

# Regeringens skrivelse

## 1997/98:88

Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under 1997 Skr. 1997/98:88

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

*Lena Hjelm Wallén*

*Pierre Schori*  
(Utrikesdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för verksamheten i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under 1997. Arbetet i organisationen har, under det danska ordförandeskapet, dominerats av konkreta insatser på Balkan och i andra konfliktområden, samt av diskussioner rörande en europeisk säkerhetsstadga.

|   |  |    |
|---|--|----|
| 1 | Ministerrådsmötet i Köpenhamn.....   | 3  |
| 2 | OSSE:s verksamhet.....   | 4  |
|   | 2.1 OSSE:s instrument för konfliktförebyggande, krishantering,<br>fredsbevarande åtgärder och insatser i<br>återuppbyggnadsskedet efter en konflikt..... | 5  |
|   | 2.2 Minoritetskommisarierna.....   | 6  |
|   | 2.3 Valövervakning, mänskliga rättigheter och demokratibyggnad..   | 7  |
|   | 2.4 Rustningskontroll inklusive förtroende- och säkerhetsskapande<br>åtgärder .....  | 8  |
|   | 2.5 Den ekonomiska dimensionen .....   | 10 |
|   | 2.6 Frågan om en europeisk säkerhetsstadga och säkerhetsmodellen l   | 1  |
| 3 | Konkreta insatser.....   | 12 |
|   | 3.1 Baltikum.....  | 13 |
|   | 3.1.1 Estland .....  | 13 |
|   | 3.1.2 Lettland.....  | 13 |
|   | 3.2 Balkan .....   | 14 |
|   | 3.2.1 Bosnien-Hercegovina .....  | 14 |
|   | 3.2.2 Kroatien .....   | 14 |
|   | 3.2.3 Makedonien (den f.d. jugoslaviska republiken<br>Makedonien).....   | 15 |
|   | 3.2.4 Förbundsrepubliken Jugoslavien .....   | 15 |
|   | 3.2.5 Albanien.....  | 16 |
|   | 3.3 Tjetjenien.....  | 16 |
|   | 3.4 Ukraina.....   | 17 |
|   | 3.5 Moldova .....  | 17 |
|   | 3.6 Georgien.....  | 17 |
|   | 3.7 Tadzjikistan .....   | 18 |
|   | 3.8 Vitryssland.....   | 18 |
|   | 3.9 Nagorno-Karabach-konflikten och Minskgruppens arbete.....  | 19 |
|   | 3.10 Förbindelsekontoret för Centralasien.....   | 19 |
| 4 | OSSE:s parlamentariska församling.....   | 19 |
| 5 | OSSE:s samverkan med andra organisationer.....   | 20 |
|   | 5.1 EU och OSSE.....   | 20 |
|   | 5.2 OSSE och samverkan med FN och Europarådet.....   | 21 |
|   | 5.3 Kontakter med enskilda organisationer.....   | 21 |
| 6 | Budget .....   | 22 |
| 7 | OSSE — en framåtblick.....   | 22 |
| 8 | Förkortningar.....   | 23 |
| 9 | OSSE:s medlemsländer.....  | 25 |

# 1 Ministerrådsmötet i Köpenhamn

OSSE:s ministerråd samlades i Köpenhamn den 18-19 december 1997, vilket markerade slutet på det danska ordförandeskapet för organisationen.

Ministerrådet fattade sammanfattningsvis följande beslut:

- att anta riktlinjer för det fortsatta arbetet med att utarbeta en stadga för europeisk säkerhet,
- att fastställa tidpunkten för nästa OSSE-toppmöte senast i mars 1998, efter en utvärdering av stadgearbetet,
- att genomföra en översyn av OSSE-sekretariatets operativa kapacitet,
- att införa en särskild bidragsskala för stora OSSE-representationer och -projekt,
- att granska översynsmötena inom den mänskliga dimensionen, dvs. åtaganden som gäller frågor om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer,
- att utse en OSSE-representant för fria medier,
- att utse en samordnare för förhandlingar om regional rustningskontroll på Balkan, samt, att som ordförandeland för år 1999 välja Norge.

Frågan om riktlinjer för det fortsatta arbetet med stadgan för europeisk säkerhet var central under ministerrådets möte. Sverige ägnade under förhandlingen betydande uppmärksamhet åt försvaret av rätten till fritt säkerhetspolitiskt vägval. Det slutliga resultatet av riktlinjearbetet får anses ha stärkt OSSE. Ett viktigt bidrag var att den tidigare till den mänskliga dimensionen begränsade "interventionsrätten" - dvs att det inte är en stats ensak hur den uppfyller sina åtaganden, utan en angelägenhet för alla - utvidgades till att gälla samtliga åtaganden inom OSSE.

Förhandlingarna om upprättandet av en stadga om europeisk säkerhet kommer att fortsätta under 1998. Avsikten är att stadgan skall antas vid ett toppmöte. Huvudskälet till att skjuta upp beslutet om tidpunkten för detta toppmöte till slutet av mars 1998, var att det behövs ytterligare överläggningar för att nå enighet om mötet skall ligga före eller efter NATO:s toppmöte i april 1999. Turkiet har erbjudit sig att vara värdland.

Ett annat viktigt område som behandlades vid ministerrådsmötet rörde OSSE:s interna funktionssätt. Beslut fattades, efter hårda förhandlingar, om en särskild bidragsskala för finansiering av större representationer och projekt. Denna bidragsskala skall tillämpas för särskilt dyra OSSE-insatser, och innebär att ekonomiskt starkare deltagarstater tar på sig ett ökat betalningsansvar. I gengäld skall den nya bidragsskalan väsentligen minska behovet av frivilliga bidrag, något som varit mycket arbetskrävande och medfört stor osäkerhet om tillgängliga resurser. Den nya bidragsskalan gäller fram till år 2001. En grundlig översyn av den reguljära bidragsskalan skall också genomföras. Dessutom fattade ministerrådet beslut om att göra en översyn av sekretariatets operativa

kapacitet, dvs. dess förmåga att stödja ordförandeskapet och olika fältinsatser. Skr. 1997/98:88

Beslut fattades även om att organisationen skall se över hur övervakningen av medlemsländernas genomförande av åtagandena inom den mänskliga dimensionen skall kunna stärkas.

En påtaglig framgång var att Vitryssland, strax före mötets inledning, undertecknade det avtal som avser de praktiska villkoren för en OSSE-närvaro i Minsk. I ordförandeskapets årliga redogörelse lämnades en utförlig beskrivning av de konflikter där OSSE är aktivt.

Ministerrådets beslut, fattat i enlighet med Daytonavtalet, att utse en samordnare för förhandlingarna om regional rustningskontroll på Balkan innebär ett startskott för dessa förhandlingar. De kommer att äga rum inom OSSE:s ram och syftar till att nå fram till ett separat avtal för rustningskontroll i Balkanregionen.

Det kan noteras att OSSE:s samarbetspartners i Medelhavsregionen och observatörländerna Japan och republiken Korea också deltog i ministerrådsmötet.

Danmark, vars ordförandeskap allmänt bedömts ha varit mycket framgångsrikt, lämnade vid årsskiftet över ordförandeklubban till Polen. Ur nordiskt perspektiv är det viktigt att notera att trojkan under 1998 består av Danmark, Polen och Norge.

## 2 OSSE:s verksamhet

Det breda säkerhetsbegrepp, d.v.s. att säkerheten inklusive såväl militära aspekter som frågor om mänskliga rättigheter, demokrati och ekonomi, som OSSE verkar utifrån möjliggör för organisationen att på ett flexibelt sätt ingripa i alla typer av konflikter, oberoende av deras orsak. OSSE har visat sig ha särskild förmåga att agera inom konfliktförebyggande, politisk krishantering samt försoningsinsatser och återbyggnad av samhällsfunktioner efter en kris. Huvuddelen av OSSE:s verksamhet utgörs idag av konkreta konflikthanteringsinsatser.

Även i det nya OSSE är rustningskontrollen av central betydelse. En modernisering av de centrala överenskommelserna om europeisk rustningskontroll (CFE och Wiendokumentet) håller på att förhandlas fram.

Normbildningsarbetet har av hävd stått i centrum för OSSE. Under senare tid har fokus förskjutits från utveckling av nya åtaganden till åtgärder som syftar till att förbättra efterlevnaden av de normer och principer som redan existerar. Det arbete med en ny s.k. säkerhetsstadga (avsnitt 2.6) som nu inletts har dock en viktig normutvecklande aspekt.

