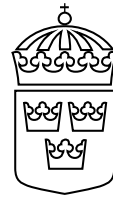


Regeringens skrivelse

2021/22:170



Sveriges ordförandeskap i Organisationen för
säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under
2021

Skr.
2021/22:170

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2022

Magdalena Andersson

Ann Linde
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under 2021 då Sverige var organisationens ordförande.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Utvecklingen i OSSE under ordförandeskapsåret 2021	3
1.2	Svenska prioriteringar under ordförandeskapsåret	4
2	OSSE:s ministerrådsmöte i Stockholm	5
2.1	Textförhandlingar inför ministerrådsmötet	5
2.2	Mötets genomförande	6
3	Arbetet i OSSE:s tre dimensioner	8
3.1	Den militärpolitiska dimensionen	8
3.2	Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen	12
3.3	Den mänskliga dimensionen	13
3.4	OSSE:s förliknings- och skiljedomstol	17
3.5	Referensrådet för kvinnor, fred och säkerhet	17
3.6	Unga, barn och säkerhet	18
4	Regionala frågor	18
4.1	Den rysk-ukrainska konflikten	19
4.1.1	Redogörelse för konflikten	19
4.1.2	Ordförandens hantering av konflikten	20
4.2	Hanteringen av de utdragna konflikterna	22
4.2.1	Nagorno-Karabach	22
4.2.2	Georgien	23
4.2.3	Transnistrien	23
4.3	Övriga kriser	24
4.3.1	Belarus	24
4.3.2	Tadzjikistan och Kirgizistan	24
4.3.3	Afghanistan	25
4.4	OSSE:s fältverksamhet	25
4.4.1	Sydöstra Europa och västra Balkan	25
4.4.2	Centralasien	26
4.4.3	Östeuropa och södra Kaukasien	26
5	Mötesverksamhet i Wien	27
5.1	OSSE:s mötesstruktur i Wien	27
5.2	Svenskt genomförande av möten i Wien	28
6	Förhandling om OSSE:s budget och arbetet i budgetkommittén	29
Bilaga 1	OSSE:s deltagande stater och partnerstater	31
Bilaga 2	Det svenska OSSE-ordförandeskapets särskilda och personliga representanter	32
Bilaga 3	Viktigare möten och konferenser	34
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022	36

1 Inledning

1.1 Utvecklingen i OSSE under ordförandeskapsåret 2021

Den 1 januari 2021 tog Sverige över ordförandeskapet i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och utrikesminister Ann Linde axlade rollen som ordförande. Det svenska ordförandeskapet invigdes den 14 januari vid årets första möte i det permanenta rådet (PC). Där presenterade utrikesministern det svenska ordförandeskapsprogrammet som innehöll de svenska prioriteringarna för ordförandeskapsåret (se avsnitt 1.2).

Under det svenska ordförandeskapsåret präglades OSSE:s verksamhet av de utdragna konflikter som alltjämt pågår i regionen, av uppkomna kriser men även av den demokratiska tillbakagången och det pågående undergrävandet av OSSE:s åtaganden inom den mänskliga dimensionen i delar av OSSE-området. Den pågående ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim fortsatte under året att utmana den europeiska säkerhetsordningen. Att bidra till konfliktlösning har stått högt upp på Sveriges agenda som ordförande. Sverige har agerat aktivt genom att vidta åtgärder då spänningar i regionen uppstått.

Spänningarna mellan vissa av de deltagande staterna i OSSE har inte enbart påverkat konfliktområdena utan även försvårat det löpande arbetet i Wien där OSSE har sin hemvist, då beslut huvudsakligen fattas med konsensus i organisationen. Under ordförandeskapsåret påverkade detta möjligheterna till framsteg avseende såväl organisationens politiska mandat som rörande organisationens funktion. Trots utmaningarna verkade Sverige som ordförande för att försvara den europeiska säkerhetsordningen, med folkrätten inklusive FN-stadgan som grund, och att upprätthålla det breda säkerhetsbegreppet genom ett tydligt och principfast agerande.

Under ordförandeskapet framträdde utrikesminister Linde i sin roll som OSSE:s ordförande i FN:s säkerhetsråd, vid FN:s kvinnokommission, i Europarådet, löpande i EU och vid Helsingforskommittén i den amerikanska kongressen. En löpande dialog fördes också med riksdagen. Information gavs till utrikesutskottet vid sju tillfällen under året.

Ordförandeskapet avslutades med ett ministerrådsmöte i Stockholm. Här kunde för första gången ett beslut fattas som ger OSSE mandat att hantera de säkerhetsrelaterade utmaningar som följer i spåren av klimatförändringarna. Vid mötet antogs också ett uttalande om ansträngningarna i det så kallade 5 + 2-formatet för konfliktlösning i Moldavien. Därutöver utsågs Finland till ordförande för OSSE under jubileumsåret 2025, 50 år efter att Helsingforslutakten antogs. Plats och tidpunkt för ministerrådsmötet 2022 bestämdes. Vid mötet deltog 48 utrikesministrar, vilket var det högsta antalet på många år. Den höga nivån på deltagande visade tydligt den fortsatta relevansen för OSSE för dialog och ansvarsutkrävande avseende europeisk säkerhet.

1.2 Svenska prioriteringar under ordförandeskapsåret

Inför det svenska ordförandeskapet i OSSE fastlades att Sverige skulle fokusera på att försvara de grundläggande principer som OSSE vilar på och värna det breda säkerhetsbegreppet. Som ordförande prioriterade Sverige genomgående också vikten av jämställdhet liksom främjandet av civilsamhällets unika roll inom OSSE.

Tre övergripande prioriteringar präglade det svenska arbetet under året:

1. Sverige värnade som ordförande respekten för den europeiska säkerhetsordningen, det vill säga de grundläggande principer som alla deltagande stater gemensamt har kommit överens om och åtagit sig att följa genom Helsingforslutakten och Parisstadgan och i enlighet med folkrätten. Till dessa principer räknas bland annat staters rätt till suverän likställdhet. Den omfattar rätten att självständigt fatta beslut om sin säkerhetspolitik, inklusive om medlemskap i olika allianser. Till säkerhetsordningen hör också principerna om territoriell integritet och förbud mot våldsanvändning.
2. Sverige upprätthöll som ordförande OSSE:s breda definition av säkerhet som betonar att stater som respekterar mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer både åtnjuter större säkerhet inom sina gränser och löper en lägre risk att hamna i konflikt med andra länder. OSSE:s breda säkerhetsbegrepp innefattar alla tre dimensioner av säkerhet: den militärpolitiska, den för frågor som rör ekonomi och miljö samt den mänskliga dimensionen.
3. Sverige bidrog som ordförande till lösning av kriser och utdragna konflikter i OSSE-regionen i enlighet med folkrätten och de grundläggande principerna.

Ett nära samarbete pågick under året mellan OSSE-delegationen i Wien och sekretariatet för Sveriges ordförandeskap i Stockholm för att säkerställa genomförandet av de svenska prioriteringarna.

Utöver de tre övergripande prioriteringarna verkade Sverige som ordförande för att jämställdhetsagendan i allmänhet och agendan för kvinnor, fred och säkerhet i synnerhet integrerades i hanteringen av de utdragna konflikterna och i alla OSSE:s tre dimensioner av säkerhet, liksom i organisationens arbetssätt.

Vidare värnade Sverige det civila samhällets deltagande i relevanta möten och format. Utrikesminister Linde träffade i sin roll som ordförande under samtliga resor i regionen civilsamhällesorganisationer, inklusive organisationer och personer som arbetar med kvinnors och hbtqi-personers fulla åtnjutande av mänskliga rättigheter. Ett nära samarbete pågick under året mellan OSSE-delegationen i Wien och sekretariatet för Sveriges ordförandeskap i Stockholm för att säkerställa genomförandet av de svenska prioriteringarna.

Regeringen verkade för att ordförandeskapet skulle genomföras på ett resurseffektivt sätt, för att bidra till att fler av OSSE:s deltagande stater i framtiden skulle kunna ta på sig ett ordförandeskap. I Wien ledde Sveriges OSSE-ambassadör de veckovisa mötena i OSSE:s permanenta råd, där fokus låg på konflikterna i OSSE-regionen. Ett särskilt fokus låg på

ansvarsutkrävande vad gäller konflikterna i Ukraina och Nagorno-Karabach, liksom utvecklingen för demokrati, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter i ett antal av de deltagande staterna.

Skr. 2021/22:170

2 OSSE:s ministerrådsmöte i Stockholm

2.1 Textförhandlingar inför ministerrådsmötet

OSSE:s ministerrådsmöte hölls på en konferensanläggning i närheten av Arlanda utanför Stockholm den 1–3 december 2021, varav ministerrådets högnivåsegment pågick under 2–3 december. På plats i Stockholm fanns 48 utrikesministrar inklusive från Ryssland och USA. Högnivådeltagandet var det högsta på flera år.

Givet att förhandlingarna om beslut och deklARATIONER för första gången avslutades i Wien var det möjligt att genomföra ett kortare och mer fokuserat ministerrådsmöte i Stockholm, i linje med Sveriges uttalade föresats. Det nya formatet, där ett mindre antal delegater deltog, bidrog även till den svenska målsättningen om att öka resurseffektiviteten i ordförandeskapet. Mötet genomfördes efter rådande rekommendationer utifrån pandemiläget. Vid mötet lades ett stort fokus vid att diskutera substantiella frågor, inte minst utmaningarna i regionen och mot OSSE som organisation.

Förberedelserna inför förhandlingarna om beslut och deklARATIONER vid ministerrådsmötet påbörjades under våren 2021. Målet var att nå överenskommelser på teman som bidrog till att upprätthålla det breda säkerhetsbegreppet. Mot bakgrund av det svåra samarbetsklimatet i organisationen anlade Sverige som ordförande en realistisk förväntansbild av vad som kunde åstadkommas genom förhandlingarna. Sverige verkade för detta också parallellt för att ordförandeskapsprioriteringarna skulle belysas och genomföras löpande under hela ordförandeskapsåret.

Utgångspunkten för förhandlingsarbetet var att skapa mervärde för organisationen och att värna existerande åtaganden, principer och värderingar. Mot bakgrund av detta var inriktningen att premiera frågor med hög relevans och innehållsmässig kvalitet, snarare än att försöka nå överenskommelser om ett stort antal frågor och lägre kvalitet.

Sverige initierade en inkluderande och transparent process för arbetet med ministerrådstexter i Wien, med tydligt kommunicerade mål och hållpunkter. Till skillnad från tidigare år när förhandlingarna fortsatt i ordförandeskapslandet under ministerrådsveckan och parallellt med ministerrådets högnivåsegment, avslutades förhandlingarna innan mötet inleddes.

