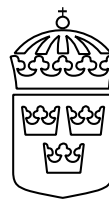


Regeringens skrivelse

2014/15:67



Verksamheten inom Organisationen för säkerhet Skr.
och samarbete i Europa (OSSE) under andra 2014/15:67
halvåret 2013 och helåret 2014

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 2015

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under andra halvåret 2013 och helåret 2014.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Svenskt fokus under det andra halvåret 2013 och under 2014	3
2.1	OSSE:s ministermöte i Kiev 2013	5
2.2	OSSE:s ministermöte i Basel 2014	7
3	Ukraina	8
3.1	Redogörelse för konflikten i Ukraina	8
3.2	OSSE:s hantering av konflikten	9
4	OSSE:s tre dimensioner	11
4.1	Den militärpolitiska dimensionen	11
4.1.1	Forum för säkerhetsamarbete	11
4.1.2	Wiendokumentet 2011	11
4.1.3	Fördraget om observationsflygningar	12
4.1.4	Fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa	12
4.1.5	Säkerhetskommittén och den årliga säkerhetsöversynskonferensen	12
4.1.6	Högkommissarien för nationella minoriteter	13
4.2	Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen	13
4.3	Den mänskliga dimensionen	14
4.3.1	OSSE:s årliga översynskonferens om den mänskliga dimensionen	15
4.3.2	Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter	16
4.3.3	Mediefrihetsrepresentanten	17
5	Tvådimensionella frågor	17
5.1	Människohandel	17
5.2	Jämställdhet	18
6	Fältverksamhet	18
6.1	Västra Balkan	19
6.2	Centralasien	20
6.3	Östeuropa och Södra Kaukasien	20
7	OSSE:s krishantering och de utdragna konflikterna	21
7.1	Nagorno–Karabach	21
7.2	Georgien	21
7.3	Transnistrien	22
Bilaga 1	OSSE:s deltagande stater	23
Bilaga 2	Stöd till OSSE under andra halvåret 2013 och verksamhetsåret 2014	24
Bilaga 3	Svensk personal ställd till OSSE:s förfogande under andra halvåret 2013 och verksamhetsåret 2014	25
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2015	26

1 Inledning

Regeringen redogör i denna skrivelse för verksamheten i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under andra halvåret 2013 och helåret 2014. Kompletterande information om verksamheten inom OSSE och dess institutioner samt organisationens årsbok finns tillgänglig på OSSE:s webbplats (www.osce.org). I Riksdagens OSSE-delegations redogörelse till Riksdagen återfinns kompletterande information om arbetet i OSSE:s parlamentariska församling.

Arbetet i OSSE har under den aktuella perioden fortsatt att vara präglad av de politiska skiljelinjer som finns mellan deltagande stater i synen på säkerhet, vikten av de mänskliga rättigheterna och den roll OSSE ska spela inom ramen för den europeiska säkerhetsordningen. Under 2014 dominerades verksamheten i organisationen av konflikten i Ukraina, orsakad av den ryska aggressionen mot landet. Arbetet i OSSE har även i hög grad speglat det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska klimatet som har följt i spåren av konflikten. Diskussioner har förts om hur OSSE ska hantera det allvarliga hot mot den europeiska säkerhetsordningen som de ryska brotten mot OSSE:s grundläggande principer har inneburit.

Sveriges målsättning under perioden har varit att säkerställa att OSSE:s normer, principer och åtaganden upprätthålls och genomförs och att stärka EU:s röst i OSSE. Sverige är en av EU:s största givare av frivilliga bidrag till OSSE:s verksamhet och ställer regelbundet personal till organisationens förfogande. Sverige har även verkat till stöd för OSSE:s insatser i Ukraina och bidragit finansiellt till flera av dessa samt med personal till OSSE:s särskilda observatörsmission i landet. Ett stort antal svenska observatörer har dessutom deltagit i OSSE:s valövervakningsmissioner under perioden, inklusive vid president- och parlamentsvalen i Ukraina 2014. Under perioden har Ukraina (2013) och Schweiz (2014) innehått ordförandeposten i OSSE.

2 Svenskt fokus under det andra halvåret 2013 och under 2014

Sveriges agerande har under perioden fortsatt att vara inriktat på att säkerställa att OSSE:s deltagande stater lever upp till OSSE:s normer, principer och åtaganden samt att stärka EU:s röst inom organisationen. Detta principiella fokus har blivit än mer angeläget efter Rysslands aggression mot Ukraina och OSSE:s hantering av den följande konflikten. Sverige har även riktat politiskt, finansiellt och personalmässigt stöd till OSSE:s praktiska insatser i och omkring Ukraina, med tonvikt på den särskilda observatörsmissionen i Ukraina, valövervakningsmissionerna i samband med president- och parlamentsvalen 2014, granskningarna av läget avseende mänskliga rättigheter samt de militära inspektionerna som har genomförts inom ramen för Wiendokumentet. Sverige har under perioden varit en av de största finansiella och personalmässiga bidragsgivarna till dessa insatser.

Sverige har även medverkat till att OSSE har kunnat användas som instrument och arena för EU:s politik i förhållande till konflikten, vilket har bidragit till att stärka samstämmigheten i EU:s politik.

Sverige hör till de länder inom EU som aktivt har verkat för att hanteringen av det ryska agerandet och konflikten inte ska undergräva den europeiska säkerhetsordningen som den har kommit till uttryck i folkrätten samt i Helsingforslutakten, Parisstadgan och andra grunddokument. Detta har gällt inte minst i OSSE-ordförandeskapets arbete inom ramen för den trilaterala kontaktgruppen samt OSSE:s bidrag till genomförandet av Minskprotokollet och -memorandumet.

Sverige har under perioden lagt stor vikt vid organisationens insatser för demokrati, grundläggande fri- och rättigheter samt rättsstatlighet. Det är angeläget att dessa frågor fortsatt ges en framskjuten plats i organisationens arbete, inte minst mot bakgrund av den pågående konflikten i Ukraina. Sverige har sedan flera år en särskild roll inom EU-kretsen i OSSE som koordinator för yttrande- och mediefrihetsfrågor, vilket skapar en slagkraftig plattform att verka utifrån. Konkret har detta inneburit att Sverige har drivit igenom ett antal EU-uttalanden om yttrande- och mediefrihetssituationen i bland annat Ryssland, Azerbajdzjan och Vitryssland. Sverige spelade även en central roll vid ministermötet i Kiev 2013, i försöken att få ett beslut om att stärka åtagandena om säkerhet för journalister.

Sverige har också varit en tydlig röst till stöd för OSSE:s tre oberoende institutioner: Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), Mediefrihetsrepresentanten (RFoM) och Högkommissarien för nationella minoriteter (HCNM). Institutionerna har ett viktigt uppdrag i att bistå deltagarstaterna att uppfylla sina åtaganden och stödet till dem är särskilt angeläget mot bakgrund av avsiktliga försök att försvaga och försvåra deras arbete. Det gäller inte minst RFoM:s mandat och ODIHR:s valövervakningsarbete, som i ökande utsträckning har ifrågasatts av en rad deltagande stater.

Även OSSE:s förmåga att bidra till lösningar på de utdragna konflikterna i regionen (Georgien, Nagorno-Karabach och Transnistrien) har fortsatt diskuterats. För svensk del har fokus varit riktat mot att säkerställa att organisationen bidrar till lösningar som är förenliga med OSSE:s principer och åtaganden. Några genombrott har dock inte skett. De samtal som ägt rum, uttalanden som gjorts och deklARATIONER som antagits, har ofta begränsats till frågor om format och tekniska frågor.

OSSE:s operativa fältnärvaro har varit ytterligare en prioritering för Sverige. Fältnärvaron syftar ytterst till att stödja demokratisk utveckling och stärkande av mänskliga rättigheter i framför allt Östeuropa, Södra Kaukasien, Centralasien och på Västra Balkan. Under 2013 och 2014 har OSSE:s fältnärvaro dock kommit att ifrågasättas av några deltagande stater. I Azerbajdzjan och Kazakstan har närvaron nedgraderats på ländernas egen begäran, vilket medför kringskurna möjligheter för OSSE att verka inom alla tre dimensioner av det breda säkerhetsbegreppet. Framför allt har det påverkat missionernas mandat inom den mänskliga dimensionen (se vidare i avsnitt 4.3).