## 2.1 OSSE:s instrument för konfliktförebyggande, krishantering, fredsbevarande åtgärder och insatser i återuppbyggnadsskedet efter en konflikt

Skr. 1997/98:88

OSSE har under 1990-talet utvecklat en rad instrument för förebyggande åtgärder, krishantering och insatser efter konflikter. Detta har medfört att de instrument som står till buds successivt kan anpassas för att svara mot behovet i varje enskilt fall. Sverige ser det som ytterst angeläget att bevara och tillvarata de möjligheter som medges genom denna flexibilitet. Erfarenheten har också visat att det är flexibiliteten, i kombination med OSSE:s mandat att hantera alla aspekter på säkerheten och medlemsstaternas erkännande av att säkerheten är en gemensam angelägenhet, som ger organisationen möjligheter att agera i olika situationer.

Ordförandelandet svarar för den politiska ledningen av OSSE och kan därmed spela en aktiv roll i alla stadier av en konflikt, antingen genom att agera i eget namn eller genom att utnyttja de instrument som står till dess förfogande.

Ett viktigt instrument för ordförandeskapet är möjligheten att utse en s.k. personlig representant. Personliga representanter som under senare år fått särskild uppmärksamhet är förre spanske premiärministern González i Federala Republiken Jugoslavien, respektive Österrikes förre förbundskansler Vranitzky i Albanien. I dessa båda fall har insatserna haft hög profil och följts av betydande mediabevakning. Instrumentet med en personlig representant kan dock även utnyttjas för s.k. tyst diplomati.

Ordförandeskapet har också befogenhet att på eget initiativ sända ut en undersökningsgrupp för att granska en viss situation och inhämta faktaunderlag inför kommande beslut.

Permanentet rådet är OSSE:s beslutsfattande organ, som sammanträder varje vecka i Wien. Det består av medlemsländernas ambassadörer till OSSE och kan i princip behandla alla situationer som på något sätt berör säkerheten i regionen. Permanentet rådet kan fästa uppmärksamheten på förhållanden som varit föremål för diskussion och sätta politisk press på berörda parter att följa de åtaganden som staterna gjort inom ramen för OSSE. Detta är en viktig princip inom OSSE, och grundar sig på medlemsstaternas erkännanden av staters rätt till insyn i andra staters interna förhållanden.

Minoritetskommisariaten är ett väl utnyttjat och framgångsrikt instrument för att förebygga olika former av minoritetskonflikter. Hans verksamhet behandlas utförligt nedan (avsnitt 2.2).

Den verksamhet som bedrivs av Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) syftar också till att förebygga konflikter (avsnitt 2.3).

OSSE har idag olika typer av långtidsrepresentationer. Genom lokal närvaro har representationerna möjlighet att löpande och nära följa utvecklingen på plats samt, vid behov, agera snabbt (kapitel 3).

OSSE kan själv besluta, utan mandat från FN, att ge mandat till en fredsbevarande insats under förutsättning att den inte innehåller fredsframtvängande element. Något sådant beslut har ännu inte fattas.

Däremot har ett omfattande planeringsarbete utförts för att förbereda en eventuell fredsbevarande operation i Nagorno-Karabach.

Stabilitetspakten i OSSE är en mekanism för regionala åtgärder som syftar till att stärka goda grannskapsförbindelser över nationsgränserna inom en region. Inom ramen för denna finns två s.k. regionala bord, ett för Östersjöregionen och ett för Central- och Östeuropa. Idag bedrivs dock inget aktivt arbete inom ramen för dessa bord. Ett liknande initiativ har tagits beträffande Balkan, men möten och diskussionerna kring detta initiativ äger rum utanför OSSE:s ram, tills dess att frågan om Förbundsrepubliken Jugoslaviens ställning i organisationen lösts.

I OSSE finns också en förliknings- och skiljedomstol, med säte i Genève. Stater som ratificerat "Konventionen om förlikning och skiljedom inom OSSE" kan hänskjuta mellanstatliga tvister, som inte lösts inom rimlig tid, till domstolen. Stater som genom skiljedomsförfarande önskar lösa en mellanstatlig tvist kan till domstolen lämna in en gemensam ansökan. Konventionen är det enda OSSE-dokument som är juridiskt bindande. Sverige är depositarie för konventionen då den antogs 1992 i Stockholm när det svenska ordförandeskapet i ESK inleddes. Idag har 23 länder ratificerat konventionen, men domstolen har ännu inte utnyttjats.

## 2.2 Minoritetskommissarien

Då de enskilda ländernas politik gentemot sina nationella minoriteter har stor betydelse för stabilitet och säkerhet tillsatte OSSE 1992 en Högkommissarie för nationella minoriteter (High Commissioner on National Minorities, HCNM). Dennes uppdrag är varken att föra minoriteters talan eller att skydda enskilda individer, utan att förebygga konflikter. Minoritetskommissarien skall söka dämpa motsättningar i frågor som rör nationella minoriteter och som annars skulle riskera att trappas upp till en konflikt.

Den nuvarande minoritetskommissarien är den förre nederländske utrikesministern Max van der Stoel, vars andra mandatperiod löper ut hösten 1998. Hans verksamhet inriktar sig huvudsakligen på ett tiotal länder, i vilka frågor rörande olika slags minoriteter är särskilt angelägna. Under 1996 och 1997 besökte han bl.a. Albanien, Estland, Förbundsrepubliken Jugoslavien, Kazakstan, Kirgizistan, Kroatien, Lettland, Makedonien, Slovakien, Ukraina och Ungern. Minoritetskommissarien diskuterade vid dessa besök bl.a. medborgarskapsfrågor och minoritetsspråkens ställning med regeringsrepresentanter. Han har t.ex. även arrangerat rundabordssamtal med företrädare för minoritetsgrupper och myndigheter. En enkät om minoritetsspråkens ställning spreds på kommissariens initiativ under 1997, i syfte att få en jämförande bild av minoritetsspråkens ställning i medlemsländerna.

Kommissarien ägnade vidare särskild uppmärksamhet åt frågan om medborgarskap för statslösa barn i Estland och Lettland, liksom åt andra frågor rörande den ryskspråkiga befolkningen i dessa länder. Vid besök i

Kroatien diskuterades hur myndigheter tillämpar lagar och internationella överenskommelser om bl.a. flyktingars rätt att återvända. Skr. 1997/98:88

Den nuvarande minoritetskommissariens tre ledord är opartiskhet, konfidentialitet och samarbete. Genom sina tysta men effektiva arbetsmetoder har han på ett ytterst förtjänstfullt sätt bidragit till att lösa problem med anknytning till nationella minoriteter. Hans verksamhet har tydliggjort OSSE:s roll som konfliktlösare.

## 2.3 Valövervakning, mänskliga rättigheter och demokratibyggnad

Främjandet av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter har satt sin prägel på OSSE:s verksamhet alltsedan Helsingforsakten 1975. OSSE:s kontor i Warszawa för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) spelar med sitt huvudansvar för arbetet inom den mänskliga dimensionen, dvs. respekten för demokrati, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna, en viktig roll vid valövervakning. Att regelbundet hålla fria och demokratiska val och att inbjuda till övervakning är grundläggande åtaganden inom OSSE. Valövervakning på plats ger möjlighet till en god insyn i hur medlemsländerna efterlever sina åtaganden, och ger organisationen ett underlag för att rekommendera eller anpassa olika stödåtgärder

I maj tillträdde schweizaren Gérard Stoudmann som ny chef för ODIHR. Stoudmann lät omorganisera kontoret i syfte att tydligare fokusera dess arbete på valövervakning och konkreta fältprojekt.

Under året ledde ODIHR valövervakningen vid ett tiotal val. Den ojämförligt största insatsen genomfördes i samband med valen i Bosnien-Hercegovina i september. Därutöver anordnade ODIHR under året även valövervakning i bl.a. Albanien, Bulgarien, Kroatien, den serbiska republiken inom Bosnien-Hercegovina (Republika Srpska) samt i delrepublikerna Serbien och Montenegro i Förbundsrepubliken Jugoslavien.