Sverige presenterade sammanlagt tjugo besluts- och deklARATIONSFÖRSLAG. I säkerhetskommittén presenterades två förslag till beslut om bekämpning av organiserad brottslighet och två förslag till beslut om antiterrorism. I forumet för säkerhetssamarbete presenterade Sverige tillsammans med Österrike ett förslag till beslut om uppförandekoden. I kommittén för frågor som rör ekonomi och miljö lade Sverige fram tre förslag till beslut: om kvinnors ekonomiska egenmakt, om miljö och säkerhet samt om

klimat och säkerhet. Även i kommittén för den mänskliga dimensionen presenterades tre förslag till beslut: ett beslut om yttrandefrihet, en deklaration om demokrati och en deklaration om tolerans och icke-diskriminering. Utanför kommittéerna lade Sverige fram sex förslag till beslut som förhandlades i särskilda grupper under ordförandeskapets ledning: en politisk deklaration, en deklaration om konflikten i Ukraina, ett beslut om OSSE:s konfliktykel, ett beslut om kvinnor, fred och säkerhet, en deklaration om covid-19, samt ett beslut om datum för OSSE:s flaggskeppskonferenser. Slutligen presenterades tre organisatoriska förslag till beslut: ett om OSSE-ordförandeskapet 2024, ett om OSSE-ordförandeskapet 2025 och ett om tid och plats för ministermötet 2022.

Utöver dessa tjugo ordförandeförslag förhandlades tre ministeruttalanden om konflikterna i Georgien, Transnistrien respektive Nagorno-Karabach i mindre kretsar under Sveriges översyn. Det dåvarande österrikiska ordförandeskapet i forumet för säkerhetssamarbete presenterade tre förslag om militärpolitiska frågor. Slutligen presenterades även fyra olika nationella förslag på texter från Ryssland, Ukraina, USA tillsammans med Albanien och Tyskland tillsammans med Schweiz.

Under oktober och november pågick intensiva förhandlingar på expertnivå i kommittéerna och i de särskilda grupperna. Sverige samarbetade mycket nära kommittéordförandena och arbetade aktivt med förhandlingarna på alla nivåer. Särskild vikt fästes vid samtal och förhandlingar med tongivande deltagande stater samt vid samråd i EU-kretsen.

Förhandlingarna avslutades i Wien i den förberedande kommittén och i det permanenta rådet den 30 november. Alla förslag som varit nära att nå konsensus lades fram för slutförhandling i den förberedande kommittén, där det framgick att det stora flertalet förslag blockerades av en eller i vissa fall ett fåtal deltagande stater. Inga förslag i forumet för säkerhetssamarbete nådde heller konsensus.

Fyra beslut kunde det permanenta rådet komma överens om och dessa kunde antas vid ministerrådet: beslut om utmaningar orsakade av klimatförändringar, ministeruttalandet om konflikten i Transnistrien, beslutet om OSSE-ordförandeskapet 2025 och beslutet om tid och plats för ministerrådsmötet 2022. I frågor där konsensus saknades kunde vissa texter antas i mindre krets: två uttalanden om den politiska utvecklingen i regionen samt om utvecklingen i Ukraina. Uttalandena byggde på utkastet till den politiska deklarationen och Ukrainadeklarationen och hade trojkamedlemmarna Albanien och Polen och det senare inkommande ordförandeskapet Nordmakedonien som medsignatörer. I dessa uttalanden kunde Sverige som ordförande uttrycka sig tydligare i såväl problembeskrivningar som vad gällde deltagande staters brott mot åtaganden.

2.2 Mötets genomförande

Ministerrådsmötets högnivåsegment föregicks av en informell middag på ministernivå den 1 december. Diskussionen vid middagen kretsade kring

tre på förhand angivna frågor: bristen på implementering av åtaganden inom OSSE:s mänskliga dimension, hur missbruket av OSSE:s konsensusregel påverkar organisationens relevans och effektivitet samt OSSE som plattform för konfliktlösning. Diskussionen vid middagen blev livaktig, sannolikt hjälpt av de koreografianvisningar om talarordning och talartid som givits till deltagarna på förhand. Vid middagen medverkade utöver ministrarna även ordföranden för OSSE:s parlamentariska församling Margareta Cederfelt, generalsekreterare Helga Schmid, chefen för kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter Matteo Mecacci, OSSE:s mediefrihetsrepresentant Theresa Ribeiro och högkommissarien för nationella minoriteter Kairat Abdrakhmanov.

Plenarsessionen den 2 december öppnades av utrikesminister Linde som i sitt anförande fokuserade på de svenska ordförandeskapsprioriteringarna: den europeiska säkerhetsordningen med grund i folkrätten inklusive FN-stadgan, OSSE:s breda säkerhetsbegrepp och konfliktlösning. De deltagande staternas inlägg i plenarsessionen kretsade kring en växande oro över det geopolitiska läget i regionen. Flera stater uppmanade till ett förbättrat genomförande och åtlydnad av OSSE:s samtliga principer och åtaganden. I inläggen fanns en föraning om den ytterligare eskalering av läget i och kring Ukraina som skulle komma senare.

Den 2 december ordnade Sverige som ordförandeland en ministerlunch. Vid lunchen diskuterades de regionala konsekvenserna av utvecklingen i Afghanistan och hur OSSE bäst kunde hantera de återverkningar situationen fick för OSSE. Afghanistan är inte en deltagande stat i OSSE, men väl medlem i OSSE:s asiatiska partnerskap. Utvecklingen i Afghanistan under året har påverkat OSSE-regionen, inte minst de centralasiatiska länderna. Vid lunchen lanserades en ny handlingsram och en finansieringsmekanism för bidrag utanför OSSE:s budget till stöd för den drabbade regionen. Den nya finansieringsmekanismen hade tagits fram av OSSE:s generalsekreterare och sekretariat tillsammans med Sverige. I lunchen deltog, förutom de deltagande staterna och institutionerna, en afghansk journalist samt representanter för FN, Nato och den kollektiva säkerhetsavtalsorganisationen (CSTO).

I samband med ministerrådsmötet hölls möten mellan OSSE:s trojka: (den tidigare ordföranden Albanien, Sverige som nuvarande ordförande och den kommande ordföranden Polen) och länderna som ingår i OSSE:s medelhavspartnerskap (Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Marocko och Tunisien) samt med länderna i OSSE:s asiatiska partnerskap (Afghanistan, Australien, Japan, Sydkorea och Thailand).

I marginalen till ministerrådsmötet kunde fler än 200 bilaterala möten på ministernivå hållas. Särskilt uppmärksammat blev det bilaterala mötet som för första gången på länge kunde hållas mellan USA:s och Rysslands utrikesministrar.

I samband med ministerrådsmötet genomfördes sju sidoevenemang. Sverige var huvudarrangör för tre av dessa: om kvinnor, fred och säkerhet, om den bekymmersamma utvecklingen kring demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer i OSSE-regionen och om civilas rörelsefrihet i östra Ukraina. Vidare genomfördes sidoevenemang om krisen i Belarus arrangerat av Danmark, Storbritannien och Tyskland och om Krimplattformen arrangerat av Ukraina. Två evenemang arrangerades av OSSE-sekretariatet: ett möte om konfliktcykeln som arrangerades

tillsammans med Folke Bernadotteakademien och ett möte om god förvaltning inom säkerhetssektorn.

Ministerrådsmötet i Stockholm uppmärksammades i efterhand av flertalet delegationer framför allt för att det nya formatet möjliggjorde mer fokuserade substantiella och politiska diskussioner, något som förstärktes av det stora antalet deltagande ministrar.

Som brukligt föregicks ministerrådsmötet av civilsamhällets parallellkonferens, liksom av OSSE:s parlamentariska församlingsbyråmöte. Sverige deltog med representanter i båda evenemangen.

3 Arbetet i OSSE:s tre dimensioner

OSSE har en bred definition av säkerhet och verksamheten inom OSSE är indelad i tre dimensioner: den militärpolitiska dimensionen, den ekonomiska och miljömässiga dimensionen och den mänskliga dimensionen.

3.1 Den militärpolitiska dimensionen

Arbetet i den första dimensionen, som behandlar militärpolitiska frågor liksom ickemilitära gränsöverskridande hot, präglades under det svenska ordförandeskapet av den säkerhetspolitiska konfrontationen i regionen kopplad till den ryska aggressionen mot Ukraina, den illegala annekteringen av Krim och de ryska brotten mot den europeiska säkerhetsordningen.

Verksamheten inom de förtroende- och säkerhetsskapande militära instrumenten påverkades under året också kraftigt av den pågående pandemin, vilket innebar att flera verksamheter begränsades eller ställdes in. Sverige tillgodosåg i egenskap av ordförande de ordinarie mötestrukturerna både genom virtuella sammanträden liksom genom fysiska möten.

Sverige verkade för att de militärpolitiska förtroende- och säkerhetsskapande instrumenten med anknytning till OSSE skulle fortsätta att tillämpas. Sverige medverkade också till politiskt ansvarsutkrävande för t.ex. oannonserad militär aktivitet, exempelvis under den ryska truppuppbyggnaden längs med Ukrainas östra gräns under våren 2021, som ledde till att Ukraina begärde klagoranden i enlighet med Wiendokumentets kapitel III. Sverige verkade även för att stärka fokus på genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet (WPS) inom den första dimensionen. Vidare verkade Sverige också för genomförandet av OSSE:s instrument för försvarsmaktens uppförandekod och beslutet om konfliktykelns element från Vilnius 2011.

Wiendokumentet undertecknades ursprungligen 1990 av OSSE:s deltagande stater och omfattar bland annat ett årligt informationsutbyte med uppgifter om militär organisation, försvarsplanering och försvarsutgifter. Wiendokumentet omfattar även mekanismer för transparens och riskreducering, till exempel genom inspektioner och förbandsbesök. Informationsutbytet som det praktiska verifikationsarbetet, utvärderingsbesök, områdesinspektioner och flygbasbesök fortsatte att fylla en viktig funktion, men pandemin begränsade under 2021 kraftigt genomförandet. Liksom flertalet andra deltagande stater meddelade Sverige att aktiviteter inom ramen för Wiendokumentet inte kunde genomföras i Sverige med anledning av pandemin. Sverige öppnade åter för aktiviteter den 1 november 2021, med vissa smittskyddsrestriktioner. Sverige deltog under året endast i en observation i Litauen och i ett flygbasbesök i Finland. Inom hela OSSE genomfördes 49 förbandsutvärderingar, områdesinspektioner och flygbasbesök inom ramen för Wiendokumentet under 2021, att jämföra med cirka 130 år 2018. Sverige inskräpte vikten av att det förtroende- och säkerhetsskapande militära utbytet snabbt skulle återgå till normala nivåer efter pandemin.

Under ordförandeskapsåret aktiverades Wiendokumentets kapitel III-process en gång, för första gången sedan 2016. Mekanismen kan återopas av en stat inom OSSE om den upplever hot från annan stat till följd av en större militär aktivitet. Mekanismen ska säkerställa dialog och klargöranden om denna aktivitet mellan de berörda staterna. Under våren 2021 begärde Ukraina detta till följd av rysk truppuppbyggnad längst Ukrainas östra gräns. Aktiverande av Wiendokumentets kapitel III-process innebar att Sverige som ordförande ansvarade för möjliggörandet av processen. Som del i denna roll sammankallade Sverige till möten där Ukraina hade möjlighet att utkräva svar av Ryssland om de ovanliga militära aktiviteterna.

Ryssland uppmanades under året vid upprepade tillfällen, och av flera deltagande stater, att informera om olika beredskapsövningar. Exempelvis gällde detta den stora övningen ZAPAD-21 som liksom ett antal övriga övningar bedömdes överstiga de personalnivåer som enligt Wiendokumentet skulle medföra notifiering, alternativt enbart inbjudan till observationsbesök, något som inte gjordes av Ryssland.