Sverige har ställt personal till förfogande till OSSE:s fältmissioner och institutioner samt bidragit finansiellt till OSSE:s projektverksamhet på områden som mänskliga rättigheter och demokrati, valövervakning,

polisreformer, yttrande- och mediefrihet samt utbildning av gränspersonal. Sverige har också varit pådrivande för att stärka civilsamhällets deltagande i OSSE-arbetet. På hemmaplan har det inneburit nära kontakter med OSSE-nätverket, en paraplyorganisation för en rad enskilda organisationer i Sverige som aktivt följer arbetet i OSSE och som även arbetar för att sprida information och föra debatt om OSSE:s verksamhet.

Svårigheterna att föra arbetet framåt inom den militärpolitiska dimensionen har förstärkts under perioden, som ett resultat av konflikten i Ukraina samt det fortsatta dödläget avseende fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa. Detta har negativt påverkat möjligheten till en effektiv rustningskontroll, transparens och förtroendeskapande åtgärder. Att de förtroendeskapande instrumenten, Wiendokumentet och fördraget om observationsflygningar, har fortsatt att fungera under konflikten är dock av stor vikt. Under 2014 användes Wiendokumentet upprepade gånger för extraordinära militärspektioner i Ukraina.

Den praktiska tillämpningen av fördraget om observationsflygningar har i allt väsentligt fungerat under perioden. Sverige har fortsatt att verka för ett aktivt genomförande av fördraget, inklusive genom att ställa ett observationsflygplan till förfogande även för andra fördragsstater.

Under perioden har den så kallade Helsinki+40-processen om OSSE:s framtidsfrågor fortsatt. Processen syftar övergripande till att uppmärksamma att det 2015 har gått 40 år sedan OSSE:s grunddokument, Helsingforslutakten, antogs. Processen har dock saknat konkreta målsättningar på grund av det polariserade läget i organisationen. I spåren av Rysslands aggression mot Ukraina har förutsättningarna för att enas om den fortsatta inriktningen minskat ytterligare. Mot denna bakgrund och som svar på den omedelbara konflikten samt den bredare krisen för europeisk säkerhet, tillsatte det schweiziska ordförandeskapet i december 2014 en högnivåpanel. Panelens uppdrag är att under 2015 diskutera den gemensamma säkerheten i Europa och OSSE-regionen, utvärdera OSSE:s respons på konflikten samt lägga fram förslag på vägen ut ur denna. För svensk del är det centralt att säkerställa att processen och panelen bidrar till att bevara och stärka OSSE:s breda säkerhetsbegrepp samt organisationens åtaganden och principer, särskilt avseende den mänskliga dimensionen.

2.1 OSSE:s ministermöte i Kiev 2013

2013 års ministermöte ägde rum i Kiev den 5–6 december. Mötet dominerades av den spända politiska situationen och de pågående demonstrationerna i värdlandet Ukraina. Dessa händelser avspeglades också till stor del i deltagarländernas nationella anföranden, som bland annat fokuserade på vikten av att den dåvarande ukrainska regeringen och ordförandelandet Ukraina agerade i enlighet med OSSE:s principer och åtaganden på områdena förenings- och mötesfrihet, mediefrihet samt journalisters säkerhet.

Ministermötet lyckades inte enas om en politisk deklaration. Någon sådan har inte antagits av ministermötet sedan 2002, framför allt på grund av låsningar i frågan om de utdragna konflikterna samt skrivningar som rör de mänskliga rättigheterna. Under ministermötet antogs emellertid sammanlagt elva beslut och deklarationer inom OSSE:s tre dimensioner (se vidare avsnitt 4). Detta var mer än förväntat, givet de politiska motsättningarna som råder inom OSSE.

För första gången på tre år lyckades ministermötet enas om beslut inom den mänskliga dimensionen. Ett av dem gällde religions- och trosfrihet, det andra handlade om att utöka ansträngningarna för att implementera OSSE:s handlingsplan för att förbättra situationen för romer i OSSE-regionen, med särskilt fokus på kvinnor, barn och ungdomar. Sverige, nationellt och i egenskap av samordnare inom EU-kretsen i OSSE för frågor om yttrande- och mediefrihet, drev på för ett beslut om journalisters säkerhet. Beslutet blockerades dock av Ryssland.

Inom den militärpolitiska dimensionen var en av ministermötets stora framgångar ett beslut om att OSSE, som första regionala organisation, ska upprätta förtroendeskapande åtgärder på cyberområdet. Detta var något som Sverige tillsammans med USA särskilt drivit inför mötet. Ministermötet fattade även ett beslut om små och lätta vapen samt ett beslut med syfte att bekräfta tidigare åtaganden gällande OSSE:s principer för icke-spridning av kärnvapen, kemiska vapen, biologiska vapen och missiler. Ministermötet misslyckades dock för andra året i rad med att nå enighet om ett beslut om vägledning för arbetet i OSSE:s forum för säkerhetsarbete, bland annat på grund av motsättningar gällande skrivningar om FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 från år 2000 om kvinnor, fred och säkerhet (UNSCR 1325) samt behovet av en uppdatering av Wiendokumentet.

Ministermötet kunde heller inte anta den av det ukrainska ordförandeskapet framlagda deklarationen om Afghanistan, trots att sådana antogs både 2007 och 2011. Mötet fattade heller inget beslut om att upprätta fältnärvaro i Mongoliet eller bevilja partnerskapsstatus för Libyen.

Ett ryskt initiativ till beslut om rörelsefrihet antogs inte heller, bland annat på grund av oenighet gällande skrivningar med kopplingar till de utdragna konflikterna i OSSE-regionen. Dock antogs två uttalanden om de utdragna konflikterna, en kortare text om Nagorno-Karabach samt en längre om förhandlingarna rörande Transnistrien inom ramen för det så kallade 5+2-formatet.

Inom den ekonomiska och miljömässiga dimensionen antog ministermötet ett beslut om miljökonsekvenser av energirelaterade aktiviteter och ett om skyddet av energinätverk från katastrofer.

Två av besluten på ministermötet var av tvärdimensionell karaktär. Det ena gällde motverkan av människohandel. Det andra beslutet var en överenskommelse om att fortsätta den så kallade Helsinki+40-processen som syftar till vidare diskussioner om OSSE:s framtidsfrågor. Beslutet slog fast att vägen framåt är att stärka implementeringen av de existerande åtagandena inom alla dimensioner, vilket bland annat Sverige drev.

Inför ministermötet hölls ett forum för civilsamhället, där även svenska representanter deltog. Den svenska delegationen vid ministermötet

träffade representanter för civilsamhället vid ett par tillfällen och underströk det starka svenska stödet för att engagera civilsamhället ytterligare i OSSE:s arbete. Skr. 2014/15:67

2.2 OSSE:s ministermöte i Basel 2014

OSSE:s ministermöte i Basel den 4–5 december 2014 dominerades av diskussioner om konflikten i Ukraina. Det stora flertalet länder behandlade i sina anföranden den ryska olagliga annekteringen av Krim, den ryska militära inblandningen i östra Ukraina och brotten mot OSSE:s grundprinciper samt uttryckte starkt stöd för OSSE:s verksamhet i och omkring Ukraina. Den pågående konflikten spelade en central roll även i förhandlingarna om beslut och deklARATIONER. Det gick till exempel inte att enas om en deklARATION om Ukraina, på grund av oenighet när det gällde skrivningar om den ryska olagliga annekteringen av Krim och Ukrainas territoriella integritet och suveränitet.

Drygt 20 deklARATIONER och beslut antogs dock efter långa och relativt svåra förhandlingar, där diskussionerna speglade den växande klyfta och misstro som finns inom organisationen. Som ett resultat av detta var de texter som antogs generellt svaga.