ODIHR har utvecklat ett ramverk för samordning av internationella valövervakningsinsatser genom att bl.a. erbjuda gemensam briefing till observatörer. Kontoret har vidare publicerat en handbok för valövervakning som innehåller konkreta anvisningar om hur valövervakning lämpligen skall organiseras och hur valobservatörer bör uppträda. Enligt det nya synsättet på valövervakning som introducerades vid Budapestmötet 1994 räcker det inte att övervaka valförrättningen på själva valdagen, utan övervakningen bör även omfatta förberedelserna inför valen och tiden närmast efter valen.

ODIHR samarbetar med en lång rad internationella organisationer vid valövervakningsinsatser. I september slöts ett avtal med OSSE:s parlamentariska församling som innebar gemensamma valövervakningsinsatser och gemensamma uttalanden om valens genomförande. ODIHR har även inlett ett samarbete med IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

ODIHR:s roll har i ökande utsträckning inneburit samarbete med myndigheterna i det land där val skall hållas. Kontoret erbjuder hjälp med alla frågor kring hållandet av val. Det gäller även medverkan vid uppföljning av valresultaten.

ODIHR fungerar som kontaktpunkt för enskilda organisationer. Händelserna i Albanien föranledde omfattande insatser för att bl.a. skapa lokala nätverk för enskilda organisationer. Kontoret genomförde under 1997 utbildningsprogram riktade till bl.a. statstjänstemän och enskilda organisationer i främst central- och östeuropeiska länder.

ODIHR svarade för OSSE:s översynsmöte inom den mänskliga dimensionen som ägde rum i Warszawa i november. Hur medlemsländerna förmådde leva upp till gjorda åtaganden om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatliga principer blev föremål för en noggrann genomgång under det tre veckor långa mötet.

Vid mötet föreslogs att man skulle se över formen för översynsmötena. Med anledning av detta beslöt ministermötet i Köpenhamn att ge Permanenta rådet i uppdrag att utarbeta nya former för översynsmötena. ODIR har föreslagit att ett kortare möte i Warszawa skulle kunna kompletteras av regelbundna möten rörande mänskliga rättigheter i Wien.

Mediafrågor är ytterligare ett område inom vilket ODIHR är verksamt bl.a. genom att sprida information och hålla konferenser. Stöd ges till nationella institutioner för mänskliga rättigheter och en särskild verksamhet för minoritetsgrupperna romer och sinter bedrivs.

I ljuset av den betydelse som medier har i demokratiseringsprocesser beslutade OSSE-toppmötet i Lissabon 1996 även att tillsätta en särskild representant för mediafrågor. Mandatet utarbetades under 1997 och vid ministermötet i Köpenhamn utsågs den tyske förbundsdagsledamoten Freimut Duve till OSSE:s förste mediarepresentant. Mediarepresentanten skall granska hur medlemsländerna respekterar media- och yttrandefriheten och ha möjlighet att agera skyndsamt när dessa friheter kränks.

Genom Daytonavtalet tillfördes OSSE flera uppgifter i Bosnien-Hercegovina med anknytning till mänskliga rättigheter och demokratibyggnad. Enligt Daytonavtalet skall OSSE, förutom att övervaka valprocessen även utöva tillsyn över respekten för mänskliga rättigheter och ge råd vid utformningen av ny lagstiftning. Genom att stödja lokala enskilda organisationer främjas den civila återuppbyggnaden. OSSE ger även stöd till de tre ombudsmän för mänskliga rättigheter som skall utreda klagomål i hela landet och utsåg 1996 en internationell ombudsman för mänskliga rättigheter i Bosnien-Hercegovina.

## 2.4 Rustningskontroll inklusive förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder

Rustningskontroll, inklusive förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, utgör en central del av OSSE:s verksamhet och har en grundläggande betydelse för det konfliktförebyggande arbetet och för säkerheten i

Europa. Under årens lopp har ett antal överenskommelser framförhandlats inom detta område. De viktigaste av dessa är avtalet om begränsning av konventionella stridskrafter i Europa (det s.k. CFE-avtalet), Open Skies-avtalet, Wiendokumentet 1994 om säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder, samt den s.k. uppförandekoden (Code of Conduct on Politico-Military Aspects on Security). CFE- och Open Skies-avtalen omfattar idag endast de stater som är medlemmar av NATO och de som ingick i den numera upplösta Warszawapakten.

I januari 1997 inleddes förhandlingar om en modernisering av CFE-avtalet. Målet med moderniseringen är att anpassa avtalet till dagens säkerhetspolitiska situation. En viktig aspekt i detta sammanhang är den förestående NATO-utvidgningen, då denna utvidgning kommer att medföra att stater från f.d. Warszawapakten ansluter sig till NATO, vilket rubbar balansen i det ursprungliga CFE-avtalet. I juli hade man lyckats nå fram till en överenskommelse rörande vissa grundläggande element, vilket kan ses som en viktig etapp i förhandlingsarbetet. Överenskommelsen innebär att avtalets syfte att begränsa innehavet av tung krigsmateriel (stridsvagnar, pansarskyttefordon, artilleri, attackhelikoptrar och stridsflygplan) består. Detsamma gäller de genomgripande informations- och verifikationsregimerna. Den viktigaste förändringen är att den bipolära strukturen, som var utformad för det kalla krigets alliansstruktur, tas bort och i stället ersätts med ett system av nationella begränsningar för innehav av tung krigsmateriel. Förutom dessa begränsningar tillkommer även ett system av territoriella tak som medger en begränsad stationering av materiel på andra staters territorium. NATO och NATO:s medlemsstater har deklarerat vilka militära nedskärningar man är villiga att åta sig inom ramen för avtalet, medan andra stater, däribland Ryssland, ännu inte uttalat sig i frågan.

De fortsatta förhandlingarna väntas bli besvärliga och den ursprungliga tidsgränsen på 18 månader kommer troligen inte att kunna hållas. De två svåraste frågorna rör framtiden för de s.k. flankbegränsningarna och balansen mellan stabilitet och militär flexibilitet. Den första frågan är särskilt viktig för Sverige då den direkt påverkar den ryska militära närvaron i vårt närområde. Sverige deltar inte i förhandlingarna, men kommer även fortsättningsvis att följa förhandlingsarbetet noggrant. Det är angeläget att flankbegränsningarna i sak består i det omförhandlade avtalet.

Avsikten är att det moderniserade CFE-avtalet skall öppnas för deltagande av nya stater. Sverige kommer att ta ställning till frågan om eventuell anslutning när det omförhandlade avtalet föreligger.

Open Skies-avtalet ger de deltagande staterna rätt att genomföra omfattande spaningsflygningar över varandras territorier. Avtalet, som skrevs under 1992, har ännu inte trätt i kraft då det inte ratificerats av tillräckligt antal stater. Utsikterna för ett ikraftträdande har dock ökat under 1997. De ratifikationer som återstår är i första hand de av Rysslands respektive Ukrainas parlament. Trots att avtalet ännu inte är formellt giltigt, sker redan ett omfattande samarbete i enlighet med avtalets principer. Bland annat har flygningar genomförts över f.d. Jugoslavien i syfte att stödja genomförandet av Daytonavtalets

bestämmelser om rustningskontroll. Avtalet har alltså redan visat sig vara ett viktigt förtroendeskapande instrument. Sverige är observatör och kan söka anslutning till avtalet när detta träder i kraft.

Under 1997 har Säkerhetsforum, den del av OSSE där de militära frågorna behandlas, beslutat att modernisera 1994 års Wiendokument. Detta blir sannolikt den största moderniseringen av dokumentet sedan det kalla krigets slut. Syftet är att stärka öppenheten, förutsägbarheten och samarbetet med hänsyn till den förändrade säkerhetsbilden i Europa. Realförhandlingar kommer att påbörjas under 1998 och Sverige kommer att delta aktivt i dessa. Ett stort antal förslag föreligger. Bland dessa märks stärkande av dokumentets tillämpning i kris, införande av marina åtgärder och öppenhet om militär infrastruktur.

OSSE:s s.k. uppförandekod antogs vid toppmötet i Budapest 1994. Den är ett normverk som förutom att behandla mellanstatliga förhållanden, också ställer långtgående krav på relationerna mellan försvarsmakt och civilt samhälle. Koden bygger såväl på FN-principer som på åtaganden inom OSSE och ställer bl.a. krav på demokratisk kontroll av försvarsmakter och på utbildning i krigets lagar. Uppförandekoden har kanske sin största betydelse för de länder i Central- och Östeuropa som är på väg att ställa sina försvarsmakter under demokratisk ledning.