Det finns inom OSSE ett starkt stöd för en modernisering av Wiendokumentet. En sådan omförhandling ska normalt ske vart femte år, men har sedan 2011 inte varit möjlig på grund av ryskt motstånd. Sedan september 2019 finns ett förslag till modernisering av Wiendokumentet som skulle kunna utgöra en utgångspunkt för en vidareutveckling. Förslaget stöds av 34 länder, däribland Sverige, som även varit drivande i utarbetandet av förslaget. Ryssland hävdar att en uppdatering inte är aktuell så länge USA och Nato fortsätter sin "inringning" av landet.

Förutsättningarna för en konstruktiv dialog om ökad transparens och stärkta förtroendeskapande åtgärder var därför begränsade under 2021. En särskilt viktig fråga i moderniseringsförslaget rörde notifieringsplikt vid genomförande av så kallade beredskapsövningar, som inte omfattas av Wiendokumentet i dess nuvarande form. Dessa övningar föranmäls

Skr. 2021/22:170 därmed inte och genomförs utan att deltagande förband och OSSE:s deltagande stater förvarnas.

Fördraget om observationsflygningar

Fördraget om observationsflygningar (Open Skies Treaty) är formellt inte ett OSSE-fördrag, men har ändå en stark koppling till OSSE. Under 2021 var, liksom föregående år, möjligheterna till genomförande av observationsflygningar fortfarande begränsade på grund av pandemin. Efter att av smittskyddsskäl ha undanbett sig aktiviteter inom ramen för fördraget om observationsflygningar öppnade Sverige åter för aktiviteter den 15 september 2021, med vissa smittskyddsrestriktioner.

USA frånträdde fördraget den 22 november 2020, efter att den sex månader långa notifikationsperioden löpt ut. USA:s beslut om frånträde var framför allt en konsekvens av att Ryssland inte följt fördraget, bland annat genom att införa icke-fördragsenliga restriktioner avseende flygrutter. Som en konsekvens av USA:s frånträde meddelade Ryssland i juni 2021 att även de avsåg lämna fördraget, om USA inte återinträdde. Då så inte skedde lämnade Ryssland fördraget den 18 december 2021.

Sverige som ordförande engagerade sig tillsammans med andra fördragsstater aktivt för att söka lösa de utmaningar som orsakat både det amerikanska och ryska ställningstagandet. Dialogen skedde i en informell arbetsgrupp kopplad till fördragets konsultativa kommission (Open Skies Consultative Commission) i Wien och fokuserade bland annat på Rysslands ensidiga begränsningar av flygsträckan över Kaliningrad, i strid med fördraget. Som ordförande förde Sverige dialog med både USA och Ryssland för att påtala den viktiga roll som fördraget spelar för förtroendeskapande och säkerhet i Europa.

Fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa

Fördraget om konventionella väpnade styrkor i Europa (CFE-avtalet) är den bas som övriga förtroende- och säkerhetsskapande dokument och avtal vilar på. Ryssland suspenderade 2007 sitt deltagande i fördraget. Sedan dess har fördraget operativt varit satt ur spel och 2015 meddelade Ryssland att de helt lämnade fördraget. Möten inom ramen för avtalet i den så kallade Joint Consultative Group (JCG) fortsatte att genomföras på månadsbasis under 2021. Det bedöms osannolikt att fördraget skulle återaktiveras i sin tidigare form.

Forum för säkerhetssamarbete

Ordförandeskapet i forumet för säkerhetssamarbete (FSC) är fristående från ordförandeskapet för OSSE och roterar tre gånger per år mellan de deltagande staterna. Under 2021 höll USA, Armenien och Österrike ordförandeskapet för FSC. Sverige deltog vid ett flertal tillfällen med föredraganden, bland annat avseende kvinnor i försvarsmakter, terrorism, doktrinutveckling och synen på hotbilden i Europa.

Under 2021 präglades arbetet i FSC främst av fortsatta diskussioner om den ryska aggressionen mot Ukraina, men även av efterdyningarna av stridigheterna i Nagorno-Karabach i slutet av 2020. Tongångarna var generellt hårda och positionerna låsta.

Arbetet med att minska förekomsten av små och lätta vapen (SALW) och lagring av konventionell ammunition (SCA) var till övervägande del inriktat på att minska handeln med illegala vapen från västra Balkan. OSSE bistår flera länder med att utveckla metoder för säker lagring och hantering av vapen och ammunition samt att destruera exempelvis raketbränsle. Därutöver diskuterades utvecklingen av metoder, bland annat kring informationsutbyte och samarbeten om gränsfrågor. Sverige ledde under året en arbetsgrupp för att uppdatera en handbok, en s.k. Best Practice Guide avseende hantering av SALW och SCA inom ramen för frågor som rör avvärjning, demobilisering och återintegrering.

Staters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och dess tillämpning på olika tematiska områden diskuterades under året med regelbundenhet. Sverige lyfte detta ämne vid samtliga nationella anföranden i FSC.

Säkerhetskommittén och den årliga säkerhetsöversynkonferensen

I OSSE:s säkerhetskommitté diskuterades de frågor som rör ickemilitära och gränsöverskridande hot inom den första dimensionen. Även detta arbete överskuggades under ordförandeskapet av den pågående ryska aggressionen mot Ukraina, spänningarna mellan Armenien och Azerbajdzjan men även av problematiken relaterad till migranter längs den polsk-belarusiska gränsen.

Inom ramen för den informella arbetsgruppen för cyberfrågor fördes diskussioner på regelbunden basis. Sverige ökade sitt engagemang i det förtroendeskapande arbetet rörande privat–offentlig samverkan.

Möten och konferenser

Ordförandeskapet arrangerade ett flertal möten och konferenser inom ramen för den första dimensionen.

Den 20–21 april 2021 anordnades den årliga OSSE-konferensen om anti-terrorism.

Den 4 maj anordnades en större konferens om cyberfrågor tillsammans med Stockholms internationella fredsforskningsinstitut, som en del av Stockholm Forum om fred och utveckling. Bland annat diskuterades OSSE:s erfarenheter av konfliktförebyggande i cyberrymden och den växande betydelsen av sociala media i konflikter.

OSSE:s årliga säkerhetsöversynskonferens (Annual Security Review Conference, ASRC) syftar till att främja dialogen mellan deltagande stater och andra aktörer i aktuella säkerhetsrelaterade frågor och täcker både den civila och den militära delen av första dimensionen. Konflikterna i OSSE-regionen berörs också. Konferensen genomfördes 31 augusti–1 september.

Inom ramen för OSSE:s uppförandekod för väpnade styrkor, som bland annat innehåller riktlinjer för hur försvarsmakter ska ledas och

försvarsmaktspersonal ska behandlas, bjöd Sverige in militärrådgivare och andra företrädare från OSSE:s deltagande stater och OSSE:s sekretariat till ett seminarium i Stockholm. Syftet var att belysa olika faktorer som möjliggör respektive begränsar kvinnors tjänstgöring i försvarsmakter och deltagande i internationella insatser. Här höll Försvarsdepartementet, Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Plikt- och prövningsverket anföranden. Besök gjordes även på det nordiska centret för jämställdhet i internationella operationer i Kungsängen.

3.2 Den ekonomiska och miljömässiga dimensionen

Utgångspunkten för OSSE:s arbete inom den andra dimensionen, som ägnas åt frågor som rör ekonomi och miljö, är att ekonomisk utveckling och miljömässig hållbarhet utgör centrala förutsättningar för att bygga varaktig säkerhet. Dimensionen är därmed en viktig del av OSSE:s breda säkerhetsbegrepp. Arbetet leds av kontoret för koordinatören för aktiviteter som rör miljö och ekonomi och utgör en del av OSSE:s sekretariat. Kontoret har till uppgift att stärka förmågan hos OSSE:s deltagande stater och fältkontor att hantera säkerhetsaspekter kopplade till miljö och ekonomi.

Sverige verkade för att arbetet i den andra dimensionen kopplades till de övergripande prioriteringar Sverige presenterat för sin ordförandeskapstid. Sverige verkade bland annat för att OSSE:s beslut från 2011 om kvinnors ekonomiska deltagande följdes upp och kopplades till säkerhetsfrågor. Ytterligare prioriteringar för Sverige var arbetet med hållbar utveckling och miljö- och klimatrelaterade säkerhetsrisker samt korruptionsbekämpning och god samhällsstyrning. Frågan om hållbar utveckling och miljörelaterade säkerhetsrisker (där även frågan om kopplingen mellan säkerhetsrisker och reducering av biologisk mångfald tagits upp) drevs främst inom kommittén för frågor som rör miljö och ekonomi (Economic and Environmental Committee, EEC).

En av Sveriges målsättningar var att föra upp klimat och säkerhet på OSSE:s agenda, liksom att nå konsensus om gemensamma åtaganden på området. Bland annat tog Sverige som ordförande initiativ till en studie om klimat och säkerhet inom OSSE-regionen som utfördes av Stockholms internationella fredsforskningsinstitut, Sipri. Som en uppföljning anordnade Sverige ett panelsamtal om OSSE:s roll i att hantera utmaningar kopplade till klimat och säkerhet samt lade fram ett utkast till ministerrådsbeslut på temat för förhandling. Efter långa och intensiva förhandlingar lyckades Sverige i samband med ministerrådsmötet i Stockholm nå konsensus om ett beslut som ger OSSE mandat att hantera de utmaningar som följer i spåren av klimatförändringarna. Därmed sattes denna fråga på OSSE:s agenda och OSSE gavs verktyg för att arbeta med frågan.

Den 5 juli 2021 stod Sverige som OSSE-ordförande tillsammans med Tyskland medarrangör till en konferens för att uppmärksamma 30-årsjubileet av Bonnkonferensen. Konferensen fokuserade på samarbete kring miljö och ekonomi, hållbara investeringar och tillväxt, och gav tillfälle att reflektera över den utveckling som skett under de senaste 30 åren samt blicka framåt. Några av de teman som diskuterades var klimatsäkerhet och kvinnors ekonomiska egenmakt kopplat till digitalisering.

I september hölls det avslutande mötet för den årliga forumprocessen inom OSSE:s dimension för frågor som rör miljö och ekonomi (Economic and Environmental Forum, EEF) i Prag. Dessförinnan hade två förberedande digitala möten anordnats i februari och juni. Mötena fokuserade på kvinnors ekonomiska egenmakt, vikten av att prioritera frågan under återhämtningen från pandemin samt att ekonomisk egenmakt är en förutsättning för hållbar fred och genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet.

Prioriteringen om korruptionsbekämpning drevs främst inom ramen för den årliga översynskonferensen inom den andra dimensionen, (Economic and Environmental Dimension Implementation Meeting, EEDIM), som hölls den 18–19 oktober i Wien, samt genom ordförandeskapets särskilda representant för korruptionsbekämpning. Temat diskuterades också med en bredare ansats under det dimensionsöverskridande gemensamma kommittémöte som anordnades i juni 2021. Mot bakgrund av det svenska ordförandeskapets prioriteringar under 2021 var jämställdhetsfrågor samt civilsamhällets deltagande i korruptionsbekämpningsarbete centrala frågor, där fokus var att genomföra de gemensamma åtagandena och understödja pågående processer inom organisationen.