Inom den mänskliga dimensionen antogs en deklARATION om OSSE:s insatser i kampen mot antisemitism. Däremot lyckades ministermötet inte enas om ett förslag till beslut om förebyggande av tortyr. På svenskt initiativ lade EU fram två beslutsförslag rörande grundläggande fri- och rättigheter: ett om yttrandefrihet och ett om förenings- och mötesfrihet. Trots att beslutsutkastet till slut samlade över 40 medförslagsställare, valde det schweiziska ordförandeskapet att inte lägga fram förslagen till förhandling i Basel.

Två beslut fattades om jämställdhet: ett om våld mot kvinnor och ett om att utarbeta ett tillägg till OSSE:s handlingsplan för jämställdhet. I förhandlingarna om dessa beslut var Sverige, tillsammans med Nederländerna och Frankrike, drivande för att stärka beslutstexterna.

På det militärpolitiska området misslyckades ministermötet för tredje året i rad med att anta en programförklaring för kommande år. En av stötestenarna var frågan om en modernisering av Wiendokumentet. Beslutet föll också på grund av oenighet om skrivningar om den ryska aggressionen mot Ukraina. Ministermötet antog emellertid en deklARATION som uppmärksammade 20-årsjubileet av OSSE:s uppförandekod. Dessutom togs ett beslut om små och lätta vapen, där Sverige var starkt bidragande till att texten omnämnde vapnens inverkan på kvinnor och barn samt vikten av kvinnors deltagande i beslutsfattande processer. Vidare antogs två terrorismrelaterade deklARATIONER.

Inom den ekonomiska och miljömässiga dimensionen fattades ett beslut om antikorrupktion och ett om hantering av naturkatastrofer.

Vidare antogs en deklARATION om den fortsatta Helsinki+40-processen. Förhandlingarna som föregick detta beslut var relativt svåra på grund av oenighet mellan de länder som vill se en process inriktad på reformer och de, inklusive Sverige, som vill undvika att processen ges en ny riktning. Ministermötet fattade även beslut om att utse Tyskland och Österrike till

ordförande i OSSE 2016 respektive 2017, efter det serbiska ordförandeskapet.

Ministermötet lyckades inte anta några deklARATIONER om de utdragna konflikterna i Georgien respektive Nagorno–Karabach. Däremot kom man överens om ett uttalande om förhandlingarna om Transnistrien inom ramen för det så kallade 5+2-formatet (se vidare avsnitt 7.3).

Det schweiziska ordförandeskapet lanserade en högnivåpanel som har i uppdrag att under 2015 diskutera den gemensamma säkerheten i Europa och OSSE-regionen, utvärdera OSSE:s respons på konflikten samt lägga fram förslag på vägen ut ur denna. Panelen ska arbeta tillsammans med den kommande ordförandeskapstrojkan Serbien, Tyskland och Österrike. Idén om en panel var inte oomstridd och kunde inte endosseras genom ministermötesbeslut, som det schweiziska ordförandeskapet hade önskat. Panelen mötte dock allmänt stöd vid lanseringen.

Ett stort civilsamhällesforum ägde rum i Basel dagarna före ministermötet. Forumet samlade deltagare från hela OSSE-regionen, inklusive från Sverige, och lade fram en rad rekommendationer till ministermötet. Deltagare ur den svenska delegationen träffade företrädare för civilsamhället vid forumet, till vilket Sverige även hade bidragit finansiellt.

I övrigt kännetecknades ministermötet i Basel av ett rekordstort ministerdeltagande och ett betydande medieintresse.

3 Ukraina

3.1 Redogörelse för konflikten i Ukraina

Efter protesterna på Majdan i Kiev i januari 2014, vilka ledde till maktskifte i Ukraina, inledde Ryssland en olaglig annektering av Krim och staden Sevastopol. Efter en lokal så kallad folkomröstning, fattade Krims parlament den 17 mars 2014 beslut om självständighet och begärde att upptas i Ryska federationen, vilket bifölls. Stora delar av omvärlden fördömde den olagliga annekteringen.

Därefter försköts fokus i konflikten till östra Ukraina, där Ryssland med militära och politiska medel underblåste en separatiströrelse. Ukraina inledde i april 2014 en antiterroristoperation mot separatisterna. En lång och blodig konflikt inleddes. Efter illegala folkomröstningar den 11 maj utropade separatistledare två förment självständiga så kallade folkrepubliker i Donetsk och Luhansk, samtidigt som Ryssland kraftigt ökade sin militära närvaro vid den ukrainska gränsen.

Sedan ukrainsk militär under sommaren 2014 återtagit kontrollen över stora delar av östra Ukraina, inledde separatisterna i augusti en ny offensiv, understödd av ryska reguljära styrkor, på ukrainskt territorium. Vapen, materiel och stridande personal till stöd för separatisterna hade Ryssland redan tidigare fört över gränsen. Efter en kollaps av de ukrainska förbanden tog separatister och välutrustade ryska styrkor kontrollen över de tätorter som utgör Donbass industridistrikt (främst

städerna Donetsk och Luhansk). Andra mer glesbefolkade områden i regionen kontrolleras alltjämt av de ukrainska styrkorna. Skr. 2014/15:67

Den 5 september kom den så kallade trilaterala kontaktgruppen (Ukraina, Ryssland och företrädare för det schweiziska OSSE-ordförandeskapet) överens om en fredsplan i Minsk, det så kallade Minskprotokollet. Kort därefter undertecknade gruppen även Minskmemorandumet om implementeringen av själva vapenvilan. Vid förhandlingarna deltog även företrädare för separatisterna.

Minskprotokollet stipulerar bland annat att illegala väpnade grupper ska dras tillbaka samt att OSSE ska övervaka bevakning av gränsen mellan Ukraina och Ryssland. Det ryska agerandet har emellertid förhindrat genomförandet. En vapenvila trädde i kraft samma dag som protokollet undertecknades, men har sedan dess regelbundet brutits, med i princip dagliga dödsoffer som följd. Vapenvilan har dock inte upphävts.

Konflikten hade vid slutet av 2014 skördat minst 4 700 människoliv. Det humanitära läget i östra Ukraina fortsatte under hösten 2014 att försämrans och utmaningarna inför vintern var akuta.

3.2 OSSE:s hantering av konflikten

Den ryska aggressionen mot Ukraina dominerade OSSE:s dagordning under 2014 och organisationen blev en huvudarena för det internationella samfundets praktiska och normativa hantering av den påföljande konflikten. De veckovisa sammanträdena i OSSE:s permanenta råd respektive forum för säkerhetssamarbete ägnades nästintill uteslutande åt situationen i och omkring Ukraina. I dessa diskussioner belystes Rysslands brott mot OSSE:s grundvalar och landet stod allt tydligare isolerat. De redan befintliga OSSE-strukturerna – OSSE:s autonoma institutioner (ODIHR, RFoM och HCNM), militärinspektioner under Wiendokumentet och fördraget om observationsflygningar samt OSSE:s ordinarie närvaro i Ukraina i form av ett projektkontor – koncentrerade på kort varsel sin verksamhet på insatser för att hantera det kritiska läget.

ODIHR genomförde valövervakningar vid presidentvalet i Ukraina den 25 maj 2014 och parlamentsvalet den 26 oktober 2014. Valövervakningsmissionerna var de största som ODIHR någonsin har genomfört och samlade totalt 1 000 respektive 680 observatörer. RFoM gjorde flera resor till Ukraina under 2014 och uppmärksammade löpande situationen för yttrande- och mediefrihet i både Ryssland och Ukraina med koppling till konflikten. Vidare höll RFoM dialogmöten mellan ukrainska och ryska journalister i syfte att förbättra situationen för media som arbetar i och omkring konflikten. HCNM följde under 2014 bland annat läget för krimtatarerna samt språkfrågan i Ukraina. Under våren 2014 genomförde HCNM tillsammans med ODIHR granskningar av läget för de mänskliga rättigheterna i Ukraina, inklusive på Krim. Sverige var en av huvudfinansierarna till detta projekt.

