
Vergaderjaar 2008–2009

31 700 V

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2009**

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2008

Graag bied ik u hierbij de geannoteerde agenda aan van de OVSE Ministeriële Raad op 4 en 5 december aanstaande in Helsinki.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Ingevolge het verzoek van uw Kamer om met betrekking tot de Ministeriële Raad van de OVSE voorafgaand te worden geïnformeerd over de Nederlandse inzet bericht ik u als volgt.

Inleiding

Zoals ieder jaar zal de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) het jaar afsluiten met een Ministeriële Raad. De Ministeriële zal dit jaar plaatsvinden op 4 en 5 december in Helsinki, omdat Finland dit jaar het voorzitterschap bekleedt. Dat de Ministeriële in Helsinki zal plaatsvinden, geeft de bijeenkomst een speciaal cachet: het was immers in 1975 in Helsinki dat de Slotakte werd ondertekend waarmee de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), sinds 1995 OVSE, van start ging.

De Ministeriële zal onder meer in het teken staan van de gevolgen van de crisis in Georgië. Het Finse voorzitterschap heeft daarnaast het voorstellen tijdens een lunchbijeenkomst met deelnemende staten te spreken over Europese veiligheid, waarbij de plannen van de Russische president Medvedev over een nieuw veiligheidsverdrag voor Europa aan bod zullen kunnen komen. Het voorzitterschap wil tenslotte dit jaar opnieuw proberen de bijeenkomst af te sluiten met een politieke verklaring, hoewel er veel is dat de deelnemende staten van elkaar scheidt.

In aanvulling op de interventie die het EU-voorzitterschap zal uitspreken namens de EU, waarover besprekingen nog gaande zijn, zal ik een nationale verklaring afleggen. In deze verklaring zal ik naar aanleiding van de dood van de heer Storimans in Georgië onder meer aandacht vragen voor het gebruik van clusterprojectielen.

Hieronder zal ik nader ingaan op de actuele onderwerpen die waarschijnlijk aan bod zullen komen tijdens de Ministeriële. De precieze invulling van beide vergaderdagen is nog niet vastgesteld, maar zo mogelijk zal ik daarover tijdens het algemene overleg met uw Kamer nadere informatie verschaffen.

Crisis in Georgië

De OVSE speelt sinds 1992, mede door de missie in Georgië, een belangrijke rol bij het bevorderen van veiligheid en samenwerking en het zoeken naar een duurzame oplossing van het conflict tussen Georgië en de afgescheiden regio Zuid-Ossetië. Het OVSE-veldkantoor in Tskhinvali was tot augustus jongstleden de basis van (onbewapende) militaire waarnemers, die toezicht hielden op de activiteiten van de «Joint Peacekeeping Forces» in de conflictzone aan weerszijden van de administratieve grens met Zuid-Ossetië en rapporteerden over de veiligheidssituatie. Kort nadat de gewelddadigheden op 7 augustus 2008 uitbraken, besloot de OVSE het aantal militaire waarnemers te verhogen met 100. De eerste 20 werden voorlopig op basis van het al bestaande mandaat ontplooid. Over de voorwaarden voor ontplooiing van de overige 80 waarnemers moest nader onderhandeld worden. De Russische erkenning van de onafhankelijkheid van Zuid-Ossetië maakte consensus over hun inzetbaarheid in de afgescheiden regio echter onmogelijk, zodat hun ontplooiing voor onbepaalde tijd is opgeschort.

Inmiddels zijn de zogenaamde Genève-besprekingen op gang gekomen, waarbij veiligheid en stabiliteit in Georgië centraal staan en alle bij het conflict betrokken partijen aanwezig zijn. De OVSE treedt tijdens het proces op als co-voorzitter, samen met de VN en de EU. De eerste bijeenkomst in dit kader vond plaats op 15 oktober, maar werd na een dag opgeschort tot 18 en 19 november, omdat geen overeenstemming kon worden