3.3 Den mänskliga dimensionen

Åtagandena i OSSE:s tredje dimension, den så kallade mänskliga dimensionen, syftar till att främja och säkerställa respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i OSSE:s deltagande stater. Arbetet i OSSE:s mänskliga dimension har därmed en stor betydelse för det breda säkerhetsbegreppet, vilket betonar att stater som respekterar mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer både åtnjuter större säkerhet inom sina gränser och löper en lägre risk att hamna i konflikt med andra länder.

Att värna den mänskliga dimensionen inom ramen för det breda säkerhetsbegreppet har utgjort en av Sveriges övergripande prioriteringar. Under ordförandeskapsåret har det dock varit tydligt att flera deltagande stater inte lever upp till de gemensamma åtagandena och att situationen avseende mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer gått bakåt i delar av OSSE-regionen. Den demokratiska tillbakagången har också inneburit ett ökat tryck från vissa deltagande stater inom OSSE att urholka åtagandena i den mänskliga dimensionen. För Sverige som ordförande var det avgörande att bevaka och hålla fast vid överenskomna principer och åtaganden.

För att övervaka och stödja genomförandet av åtagandena inom den tredje dimensionen finns OSSE:s autonoma institutioner: Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), mediefrihetsrepresentanten (RFoM) och högkommissarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM). I det rådande klimatet har flera deltagande stater sökt försvåra de autonoma institutionernas verksamhet. Konsensusregeln har använts för att försöka underminera både ODIHR:s arbete och arbetet i den mänskliga dimensionen i stort. En central konsekvens av detta var att det, trots långtgående ansträngningar från Sverige och intensiva förhandlingar för att uppnå godtagbara kompromisser för samtliga deltagande stater, inte var möjligt att nå konsensus om att hålla OSSE:s årliga översynskonferens, Human Dimension Implementation Meeting (HDIM), under 2021.

Sverige arbetade som ordförande aktivt för att värna de autonoma institutionernas mandat, försvara deras möjlighet att verka och säkerställa ansvarsutkrävande.

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter

Kontoret för fria val inrättades 1990, blev operativt 1991 och bytte sedan namn till Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) 1992. ODIHR har i uppdrag att bistå de deltagande staterna med att genomföra sina åtaganden inom den mänskliga dimensionen, bland annat genom att främja förutsättningarna för demokratiska val och att stärka samt bistå i byggandet av demokratiska institutioner bland de deltagande staterna. Kontoret har sitt säte i Warszawa och har cirka 150 anställda. ODIHR arbetar vid sidan av valobservation exempelvis med jämställdhet, religions- och övertygelsefrihet, mötesfrihet och situationen för försvarare av de mänskliga rättigheterna.

Ett av ODIHR:s främsta uppdrag är att samordna valobservationer, vilka genomförs i samarbete med OSSE:s parlamentariska församling. Som ordförande hade Sverige i enlighet med praxis uppdraget att utse den koordinator från OSSE:s parlamentariska församling som samordnade uttalanden från OSSE, OSSE:s parlamentariska församling och Europarådet efter att valen avslutats. Uppdraget innebär ingen påverkan på genomförandet av observationsinsatserna. OSSE:s valobservationer samordnas av ODIHR enligt en internationellt erkänd och gedigen metodologi för att främja förutsättningarna för demokratiska val. Dessa valobservationer har vid flera tillfällen ifrågasatts av ett fåtal stater, särskilt av Ryssland och Belarus. Rysslands långtgående begränsningar av ODIHR:s föreslagna valobservation inför parlamentsvalen i Ryssland i september medförde att ODIHR inte skulle ha kunnat genomföra sitt åtagande i enlighet med sin internationellt erkända valmetodologi. ODIHR valde därför att inte övervaka det ryska valet. Som OSSE-ordförande kritiserade Sverige Ryssland för att inte ha gett ODIHR möjligheter att genomföra en självständig, opartisk och professionell internationell valobservation.

Högkommisarien för frågor om nationella minoriteter (HCNM) inrättades 1992 och har sitt säte i Haag. HCNM är ett av OSSE:s konfliktförebyggande instrument och arbetar för att i ett tidigt skede identifiera och motverka etniska spänningar som kan äventyra freden, stabiliteten eller relationerna mellan OSSE:s deltagarstater. HCNM utfärdar rekommendationer och skriver publikationer om frågor som exempelvis medborgarskap, icke-diskriminering, möjligheter att använda modersmål, samt möjligheten för alla, inklusive minoriteter, att kunna delta aktivt och kunna påverka de politiska, kulturella, och ekonomiska aspekter som finns i OSSE:s deltagande stater.

Under Sveriges ordförandeskap har HCNM varit aktiv i en rad länder och bland annat besökt Serbien, Ungern, Ryssland, Ukraina och Montenegro för att belysa minoriteters rättigheter.

Mediefrihetsrepresentanten

Mediefrihetsrepresentanten (RFoM) inrättades 1997 och har till uppgift att följa utvecklingen på mediefrihetsområdet i de deltagande staterna samt att verka för att OSSE:s principer och åtaganden om yttrande- och mediefrihet följs. I mandatet ingår även uppdraget att på ett tidigt stadium ge varning angående kränkningar av åtaganden om yttrande- och mediefrihet. Till grund för detta ligger konstaterandet att inskränkningar i yttrande- och mediefrihet ofta är det första tecknet på att det finns en risk för konflikt.

Under 2021 har RFoM bland annat uppmärksammat den negativa utvecklingen för mediefriheten i Ryssland, Polen, Ukraina, Belarus och Bosnien och Hercegovina.

Sverige uppmärksammade särskilt RFoM:s arbete genom att under ordförandeskapet arrangera en mediefrihetskonferens tillsammans med mediefrihetsrepresentanten och i kretsen av deltagande stater, oberoende medier, tankesmedjor och civilsamhällesorganisationer. Mediefrihetskonferensen syftade till att belysa hur mediefriheten utmanas från flera håll i OSSE-regionen.

OSSE:s årliga översynskonferens för den mänskliga dimensionen

OSSE:s årliga översynskonferens för den mänskliga dimensionen (Human Dimension Implementations Meeting, HDIM) anordnas av ODIHR på uppdrag av beslut i permanenta rådet. HDIM syftar till att granska och diskutera i vilken grad de deltagande staterna uppfyller sina OSSE-åtaganden inom den mänskliga dimensionen. Mötet samlar både regeringsföreträdare och civilsamhällesrepresentanter.

Sverige ägnade omfattande ansträngningar åt att främja konsensus kring de tre beslut som krävdes för att hålla konferensen. Konsensusbeslut om mötets genomförande har under flera år försvårats av politiska skiljelinjer, bland annat om civilsamhällets deltagande. Förhandlingarna om de tre besluten för HDIM påbörjades i inledningen av 2021 och pågick fram till

att konferensen skulle ha hållits. Under perioden höll Sverige politiska konsultationer med ett flertal länder på olika nivåer för att engagera till dialog om HDIM. I slutändan återstod långtgående ryska krav som rörde både mötets format och innehåll. Trots stor kompromissvilja från övriga stater tvingades Sverige till slut konstatera att konsensus saknades, varmed förhandlingarna avslutades. Det var andra året i rad som HDIM ställdes in, då mötet inte kunde genomföras på grund av pandemin 2020. I beslutet om att beslut inte kunde fattas markerade ordföranden att det inte fick ses som ett prejudikat för framtiden.

Sverige höll ett flertal konsultationer med andra deltagande stater om hur genomförandet av åtagandena i den mänskliga dimensionen kunde stärkas. Sverige valde även att göra ämnet till en av huvudfrågorna under ministerrådsmötet i Stockholm.

Möten och konferenser

Den 1–2 februari 2021 ordnade ordförandeskapet den årliga OSSE-konferensen om att motverka antisemitism, i form av ett expertmöte.

Genom medverkan från OSSE-ordförandens särskilda representant mot antisemitism kunde slutsatserna från OSSE-konferensen även delges vid Malmö internationella forum för hägkomst av Förintelsen.

Den 28 april anordnade Sverige som ordförande ett rundabordssamtal i Strasbourg på temat ”Youth Participation in Legislative and Policy Processes” med deltagare från OSSE:s och Europarådets ungdomsverksamhet. Utrikesminister Linde samt den särskilda representanten för unga och säkerhet Rosaline Marbinah deltog i eventet.

Den 18–19 maj anordnade Sverige som ordförande tillsammans med OSSE:s mediefrihetsrepresentant (RFoM) en mediefrihetskonferens. Konferensen var ett svenskt ordförandeskapsinitiativ och därför krävdes inte konsensus för genomförandet. Sverige ville genom mediefrihetskonferensen ytterligare fästa uppmärksamheten på en central del av OSSE:s breda säkerhetsbegrepp som utmanas på flera håll inom OSSE. Konferensen samlade ett stort antal personer från hela OSSE-regionen för att diskutera utmaningar för mediefriheten och hur deltagarstaterna kunde agera för att motverka den förhärskande negativa trenden.

Den 14–15 oktober höll Sverige som ordförande, ODIHR och Polen som värdland, ett firande av ODIHR:s 30-årsjubileum. Det gjorde det möjligt att hålla den tredje dimensionens frågor högt på agendan trots att ett HDIM inte kunnat genomföras. Mötet möjliggjorde att lyfta fram demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och det civila samhällets viktiga roll, liksom de autonoma institutionernas viktiga arbete i OSSE-regionen inom den mänskliga dimensionen.

Den 16–17 november ägde det årliga seminariet om den mänskliga dimensionen (HDS) rum i Warszawa och digitalt. HDS är ett evenemang som anordnas av ODIHR på uppdrag av OSSE:s permanenta råd. Seminariet hade inte kunnat anordnas sedan 2017 på grund av brist på konsensus, men under svensk ledning kunde alla 57 deltagande stater enas kring en kompromisslösning. Temat för seminariet var att förhindra och motverka våld mot kvinnor och flickor.

OSSE:s förliknings- och skiljedomstol (OSCE Court for Arbitration and Conciliation) utgör ett av verktygen för konfliktlösning som finns inom OSSE. Domstolen grundades år 1992 genom konventionen om förlikning och skiljedom inom OSSE, den så kallade Stockholmskonventionen, för vilken Sverige är depositarie. Domstolens syfte är att tillhandahålla en mekanism för tvistelösning mellan de stater som är part till konventionen. Stater som ratificerat Stockholmskonventionen kan hänskjuta mellanstatliga tvister, som inte lösts inom rimlig tid, till domstolen. Domstolens mandat är att lösa mellanstatliga tvister som hänskjutits till den genom förlikning eller skiljedom. Detta omfattar till exempel konflikter om territoriell integritet, miljöfrågor och ekonomiska frågor.

Domstolen består av en förlikningskommission som kan aktiveras unilateralt av parter till Stockholmskonventionen, samt en skiljedomstol som kan aktiveras av samtliga deltagande stater på frivillig basis. Hittills har 34 av OSSE:s 57 deltagande stater ratificerat konventionen. Genom att ratificera konventionen har stater fått möjlighet att stärka sina åtaganden för fredliga lösningar på tvister.

Domstolen utgör ett av de mindre kända verktygen för konfliktlösning inom OSSE och inget fall har ännu hänskjutits till den för förlikning eller prövning. I syfte att informera om domstolens arbete och potential att bidra till konfliktlösning inom OSSE-regionen som en integrerad del av OSSE:s verktygslåda för konfliktlösning genomförde det Sverige som ordförande den 1 juni 2021 ett seminarium. Seminariet lyfte frågorna om domstolens potential som ett konfliktlösande instrument inom OSSE. Samtliga talare och panellister var överens om att ytterligare informationsspridning var nödvändig för att synliggöra domstolen och för att uppmuntra stater till att aktivera den. Under seminariet uppmanades samtliga stater som ännu inte hade ratificerat Stockholmskonventionen att göra detta.