Med hänvisning till Wiendokumentets artikel III begärde Ukraina i februari 2014 konsultationer med Ryssland och inbjöd samtliga OSSE-fördragsstater att besöka Ukraina. Därefter genomfördes åtta extraordinära Wiendokumentsinspektioner, vilka möjliggjorde att

internationella observatörer kontinuerligt fanns på plats i Ukraina mellan den 20 mars och 5 juni 2014. Sverige deltog med inspektörer från Försvarmakten i sex av dessa inspektioner och ledde själv en inspektion i maj 2014. Under fördraget om observationsflygningar genomförde Sverige en extraordinär flygning över Ukraina i mars 2014. Därutöver genomfördes ett dussintal flygningar över Ryssland, bland annat av Sverige.

Även två nya, skraddarsyddna instrument skapades för att hantera konflikten. Det mest centrala var OSSE:s särskilda observatörsmission, på plats i Ukraina sedan i mars 2014. Därtill gjorde OSSE-ordförandeskapets särskilda representant i den trilaterala kontaktgruppen, diplomaten Heidi Tagliavini, en betydelsefull insats i arbetet för att försöka nå en politiskt hållbar lösning på konflikten.

Beslut om OSSE:s särskilda observatörsmission fattades i permanenta rådet den 21 mars 2014. Missionen har mandat att fram till mitten av mars 2015 övervaka och rapportera om säkerhetsläget från nio orter, med hjälp av maximalt 500 observatörer. Missionens högkvarter ligger i Kiev. Missionen har ännu inte fått tillträde till Krim. Under hösten 2014 anpassades missionens arbete till det förvärrade läget i östra Ukraina. Överenskommelserna i Minsk, som gav missionen i uppdrag att bidra till Minskprotokollets tillämpning, innebar att missionens uppgifter utökades till att bland annat övervaka eldupphör, den så kallade säkerhetszonen och gränsen mellan Ukraina och Ryssland. Missionens möjlighet att bidra till Minskprotokollets tillämpning förblev dock begränsad under den aktuella perioden, eftersom observatörerna inte på något meningsfullt sätt fick tillträde till statsgränsen på den separatistkontrollerade sidan och inte heller kunde röra sig fritt i de separatistkontrollerade områdena.

Missionens budget finansieras genom medel från hela deltagarkretsen, enligt en fördelningsnyckel som reglerar ländernas bidrag till OSSE:s fältverksamhet, samt genom frivilliga bidrag. Sverige bidrog under 2014 med 14,5 miljoner kronor och skänkte ett bepansrat fordon. I december 2014 fanns 14 svenska observatörer i missionen. Ett beslut om en förlängning av missionen efter mars 2015 är att vänta.

Den trilaterala kontaktgruppen skapades i maj 2014 för att möjliggöra dialog mellan företrädare för Ryssland, Ukraina och OSSE-ordförandeskapet. Gruppen förde vid ett flertal tillfällen samtal med representanter för separatistgrupperna i östra Ukraina. Förhandlingar i Minsk i september 2014 ledde fram till Minskprotokollet och Minskmemorandumet.

Sedan augusti 2014 övervakar en temporär OSSE-mission två gränsposteringar på den ryska sidan av den rysk-ukrainska gränsen. Missionens ursprungliga mandat om tre månader har förlängts tre gånger. Det löper fram till slutet av mars 2015 och omfattar 22 observatörer. I diskussionerna om mandatet har flertalet av OSSE:s deltagande stater varit eniga om att missionen måste utökas geografiskt och personalmässigt för att kunna bidra till en meningsfull gränsbevakning. Ryssland har dock motsatt sig en sådan utökning. Inga svenskar har tjänstgjort i missionen.

OSSE:s ordinarie fältnärvaro i Ukraina, i form av ett projektkontor i Kiev, har under krisen anpassat den egna verksamheten till det rådande

4 OSSE:s tre dimensioner

4.1 Den militärpolitiska dimensionen

Arbetet i den militärpolitiska dimensionen har påverkats av det allt kärvare samarbetsklimatet i OSSE. Tre ministermöten i rad (Dublin 2012, Kiev 2013 och Basel 2014) har misslyckats med att anta en programförklaring för arbetet. Istället har ett antal underordnade beslut fattats.

4.1.1 Forum för säkerhetssamarbete

I forumet för säkerhetssamarbete diskuterades OSSE:s militärpolitiska dokument, militärpolitiska åtaganden och projekt. Under 2014 ägnades emellertid huvuddelen av arbetet åt den ryska aggression mot Ukraina, vilket påverkade i stort sett allt samarbete i detta forum.

OSSE:s arbete med små och lätta vapen har de senaste åren varit koncentrerat på att vidareutveckla gemensamma normer. Vidare har frågor om dokumentation, övervakning samt klarering i syfte att öka möjligheterna till kontroll av handel och transit behandlats. OSSE samarbetar nära med bland annat FN i dessa frågor.

OSSE:s uppförandekod antogs vid Budapestmötet 1994 och dess tjugoförårsjubileum uppmärksammades vid OSSE:s ministermöte 2014. Koden stipulerar grundläggande förhållningssätt mellan såväl individer som stater och kan sägas beskriva den grund varpå relationer ska byggas. För närvarande finns få möjligheter till utveckling av koden. Arbetet koncentreras istället på implementering inom OSSE samt på främjande av kodens tillämpning i OSSE:s partnerländer, framförallt i Mellanöstern och Nordafrika.

Sverige har under de senaste åren verkat för att OSSE i högre grad ska tillämpa UNSCR 1325 i sin verksamhet. Det finns hos vissa deltagande stater ett motstånd mot att ge frågan utrymme på dagordningen, men trots komplicerade förhandlingar vid 2013 och 2014 års ministermöten har viktiga referenser till resolutionen antagits.

4.1.2 Wiendokumentet 2011

Det årliga informationsutbytet inom ramen för Wiendokumentet inkluderar bland annat militära strukturer, försvarsplanering och försvarsutgifter, och har fungerat relativt väl. Detta gäller även verifikationsarbetet, vilket har fortsatt att fungera också under konflikten i Ukraina.

Konflikten har dock i vissa delar påverkat Wiendokumentets efterlevnad. Ryssland har upprepade gånger underlåtit att besvara

förfrågningar från Ukraina samt att delta i de konsultationer man kallas till av OSSE:s ordförandeskap.

Förtroendeskapande åtgärder fyller fortsatt en viktig funktion. Däremot finns ett stort behov av att modernisera Wiendokumentet. Det uppdaterades senast 2011 och en ny översyn ska genomföras 2016, vilket kan komma att bli komplicerat med hänsyn till rådande förhandlingsklimat.

4.1.3 Fördraget om observationsflygningar

Fördraget om observationsflygningar är inte ett OSSE-fördrag utan ett avtal mellan fördragets medlemsstater, men det har en stark koppling till OSSE. Den praktiska tillämpningen av fördraget har i allt väsentligt fungerat väl under perioden. Den politiska motsättningen mellan Turkiet och Grekland, med anledning av Cyperns ansökan från 2002 om anslutning till fördraget, löstes till viss del under 2013. Cypern har fortfarande inte erhållit medlemskap, men Turkiet och Grekland har slutat att motsätta sig arbetet i fördragets beslutsforum. Under 2013 kunde Ryssland som första fördragsstat certifiera en digital sensor. Sverige har under perioden fortsatt att verka för ett aktivt genomförande av fördraget, bland annat genom att mot betalning ställa ett observationsflygplan till förfogande för andra fördragsstater. Sverige genomförde en extraordinär flygning över Ukraina i mars 2014. Förhandlingarna om flygkvoter för 2015 var särskilt komplicerade till följd av ryska invändningar mot genomförandet av Ukrainas flygningar. Under 2015 planeras en ny översynskonferens äga rum. Den senaste hölls 2010.

4.1.4 Fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa

Fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa har inte fungerat under perioden. Förhoppningar om att skapa ny förhandlingsdynamik avseende konventionell rustningskontroll under 2013 införlivades inte. I dagsläget bedöms förutsättningarna som i stort sett obefintliga när det gäller att bryta de låsningar som finns och som snarast förstärkts av den ryska aggressionen mot Ukraina.

