning av Europeiska rådets ordförande Charles Michel. Å andra sidan bidrog flera händelser på marken till att en ny militär upptrappning inte kunde uteslutas. Till skillnad från tidigare perioder kom konflikten i ökad utsträckning kommit att handla om fler frågor än bara strider i Nagorno-Karabach. Framflyttning av positioner ägde rum på olika platser längs med gränsen mellan Armenien och Azerbajdzjan. Perioden kom att karaktäriseras av nästintill dagliga beskjutningar längs gränserna och en försämring av den humanitära situationen i Nagorno-Karabach till följd av att Azerbajdzjan begränsade tillförseln av persontransporter, livsmedel, mediciner, gas, elektricitet och bränsle till området.

Sedan 1992 har OSSE verkat för en förhandlingslösning genom den så kallade Minskgruppen, som består av ett dussintal länder, däribland Sverige. Gruppens samordförande – Frankrike, USA och Ryssland – har mandat som OSSE:s medlare.

Armeniens och Azerbajdzjans inställning till vilken roll OSSE ska ha i fredsarbetet skiljde sig fortsatt kraftigt åt. Armenien vill se ett starkt engagemang från OSSE och efterfrågar en övervakningsmission i OSSE:s regi till regionen. Azerbajdzjan framhåller att konflikten är löst efter kriget 2020 och att Minskgruppens roll därmed i stort är överspelad. Samtidigt fortsätter Ryssland att diplomatiskt engagera sig i konflikten, vilket speglar en ovilja att lämna över initiativet till någon annan aktör, inklusive EU och OSSE. Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har Minskgruppen inte haft en aktiv roll i förhandlingarna om konflikten.

OSSE-ordförandeskapet har en personlig representant för konflikten med kontor i Georgiens huvudstad Tbilisi. Kontoret har fem anställda. I uppdraget ingår bland annat att övervaka vapenvilan samt skapa förtroende mellan parterna genom att upprätthålla kontakter med politiska och militära ledare. En av de stora frågorna handlar om att garantera säkerheten och rättigheterna för befolkningen i Nagorno-Karabach.

6.2 Georgien

Efter kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 diskuterades olika aspekter av konflikten intensivt inom OSSE. Trots ansträngningar kunde ingen överenskommelse nås om en förlängning av mandatet för OSSE-missionen i Georgien och missionen stängdes i juni 2009.

Inom ramen för de så kallade Genève-samtalen bidrar OSSE genom sitt samordförandeskap med FN och EU till fortsatta samtal om konflikten. Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har samtalen skett mindre frekvent än tidigare. Ryssland har vidtagit flera destabiliserande åtgärder, inte minst genom olika avtal med utbrytarrepublikerna Abcha-

zien och Sydossetien. Dessa avtal har fördjupat relationen mellan Ryssland och utbrytarrepublikerna, vilket från georgisk sida har tolkats som steg mot annektering. Detta har fördömts av EU, inklusive Sverige, och likasinnade deltagarstater. Trots regelbundna möten har man inte kommit närmare en lösning.

Sverige deltar i Wien tillsammans med andra deltagarstater i en informell vängrupp för Georgien. Gruppen samordnar gemensamma uttalanden vid ministerrådsmötena, senast i Łódź 2022, även under året i OSSE:s permanenta råd vid särskilda tillfällen.

6.3 Transnistrien

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

I början av 2017 enades förhandlingsparterna om ett åtgärds paket inom åtta prioriterade områden med syfte att underlätta befolkningens situation. Det senaste gemensamma ministeruttalandet där deltagarstaterna bekräftade sitt fortsatta engagemang i förhandlingsprocessen antogs vid ministerrådsmötet i Stockholm 2021.

Till följd av den ryska aggressionen mot Ukraina är Moldavien nu i en än mer utsatt position än tidigare, givet den ryska truppen närvaron i Transnistrien och de stora flyktingströmmar som landet tagit emot från Ukraina. 5+2-samtalen har på grund av Rysslands medverkan i formatet lagts på is. I stället bidrar OSSE:s närvaro i Moldavien till att regeringen i Chisinau och *de facto*-styret i Tiraspol kan träffas i 1+1-format. I detta forum fokuseras framför allt på att bevara stabiliteten i regionen, mänskliga rättigheter och varuflödet till Transnistrien

OSSE:s deltagande stater:

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

OSSE:s Medelhavspartners:

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

OSSE:s Asiatiska partnerstater:

- Afghanistan
- Australien
- Japan
- Sydkorea
- Thailand

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 november 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Ankarberg Johansson, Edholm, Pehrson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Persson, Wykman, Kullgren, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Billström

Regeringen beslutar skrivelse Verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under helåret 2022 och första halvåret 2023