bereikt over de hoedanigheid waarin Zuid-Ossetië en Abchazië zouden deelnemen aan de besprekingen. Het vinden van een duurzame oplossing voor het conflict zal naar verwachting een kwestie van lange adem worden. De onderlinge verhoudingen tussen de partijen zijn na het conflict, alsook na de erkenning door Rusland van Abchazië en Zuid-Ossetië, te zeer verstoord. Hierdoor zullen over en weer veel vertrouwen-wekkende maatregelen nodig zijn om tot een oplossing te komen. De Genève-besprekingen zijn hier vooralsnog het meest aangewezen forum voor. De OVSE kan een belangrijke bijdrage leveren aan een duurzame oplossing voor het conflict in Georgië, mede vanwege de uitgebreide ervaring van de organisatie in de regio.

Conflicten Moldavië en Nagorno-Karabach

De OVSE speelt ook een belangrijke rol bij andere conflicten in de regio, zoals in Moldavië. Na een goed begin in de eerste helft van 2008 is er inmiddels weinig vooruitgang te zien met betrekking tot het «bevroren» conflict in Transdnjestrië. De Moldavische president Voronin en de Transdnjestrise leider Smirnov hebben elkaar op 11 april 2008 voor het eerst in zeven jaar ontmoet. Sindsdien hebben echter geen ontmoetingen tussen de twee leiders meer plaatsgevonden. Rusland heeft getracht om via een trilateraal overleg een doorbraak te forceren, maar dat is mede door verzet van Moldavië, daarin gesteund door de EU, op niets uitgegeloopen. Nederland is van mening dat een oplossing voor het conflict zoveel mogelijk tot stand moet komen in het zogenaamde 5+2-overleg (OVSE, Rusland, Oekraïne, Moldavië en Transdnjestrië met de EU en de VS als waarnemers). Dit overleg heeft inmiddels enkele malen plaatsgevonden. Het overleg verloopt moeizaam. Op de korte termijn wordt geen doorbraak in de onderhandelingen verwacht. Hierbij speelt mee dat in het voorjaar van 2009 in Moldavië parlementsverkiezingen zullen plaatsvinden.

Wat betreft Nagorno-Karabach zijn er voorzichtig positieve ontwikkelingen. In oktober bezocht de Russische president Medvedev zijn Armeense ambtgenoot Sarkasian en werd stilgestaan bij de relaties tussen Armenië en Azerbeidzjan. Medvedev stelde dat «beide zijden bereid zijn oplossingen te vinden». Het feit dat de Azeri president Aliyev na de verkiezingen van medio oktober een nieuw mandaat kreeg, betekent dat ook richting Azerbeidzjan nieuwe kansen worden gezien om tot een doorbraak in het bevroren conflict rond Nagorno-Karabach te komen. Op 2 november jongstleden hebben de presidenten van Rusland, Armenië en Azerbeidzjan, voor het eerst sinds de wapenstilstand van 1994, een gezamenlijke verklaring getekend over een politieke oplossing van het conflict. In de verklaring wordt verwezen naar het zogenaamde Madrid-document, waarin de basisprincipes voor een oplossing uiteen worden gezet. Partijen zegden toe de onderhandelingen binnen het kader van de zogenaamde OVSE Minsk-groep op verschillende niveaus voort te zetten. Rusland, Frankrijk en de Verenigde Staten zijn co-voorzitter van deze Minsk-groep. Over veel kwesties, ook essentiële zoals territoriale integriteit versus zelfbeschikkingsrecht, bestaat nog geen overeenstemming. Hoewel er dus enige beweging in het onderhandelingsproces lijkt te zijn, is het niet de verwachting dat op de korte termijn een duurzame oplossing voor het conflict zal worden gevonden.

Europese veiligheid

Het Finse OVSE-voorzitterschap is van plan het onderwerp Europese veiligheid te agenderen voor een lunchbijeenkomst tijdens de Ministeriële. In dit kader zal ondermeer het voorstel van de Russische president

Medvedev voor een nieuw veiligheidsverdrag voor Europa aan de orde kunnen komen.