4.1.5 Säkerhetskommittén och den årliga säkerhetsöversynskonferensen

Inom ramen för säkerhetskommittén diskuteras icke-militära aspekter av säkerhet, med fokus på gränsöverskridande hot. Under perioden har det första beslutet någonsin om att upprätta förtroendeskapande åtgärder på området cybersäkerhet kunnat antas (ministermötet i Kiev 2013). Därutöver har arbetet med att bekämpa internationell terrorism fortlöpt. Ministermötet i Basel antog en deklaration om OSSE:s roll för att motverka utländska terrorister med hänvisning till FN:s säkerhetsrådsresolutioner 2170 och 2178, samt en deklaration om

OSSE:s roll när det gäller att motverka kidnappning och gisslantagande av terroristgrupper, i enlighet med FN:s säkerhetsrådsresolution 2133. Skr. 2014/15:67

Säkerhetskommittén har även fortsatt att fokusera på utvecklingen i Centralasien och Afghanistan. Sverige har under perioden bidragit finansiellt till Border Management Staff College i Tadzjikistan, som arbetar med utbildning av gränspersonal och har koppling till områden som berörs av Säkerhetskommitténs arbete. Den årliga säkerhetsöversynskonferensen 2014 överskuggades helt av den pågående konflikten i Ukraina.

4.1.6 Högkommissarien för nationella minoriteter

Högkommissarien för nationella minoriteter (HCNM) inrättades 1992 och har sitt säte i Haag. HCNM är OSSE:s främsta konfliktförebyggande instrument, med huvuduppgift att i ett tidigt skede identifiera och motverka etniska spänningar som kan äventyra freden, stabiliteten eller relationerna mellan OSSE:s deltagande stater. Sedan augusti 2013 innehar Astrid Thors från Finland posten.

HCNM verkar genom så kallad tyst diplomati, vilket innebär att regeringar i förtroende kan be om hjälp för att hantera spända situationer som riskerar att leda till konflikt. Alla OSSE:s deltagande stater har accepterat HCNM:s mandat och därmed dennes rätt att avge rekommendationer i minoritetsrelaterade frågor. Dessa frågor handlar ofta om rätt till medborgarskap, icke-diskriminering, möjligheter att använda sitt modersmål, utbildning på minoritetsspråk samt möjligheter att delta i och aktivt kunna påverka det politiska, sociala, ekonomiska och kulturella livet i det land där man är bosatt. HCNM är dock ingen ombudsman för minoritetsfrågor, eller inspektör av enskilda brott mot de mänskliga rättigheterna. HCNM är en institution som anses fungera väl och har ett starkt stöd från deltagarstaterna.

Under perioden har HCNM varit aktiv i en rad länder, inte minst i Ukraina efter Rysslands aggression och olagliga annektering av Krim. Hon har öppet slagit fast att det inte finns några bevis för övergrepp mot den ryskspråkiga befolkningen på Krim, men har vittnat om allvarliga kränkningar mot krimtatarer. Tillsammans med ODIHR genomförde HCNM även en omfattande utvärdering av situationen för mänskliga rättigheter i Ukraina under våren och försommaren 2014. HCNM har under perioden även besökt Georgien, Makedonien, Tadzjikistan, Kazakstan, Kirgizistan, Albanien, Serbien och Kosovo. Institutionen har även gett stöd till samarbete om flerspråkig utbildning mellan länderna i Centralasien.

4.2 Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen

Kontoret för samordnaren av OSSE:s ekonomi- och miljöverksamhet upprättades år 1997 och utgör en del av OSSE-sekretariatet. Samordnarkontoret har till uppgift att stärka förmågan hos permanenta

rådet och OSSE:s övriga institutioner att hantera ekonomiska och miljömässiga aspekter av säkerhet. Utgångspunkten är att ekonomisk utveckling och miljömässig hållbarhet är en förutsättning för säkerhet.

Samarbetet bedrivs till största delen genom projektverksamhet, främst i Centralasien och Östeuropa inklusive Södra Kaukasien, och rör exempelvis transportfrågor och gränsöverskridande vattenhushållning. OSSE:s fältmissioner spelar en viktig roll för uppföljningen av projekten. Initiativen på miljöområdet syftar till att öka medvetenheten om miljöhot och vilken betydelse dessa har för ett lands eller en regions säkerhet. Samordnaren verkar mot korruption och penningtvätt samt arbetar för främjande av god samhällsstyrning och en fungerande rättsordning på ekonomi- och miljöområdet, liksom för att stärka kvinnors ekonomiska ställning. Samordnarens projektverksamhet har även bäring på migrationsrelaterade frågor med koppling till säkerhet.

Under det ukrainska ordförandeskapet 2013 prioriterades frågor om energi och miljö och beslut fattades om miljökonsekvenserna av energirelaterade aktiviteter, liksom om skydd av energinät från naturliga och av människor skapade katastrofer. Det schweiziska OSSE-ordförandeskapet år 2014 lade stor vikt vid bekämpning av korruption, och ett beslut om förebyggande av korruption fattades vid ministermötet i december, tillsammans med ett beslut om förstärkt arbete för att minska risken för naturkatastrofer.

4.3 Den mänskliga dimensionen

De politiskt bindande åtagandena i OSSE:s tredje, så kallade mänskliga dimensionen av det breda säkerhetsbegreppet, syftar till full efterlevnad av grundläggande fri- och rättigheter, att upprätthålla rättsstatens principer, att bygga upp och bevara demokratiska institutioner samt att motverka intolerans och diskriminering. Dagordningen för arbetet inom dimensionen antas årsvis. Arbetet är bland annat centrerat kring OSSE:s årliga översynskonferens om den mänskliga dimensionen (se avsnitt 4.3.1 nedan), tre tematiska kompletterande möten, ett tematiskt så kallat Human Dimension Seminar samt regelbundna möten inom kommittén för den mänskliga dimensionen. Evenemangen syftar framför allt till att se över deltagarstaternas implementering av åtagandena inom den mänskliga dimensionen och inkluderar även deltagare från civilsamhället.

Utöver de specifika mötena tar deltagarländerna vid de veckovisa mötena i OSSE:s permanenta råd regelbundet upp konkreta frågor om länders tillkortakommanden när det gäller implementeringen av åtagandena i den mänskliga dimensionen. Vid kommittémötena finns också den återkommande agendapunkten om frivillig rapportering, där deltagarländer själva redogör för en aspekt av situationen för de mänskliga rättigheterna i det egna landet följt av en diskussion.

Sverige och EU är pådrivande för att frågor om yttrandefrihet, mediefrihet och förenings- och mötesfrihet ska ges en framskjuten plats. Detta arbete bedrivs inte minst med hänsyn till den hårdnande repressionen i delar av OSSE-regionen och dess konsekvenser för

säkerheten i Europa. Inför ministerrådsmötet i Basel i december 2014 lade EU, på svenskt initiativ, fram två förslag till ministerrådsbeslut om yttrandefrihet respektive förenings- och mötesfrihet. Dessa vann brett stöd i kretsen av deltagarländer, med över 40 medförslagsställare, men diskuterades inte i detalj i formella förhandlingsformat. Sverige och EU har också vid flera tillfällen lyft fram den oroande situationen för de mänskliga rättigheterna på Krim efter Rysslands olagliga annektering av den ukrainska halvön.

Civilsamhällets roll för att upprätthålla OSSE-åtagandena inom den mänskliga dimensionen, både inom OSSE-strukturerna och i deltagarländerna, är en viktig fråga för Sverige och EU. Sverige stödjer också civilsamhällets engagemang i OSSE-kontexten finansiellt. Sverige och EU motsätter sig försök från en del deltagande stater att kringskära civilsamhällets deltagande i OSSE-arbetet.

Vid ministermötet i Kiev 2013 fattades beslut som stärkte åtagandena vad avser religionsfrihet och romers rättigheter, medan konsensus inte kunde nås om säkerhet för journalister och rörelsefrihet. Året efter, vid ministermötet i Basel 2014, antogs endast en deklaration om antisemitism inom den mänskliga dimensionen, vilket avspeglar de politiska motsättningar som finns inom organisationen.