Under 1997 har Säkerhetsforum genomfört ett första uppföljningsmöte kring tillämpningen av uppförandekoden. Mötet visade att flertalet deltagande stater fäster stor vikt vid koden. Sverige spelar genom att arrangera och delta i internationella seminarier, bl.a. i Baltikum, en aktiv roll i detta sammanhang.

Genomförandet av överenskomna åtgärder har kontinuerligt diskuterats i Säkerhetsforum. Liksom tidigare år finns allvarliga brister. Sverige har under året genomfört ett framgångsrikt program för att stödja de baltiska staternas förmåga att efterleva bestämmelserna.

Sverige var under 1997, liksom tidigare år, en av de mest aktiva staterna när det gäller tillämpningskontrollen av Wiendokumentet. Under året genomfördes fem utvärderingsbesök och fyra inspektioner i syfte att verifiera lämnad information.

## 2.5 Den ekonomiska dimensionen

OSSE:s ekonomiska dimension omfattar samarbete i ekonomiska frågor, vetenskap, teknik och miljö. Organisationens femte ekonomiska forum ägde rum i Prag i juni 1997 på temat "Marknadsekonomin och rättssamhället". De aspekter som främst belystes gällde de legala strukturernas betydelse för den ekonomiska utvecklingen, respektive deras betydelse för säkerhet och stabilitet. Under det pågående mötet bildade företrädare för den privata sektorn den fristående Europeiska affärskongressen (European Business Congress, EBC).

Under maj 1997 har det i Skopje anordnats ett seminarium på temat "Miljövänlig varaktig utveckling i sydöstra Europa" samt ett i Almaty i oktober som var en regional uppföljning av årets forum om betydelsen av

ett på lagstiftning grundat regelverk för den ekonomiska och sociala reformprocessen i övergångsekonomierna.

Permanent rådet fastställde hösten 1997 mandatet för en samordnare för verksamhet inom OSSE:s ekonomiska dimension och detta bekräftades vid ministermötet i Köpenhamn. Den amerikanske diplomaten Tom Price utsågs i januari 1998 till ekonomisk samordnare. Samordnaren skall öka OSSE:s möjlighet att bevaka ekonomiska, sociala och miljömässiga säkerhetsaspekter. Han skall hålla regelbundna kontakter med t.ex. Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken och FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE). Den ekonomiske samordnaren skall bl.a. använda sig av fältkontorens rapportering för sin analysverksamhet och bidra till de årliga utvärderingarna av den ekonomiska och sociala utvecklingen i OSSE-området. Han skall även hålla nära kontakt med den parlamentariska församlingens ekonomiska utskott.

## 2.6 Frågan om en europeisk säkerhetsstadga och säkerhetsmodellen

Vid toppmötet i Budapest 1994 fattade OSSE beslut om att påbörja arbetet med en allomfattande säkerhetsmodell för det 21:a århundradet. Tanken var att inleda en process inom ramen för vilken man ville tydliggöra OSSE:s roll och diskutera hur organisationen skulle kunna möta nya hot och utmaningar. Förslaget kom från Ryssland, som bl.a. eftersträvade att ge OSSE en överordnad roll i den europeiska säkerhetsstrukturen. Vidare ville man på rysk sida göra de politiska åtagandena inom ESK/OSSE juridiskt bindande.

Dessa ryska tankar vann inte gehör i medlemskretsen. Säkerhetsmodellarbetet har samtidigt av stora västeuropeiska länder, i första hand Frankrike och Tyskland, uppfattats som ett sätt att balansera NATO-utvidgningen med en vidareutveckling av OSSE och det alleuropeiska samarbetet. Detta synsätt ligger också bakom beslutet vid ministerrådet i Köpenhamn om riktlinjer för utarbetandet av en europeisk säkerhetsstadga.

Många länder, däribland Sverige, intog länge en avvaktande attityd till tanken på en ny stadga eftersom de såg en risk att tidigare, framförallt i Parisstadgan, gjorda OSSE-åtaganden skulle kunna urholkas. Det svenska förhandlingsarbetet under hösten präglades därför av arbetet att värna om dessa åtaganden, inte minst principen om staters rätt att fritt välja säkerhetspolitisk väg.

Beslutet i Köpenhamn återspeglar väl svensk syn. Det kan i detta sammanhang noteras att beslutet i Köpenhamn talar om en "dokumentstadga". Denna skrivning är en kompromiss mellan olika viljor om resultatets förmodade betydelse för OSSE. För enkelhetens skull används i denna skrivelse beteckningen säkerhetsstadga eller stadga.

Stadgan skall bidra till att stärka OSSE:s förmåga att verka som regional organisation i enlighet med FN-stadgans kapitel VIII. Den skall vara ett politiskt dokument som skall vidareutveckla de normer och

principer som hittills antagits inom OSSE. Av särskild vikt är härvid de deltagande staternas rätt att fritt välja sina säkerhetsarrangemang samt synen på enskilda staters åtaganden som en gemensam angelägenhet för alla medlemsstater. Stadgearbetet skall omfatta samtliga OSSE:s verksamhetsområden

Inom ramen för arbetet med stadgan finns ett av EU utarbetat s.k. plattformsbegrepp (Platform for Cooperative Security). I korthet innebär detta att OSSE skall stärka sitt samarbete med andra säkerhetsorganisationer i Europa. Samarbetet skall bedrivas på jämställd fot och med sådana organisationer vars medlemsstater individuellt och kollektivt åtagit sig att följa OSSE:s principer. OSSE:s ordförandeskap kommer i sitt arbete att ge särskild prioritet åt utvecklingen av plattformen.

Förra året inbjöd OSSE:s ordförande till ett möte i Wien mellan OSSE, NATO, EU, Europarådet, VEU och OSS. Mötet var ett exempel på det slags samverkan som EU förordar i sitt plattformsförslag. Avsikten är att genom informationsutbyte och samverkan bilda ett nätverk i vilket organisationerna ömsesidigt stöder varandra.

### 3 Konkreta insatser

Fältrepresentationerna är, sedan verksamheten inleddes 1992, ett av OSSE:s viktigaste instrument. Dessa representationer skall på ett flexibelt sätt arbeta inom ramen för organisationens kompetens med att försöka förebygga tvister och konflikter, värna om respekt för de mänskliga rättigheterna, medla i redan uppkomna konflikter och medverka i återuppbyggnadsarbetet sedan konflikter upphört.

Varje representation har ett individuellt utformat mandat för sin verksamhet. Permanenta rådet fattar beslut om mandatets innehåll och utformning. I vissa fall är mandatet utformat i syfte att ge representationerna i uppgift att främja samförstånd mellan olika grupper, och därigenom förebygga tvister (Estland, Lettland och Ukraina). I andra fall har uppdraget varit att bistå i förhandlingar om vapenstillestånd och fred såsom i Tjetjenien. För vissa långtidsrepresentationer, såsom de i Kroatien och Bosnien-Hercegovina, har uppgiften att på bred front medverka i återuppbyggnadsinsatser efter en konflikt. Idag görs den största insatsen i Bosnien-Hercegovina, men representationen i Kroatien kommer, bl.a. då den från FN övertagit nya uppgifter, att inom kort sysselsätta flest antal utsända internationella tjänstemän.

Rapporteringen från representationerna skall ske regelbundet. Representationscheferna rapporterar direkt till OSSE-ordföranden och sekretariatet i Wien för vidarebefordran till medlemsstaterna. Representationscheferna besöker också Wien regelbundet för att avrapportera direkt till permanenta rådet.

För närvarande verkar OSSE-representationer i 12 länder. Representationerna samarbetar nära med bl.a. OSSE:s minoritetskommissarie (HCNM), kontoret för demokratiska institutioner

### 3.1 Baltikum

Representationernas verksamhet i Estland och Lettland skiljer sig väsentligt från de i Balkan. Det rör sig inte om krishantering och konfliktlösning utan om en förebyggande insats avsedd att underlätta integrationen av de stora ryskspråkiga befolkningsgrupperna.