3.5 Referensrådet för kvinnor, fred och säkerhet

Som ordförande instiftade Sverige under året ett internationellt referensråd för kvinnor, fred och säkerhet. Referensrådet fyllde en rådgivande funktion till det svenska ordförandeskapet, med syfte att stärka genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet inom OSSE. Referensrådet leddes av Lena Ag, generaldirektör för Jämställdhetsmyndigheten. Sammansättningen av rådet grundades på bred expertis och erfarenhet från civilsamhället, akademien och internationella organisationer, från olika delar av OSSE-regionen. Referensrådet träffades fem gånger under ordförandeskapsåret och diskuterade aktuella ämnen på OSSE:s dagordning från ett perspektiv där kvinnor, fred och säkerhet var i fokus och gav rekommendationer till ordföranden om hur arbetet kunde stärkas. I slutet av ordförandeskapsåret överlämnade referensrådet sina sammanfattade rekommendationer till Sverige som ordförande och andra engagerade aktörer om hur arbetet med kvinnor, fred och säkerhet inom OSSE kunde stärkas ytterligare. Efter en överenskommelse mellan utrikesminister Linde och den polske utrikesministern Rau beslutades att

3.6 Unga, barn och säkerhet

OSSE:s åtagande att främja ungas roll och inkludering härleds till Helsingforslutakten och har därefter stärkts genom flera beslut – exempelvis vid ministerrådet i Belgrad 2015 (Declaration on Youth and Security) respektive Milano 2018 (Declaration on the Role of Youth in Contributing to Peace and Security Efforts). OSSE-sekretariatets arbete med unga har bland annat innefattat initiativet ”Perspectives 20–30”, vilket har utgjort en plattform för unga att diskutera med beslutsfattare om deras vision för OSSE-området. OSSE-sekretariatet har också stöttat ett sammanhängande och konsekvent tillvägagångssätt i arbetet med och för ungdomar i alla tre dimensionerna. ODIHR har arbetat med att säkerställa ungas politiska och offentliga engagemang i de deltagande staterna och flera av OSSE:s fältmissioner har under året bedrivit omfattande verksamhet och projekt med unga som målgrupp i syfte att stärka ungas möjlighet att påverka samhällsutvecklingen, bidra till att främja tolerans och icke-diskriminering och få ökad kunskap om sina rättigheter. Sverige hade som ordförande ambitionen att integrera arbetet med unga, fred och säkerhet och ungdomsperspektiv i det ordinarie arbetet. Som särskild representant för frågan unga, fred och säkerhet tillsattes Rosaline Marbinah. En av huvudfrågorna för särskilda representanten Marbinah var frågan om ungas demokratiska engagemang, i enighet med det svenska ordförandeskapets fokus.

I rollen som OSSE:s ordförande träffade utrikesminister Linde representanter för ungdomsorganisationer för att höra deras åsikter om hur ungas deltagande i demokratiska processer kan stärkas. I samband med att utrikesministern besökte Europarådet i Strasbourg ordnades ett event om ungas möjligheter och förutsättningar att delta i och påverka lagstiftningsprocesser och policyarbete, där även särskilda representanten Marbinah deltog.

Sverige tillsatte i egenskap av ordförande i mars den första personliga representanten för Barn och säkerhet, Rita Izsák-Ndiave. Då mandatet var nytt fokuserade den personliga representanten Izsák-Ndiave främst på att göra en kartläggning av existerande åtaganden gällande barn och säkerhet inom OSSE och OSSE:s arbete med barnets rättigheter. Den rapport som togs fram av den personliga representanten för Barn och säkerhets cirkulerades till OSSE:s 57 deltagande stater i december.

4 Regionala frågor

De regionala frågorna och utvecklingen i OSSE-regionen upptog en stor del av Sveriges arbete under året som ordförande. Rysslands aggression mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim samt de så kallade utdragna konflikterna i regionen utmanade den europeiska säkerhets-

ordningen. Därtill påverkades regionen av uppkomna kriser och konflikter som striderna mellan Tadzjikistan och Kirgizistan och den oroande utvecklingen i Afghanistan.

Ett viktigt fokus för Sverige låg på att bidra till lösningar av de utdragna konflikterna genom att värna den europeiska säkerhetsordningen, det breda säkerhetsbegreppet, folkrätten inklusive FN-stadgan och respekten för de mänskliga rättigheterna, liksom att inom ramen för detta verka för ett ökat genomslag för agendan för kvinnor, fred och säkerhet. Sverige gav stöd till de pågående processerna i de utdragna konflikterna genom att besöka dessa delar av OSSE-regionen, hålla frågorna högt på OSSE:s dagordning samt genom att dra på och stödja de personliga och särskilda representanter till OSSE-ordförandeskapet som arbetade med frågorna. Därtill verkade Sverige aktivt för att förbättra samarbetet mellan de särskilda representanterna och sekretariatets stödfunktioner för medling och konfliktförebyggande.

Som ordförande har Sverige aktivt bevakat och engagerat sig i utvecklingen i OSSE-regionen. Vid uppkomna och pågående kriser hade utrikesminister Linde, i sin roll som OSSE:s ordförande, kontakt med berörda parter, verkade för att minska spända situationer och erbjöd stöd inom ramen för OSSE:s verktygslåda för konfliktcykeln. Sverige agerade också kontinuerligt genom ordförandeskapsuttalanden och uttalande på sociala medier vid större händelser, tidvis tillsammans med general-sekreteraren eller institutionschefer.

Utrikesminister Linde besökte eller samtalande under året med representanter från de länder där OSSE har fältnärvaro. Vid samtliga besök lyfte utrikesministern vikten av att deltagande stater skulle följa sina åtaganden i OSSE i enlighet med åtaganden inom ramen för den europeiska säkerhetsordningen. Dessa åtaganden har sin grund i folkrätten och det breda säkerhetsbegreppet, inklusive grundläggande fri- och rättigheter. Vikten av respekt för folkrätten, inklusive den internationella humanitära rätten, framhölls. Under resor och samtal uppmuntrade och manade utrikesministern till effektivare användning av hela OSSE:s verktygslåda för att hantera kriser, konflikter och spänningar i hela OSSE-regionen. Utrikesministern träffade under samtliga resor i OSSE-regionen civilsamhällesorganisationer och lyfte särskilt frågorna om kvinnor, fred och säkerhet.

4.1 Den rysk-ukrainska konflikten

4.1.1 Redogörelse för konflikten

Den ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim utgjorde under 2021 den främsta utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen och stod högt upp på Sveriges dagordning. Säkerhetssituationen i östra Ukraina var svår och försämrades ytterligare under 2021. Antalet överträdelser av vapenvilan ökade under 2021, trots överenskommelsen i Trilaterala kontaktgruppen (TKG) i juli 2020 om ytterligare åtgärder för att stärka den. Samtidigt var den särskilda övervakningsmissionens (SMM) rörelsefrihet fortsatt begränsad i de icke-regeringskontrollerade områdena av Ukraina. Den gränsmision som

övervakade den rysk-ukrainska gränsen, Border Control Observation Mission (BOM), stängdes under 2021 ner efter att Ryssland inte anslutit sig till konsensus vid mandatförlängningen. I oktober förekom demonstrationer utanför hotell på icke-regeringskontrollerat område i östra Ukraina där SMM-personal uppehöll sig, vilket ledde till att dessa inte hade möjlighet att genomföra sitt uppdrag.

TKG består av Ukraina och Ryssland, med OSSE som medlare. Läget i diskussionerna i TKG var fortsatt utmanande under 2021. Representanter från de icke-regeringskontrollerade områdena i Luhansk och Donetsk deltar också vid TKG:s möten. Förhandlingsläget var låst, inte minst då Ryssland insisterade på att landet inte var part i konflikten utan var medlare och att förhandlingarna måste föras direkt mellan Ukraina och representanterna från Luhansk och Donetsk, för att lösa det som Ryssland benämnde som en intern ukrainsk kris. Från ukrainsk sida var det tvärtom centralt att Ryssland var engagerat i förhandlingarna som en part i konflikten och att Ryssland upphörde med att förse de väpnade grupperna på de icke-regeringskontrollerade områdena med militär materiel, trupp och träning. Denna linje stöddes av bl.a. EU, USA och Kanada.

Under våren 2021 skedde en större rysk styrketillförsel längs den rysk-ukrainska gränsen och på Krim, vilket skapade allvarliga spänningar och oro. Under slutet av året kom nya uppgifter om truppuppbyggnad i samma områden, varvid spänningsläget höjdes på nytt och bidrog till en upptrappningsspiral som fortsatte in i 2022.

4.1.2 Ordförandens hantering av konflikten

Rysslands aggression mot Ukraina dominerade OSSE:s dagordning under ordförandeskapsåret, vilket var tydligt i de veckovisa mötena i OSSE:s permanenta råd (PC) och forumet för säkerhetssamarbete (FSC), samt under ministerrådsmötet i Stockholm. I diskussionerna riktades uppmärksamheten mot Rysslands överträdelser av den europeiska säkerhetsordningen, inklusive OSSE:s grundläggande åtaganden och principer, samt av folkrätten. Ryssland stod i princip isolerade i frågan.

Sverige har som ordförande haft ett aktivt engagemang för att bidra till att lösa konflikten i enlighet med folkrätten och i linje med Minsköverenskommelserna, som förhandlats inom ramen för TKG, och den europeiska säkerhetsordningens principer. Vidare markerade Sverige mot ryska försök att beskriva sig som en medlare och inte part i konflikten, och framhöll att Minsköverenskommelserna var den enda vägen till en långsiktig lösning på konflikten, där Rysslands roll som part är fastslagen. Med anledning av att överträdelserna mot vapenvilan ökat under året verkade Sverige för att inrätta en verifikationsmekanism med syfte att ge stöd åt vapenvila, i linje med överenskommelsen om ytterligare åtgärder för att stärka vapenvilan från juli 2020.

Under vårens omfattande ryska truppuppbyggnad längs med den rysk-ukrainska gränsen och på Krim spelade ordförandeskapet en viktig roll inom ramen för Ukrainas aktivering av Wiendokumentets tredje kapitel avseende ovanliga militära aktiviteter.

Givet den höga prioritet som Sverige fäste vid konflikten besökte utrikesminister Linde Ukraina två gånger under året. Under besöken lyfte

utrikesministern konflikten, uttryckte stöd för Ukrainas suveränitet och territoriella integritet liksom för konfliktlösning i enlighet med folkrätten och åtaganden och principer inom OSSE. Konflikten var också central vid Lindes två besök i Ryssland under 2021. I Ukraina besökte utrikesministern vid båda tillfällena kontaktlinjen mellan regeringskontrollerat och icke-regeringskontrollerat område, där hon underströk vikten av att underlätta passage för civila. Antalet övergångar över kontaktlinjen minskade kraftigt under 2021, vilket medförde en rad negativa effekter, inte minst för civila. Sverige verkade för fullt humanitärt tillträde i linje med de humanitära principerna och för åttlydnad av internationell humanitär rätt. Det var även temat för det sidoevenemang om Ukraina som arrangerades av Sverige vid ministerrådsmötet i Stockholm.