Det schweiziska ordförandeskapet prioriterade under 2014 arbetet mot tortyr och arrangerade ett möte på temat. Dock kunde deltagarländerna inte enas om det beslutsförslag om förebyggande av tortyr som det schweiziska ordförandeskapet lade fram vid ministermötet i Basel. Vidare tog det schweiziska ordförandeskapet initiativ till olika tematiska möten under året, då yttrandefrihet, mänskliga rättigheter i ekonomisk kris samt samarbete mellan OSSE:s institutioner, Europarådet och FN diskuterades. Även skydd av civilsamhällets försvarare av de mänskliga rättigheterna stod högt på dagordningen.

OSSE:s samtliga fältkontor har under perioden genomfört aktiviteter inom den mänskliga dimensionen. Härutöver har OSSE:s autonoma institutioner bedrivit ett omfattande arbete, genom exempelvis valövervakning, stöd till uppbyggande av demokratiska institutioner, insatser för att stärka respekten för mänskliga rättigheter, bekämpa intolerans och diskriminering samt för att stärka medie- och yttrandefrihet (se vidare avsnitt 4.3.2 och 4.3.3).

4.3.1 OSSE:s årliga översynskonferens om den mänskliga dimensionen

OSSE:s årliga översynskonferens om den mänskliga dimensionen (HDIM) syftar till att granska och diskutera i vilken grad deltagarstaterna uppfyller sina OSSE-åtaganden inom den mänskliga dimensionen. Eftersom OSSE:s åtaganden är politiskt bindande, saknas en juridisk verifieringsmekanism för att kontrollera efterlevnaden. Det årliga mötet, som samlar både regeringsföreträdare och civilsamhällesrepresentanter från hela regionen, är därför en viktig avstämningspunkt, där en öppen diskussion möjliggör politiskt ansvarsutkrävande.

Förhandlingarna om agendan för HDIM har de senaste åren varit svåra, vilket är ett uttryck för de politiska skiljelinjerna mellan

deltagarländerna. Inför 2014 års HDIM kunde dagordningen inte antas förrän två veckor före själva mötet. Också vad gäller formatet finns meningsskiljaktigheter. Ett antal deltagande stater vill se ett förkortat HDIM med begränsat deltagande från civilsamhället, medan bland annat Sverige och EU vill bevara nuvarande format och främst är intresserade av utökade mekanismer för uppföljning av HDIM:s rekommendationer.

Mötet 2014 slog rekord med över 1 200 deltagare, inklusive 700 från enskilda organisationer, och ett stort antal sidoevenemang. De mest välbesökta diskussionerna var de som handlade om yttrandefrihet, religionsfrihet samt tolerans och icke-diskriminering. Konflikten i Ukraina fortsatte att överskugga både formella och informella diskussioner.

I samband med HDIM 2014 arrangerade Sverige och ODIHR gemensamt ett seminarium om den svenska regeringens vitbok om övergrepp mot romer i Sverige. Tillsammans med ett antal likasinnade länder var Sverige också arrangör av ett sidoevenemang om yttrandefrihet och propaganda, mot bakgrund av Rysslands aggression mot Ukraina.

4.3.2 Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) inrättades 1992 och har i uppdrag att bistå deltagarstaterna 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 deltagarstaterna med att bygga upp och stärka demokratiska institutioner. Andra frågor som faller inom ODIHR:s breda mandat är jämställdhet, romers rättigheter, förenings- och mötesfrihet, religionsfrihet, rörelsefrihet, situationen för civilsamhällets försvarare av de mänskliga rättigheterna samt skyddet av de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism. Kontoret har cirka 130 anställda och har sitt säte i Warszawa.

Valövervakningsmissionerna, som utgör ett av OSSE:s mer synliga verksamhetsområden, samordnas av ODIHR och genomförs i samarbete mellan ODIHR och OSSE:s parlamentariska församling (OSSE PA), enligt ett samarbetsavtal från 1997. Vid ministermötet i Dublin 2012 meddelade OSSE PA:s ordförande Riccardo Migliori att samarbetsavtalet inte längre gällde, vilket ledde till en tid av försämrat arbetsklimat mellan OSSE PA och ODIHR. Samarbetet tycks nu fungera igen och ODIHR och OSSE PA gör återigen gemensamma uttalanden om bedömningarna från valövervakningsmissionerna.

Vid flera tillfällen har Ryssland, Azerbajdzjan och Vitryssland, stödda av ett antal OSS-länder, ifrågasatt ODIHR:s valövervakningsmetodologi och opartiskhet och menat att ODIHR agerar politiserat. Sverige och EU har varit tydliga i sitt stöd för ODIHR:s internationellt erkända valövervakningsmetodologi. Sverige bidrar också årligen till ODIHR:s valverksamhet genom att skicka svenska observatörer till valövervakningsmissionerna. Sverige bidrar även till ODIHR:s övriga projektverksamhet och har under perioden bland annat gett stöd till

ODIHR:s arbete för att utarbeta riktlinjer för förenings- och mötesfrihet. Skr. 2014/15:67
I juli 2014 löpte mandatet ut för den tidigare chefen för ODIHR, Janez Lenarcic från Slovenien. Han har ersatts av tysken Georg Michael Link.

4.3.3 Mediefrihetsrepresentanten

Mediefrihetsrepresentanten (RFoM) inrättades 1997 och har till uppgift att följa utvecklingen på mediefrihetsområdet i deltagarstaterna 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 problem inom dessa områden och hantera problemen i samarbete med deltagarstaterna, OSSE:s övriga institutioner och andra relevanta organ. Sverige och EU är tydliga i sitt stöd för RFoM:s mandat, som är flexibelt nog att möta såväl existerande som nya hot mot yttrande- och mediefriheten i OSSE-området, inklusive på internet. RFoM uppmärksammar tillkortakommanden i brev och offentliga uttalanden, rapporterar regelbundet till permanenta rådet, gör besök i de deltagande staterna och sammanställer publikationer och rekommendationer om yttrande- och mediefrihet i OSSE-området. Institutionen har ett femtontal tjänstemän och har sitt säte i Wien. Nuvarande RFoM, Dunja Mijatovic från Bosnien och Hercegovina, har ett förnyat mandat som löper ut 2016.

RFoM:s arbete fokuserar särskilt på frågor som rör säkerhet för journalister, pressfrihet och internetfrihet. Under 2013 och 2014 pekade RFoM återkommande på den oroande utvecklingen i flera OSSE-länder, där yttrande- och mediefriheten begränsas, inklusive på internet. RFoM uppmärksammade ett stort antal fall av våld mot journalister i OSSE-regionen, liksom flera fall där journalister har fängslats i strid med OSSE:s åtaganden om yttrande- och mediefrihet. Därtill har RFoM, mot bakgrund av den pågående säkerhetskrisen i regionen, uppmärksammat riskerna med statligt styrd propaganda och bristande medipluralism. Hon har också gett stöd till deltagarländer som avser reformera sin medielaigstiftning, bland annat genom rådgivning och juridiska analyser.

Sverige bidrog med såväl finansiella som personalmässiga resurser till RFoM under 2013 och 2014. Sverige gav bland annat stöd till institutionens flaggskeppsprojekt Open Journalism, som syftar till att säkerställa respekten för yttrande- och mediefrihet även i dagens förändrade medielandskap, där enskilda individer spelar en allt större roll, bland annat genom sociala medier.

5 Tvärdimensionella frågor

5.1 Människohandel

Sedan 2003 har OSSE-sekretariatets enhet mot människohandel i Wien en särskild representant för frågor som rör människohandel. Representantens uppgift är att bistå deltagande stater med genomförandet

av åtaganden och användning av rekommendationerna i OSSE:s handlingsplan för bekämpande av människohandel. Det ukrainska OSSE-ordförandeskapet 2013 valde att prioritera kampen mot människohandel, och i december 2013 kunde ett tilläggsdokument till handlingsplanen beslutas av ministermötet.

5.2 Jämställdhet

OSSE:s jämställdhetsarbete omfattar kvinnors politiska deltagande, våld mot kvinnor samt kvinnors situation i samband med väpnade konflikter. I det senare arbetet är genomförandet av UNSCR 1325 centralt. Sverige arbetar aktivt för att stärka OSSE:s roll på området, inom EU och tillsammans med Finland, Österrike och Turkiet.