#### 3.1.1 Estland

OSSE-representationen har sitt huvudkontor i Tallinn. Då den ryskspråkiga andelen av befolkningen är stor i Narva och Jöhvi/Kohtla-Järve, har man även där upprättat mindre filialkontor. Representationens verksamhet är främst inriktad på att främja de olika folkgruppernas integration genom att bidra till ökad förståelse dem emellan. Representationen upprätthåller kontakt med nationella och lokala myndigheter, i synnerhet de som ansvarar för medborgarskapsfrågor, invandring, språkfrågor och sociala frågor. Kontakter upprätthålls även med politiska partier, fackföreningar och massmedia.

Representationen har främst inriktat sig på frågor om medborgarskap, uppehållstillstånd och främlingspass. Under 1997 har samarbetet med enskilda organisationer utvidgats. Bl.a. har man under året arrangerat flera seminarier. Representationen låg bakom ett projekt finansierat av Norge, där 100 barn från det till stor del ryskspråkiga Narva fick bo med estniska familjer under två veckor. Vidare initierades en konferens med 200 deltagare vid den estnisk-ryska gränsen. Representationen samarbetade även med minoritetskommissarien vid genomförandet av seminarier om bl.a. utbildning och integration.

En särskild OSSE-representant, med ett eget mandat, arbetar med frågor kring de kvarvarande ryska militärpensionärerna och officerarna, och är knuten till representationen.

#### 3.1.2 Lettland

Representationens kontor ligger i Riga. Verksamheten vänder sig huvudsakligen till den ryskspråkiga befolkningsgruppen och omfattar bl.a. frågor om medborgarskap och uppehållstillstånd. Dess mandat omfattar även hjälp med genomförandet av de överenskommelser som Lettland och Ryssland nått rörande pensionerade ryska officerare bosatta i Lettland. OSSE deltar även i inspektionsregimen för avvecklingen av den ryska strategiska radarstationen i Skrunda.

Verksamheten under 1997 har huvudsakligen inriktats på medborgarskapsfrågor, språkfrågor, naturaliseringsprocessen och utfärdandet av främlingspass. Representationen har följt utvecklingen och bistått de lettiska myndigheterna med rådgivning om utformningen av

relevant lagstiftning samt om dess tillämpning. Råd och stöd ges även till enskilda. Skr. 1997/98:88

## 3.2 Balkan

Krishantering och konfliktlösning på Balkan utgör numera OSSE:s mest omfattande uppgift. Organisationen ägnar en betydande del av sina resurser åt detta område.

### 3.2.1 Bosnien-Hercegovina

OSSE:s ministerråd beslutade i december 1995 att med hänvisning till fredsavtalet från Dayton upprätta en representation i Bosnien-Hercegovina. Den växte snabbt till OSSE:s största. I fredsuppgörelsen tilldelades organisationen en central roll i återuppbyggnadsprocessen. Genom detta kom Bosnienrepresentationen att få stor betydelse för OSSE:s utveckling till en operativ organisation med betydande fältinsatser.

Mandatet för OSSE-representationen i Bosnien-Hercegovina anger tre verksamhetsinriktningar: övervakning av allmänna val, rustningskontroll-åtgärder och mänskliga rättigheter. För de två förstnämnda är OSSE huvudansvarig och för mänskliga rättigheter delar OSSE ansvaret med flera andra mellanstatliga och enskilda organisationer.

Även om den militära delen av fredsuppgörelsen från Dayton i huvudsak efterlevts, är det politiska läget i Bosnien-Hercegovina osäkert. I Republika Srpska har den utdragna politiska krisen och klyftan mellan de olika fraktionerna i maktkampen utgjort ett hot mot Daytonprocessen och ytterst riskerat att äventyra Bosnien-Hercegovina som statsbildning.

Den tvååriga mandatperioden, som följt 1996 års allmänna val i Bosnien-Hercegovina, är snart slut, och i september 1998 är det dags för nya val på alla nivåer. Dessförinnan skall, enligt Daytonavtalet, en ny vallag antas och en permanent valkommission, som efterträdare till den provisoriska, utses. Allt talar för att OSSE kommer att spela en betydande roll även vid dessa val, trots att detta inte uttryckligen föreskrivs i Daytonavtalet.

### 3.2.2 Kroatien

OSSE-representationen i Kroatien inrättades 1996, efter en utdragen förhandling med värdlandet om mandatet. Förutom huvudkontoret i Zagreb och två filialkontor i Vukovar och i Knin, finns ett stort antal mindre fältkontor. Representationens arbete är främst inriktat på flykting-, minoritets- och mänskliga rättighetsfrågor. Av central betydelse är att mandatet även ger representationen i uppgift att tillse att åtaganden om återflyttning av såväl serber som kroater till de platser de bebodde före kriget följs (s.k. tvåvägsåtervändande).

Representationens roll förändrades märkbart då mandatet för FN:s närvaro i östra Slavonien löpte ut i januari 1998. OSSE:s mandat för Kroatien utvidgades och organisationen övertog en del FN-uppgifter. En väsentlig skillnad mellan OSSE:s och UNTAES:s mandat är att det förra omfattar hela landet.

För att kunna ansvara för de utökade uppgifterna beslutade OSSE i juni 1997 att avsevärt förstärka representationen i Kroatien. Från att ha sysselsatt 14 internationellt rekryterade tjänstemän, utvidgas bemanningen på representationen till maximalt 250 tjänstemän. Av dessa är för närvarande tio svenskar. För första gången innehåller representationen ett civilpoliselement. Detta element består av 15 polismän, däribland en svensk. En större komponent civilpolis avses tillföras OSSE-representationen under 1998.

### **3.2.3 Makedonien (den f.d. jugoslaviska republiken Makedonien)**

Sedan 1992 har OSSE en representation i Makedonien. Dess främsta syfte var ursprungligen att förhindra spridningen av den jugoslaviska konflikten även till detta land.

OSSE-representationen söker idag primärt att främja en dialog i syfte att försöka dämpa motsättningarna och förebygga interna konflikter främst mellan befolkningsmajoriteten och den albanska minoriteten. Även OSSE:s särskilde minoritetskommisarie (High Commissioner on National Minorities, HCNM) Max van der Stoep har genom sitt arbete bidragit till ansträngningarna att minska de etniska spänningarna. OSSE har i Makedonien främjat att högre undervisning även bedrivs på det albanska språket.

Förhållandet mellan folkgrupperna i Makedonien står under stark påverkan av förhållandena i Kosovo. Represenationen följer därför även utvecklingen i Kosovo.

### **3.2.4 Förbundsrepubliken Jugoslavien**

Sedan 1992 har Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ) varit avstängd från deltagande i OSSE:s möten, även om landet kvarstår i medlemskretsen.

I samband med valmanipulationerna och de omfattande folkliga protesterna i Jugoslavien under vintern 1996-1997 inbjöd regeringen, efter upprepade propåer, en OSSE-delegation att besöka landet. Den förre spanske premiärministern Gonzàles utsågs till personlig representant för OSSE:s ordförandeskap och fick i uppdrag att leda delegationen. Resultatet av besöket blev att Gonzàles lämnade en rad rekommendationer avsedda dels att rättmätigt återbörda valsegern till oppositionen, dels bidra till demokratiseringsprocessens i landet. Bland rekommendationerna märks förslag till grundläggande förändringar i valsystemet, domstolsväsendets oberoende samt mediareformer. I syfte att

underlätta genomförandet av rekommendationerna erbjöds Jugoslavien tekniskt bistånd från OSSE. Skr. 1997/98:88

Det internationella samfundet har under det senaste året betonat vikten av att rekommendationerna genomförs fullt ut och omsätts i konkreta demokratiserande åtgärder. Hittills har myndigheterna inte kunnat uppvisa några entydigt positiva resultat vad gäller demokratisering, något som bl.a. konstaterats av OSSE:s valobservatörer. Det finns även internationella krav på att ge OSSE-representationen tillstånd att få återuppta verksamheten i Kosovo, Sandzjak och Vojvodina.

Innan FRJ uppfyller Gonzàles rekommendationer och OSSE-representationen kan börja verka är det inte troligt att frågan om FRJ:s status i OSSE får en lösning. Sverige har drivit en linje som innebär att när dessa villkor är uppfyllda bör Jugoslavien snarast möjligt inta en plats som medlem i OSSE.

Under 1997 utsågs Max van der Stoep till ordförandeskapets personlige representant för Kosovo. Det dröjde dock fram till januari 1998 innan han för första gången kunde besöka landet.