OSSE-ordförandeskapets särskilda representant för Ukraina och i TKG byttes under sommaren 2021, då Sverige i egenskap av ordförande tillsatte finländaren Mikko Kinnunen efter det att företrädaren bett om att få avsluta sitt uppdrag. Ordförandeskapet har under året även utsett nya koordinatörer för tre av arbetsgrupperna, vilket även bidragit till att förbättra könsfördelningen i TKG. Inom ramen för TKG finns fyra arbetsgrupper: en politisk, en ekonomisk, en humanitär och en som behandlar säkerhetsrelaterade frågor.

OSSE:s särskilda övervakningsmission i Ukraina (SMM), är organisationens största och mest komplexa fältmission. Förhandlingarna om SMM:s mandat och budget, som antogs i mars, tog mycket tid då det fanns svårigheter att nå konsensus. Sverige arbetade aktivt med att skapa förutsättningar för SMM att kunna utföra sitt arbete med full rörelsefrihet, i enlighet med sitt mandat. Begränsningar i insatsens rörelsefrihet, särskilt på icke-regeringskontrollerat territorium, blev under 2021 alltmer utmanande för insatsen. Detta ledde till att Sverige tillsammans med OSSE:s generalsekreterare tydligt markerade i frågan genom bland annat ett gemensamt brev till parterna. De mest omfattande begränsningarna skedde i de icke-regeringskontrollerade områdena, under förklädning av pandemirelaterade restriktioner. SMM:s uppdrag försvårades även av att de övervakningsdrönare insatsen använt ofta störts ut eller beskjutits, särskilt över områden längs den ukrainsk-ryska statsgränsen på icke-regeringskontrollerat territorium. Detta reducerade väsentligt missionens kapacitet att övervaka dessa områden, inte minst den aktuella delen av statsgränsen mellan Ukraina och Ryssland. Utrikesminister Linde lyfte frågan vid sina båda besök i Ukraina och Ryssland.

Under sommaren inleddes stängningen av OSSE:s fältinsats för övervakning av två gränsövergångar vid den rysk-ukrainska statsgränsen, efter att Ryssland som värdland för missionen inte anslutit sig till konsensus om att den skulle fortsätta. Ryssland hade gradvis försvårat för fältinsatsen, bland annat genom att insistera på en förkortning av mandatperioden i flera omgångar. Sverige agerade aktivt tillsammans med andra för att förhindra att missionen stängdes ner, men till slut fanns det på grund av Rysslands inställning inte konsensus för att förlänga missionens mandat och under hösten avbröts verksamheten helt.

Utrikesminister Linde gjorde med anledning av nedstängningen ett ordförandeskapsuttalande, där hon beklagade att mandatet för missionen inte kunde förlängas. Sverige såg i samband med nedstängningen över de möjligheter som OSSE hade att på andra sätt hantera uppkomna

konsekvenser som stängningen av insatsen medförde. OSSE har enligt Minskprotokollets punkt 4 en central roll i övervakningen av statsgränsen mellan Ryssland och Ukraina. En viktig del i detta var att fortsätta att insistera på OSSE:s särskilda övervakningsmission i Ukrainas möjlighet att uppfylla sitt mandat och beredas möjlighet att observera utan hinder ända fram till den ukrainsk-ryska statsgränsen på icke-regeringskontrollerat territorium, samt att användningen av övervakningsdrönare skulle kunna genomföras utan störning.

Under 2021 fick SMM i uppdrag av det svenska ordförandeskapet att ta fram tematiska rapporter om situationen i Ukraina och på de icke-regeringskontrollerade områdena. Sex tematiska rapporter togs fram, bland annat om hur civila i de konfliktdrabbade områdena påverkades av förekomsten av minor, hur kvinnor såg på säkerheten och kvinnors bidrag till fred och säkerhet.

4.2 Hanteringen av de utdragna konflikterna

4.2.1 Nagorno-Karabach

Situationen i södra Kaukasien stod högt på dagordningen för det svenska ordförandeskapet och ett starkt fokus låg på att stödja steg mot fredliga och långsiktigt hållbara lösningar för regionen.

Då Sverige tog över som ordförande i januari 2021 hade en vapenvila nyligen förhandlats mellan Armenien och Azerbajdzjan, efter de strider som pågick under hösten 2020. En rad olösta frågor återstod dock efter vapenvilans implementering. Oenigheter kvarstod mellan parterna, där Azerbajdzjan ansåg konflikten vara löst då de återtagit delar av det omstridda Nagorno-Karabach, och Armenien ansåg konflikten fortfarande vara olöst. Ett flertal incidenter längs gränsen inträffade under året, liksom minexplosioner som krävde dödsoffer.

OSSE:s konfliktlösning mellan Armenien och Azerbajdzjan sker genom Minskgruppens samordförandeskap, bestående av USA, Ryssland och Frankrike. På grund av oenigheterna mellan Armenien och Azerbajdzjan kunde Minskgruppens samordförandeskap inte besöka konfliktområdet under året, vilket marginaliserade OSSE:s roll.

Sverige markerade tydligt att humanitärt tillträde till hela området måste säkerställas, internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter hör sammas och samtliga fångar relaterade till striderna släppas. Inte minst genom ordförandens personliga representant arbetade Sverige för att vapenvilan skulle konsolideras och för framsteg i Minskgruppens viktiga arbete för att hantera situationen och få till stånd ett hållbart fredsavtal. Sverige stöttade samordförandeskapets och den personlige representantens arbete för medlingsprocesser och förtroendeskapande åtgärder.

Utrikesminister Linde var vid flera tillfällen i kontakt med utrikesministrarna för Armenien respektive Azerbajdzjan i samband med incidenter vid gränsen. Utrikesministern besökte också länderna under våren 2021 och uppmanade parterna kontinuerligt under året att bygga vidare på förtroendeskapande åtgärder och att stödja insatser från OSSE.

Under sommaren 2021 bidrog Sverige i egenskap av ordförande, tillsammans med diplomatiska ansträngningar från Georgien, USA och EU, till att 15 armeniska fångar kunde återvända till Armenien samt att Azerbajdzjan kunde få tillgång till information som behövdes i arbetet med minröjning.

4.2.2 Georgien

Efter konflikten mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 följde intensiva diskussioner inom OSSE. Ingen överenskommelse kunde nås om en förlängning av mandatet för OSSE-missionen i Georgien, och därför har den varit stängd sedan juni 2009. Det svenska ordförandeskapets representant för södra Kaukasien, Annika Söder, verkade under året för konstruktiva samtal inom ramen för Genevesamtalen (Geneva International Discussions, GID) och incidenthanteringsmekanismen (Incident Prevention and Response Mechanism, IPRM). GID är det enda forum för diskussioner om en lösning på konflikten som accepteras av alla inblandade parter och som sammanför representanter för Georgien, Ryssland och de Rysslandsstödda utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien för samtal fyra gånger om året. Under det svenska OSSE-ordförandeskapet fick kvinnors perspektiv och roll i konfliktens lösning en mer framträdande plats i dessa diskussioner, i linje med ordförandeskapets prioritering av agendan för kvinnor, fred och säkerhet.

Den överordnade målsättningen med samtalen har varit att uppnå fredlig och hållbar konfliktlösning i enlighet med folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen. Dock fortsätter avståndet att öka mellan de två utbrytarregionerna och resten av Georgien, och parterna har inte kommit närmare en lösning. Ambassadör Söder drev under året en process för att möjliggöra informella samtal i marginalen av GID som ett sätt att nå framsteg.

Vidare bedrevs arbete för att få till stånd ett ökat regionalt samarbete mellan Armenien, Azerbajdzjan och Georgien, något som bland annat diskuterades mellan parterna under ambassadör Söders resor till regionen.

4.2.3 Transnistrien

OSSE upprättade 1993 en fältmission i Moldavien med syfte att underlätta arbetet för en politisk lösning av konflikten om utbrytarregionen Transnistrien. Transnistrien är en del av Moldavien, men Moldaviens regering har i praktiken ingen kontroll över regionen.

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

Under året arbetade Sverige intensivt för att få till stånd ett möte i 5 + 2-formatet i Stockholm. Mötet fick dock skjutas på framtiden med mycket kort varsel, efter att den moldaviske återintegrationsministern, tillika

förhandlaren i detta format, avgått. De diplomatiska ansträngningarna under året, med bland annat två besök av utrikesminister Linde, bidrog samtidigt till att upprätthålla dialogen och OSSE:s roll i konfliktlösningen.

4.3 Övriga kriser

4.3.1 Belarus

Efter det förfuskade presidentvalet i Belarus den 9 augusti 2020 bröt omfattande folkliga protester ut i landet. De belarusiska myndigheterna valde att möta demonstrationerna med omfattande våld. Den dåvarande albanske OSSE-ordföranden, utrikesminister Rama, erbjöd då tillsammans med den kommande ordföranden Linde OSSE:s stöd för att möjliggöra en genuin dialog mellan regimen och den belarusiska oppositionen. Erbjudandet tog sin utgångspunkt i att Belarus som deltagande stat i OSSE förbundit sig att leva upp till ett antal åtaganden avseende demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.

Den belarusiska regimen lämnade inte något definitivt svar på erbjudandet. Situationen i landet försämrades successivt under 2021. Som OSSE-ordförande stod Sverige fast vid erbjudandet om att underlätta dialog, men förutsättningar saknades för att genomföra dialog under perioden. Sverige verkade för att Belarus skulle leva upp till sina internationella åtaganden. Ordförandeskapets särskilda sändebud Kent Härstedt stod under året i kontakt med såväl den belarusiska oppositionen som med enskilda företrädare för den belarusiska regimen, i syfte att möjliggöra en genuin dialog. Dialog fördes även med civilsamhället på olika nivåer. OSSE-kontor fanns i Belarus fram till 2011, efter vilket konsensus för att förlänga dess mandat inte kunde uppnås.

Den 5 november 2021 aktiverade 35 deltagande stater i OSSE Wienmekanismen för att avkräva svar om de allvarliga kränkningar mot mänskliga rättigheter som pågick i Belarus. Aktiveringen var en uppföljning på den aktivering av Moskvamekanismen som skedde under hösten 2020. Som ordförande verkade Sverige för att rapporten från Wienmekanismen skulle ges en seriös uppföljning.

4.3.2 Tadzjikistan och Kirgizistan

Under slutet av april och sommaren 2021 blossade strider upp längs gränsen mellan Kirgizistan och Tadzjikistan, vilket ledde till dussintals döda, hundratals skadade och att tiotusentals tvingades på flykt på båda sidor. Spänningarna hade sitt ursprung i hantering av vattenresurser och gränsdragningsfrågor, men hade också en grund i den organiserade brottslighet som finns i dessa områden.