Ramverken för jämställdhetsarbetet utgörs av handlingsplanen för jämställdhet som antogs 2004, ett ministermötesbeslut om kvinnor i konfliktförebyggande, krishantering och postkonflikthantering, som antogs 2005 baserat på ett svenskt initiativ, samt 2009 års ministermötesbeslut om kvinnors deltagande i det politiska livet. Jämställdhet var en prioriterad fråga för det schweiziska ordförandeskapet 2014 och vid ministermötet i Basel i december fattades ett beslut om att stärka OSSE:s arbete mot våld mot kvinnor, liksom ett intentionsbeslut om att utöka handlingsplanen för jämställdhet under 2015. Det är dock tydligt att det finns stora skillnader mellan deltagarstaterna i synen på jämställdhet.

På OSSE-sekretariatet finns en jämställdhetssektion som arbetar med verkställande av handlingsplanen, inte minst inom den militärpolitiska dimensionen. Även ODIHR arbetar med jämställdhetsfrågor, främst genom aktiviteter för att öka kvinnors politiska deltagande. Därtill arbetar OSSE med jämställdhetsfrågor genom sina fältmissioner. Avsevärda brister finns i det interna genomförandet av ramverken, inte minst när det gäller rekryteringen av kvinnor till chefsposter i organisationen.

6 Fältverksamhet

OSSE:s fältverksamhet är väl etablerad och utgör ett instrument som ger organisationen ett tydligt mervärde. De 15 fältmissionerna stödjer värdländerna i alla tre dimensioner av säkerhet på Västra Balkan, i Östeuropa inklusive Södra Kaukasien och i Centralasien. Under 2014 har också två mer specifika missioner upprättats till följd av konflikten i Ukraina: den särskilda observatörsmissionen i Ukraina och den mindre övervakningsmissionen vid två ryska gränsposteringar (se vidare avsnitt 3.2).

Fältnärvaron omnämns generellt som missioner, oavsett om dessa i mandaten betecknas som kontor, missioner, center eller projektsamordnare. Beslut om missionernas mandat fattas med konsensus och är inte sällan föremål för svåra förhandlingar. För svensk

del har det varit viktigt att missionerna kan verka fritt med flexibla mandat, inklusive vad gäller kontakter med civilsamhället, och inte minst inom den mänskliga dimensionen.

Under 2013 och 2014 kom OSSE:s fältnärvaro att ifrågasättas av några deltagande stater i OSSE. I Azerbajdzjan nedgraderades närvaron till en projektsamordnare den 1 januari 2014, enligt azerbajdzjanska önskemål, men först efter hårt motstånd från EU och USA. Detta har medfört kringskurna möjligheter för OSSE att verka i landet. En liknande utveckling har skett i Kazakstan. Under 2014 beslutade Kazakstan att avveckla OSSE:s lokalkontor i Almaty. Därtill drev Kazakstan, trots hårt motstånd från EU och USA, igenom ett beslut om nedgradering av närvaron i Astana till ett programkontor. Det finns en betydande risk att detta ska skapa en dominoeffekt, inte minst i andra centralasiatiska länder. Nedgraderingarna skedde trots att en majoritet inom OSSE ansåg att missionerna inte hade uppfyllt sina mandat, framför allt inom den mänskliga dimensionen.

Trots ansträngningar från det schweiziska OSSE-ordförandeskapet var det inte möjligt att under perioden återupprätta OSSE-närvaron i Georgien, då Ryssland inte medger missionen tillgång till hela landets territorium. 2013 inkom det nya deltagandelandet Mongoliet med en önskan om OSSE-fältnärvaro i landet. Detta önskemål har dock inte kunnat höras av OSSE, då det saknas konsensus för ett sådant beslut.

6.1 Västra Balkan

Sedan 1990-talet bedriver OSSE betydande fältverksamhet på västra Balkan, med totalt sex fältmissioner i Albanien, Bosnien och Hercegovina, Makedonien, Montenegro, Serbien och Kosovo. Under senare år har fokus kommit att riktas mot valövervakningsfrågor, rustningskontroll och förtroendeskapande arbete, snarare än krishanterings- och stabiliseringsinsatser. Dessutom har arbetet varit inriktat på frågor kring nationella minoriteter och rättsstatsfrågor, inklusive stöd till kapacitetsbyggande. Den första missionen upprättades 1992 i Makedonien och den senaste i Montenegro, i samband med landets självständighet 2006. Mandaten för de olika missionerna är anpassade till situationen i varje enskilt land och huvudsakligen inriktade på demokrati och institutionsbyggande.

Fältmissionen i Kosovo utgör en del av den internationella civila FN-närvaron och är med cirka 600 anställda OSSE:s största fältmission. Missionen, som inrättades 1999, har en hög grad av autonomi och uppgiften att ha en ledande roll i uppbyggandet av institutioner och demokrati samt mänskliga rättigheter i Kosovo. OSSE:s verksamhet lyfts i sammanhanget ofta fram som ett föredöme. Det gäller inte minst arbetet med stöd till genomförande av val.

6.2 Centralasien

Mellan 1994 och 2000 etablerade OSSE sin fältnärvaro i Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. OSSE verkar för att främja samarbete mellan länderna i Centralasien, genom exempelvis projekt om regional samordning och utbildning av personal för gräns- och tullbevakning samt narkotikaspaning. Sverige har lämnat ekonomiskt stöd till flera projekt i regionen. OSSE arbetar också med konfliktlösning i södra Kirgizistan efter de interetniska våldsamheterna mellan kirgiser och uzbekier år 2010. Den OSSE-ledda polisreformsinsatsen Community Security Initiative är fortsatt verksam i södra Kirgizistan. Vid sidan av konfliktlösning arbetar fältkontoret i Kirgizistan med gränsöverskridande vattenfrågor och polisreform.

OSSE:s fältkontor i Astana har under den aktuella perioden bland annat drivit verksamhet inom rättstatsreformer, antikorrupktion och mänskliga rättigheter. I Tadzjikistan har OSSE arbetat med gränsövervakning, antikorrupktion, mänskliga rättigheter och jämställdhet. I Uzbekistan verkar OSSE för narkotikabekämpning, antikorrupktion och antitraficking, och i Turkmenistan bland annat med förvaring av små och lätta vapen samt gränsövervakning.

6.3 Östeuropa och Södra Kaukasien

OSSE:s missioner i Armenien och Azerbajdzjan inrättades år 2000. De har till uppgift att bidra till genomförandet av OSSE-åtaganden i de tre dimensionerna i länderna. Missionen i Jerevan har ett brett mandat och arbetar bland annat med rättsliga reformer och kampen mot korrupktion. OSSE-närvaron i Baku, som nedgraderades den 1 januari 2014, har haft svårt att verka, men genomför aktiviteter som bland annat syftar till att motverka våld mot kvinnor och främja interreligiös tolerans.

Missionen i Moldavien inrättades 1993, med syfte att underlätta arbetet för en politisk lösning av konflikten om utbrytarregionen Transnistrien. Detta arbete har under perioden försvårats av allt större begränsningar från transnistrisk sida för missionen att röra sig fritt i utbrytarregionen. Härutöver har missionen under den aktuella perioden bland annat arbetat med att rapportera om utvecklingen på mediefrihetsområdet i Moldavien och bistå med expertis i frågor om människohandel liksom att stödja Moldaviens ansträngningar med att reformera rättssystemet.

OSSE:s närvaro i Ukraina etablerades 1994 och består sedan 1999 av ett kontor för projektsamordning. Kontorets övergripande uppdrag har fortsatt varit att stödja Ukrainas arbete med demokratisk utveckling och rättstatlighet samt främjande av mänskliga rättigheter, men arbetet har intensifierats under perioden, givet utvecklingen i landet. Kontoret arbetar även med ekonomiska och miljömässiga respektive militärpolitiska säkerhetsaspekter. Kontoret har under 2014 fått en mer betydelsefull roll, inklusive som språngbräda för den särskilda observatörsmissionen i Ukraina och som stöd för OSSE-institutionernas arbete i landet.