Frågan om Kosovos ställning inom FRJ och situationen för den albanska befolkningsmajoriteten i området är centrala för en stabil utveckling i regionen. Det internationella samfundet anser att lösningen på dessa frågor är beroende av en demokratisk utvecklingen i hela Jugoslavien.

### **3.2.5 Albanien**

Den akuta krisen i Albanien våren 1997 ledde till att OSSE:s ordförande utsåg Österrikes f.d. förbundskansler Franz Vranitzky till sin personlige representant i Albanien. I denna egenskap var Vranitzky sammanhållande inte bara för OSSE:s utan även för andra internationella insatser i Albanien. OSSE:s engagemang ledde kort därefter till att en representation upprättades i Tirana.

Representationen har till uppgift att i samverkan med andra internationella organ bistå Albanien med bl.a. arbete för demokratisering och efterlevnad av mänskliga rättigheter, och förberedelser för de allmänna valen. Den skall även undersöka möjligheterna att övervaka återlämnande av vapen. Särskilt intressant är att OSSE i Albanien fått till uppgift att samordna de internationella insatserna, vilket man bl.a. gjorde under valen i Albanien.

### **3.3 Tjetjenien**

Orsaken till upprättandet av OSSE-representationen i Tjetjenien, som fått beteckningen "stödgrupp", var kriget i denna ryska delrepublik. Ryssland hade utsatts för stark kritik av OSSE-staterna för urskillningslös våldsanvändning och anklagades bland annat för att inte ha efterlevt OSSE:s uppförandekod, som slår fast vissa principer för militär våldsanvändning. Stödgruppen upprättades i april 1995 och Sverige vill se

en fortsatt OSSE-närvaro. OSSE deltog genom stödgruppen aktivt i förhandlingarna om utarbetandet av ett fredsavtal. Skr. 1997/98:88

Stödgruppen deltog vidare i nära samarbete med tjetjenska myndigheter i organisationen av president- och parlamentsvalen i Tjetjenien i januari 1997 och ansvarade för samordningen av den internationella valövervakningen.

Den allvarliga säkerhetssituationen i Tjetjenien med bl.a. kidnappningar av utlänningar har gjort det omöjligt för humanitära hjälpsorganisationer att verka i området.

### 3.4 Ukraina

Under 1950-talet fördes Krimhalvön över från Ryska rådsrepubliken till Ukraina. Sedan Ukraina blev självständigt, har den ryska befolkningen på Krim strävat efter att halvön skall återförenas med Ryssland.

OSSE-representationen i Ukraina upprättades sommaren 1994 med kontor både i Kiev och på Krimhalvön. Dess främsta uppgift är att följa förhandlingarna om Krim status. Representationen bevakar också utvecklingen beträffande de mänskliga rättigheterna, tillämpningen av den nya författningen, medborgarskapsfrågan och mediafrihet. Allt mer uppmärksamhet ägnar representationen åt situationen för de återvändande krimtatarer som tidigare deporterats.

### 3.5 Moldova

I Moldova strävar två regioner efter större självständighet: området som bebos av gagauz-minoriteten och den självutnämnda transnistrisk republiken med främst ryssar och andra ryskspråkiga. I Transnistrien finns också delar av den ryska 14:e armén fortfarande kvar tillsammans med en fredsbevarande styrka bestående av ryska, moldaviska och transnistrisk trupper. Förutom de kvarvarande ryska soldaterna finns även stora lager av vapen och ammunition som skall bortföras eller förstöras på plats. Trots ryska åtaganden har denna process ännu inte påbörjats.

Sedan 1993 har OSSE en representation i Moldova. Den försöker medverka till en varaktig politisk lösning av konflikten om Transnistrien, baserad på territoriell integritet för Moldova och viss autonomi för Transnistrien.

Representationen har även ägnat uppmärksamhet åt frågor om mänskliga rättigheter, samt skol- och språkfrågor.

### 3.6 Georgien

På georgiskt territorium pågår två större konflikter. Abchasien i väster och Syd-Ossetien i norr har i flera år strävat efter självständighet från Georgien, vilket lett till väpnade konflikter. Striderna har förorsakat stora flyktingströmmar och mycket mänskligt lidande. Stridshandlingar i egentlig mening pågår inte längre, men konflikterna är fortfarande olösta.

Det internationella samfundet försöker utarbeta hållbara politiska lösningar, i vilka både Abchasien och Syd-Ossetien ges viss autonomi men Georgiens territoriella integritet bevaras. OSSE har framförallt engagerat sig för att finna en lösning på konflikten i Syd-Ossetien, medan FN har motsvarande roll i Abkhasienkonflikten.

OSSE har en representation i Tbilisi sedan december 1992. Den är vid sidan av representationen i Bosnien-Hercegovina den enda OSSE-representation som står i nära kontakt med men också övervakar en fredsbevarande styrka från OSS. Representationen söker vidare främja förhandlingarna mellan parterna i konflikten om Syd-Ossetien i syfte att nå en fredlig lösning. Dess mandat täcker även övriga delar av Georgien.

FN och OSSE driver gemensamt ett kontor för mänskliga rättigheter i Suchumi i Abkhasien.

### 3.7 Tadzjikistan

Inbördeskriget i Tadzjikistan har krävt närmare 50 000 dödsoffer. Ingen varaktig fred har ännu uppnåtts, men eldupphör råder och en fredsöverenskommelse undertecknades i juni 1997. Genomförandet av denna har dock visat sig vara en besvärlig process och säkerhetsläget i landet är fortsatt prekärt.

Sedan 1994 har OSSE en representation i Tadzjikistans huvudstad Dusjanbe. Huvuduppgifterna är att främja dialog och förtroende mellan olika grupper, att uppmuntra respekt för mänskliga rättigheter och att stödja upprättandet av demokratiska institutioner. Representationen skall också bevaka efterlevnaden av åtaganden inom den mänskliga dimensionen.

När FN:s flyktingkommissariat lämnade vissa områden i Tadzjikistan fick OSSE-representationen även i uppgift att följa människorättsläget för återvändande flyktingar och tvångsförflyttade personer i syfte att underlätta deras återintegration i tadjjikiska samhället.

### 3.8 Vitryssland

OSSE:s senast upprättade representation är den i Vitryssland. Efter långvariga förhandlingar med värdlandet om OSSE:s närvaro kunde representationen inleda sitt arbete i februari 1998.

De förändringar av konstitutionen som var resultatet av den folkomröstning som genomfördes i maj 1996 gjorde det möjligt för presidenten, Alexander Lukasjenko, att skaffa sig synnerligen vidsträckt maktbefogenheter. Han gavs t.ex. möjlighet att upplösa det i demokratisk ordning valda parlamentet och att direkt därefter utse en ny nationalförsamling. De omfattande oegentligheter som föregått valet fick till följd att det internationella samfundet inte erkände valresultatet. I stället betraktas 1994 års författning såsom fortsatt giltig.

Sedan 1996 har det politiska klimatet i Vitryssland gradvis försämrats. Medlemmar av oppositionen och företrädare för oberoende medier har

utsatts för förföljelse. En av representationens prioriteringar är kontakter med mänskliga rättighetsorganisationer och enskilda organisationer. Skr. 1997/98:88

### 3.9 Nagorno-Karabach-konflikten och Minskgruppens arbete

Nagorno-Karabach är en enklav i det muslimskt dominerade Azerbajdzjan med i huvudsak armenisk kristen befolkning. Konflikten har pågått sedan slutet av 1980-talet, med stort mänskligt lidande som följd.

Sverige ingår i den s.k. Minskgruppen, som är ett särskilt forum knutet till OSSE inrättat 1992 för hantering av konflikten om Nagorno-Karabach. Sedan våren 1996 är USA, Ryssland och Frankrike tillsammans ordförande för Minskgruppen. 1994 uppnåddes, under svenskt ordförandeskap, en vapenvila som i stort sett iakttas sedan dess. De tre samordförandena presenterade 1997 ett förslag till fredsplan för konflikten, som dock ännu inte accepterats av samtliga parter.

Det förtjänar att nämnas att Nagorno-Karabach-konflikten är den enda konflikt i vilken möjligheten till en fredsbevarande OSSE-insats på allvar diskuterats. Vid OSSE-sekretariatet i Wien har upprättats ett embryo till militär ledningsfunktion (High Level Planning Group, HLPG), där för övrigt flera svenska officerare under årens lopp tjänstgjort.