Genom att utrikesminister Linde under striderna förde samtal med de båda ländernas utrikesministrar bidrog Sverige som ordförande till att lugna ner situationen. I samtal med de inblandade länderna betonade dessa att de såg ett värde i de fältprojekt som OSSE bedriver och som kan bidra till en lösning av de underliggande orsakerna till konflikten. Även efter att striderna upphört till följd av överenskommelsen om vapenvila följde

4.3.3 Afghanistan

OSSE påverkades under ordförandeskapsåret av utvecklingen i angränsande regioner, inte minst av utvecklingen i Afghanistan. Afghanistan är inte en av OSSE:s deltagande stater men ingår i organisationens asiatiska partnerskap. De centralasiatiska OSSE-länderna har en över 200 mil lång gräns med Afghanistan. OSSE har möjlighet att genom fältnärvaron i samtliga centralasiatiska länder arbeta med konsekvenserna av utvecklingen i Afghanistan. Fältkontoren driver sedan tidigare ett antal projekt som syftar till att motverka trafficking, terrorism och vapensmuggling.

I samband med OSSE:s ministerrådsmöte i december upprättades en handlingsplan och en finansieringsmekanism med syftet att bidra till bland annat ökad gränssäkerhet och stöd till den mänskliga dimensionen genom rådgivning och kapacitetsstärkande aktiviteter för att stötta värdländernas hantering av konsekvenserna av utvecklingen i Afghanistan, och därmed till ökad säkerhet i regionen. Exempel på detta var genom aktiviteter kopplade till ökad gränssäkerhet, motverkande av extremism och stöd till mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.

Utrikesminister Linde besökte Centralasien under april 2021 och förde samtal om bland annat utvecklingen i grannlandet Afghanistan, varvid ländernas företrädare uttryckte stor oro för händelseutvecklingen.

4.4 OSSE:s fältverksamhet

OSSE har 14 fältmissioner i OSSE-regionen, som stöder arbetet inom alla tre dimensioner för ökad säkerhet i sydöstra Europa (västra Balkan), i Östeuropa, i södra Kaukasien samt i Centralasien. Fältnärvaron omfattar missioner, kontor och projektsamordnare.

Sverige har som ordförande ansvarat för att tillsätta missionschefstjänster och mandatförlängningar av missionerna. Under 2021 tvingades OSSE:s gränsovervakningsinsats (BOM) att avsluta sin verksamhet efter att Ryssland motsatt sig en förlängning.

Utrikesminister Linde har under året besökt eller samtalat med samtliga OSSE-missioner och betonat det mervärde som OSSE:s unika fältnärvarog ger organisationen och dess deltagande stater. Vid alla besök har hon lyft vikten av att deltagande stater med OSSE fältnärvaro bör utnyttja detta för att bättre kunna fullfölja sina OSSE-åtaganden.

4.4.1 Sydöstra Europa och västra Balkan

OSSE bedriver betydande fältverksamhet på västra Balkan, med totalt sex fältmissioner i Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo och Montenegro, Nordmakedonien och Serbien. Missionernas mandat är i huvudsak inriktade på demokratiframjande och institutionsbyggande verksamhet. Fältsmissionerna fokuserar även på frågor om mänskliga

rättigheter, nationella minoriteter, dialog- och försoningsfrågor, konfliktförebyggande och rättstatsfrågor, inklusive stöd till kapacitetsbyggande.

Under året har etniska och nationalistiska spänningar i regionen ökat vilket understryker betydelsen av regionalt samarbete. Inte minst har den politiska krisen i Bosnien och Hercegovina visat på risken för instabilitet.

Under utrikesminister Lindes besök till samtliga länder och fältmissioner på västra Balkan gavs möjlighet till möten med beslutsfattare, civilsamhället, samt försvarare av mänskliga rättigheter och demokrati för att diskutera situationen på marken.

Under besöket till OSSE-missionen i Kosovo lades särskilt fokus på agendan för kvinnor, fred och säkerhet. Resan genomfördes tillsammans med FN:s biträdande generalsekreterare Åsa Regnér. Under besöket till Bosnien och Hercegovina deltog även ordföranden för OSSE:s parlamentariska församling Margareta Cederfelt.

4.4.2 Centralasien

Mellan 1994 och 2000 etablerade OSSE sin fältnärvaro i Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. Regionens geografiska läge gör den högintressant för europeisk säkerhet givet närheten till Ryssland, Afghanistan och Kina. Under 2016 reviderades dock flertalet av mandatet för missionerna i regionen och verksamheten nedgraderades till projektkontor. Fältkontoren har under ordförandeskapsåret bland annat bedrivit verksamhet inom områdena gränsövervakning, anti-trafficking, anti-korruption, vapen- och narkotikabekämpning samt främjande av mänskliga rättigheter, jämställdhet och mediefrihet.

De centralasiatiska länderna har till stor del påverkats av utvecklingen i Afghanistan. Diskussioner har förts mellan Sverige i egenskap av ordförande och de centralasiatiska länderna och stöd har erbjudits inom ramen för OSSE:s mandat.

Utrikesminister Linde besökte under våren Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan och Uzbekistan. Covid-19-restriktionerna omöjliggjorde ett besök till Turkmenistan, men den 27 oktober hade utrikesministern i stället ett videomöte med chefen för OSSE-centret i Ashgabat, Turkmenistan, samt med centrets personal. Genom närvaron i fält bidrar OSSE på flera sätt till att stärka säkerheten i regionen genom projekt och utbildningar som på olika sätt bidrar till gränssäkerhet, reformstöd, utbildning, motverkande av extremism, anti-trafficking med mera. Inte minst görs detta genom OSSE-akademien i Bishkek och Border Management Staff College i Dushanbe.

4.4.3 Östeuropa och södra Kaukasien

I södra Kaukasien finns ett kontor till stöd för OSSE-ordförandeskapets representant till Nagorno-Karabachkonflikten. OSSE-kontoret i Armenien avvecklades under 2017 i brist på konsensus om förlängning. OSSE:s fältnärvaro i Azerbajdzjan upphörde 2015 på azerbajdzjansk begäran. Ordförandeskapets personliga representant för konflikten Andrzej

Kasprzyk arbetade för att vapenvilan sedan 2020 skulle leda till ett verkligt fredsavtal, genom Minskgruppens samordförandeskaps viktiga roll för att hantera situationen.

Missionen i Moldavien upprättades 1993, med syfte att underlätta arbetet för en politisk lösning av konflikten om utbrytarregionen Transnistrien. Ordförandeskapet har haft ett nära arbete med kontoret under året för att försöka få till stånd ett möte i 5 + 2-formatet i Stockholm som samlar parterna till samtal.

OSSE:s närvaro i Ukraina etablerades 1990 och omvandlades 1994 till ett kontor för projektsamordning. Kontorets övergripande uppdrag har varit att stödja Ukrainas arbete med demokratisk utveckling, rättstatlighet och främjande av mänskliga rättigheter. För OSSE:s särskilda övervakningsmission i Ukraina, SMM, och BOM, se avsnitt 4.1.2.

5 Mötesverksamhet i Wien

5.1 OSSE:s mötesstruktur i Wien

Som OSSE-ordförande ansvarade Sverige för OSSE:s mötesverksamhet i Wien under 2021. Detta innebar att planera, leda och genomföra hundratals obligatoriska och andra typer av möten under året.

Det permanenta rådet är ett av de två högsta beslutsfattande organen i Wien. Permanenta rådet behandlar politiska frågor och leds av OSSE-ordföranden. Det andra beslutsfattande organet i Wien, forumet för säkerhetssamarbete, hanterar militärpolitiska frågor och leds av ett roterande ordförandeskap. Under 2021 leddes forumet av USA, Armenien och Österrike.

I permanenta rådet representeras de deltagande staterna genom sina OSSE-ambassadörer. Permanenta rådet sammanträdde veckovis under ledning av OSSE-ordförandeskapet, som också satte dagordningen. Under 2021 hade permanenta rådet 40 regelbundna sammanträden under svensk ledning med delvis föreskriven dagordning. Därtill hade permanenta rådet åtta särskilda sammanträden för att anta beslut, diskutera särskilt brännande frågor eller för att högnivåtalare gästade rådet. Permanenta rådet och forumet för säkerhetssamarbete hade fyra gemensamma möten under året, varav ett särskilt möte för att aktivera Wiendokumentets kapitel III.

Under permanenta rådet lyder fyra tematiska kommittéer, en för respektive dimension samt en budgetkommitté. Budgetkommittén leddes av OSSE-ordföranden och möttes i genomsnitt två gånger per vecka. Övriga kommittéer leddes av ambassadörer från andra deltagande stater som utsågs av ordföranden för permanenta rådet och möttes i genomsnitt en gång per månad. Därutöver finns den förberedande kommittén som under året sammanträtt över 40 gånger för att förbereda beslut i permanenta rådet och för att diskutera olika budgetfrågor.

Ordföranden för permanenta rådet utsåg även ordförande för informella arbetsgrupper för olika teman. De informella arbetsgrupperna

sammanträdde med varierande regelbundenhet. Sammanlagt ägde ett tiotal möten rum i dessa format under året.

Sverige höll som ordförande veckovisa så kallade politiska dialoger med varje deltagande stat. De politiska dialogerna syftade till att Sverige som ordförande, inom mer informella ramar, skulle ha möjlighet att konsultera deltagande stater och därigenom förbereda möten, processer och beslut inom OSSE. De politiska dialogerna hölls i mindre grupper av deltagande stater eller enskilt. Under 2021 höll Sverige i sin ordföranderoll sammanlagt över 400 politiska dialoger.

Sverige organiserade även ett stort antal obligatoriska och särskilda konferenser, seminarier och panelsamtal för att lyfta sina prioriteringar under året.

5.2 Svenskt genomförande av möten i Wien

Genom att leda mötesverksamheten i Wien nyttjade Sverige sin roll och sina möjligheter som OSSE-ordförande till att påverka OSSE:s dagordning. Givet det försämrade samarbetsklimatet i organisationen på grund av det svåra geopolitiska läget valde Sverige att aktivt och konsekvent planera, leda och genomföra möten för att belysa svenska prioriteringar och för att bidra till en förbättrad dialog. Utnämningen av ordförande för kommittéer och informella arbetsgrupper, utformningen av årskalendern för möten och konferenser, liksom agendasettningen för olika möten utgjorde viktiga verktyg i detta hänseende.

Som ordförande lyfte Sverige under varje månad ett antal centrala principer, kärnvärden och dimensionsöverskridande prioriteringar som genomsyrade dagordningen och diskussionen under alla typer av möten i Wien. Månadsteman utgjordes bland annat av: förtroendeskapande, jämställdhet, demokrati, yttrandefrihet, civilsamhälle, konfliktförebyggande, konfliktlösning och OSSE:s verktyg. Genom att belysa dessa teman i OSSE:s samtliga dimensioner samtidigt kunde Sverige fokusera diskussionen på centrala principer, visa hur verksamheten i de olika dimensionerna hängde ihop och på det sättet demonstrera OSSE:s breda säkerhetsbegrepp.

Sverige uppmanade OSSE:s fältmissionschefer och andra med uppdrag i organisationen att i sin återrapportering till permanenta rådet spegla hur deras missioner under rapporteringsperioden arbetat med Sveriges ordförandeskapsprioriteringar och det aktuella månadstemat. Sverige lade stor vikt vid att särskilt inbjudna talare till permanenta rådet skulle bidra med perspektiv på OSSE:s principer och verksamhet. Särskilt inbjudna talare representerade bl.a. FN, Europarådet, Internationella Röda korset och Internationella alliansen till minne av Förintelsen. OSSE:s autonoma institutioner, utrikesminister Lindes särskilda representant för Ukraina och Trilaterala kontaktgruppen samt chefen för SMM bjöds in till permanenta rådet vid flera tillfällen för att hålla det breda säkerhetsbegreppet, den europeiska säkerhetsordningen och Ukrainakonflikten högt på permanenta rådets dagordning.