7 OSSE:s krishantering och de utdragna konflikterna

Skr. 2014/15:67

7.1 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. Vapenvilan trädde i kraft 1994 och har i princip respekterats, även om incidenter har förekommit. De senaste åren har dock en ökning av väpnade incidenter med dödlig utgång längs stilleståndslinjen noterats. Redan vid halvårsskiftet 2014 hade antalet döda och skadade nått högre siffror än totalt under 2013. Azerbajdzjans nedskjutning av en armenisk militärhelikopter i november 2014 beskrivs som den allvarligaste incidenten sedan vapenvilan slöts 1994.

Sedan 1992 verkar OSSE för en förhandlingslösning genom den så kallade Minskgruppen, som består av ett dussintal länder, däribland Sverige. Gruppens samordförande, Frankrike, USA och Ryssland, fungerar i praktiken som OSSE:s medlare. OSSE-ordförandeskapet har även en personlig representant för konflikten med kontor i Tbilisi. I dennes uppdrag ingår bland annat att övervaka vapenvilan samt skapa förtroende mellan parterna genom att upprätthålla kontakter med politiska och militära ledare.

Kärnfrågorna som behöver lösas rör främst Nagorno–Karabachs framtida status, säkerhetsgarantier för områdets armeniska befolkning, tillbakadragande av armeniska trupper från azeriskt territorium samt situationen för flyktingar och internflyktingar. I november 2013 möttes ländernas presidenter i Wien för första gången sedan januari 2012, och därefter följde möten i Sotji i augusti 2014, Wales i september 2014 och Paris i oktober 2014, vilket skapade förhoppning om att samtalen bar frukt och skulle leda till resultat. Nedskjutningen av en armenisk helikopter i november 2014 ledde dock till att relationerna omedelbart försämrades. Sverige har under perioden verkat för att EU mer aktivt ska stödja Minskgruppen i dess uppdrag att medla i konflikten.

7.2 Georgien

Efter kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 diskuterades olika aspekter av konflikten intensivt inom OSSE. Trots ansträngningar av det dåvarande grekiska OSSE-ordförandeskapet kunde ingen överenskommelse nås om en förlängning av mandatet för OSSE-missionen i Georgien och missionen stängdes 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 utan ett faktiskt erkännande från OSSE:s deltagarstater. Detta kunde inte accepteras av OSSE:s övriga deltagarstater, som underströk respekten för Georgiens suveränitet och territoriella integritet.

Georgien suspenderade 2009 Rysslands möjlighet att genomföra verifikationsbesök inom ramen för Wiendokumentet, och under 2012 suspenderade Georgien relationerna med Ryssland inom fördraget om observationsflygningar.

OSSE bidrar genom sitt samordförandeskap med FN och EU, inom ramen för de så kallade Genève-samtalen, till fortsatta samtal om konflikten. Trots regelbundna möten har man inte kommit närmare en lösning på konflikten. Ryssland har vidtagit flera destabiliserande åtgärder, inte minst i november 2014 då Rysslands inflytande över Abchazien fördjupades genom det så kallade rysk-abchaziska samarbetsavtalet, som från georgisk sida har tolkats som ett tydligt steg mot annektering. Under det schweiziska OSSE-ordförandeskapet 2014 återupptogs frågan om OSSE-närvaro i Georgien, men det har inte varit möjligt att komma vidare när det gäller möjligheten för OSSE:s aktörer att röra sig fritt över hela Georgiens territorium.

7.3 Transnistrien

Förhandlingarna för en fredlig lösning avseende den moldaviska utbrytarregionen Transnistrien genomförs i det så kallade 5+2-formatet, som inkluderar representanter för Moldavien, Transnistrien, Ryssland, Ukraina, OSSE, EU och USA. Mellan 2006 och 2011 ägde dock endast informella förhandlingar rum, på grund av Transnistriens vägran att delta i det formella formatet. Mot slutet av 2011 återupptogs formella förhandlingar. Med en ny regering i Moldavien och byte på ledarskapsposten i Transnistrien väcktes under 2012 förhoppningar om nya möjligheter till framsteg i förhandlingsprocessen. Förhandlingsrundor i 5+2-formatet har därefter hållits regelbundet, med fokus på förtroendeskapande åtgärder, dock utan att leda till betydelsefulla resultat. Vid ministermötena 2013 och 2014 lyckades OSSE:s deltagarstater endast enas om kortare uttalanden om 5+2-processen. Planerade förhandlingar ställdes in under andra halvan av 2014, då parlamentsval ägde rum i Moldavien. Preliminärt ska nya förhandlingsrundor äga rum i början av mars 2015.

OSSE:s deltagande stater

Skr. 2014/15:67

Bilaga 1

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

OSSE:s partnerstater

Afghanistan	Sydkorea
Algeriet	Thailand
Australien	Tunisien
Egypten	Japan
Israel	Jordanien
Marocko	

Stöd till OSSE under andra halvåret 2013 och verksamhetsåret 2014

Den svenska obligatoriska medlemsavgiften till OSSE uppgick till 39,9 miljoner kronor 2013 och 45,3 miljoner kronor 2014.

Utöver den svenska andelen av den ordinarie OSSE-budgeten har Sverige även bidragit genom att ställa personal till OSSE:s förfogande. Under andra halvåret 2013 och verksamhetsåret 2014 (under hela eller delar av perioden) har sammanlagt 34 svenska personer arbetat i OSSE:s institutioner, fältmissioner och sekretariat. 16 av dessa har deltagit i OSSE:s särskilda observatörsmission i Ukraina.

Därtill deltog Sverige under perioden med svenska observatörer i ODIHR:s valövervakningsmissioner i OSSE-regionen. Under det andra halvåret 2013 deltog sammanlagt 42 svenska observatörer vid valobservationer i Mongoliet, Azerbajdzjan, Georgien och Tadzjikistan. Under 2014 deltog sammanlagt 144 observatörer vid valobservationer i Makedonien, Ukraina, Turkiet, Bosnien-Hercegovina, Moldavien och Uzbekistan.

Sverige bidrog under andra halvan av 2013 och verksamhetsåret 2014 även finansiellt till OSSE:s extrabudgetära projektverksamhet, inklusive inom ramen för den verksamhet som bedrivs av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Stöd har bland annat utgått till OSSE:s särskilda observatörsmission i Ukraina, en översyn av situationen för de mänskliga rättigheterna i Ukraina, ODIHR:s arbete med att främja fria och rättvisa val, ODIHR:s projekt för att stödja förenings- och mötesfrihet i OSSE-regionen, stöd till civilsamhällets deltagande i OSSE-arbetet, projekt som syftar till att desarmera vapen, RFoM:s arbete för att säkerställa respekten för yttrande- och mediefrihet i OSSE-regionen samt polisreformer i Tadzjikistan.

Svensk personal ställd till OSSE:s förfogande under andra halvåret 2013 och verksamhetsåret 2014

Skr. 2014/15:67
Bilaga 3

Sverige har under andra halvåret 2013 och verksamhetsåret 2014 (hela eller delar av perioden) ställt personer med följande uppgifter till OSSE:s förfogande (inkluderar inte kontrakterade svenskar) vid fältmissioner och institutioner:

Fältmission

Kosovo	Arbetsområde Chef för regionalt center
Kosovo	Mänskliga rättigheter
Kosovo	Polis
Kirgizistan	Biträdande chef för OSSE:s fältkontor Bisjkek
Kirgizistan	Polis
Kirgizistan	Polis
Moldavien	Jämställdhet och antittrafficking
Montenegro	Polis
Serbien	Polis
Serbien	Polis
Tadzjikistan	Jämställdhet och antittrafficking
Tadzjikistan	Rättsliga och valreformfrågor
Tadzjikistan	Polis
Ukraina	Observatörer (15 st)
Ukraina	Rapportering i observatörsmissionen

Institution

RFoM, Wien	Arbetsområde Rådgivare
RFoM, Wien	Projekthandläggare
ODIHR, Warszawa	Mänskliga rättigheter
OSSE-sekretariatet, Wien	Jämställdhet
OSSE-sekretariatet, Wien	Policystöd

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden Å Romson, Y Johansson, M Johansson, K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Lövin

Regeringen beslutar skrivelse 2014/15:67 Verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under andra halvåret 2013 och helåret 2014