### 3.10 Förbindelsekontoret för Centralasien

OSSE driver vid sidan av sina långtidsrepresentationer även ett regionalt förbindelsekontor för Centralasien, beläget i Uzbekistans huvudstad Tasjkent. Kontoret spelar en viktig roll för att stödja integrationen av de nya centralasiatiska länderna i organisationen och genom att sprida kunskaper om de åtaganden som medlemskapet innebär. Förbindelsekontoret arrangerade under 1997 bland annat kurser och konferenser om ämnen som mänskliga rättigheter, miljövård m.m. Inför 1998 har ODIHR utarbetat ett program med en rad projekt i de centralasiatiska länderna, bl.a. utbildning i valadministration inför de kommande valen i regionen.

## 4 OSSE:s parlamentariska församling

Den parlamentariska församlingen är fristående i förhållande till OSSE:s övriga institutioner. Församlingens talman deltar dock numera regelbundet i möten med OSSE:s trojka på utrikesministernivå i syfte att förbättra informationsflödet mellan de två organen. Församlingens 315 ledamöter kan fatta majoritetsbeslut och omfattas alltså inte av OSSE:s konsensusregel.

1997 års möte med OSSE:s parlamentariska församling ägde rum i Warszawa i juli. Mötet antog en deklaration med rekommendationer inom OSSE:s tre huvudområden politik och säkerhet, ekonomi och miljö samt

demokrati och mänskliga rättigheter. Vidare antogs en resolution till stöd för fredlig lösning av Abchasienkonflikten och ett uttalande av kvinnliga parlamentariker om kvinnor och arbetslöshet.

Ett svenskt initiativ resulterade i att församlingen slog fast att våldtäkt i väpnade konflikter är en grov krigsförbrytelse. Förslaget hade lagts fram av ordföranden i riksdagens OSSE-delegation Viola Furubjelke (s) och antogs enhälligt såsom ett separat kapitel i slutdeklarationen från mötet.

Riksdagsledamoten Helena Nilsson (c) är vice ordförande i församlingens utskott för ekonomi- och miljöfrågor för perioden 1996-1998.

Församlingens talman, spanjoren Ruperez, ledde en delegation till Turkiet för samtal om MR-frågor. Den svenska riksdagsledamoten Göran Lenmarker (m) ingick i delegationen.

Den parlamentariska församlingens nästa möte äger rum i juli i Köpenhamn.

## 5 OSSE:s samverkan med andra organisationer

### 5.1 EU och OSSE

Europeiska unionen är en av de mer framträdande aktörerna i OSSE. Den är även en viktig samarbetspartner för organisationen. Samarbetet rörande OSSE-frågor inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) är väl etablerat sedan många år, och utvecklas kontinuerligt. EU-länderna möts varje månad i Bryssel för att med representanter från huvudstäderna diskutera aktuella frågor. Därutöver träffas representanter för EU:s delegationer till OSSE i Wien regelbundet, oftast flera gånger i veckan, på olika nivåer. Syftet med dessa samråd är att komma fram till en gemensam uppfattning inom EU-kretsen. Rustningskontrollfrågorna i OSSE är dock, förutom frågor relaterade till den s.k. uppförandekoden, inte föremål för EU-samordning.

EU-länderna har också regelbundna samråd med de länder som har associeringsavtal med unionen. Dessa samråd, som äger rum både i Bryssel och i Wien, är viktiga. Erfarenheten har visat att EU:s förslag på området bör vara väl förankrade hos associeringsländerna om de skall kunna antas av alla OSSE:s medlemsstater. De två ländergrupperna utgör nästan hälften av medlemmarna i OSSE. Under året har EU-trojkan i Wien också börjat genomföra regelbundna möten med EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein. Trojkan sammanträder även regelbundet med Ryssland och USA.

Under år 1997 har diskussionerna inom EU främst rört utarbetandet av konkreta förslag till arbetet med säkerhetsstadgan och behandlingen av regionala frågor, i synnerhet utvecklingen och inriktningen av OSSE:s engagemang i Albanien, Kroatien, Bosnien-Hercegovina och Vitryssland. EU bidrog till OSSE:s insats för lokalvalen i Bosnien-Hercegovina

genom en gemensam aktion (enligt art. J.3 FEU), i vilken man ställde ett större antal valövervakare till förfogande.

Vid diskussioner i Permanenta rådet i Wien är huvudregeln att planerade anföranden skall vara gemensamma för EU. Om tidsramen medger hålls även samråd med associeringsländerna, så att de har möjlighet att ansluta sig.

## 5.2 OSSE och samverkan med FN och Europarådet

Erfarenheterna från fältet har visat att samarbetet mellan olika organisationer är ett villkor för att förebyggande insatser, krishantering och återuppbyggnadsinsatser efter en kris skall ha önskad verkan.

Att OSSE är en regional organisation enligt FN-stadgans Kapitel VIII innebär att organisationen på det regionala planet kan komplettera FN-insatser, eller bidra med alternativ till sådana. På svenskt initiativ ingicks 1993 ett ramavtal om närmare samarbete mellan FN och OSSE. I enlighet med avtalet genomför bl.a. organisationernas generalsekreterare regelbundna möten. I Kroatien har OSSE för första gången direkt övertagit vissa uppgifter som tidigare åvilade FN. OSSE och FN har i Georgien ett gemensamt kontor som arbetar för att främja respekten för mänskliga rättigheter.

OSSE och Europarådet har båda till uppgift att främja mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Det gäller således att genom samverkan mellan organisationerna på bästa sätt utnyttja respektive organisations möjligheter att stödja en långsiktig demokratibyggnad i Europa. Möten hålls varje halvår mellan OSSE och Europarådet, i vilka såväl ordförandena som generalsekreterarna deltar. För att på bästa sätt utnyttja existerande resurser och undvika dubbelarbete är det av största vikt att organisationerna kan samarbeta väl ute på fältet. Arbetet kring valövervakning, där båda organisationerna varit engagerade, har visat på behovet av såväl politisk som praktisk samordning. Under det senaste året har samordningen mellan OSSE och Europarådet i samband med konkreta insatser fungerat allt bättre. Organisationerna har tillsammans bl.a. anordnat gemensamma seminarier i de nya medlemsstaterna. Intensiva diskussioner pågår om hur samarbetet skall kunna byggas ut ytterligare.

OSSE-representationen i Albanien fungerade som samordnare för de internationella insatserna. Detta är ett praktiskt exempel på att OSSE kan spela en viktig roll som samordnare mellan en rad internationella organisationer. Gemensamma projekt med EU-kommissionen, Röda korset och olika FN-organ diskuteras för Centralasien, Armenien, Georgien och Azerbajdzjan.

## 5.3 Kontakter med enskilda organisationer

Enskilda organisationer (Non-governmental organisations, NGO:s) har spelat en viktig roll inom OSSE alltsedan Helsingforsprocessen under 1970-talet. Genom sin verksamhet har de bidragit till att främja

demokrati och mänskliga rättigheter i medlemsländerna. De enskilda organisationerna har möjlighet att delta vid större möten och seminarier inom ramen för OSSE. I Sverige har ett särskilt nätverk bildats av enskilda organisationer med intresse för OSSE:s verksamhet.

Vid översynsmötet i november i Warszawa deltog ett hundratal enskilda organisationer och gav värdefulla synpunkter på förhållandena i medlemsländerna. Vid samma möte hölls ett nordiskt anförande, i vilket de nordiska länderna uppmärksammade FN:s arbete för att stödja försvarare av mänskliga rättigheter. Sverige välkomnar särskilt den tonvikt som ODIHR lägger vid enskilda organisationer.

## 6 Budget

De fastställda ordinarie budgetarna inom OSSE är sammantaget i storleksordningen 500 miljoner kronor, varav den svenska andelen är cirka 15 miljoner kronor. Därtill tillkom under 1997 frivilliga bidrag till valfonderna för valen i Bosnien-Hercegovina respektive Kroatien om 15 miljoner kronor, kostnader för svenska delar av de gemensamma valövervakningsinsatserna på cirka 12 miljoner kronor, kostnader för personal som Sverige ställer till OSSE:s förfogande om cirka åtta miljoner kronor, samt cirka fem miljoner kronor för andra insatser. Bortsett från utrikesförvaltningens egna kostnader är därmed Sveriges bidrag till OSSE:s verksamhet för närvarande i storleksordningen 55 miljoner kronor per budgetår.