I de olika kommittéerna verkade Sverige för att representanter för relevanta fältmissioner och civilsamhälle skulle bjudas in för att ge

diskussionerna större djup och perspektiv. Särskild vikt fästes vid jämställda paneler i alla typer av möten. Sverige bjöd in samtliga deltagande stater till informella samtal med fältmissionschefer och koordinatörer i Trilateral kontaktgruppen för att bidra till bättre informationsutbyte och dialog om OSSE:s verksamhet i fält och konfliktlösning.

För att den svenska rösten inte skulle gå förlorad under möten och diskussioner som letts av Sverige som ordförande verkade Sverige också aktivt genom EU för att föra fram sina nationella ståndpunkter och prioriteringar. Sverige använde de politiska dialogerna effektivt för att samtala inte endast med likasinnade utan även med länder vars ståndpunkter befann sig längre bort, för att på detta sätt bidra till bättre förståelse, dialog och framsteg. En serie informella luncher om effektivisering av OSSE var särskilt uppskattad bland de deltagande. Sverige lyfte också OSSE-domstolen som verktyg för konfliktlösning i både permanenta rådet och vid ett dedikerat seminarium.

Som ett nytt grepp sammankallade Sverige nyckelaktörer på hög nivå till olika former av retreat, för att förbättra samarbetet, skapa bättre dialog eller för att bidra med fördjupad kunskap om särskilda frågor.

Ett av deltagarna uppskattat exempel var den nyinstittade årliga vistelse för OSSE-trojkan, generalsekreteraren och institutionscheferna där aktuella frågor diskuterades under ett antal dagar. Andra liknande vistelser involverade olika grupper av OSSE-ordförandens särskilda representanter.

På grund av covid-19-pandemin har möten och konferenser i Wien ofta hållits med vissa begränsningar eller genom digitala plattformar.

6 Förhandling om OSSE:s budget och arbetet i budgetkommittén

Den 1 oktober 2020 tog Sverige över ordförandeklubban i OSSE:s budgetkommitté för att leda förhandlingarna om OSSE:s årsbudget för 2021. Förhandlingarna om årsbudgeten var komplicerade, givet den skilda synen bland de deltagande staterna om organisationens verksamhet och inriktning. Förhandlingarna under hösten 2020 resulterade i ett tekniskt väl avvägt budgetförslag som lade grunden för en överenskommelse 2021. Endast ett fåtal frågor av politisk karaktär kvarstod att lösa ut vid årsskiftet 2020–2021.

EU:s medlemsländer, USA och andra likasinnade ställde sig bakom det svenska ordförandeskapets budgetförslag i ett tidigt skede, vilket skiljde sig från tidigare år. Budgetförhandlingarna kretsade därefter kring två frågor av politisk karaktär, med tre deltagande stater som blockerade en överenskommelse. Ryssland motsatte sig en ökning av ODIHR:s budget, medan Armenien och Azerbajdzjan hade skilda åsikter om arbetet inom ramen för Minskstrukturerna. Sverige bedrev i egenskap av ordförande ett omfattande förhandlingsarbete för att söka finna en lösning. Förhandlingarna sköttes på expertnivå i kommittén, på ambassadörsnivå i

Wien, samt mellan Sverige som ordförande och berörda huvudstäder. Utöver uppvaktningar på alla nivåer upp till ministernivå, också genom aktiv diplomati genom andra länders ministrar, lade Sverige i egenskap av ordförande fram åtskilliga förslag för att kunna nå konsensus.

Efter långdragna förhandlingar som sträckte sig över OSSE:s sommaruppehåll kunde frågorna lösas genom att budgeten inte innehöll ökning för någon del av OSSE:s verksamhet, samt genom en hänvisning i budgetbeslutet om att inte all programlagd aktivitet var överenskommen.

Årsbudgeten antogs slutligen den 18 augusti 2021 och låg på 138,2 miljoner euro. Slutsumman var densamma som föregående års budget, men resursfördelningen var anpassad efter pandemiläget.

Parallellt med budgetförhandlingarna drev Sverige som ordförande i nära samarbete med sekretariatet ett effektiviseringsarbete i budgetkommittén för att förbättra OSSE:s administration och budgetprocesser, i enlighet med rekommendationerna från OSSE:s revisionskommitté och OSSE:s externa revisorers årliga rapport. Sverige presenterade exempelvis tillsammans med sekretariatet ett ramverk för kapitalinvesteringar. Detta lade grunden för en första femårsplan för kapitalinvesteringar, vilket bidrog till bättre finansiell planering och förutsägbarhet inom organisationen. Sverige drev även frågan om effektivisering av personalkostnader för att möjliggöra för organisationen att lägga mer resurser på programaktiviteter än på ackumulerade administrativa kostnader. Sverige ledde därtill en diskussion om hur OSSE:s årliga budgetcykelprocess kan förbättras, dels för att kunna bidra till en mer effektiv process, dels för att kunna skapa en starkare koppling mellan programlagd planering och implementering, samt till finansiella frågor och förvaltningsaspekter i stort.

OSSE:s deltagande stater och partnerstater

Skr. 2021/22:170

Bilaga 1

OSSE:s deltagande stater:

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

OSSE:s Medelhavspartners:

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

OSSE:s Asiatiska partnerstater:

- Afghanistan
- Australien
- Japan
- Sydkorea
- Thailand.

Det svenska OSSE-ordförandeskapets särskilda och personliga representanter

Sverige som ordförande i OSSE hade en särskild roll i organisationens arbete med konfliktförebyggande och rehabilitering i OSSE-regionen, inklusive genom direkta kontakter med parterna till de utdragna konflikterna och i förhandlingar om politiska lösningar av dessa konflikter. För att utföra dessa uppdrag utser ordföranden varje år ett antal särskilda och personliga representanter med ansvar för särskilda geografiska konfliktområden. Sverige som ordförande hade också ett antal tematiska representanter till sitt förfogande, som stöttade genomförandet av de deltagande staternas gemensamt överenskomna åtaganden på ett antal områden som ordföranden prioriterade.

För Sverige som ordförande i OSSE utförde följande personer dessa uppdrag:

- Ambassador Kent Härstedt – Special Envoy of the OSCE Chairperson-in-Office
- Ambassador Heidi Grau – Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office in Ukraine and in the Trilateral Contact Group (januari–31 juli)
- Ambassador Mikko Kinnunen – Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office in Ukraine and in the Trilateral Contact Group (1 augusti–31 december)
- Ambassador Annika Söder – Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the South Caucasus
- Ambassador Thomas Mayr-Harting – Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office for the Transdniestrian Settlement Process
- Ambassador Andrzej Kasprzyk – Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on the conflict dealt with by the OSCE Minsk Conference
- Col Claes Nilsson – Head of the OSCE High-Level Planning Group
- Mr. Volker Frobarth – Representative to the Latvian – Russian Joint Commission on Military Pensioners (januari–31 mars)
- Lt. Col Helmut Napiontek – Representative to the Latvian – Russian Joint Commission on Military Pensioners (1 april–31 december)
- Rabbi Andrew Baker – Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Combating Anti-Semitism
- Professor Dr. Regina Polak – Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Combating Racism, Xenophobia and Discrimination, also focusing on Intolerance and Discrimination against Christians and Members of Other Religions
- Ambassador Mehmet Paçacı – Personal Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Combating Intolerance and Discrimination against Muslims
- Ms. Liliana Palihovici – Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Gender

- Professor Anita Ramasastry – Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Combating Corruption
 - Ms. Rosaline Marbinah – Special Representative on Youth and Security
 - Mr. Valiant Richey – OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings
 - Ms. Rita Izsák-Ndiaye – Personal Representative of the Chairperson-in-Office on Children and Security.
- Skr. 2021/22:170
Bilaga 2

Viktigare möten och konferenser

- 14–15 januari: invigning av ordförandeskapet, presentation av Sveriges ordförandeskapsprioriteringar. Årligt möte med chefer för OSSE:s fältmissioner och autonoma institutioner
- 1–2 februari: Expertmöte om bekämpande av antisemitism i OSSE-regionen
- 9–10 februari: Högnivåseminarium om militära doktriner
- 15–16 februari: Första förberedande mötet för OSSE:s 29:de ekonomiska och miljömässiga forum
- 8–9 mars: Första komplementära mötet inom den mänskliga dimensionen
- 20–21 april: Konferens om antiterrorism
- 26–17 april: Andra komplementära mötet inom den mänskliga dimensionen
- 4 maj: Konferens om cybersäkerhet
- 17–19 maj: Seminarium om OSSE:s konfliktcykeln
- 18–19 maj: Ordförandeskapskonferens om mediefrihet
- 27–28 maj: Regionalt seminarium om OSSE:s uppförandekod för militärpolitiska aspekter av säkerhet
- 1 juni: Seminarium om OSSE-domstolens möjliga roll i konflikt-hantering och -lösning inom OSSE
- 1 juni: Konferens om bekämpande av droger
- 10–11 juni: Andra förberedande mötet för OSSE:s 29:de ekonomiska och miljömässiga forum
- 14–16 juni: Konferens för Alliansen mot människohandel anordnad av ordförandeskapets representanter för att motverka människohandel
- 16 juni: Årligt implementeringsmöte om OSSE:s uppförandekod för militärpolitiska aspekter av säkerhet
- 5 juli: Konferens för att markera 30-årsjubileet av Bonnkonferensen om kopplingen mellan säkerhet och frågor rörande ekonomi och miljö
- 12–13 juli: Tredje komplementära mötet inom den mänskliga dimensionen
- 31 augusti–1 september: Årlig säkerhetsöversynskonferens, ASRC
- 9–10 september: OSSE:s 29:de ekonomiska och miljömässiga forum, EEF
- 20–21 september: Konferens med OSSE:s asiatiska partnerskap, anordnad av Albanien tillsammans med Thailand
- 21–22 september: Årligt möte för nationella fokuspunkter för gränsbevakning
- 30 september–1 oktober: Seminarium i Stockholm om OSSE:s uppförandekod för militärpolitiska aspekter av säkerhet
- 5–6 oktober: Översynsmöte för implementering av projekt om små och lätta vapen
- 7 oktober: Årligt möte för polisexperter i OSSE-regionen
- 14 oktober: Konferens för att markera ODIHR:s 30-årsjubileum
- 12 oktober: Seminarium om OSSE:s konfliktcykeln
- 12–13 oktober: Konferens om OSSE:s Medelhavspartnerskap, anordnat av Polen

- 18–19 oktober: Implementeringsmöte för den ekonomiska och miljömässiga dimensionen, EEDIM
- 15–16 november: Årsmöte för nationella samordnare och rapportörer om anti-trafficking
- 16–17 november: Årligt seminarium om den mänskliga dimensionen, HDS, med fokus på att förhindra våld mot kvinnor och flickor
- 1–3 december: OSSE:s årliga ministerrådsmöte i Stockholm
- 17 december: Ordförandeskapskonferens "CiO-conference on the conflict dealt with by the Minsk Conference".

Skr. 2021/22:170
Bilaga 3

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkran, Hallberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson

Föredragande: statsrådet Linde

Regeringen beslutar skrivelse Sveriges ordförandeskap i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under 2021