## 7 OSSE — en framåtblick

Utmaningarna framöver för OSSE blir såväl av operativ som principiell och normativ natur. Organisationen har, som redan poängterats, en unik kompetens och en växande erfarenhet vad gäller tidig förvarning, konfliktförebyggande insatser, icke-militär krishantering, återuppbyggnad samt stöd för att upprätta demokratiska institutioner. Den snabba tillväxten av fältverksamheten under senare år har emellertid tydliggjort behovet av fortsatta förstärkningar. Åtskilligt talar dessutom för att krav kommer att ställas på omfattande OSSE-insatser på Balkan och i OSS-staterna under de kommande åren.

Ministerrådsmötet i Köpenhamn fattade flera beslut med syfte att stärka OSSE. Dels förbättrades den operativa förmågan, dels tillfördes organisationen nya instrument. Till de sistnämnda hör den nye mediarepresentanten och den ekonomiske samordnaren. Beslutet om att se över formerna för översynen av hur medlemsländerna följer sina åtaganden beträffande mänskliga rättigheter och demokratiska principer innebär ett nytänkande vad gäller arbetsformerna inom den mänskliga dimensionen. Likaså togs ytterligare beslut rörande pragmatisk samverkan med andra säkerhetsorganisationer (den s.k. plattformen).

Samtliga frågor som nämnts ovan kommer att prioriteras av det polska ordförandeskapet under 1998. Särskild vikt synes Polen lägga vid den mänskliga dimensionen.

Det nordiska samarbetet fortsätter att vara centralt. Under 1998 kommer de nordiska länderna att gemensamt ta fram förslag till hur OSSE kan stärkas ytterligare vad avser sekretariatets förmåga att stödja ordförandeskapets och representationernas arbete.. Det starka nordiska/östersjöinslaget i ordförandetrojkan under åren 1997-1999 ger mycket goda möjligheter för Sverige att agera.

På det normativa området utgör beslutet i Köpenhamn om riktlinjer för en ny säkerhetsstadga grunden för det fortsatta arbetet. De försök som gjordes inför Köpenhamn att urholka centrala principer, såsom rätten till fritt säkerhetspolitiskt vägval, understryker vikten av fortsatt vaksamhet från svensk sida.

Även rustningskontrollfrågorna lyfts nu fram i OSSE efter en tid i skymundan. Wiendokumentet blir föremål för en relativt omfattande översyn. CFE, som är löst knutet till OSSE, utgör ett centralt inslag i den europeiska säkerhetsstrukturen. Resultatet av de pågående förhandlingarna om en modernisering av CFE-avtalet blir av stor betydelse också för de länder som inte deltar.

Fortfarande ser medlemsländerna i alltför hög utsträckning OSSE:s operativa och normativa verksamhet som två från varandra skilda spår. Avgörande för organisationens utvecklingen blir hur man lyckas samordna dessa, samtidigt som man bygger ut samverkan med andra organisationer.

I arbetet med organisationens allsidiga utveckling spelar EU en central roll. Unionens utrikes- och säkerhetspolitiska samverkan har vad gäller OSSE-frågor nått längre än på andra områden.

OSSE utgör även framgent ett nödvändigt kitt i den framväxande europeiska säkerhetsstrukturen, inte minst i ljuset av den utveckling som äger rum inom NATO och EU. Den ryska ambitionen att göra organisationen överordnad andra kommer dock inte att förverkligas. Men inte heller kan OSSE enbart utgöra ett pragmatiskt instrument för konfliktförebyggande insatser och för krishantering på fältet. OSSE måste framöver förbli ett alleuropeiskt forum för dialog om säkerhet i dess vidaste bemärkelse. Samtidigt framstår uppgiften att bistå medlemsländerna att uppfylla de grundläggande principerna om demokrati och mänskliga rättigheter som allt viktigare.

## 8 Förkortningar

|     |   |
|-----|---|
| APC | Atlantic Partnership Council (Atlantiska partnerskapsrådet) |
| CFE | Conventional Armed Forces in Europe                         |
| CIS | Commonwealth of Independent States                          |

|       |   |
|-------|---|
|       | (jfr OSS)   |
| CoE   | Council of Europe (Europarådet, ER)   |
| CPC   | Conflict Prevention Centre (Centrum för att förebygga konflikter)   |
| CSBM  | Confidence- and Security-Building Measures (förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder)                                 |
| CSCE  | Conference on Security and Co-operation in Europe (jfr ESK)   |
| CSO   | Committee of Senior Officials   |
| ECE   | Economic Commission for Europe (FN:s ekonomiska kommission för Europa)  |
| ECMM  | European Community Monitoring Mission (EU:s övervakningsorganisation i det före detta Jugoslavien)                      |
| ER    | Europarådet (jfr CoE)   |
| ESK   | Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (Europeiska säkerhetskonferensen, jfr CSCE)                              |
| EU    | Europeiska Unionen, European Union  |
| FSC   | Forum for Security Co-operation (OSSE:s säkerhetsforum)   |
| HCNM  | High Commissioner on National Minorities (OSSE:s minoritetskommissarie)   |
| HD    | Human Dimension of the OSCE (OSSE:s mänskliga dimension)  |
| HLPG  | High Level Planning Group (militär stabsgrupp i Wien för planering av fredsbevarande insats i Bosnien-Hercegovina)      |
| NACC  | North Atlantic Co-operation Council   |
| NATO  | North Atlantic Treaty Organisation  |
| NGO   | Non-Governmental Organisation (enskild organisation)  |
| NPMS  | Non-Participating Mediterranean States  |
| ODIHR | Office for Democratic Institutions and Human Rights (kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter) |
| OSCE  | Organisation for Security and Co-operation in Europe (jfr OSSE)   |
| OSS   | Oberoende staters samvälde (jfr CIS)  |
| OSSE  | Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (jfr OSCE)   |
| PC    | Permanent Council (Permanenta rådet)  |
| PFF   | Partnerskap för fred (jfr PFP)  |
| PFP   | Partnership for Peace (jfr PFF)   |
| SC    | Senior Council (Höga rådet)   |
| UNDP  | United Nations Development Programme (FN:s utvecklingsprogram)  |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for  |

|        |  |                 |
|--------|--|-----------------|
| UNTAES | Refugees (FN:s flyktingkommissarie)<br>United Nations Transitional Administration<br>for Eastern Slavonia, Baranja and Western<br>Sirmium (FN:s övergångsadministration för<br>östra Slavonien, Baranja och västra<br>Sirmium) | Skr. 1997/98:88 |
| VEU    | Västeuropeiska unionen (jfr WEU)   |                 |
| WEU    | Western European Union (jfr VEU)   |                 |

## 9 OSSE:s medlemsländer

|              |   |
|--------------|---|
| Albanien     | Makedonien (den f.d. jugoslaviska<br>republiken Makedonien) |
| Andorra      | Malta   |
| Armenien     | Moldova   |
| Azerbajdzjan |   |

|   |                |
|---|----------------|
| Belgien   | Monaco         |
| Bosnien-Hercegovina   | Nederländerna  |
| Bulgarien   | Norge          |
| Canada  | Polen          |
| Cypern  | Portugal       |
| Danmark   | Rumänien       |
| Estland   | Ryssland       |
| Finland   | San Marino     |
| Frankrike   | Schweiz        |
| Förenta Staterna  | Slovenien      |
| Georgien  | Slovakien      |
| Grekland  | Spanien        |
| Heliga Stolen   | Storbritannien |
| Irland  | Sverige        |
| Island  | Tadzjkistan    |
| Italien   | Tjeckien       |
| Jugoslavien (den socialistiska<br>federativa republiken Jugoslavien)* | Turkiet        |
| Kazakstan   | Turkmenistan   |
| Kirgizistan   | Tyskland       |
| Kroatien  | Ukraina        |
| Lettland  | Ungern         |
| Liechtenstein   | Uzbekistan     |
| Litauen   | Vitryssland    |
| Luxembrug   | Österrike      |

<sup>1</sup> Den socialistiska federativa republiken Jugoslavien avstängdes 1992 från att delta i OSSE:s möten.

## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsrådet .....

---

Regeringen beslutar skrivelse 1997/98:88 Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under 1997