De Russische president sprak laatstelijk over zijn voorstel tijdens een conferentie in Evian, Frankrijk. Bij die gelegenheid verwelkomde de Franse president Sarkozy het voorstel en stelde hij voor in 2009 een OVSE-top te houden. Nog steeds is het Russische voorstel weinig uitgewerkt. Centraal staat echter de Russische gedachte dat de huidige Europese veiligheidsarchitectuur resten van het verouderde «blokdenken» vertonen en niet meer aansluiten op de nieuwe werkelijkheid. Tegen deze achtergrond pleit president Medvedev voor een nieuw juridisch bindend Euro-Atlantisch veiligheidsverdrag, waarvoor de aftrap kan worden gegeven op een top.

Onderhandelingen over een nieuw veiligheidsverdrag zijn op dit moment niet aan de orde. Er is echter wel dialoog nodig over de strategische belangen die Rusland en de EU gezamenlijk hebben. Van westerse kant geldt dat de bestaande structuren het beste kader bieden om die belangen te bevorderen. De suggestie van de Franse president Sarkozy om de plannen te bespreken in OVSE-verband is bruikbaar. Immers, hiermee is betrokkenheid van de VS en Canada en een koppeling met het OVSE-acquis verzekerd. De Nederlandse inzet zal zich vooralsnog concentreren op concretisering van de voorstellen en het belang van eenheid in de NAVO en tussen de NAVO en de EU.

Menselijke dimensie

In de menselijke dimensie van de OVSE blijft veel voor verbetering vatbaar, waaronder het overeind houden van vele in de jaren negentig bereikte verbintenissen, zoals op het gebied van verkiezingswaarneming. In dit kader blijven Rusland en andere deelnemende staten ondermeer de autonomie van het «Office for Democratic Institutions and Human Rights» (ODHIR) betwisten. Dit heeft geleid tot beperkingen van Russische zijde aan de waarneming van de Russische presidentsverkiezingen in maart van dit jaar. Deze beperkingen waren uiteindelijk onaanvaardbaar voor het ODIHR. Ook werd een poging gedaan de invloed van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten op het ODIHR en verkiezingswaarneming te vergroten.

Nederland heeft het afgelopen jaar onder andere aandacht gevraagd voor de onderwerpen godsdienstvrijheid en het tegengaan van discriminatie op grond van seksuele geaardheid, beide onderdeel van mijn vorig jaar uitgebrachte Mensenrechtenstrategie. Nederland zal zich voor deze onderwerpen blijven inzetten.

Naast het ODIHR blijft een belangrijke plaats binnen de menselijke dimensie weggelegd voor de «High Commissioner on National Minorities» (HCNM). De HCNM is deze maand precies 15 jaar geleden van start gegaan met voormalig minister van Buitenlandse Zaken Van der Stoep aan het hoofd. Nederland zal ook in de toekomst het werk van de HCNM blijven steunen.

Rechtspersoonlijkheid voor de OVSE

Een laatste onderwerp dat speciale aandacht verdient, is de Conventie betreffende de Rechtspersoonlijkheid, Juridische Status, Privileges en Immunititeiten van de OVSE, die in 2007 onder voorzitterschap van de Nederlandse permanente vertegenwoordiger werd uit onderhandeld. Op de Ministeriële Raad van Madrid eind 2007 lukte het niet dit verdrag aangenomen te krijgen. Rusland en Wit-Rusland koppelden aanvaarding van de tekst aan instemming met onderhandelingen over een handvest

(een verdrag waarin ondermeer de doelstellingen, grondbeginselen en institutionele structuur van de OVSE zijn neergelegd). De VS weigerden over een handvest te onderhandelen. De beide standpunten konden ook dit jaar nog niet tot elkaar worden gebracht. De EU is bereid het gesprek over een handvest aan te gaan, echter zonder zich vooraf op het resultaat daarvan vast te leggen. Tijdens een informele rondetafel bijeenkomst in oktober jongstleden kreeg het voorstel voor het aanstellen van een Speciaal Vertegenwoordiger voor de juridische status van de OVSE algemene bijval. Deze vertegenwoordiger zou bijvoorbeeld gemandateerd kunnen worden om de juridische status van de OVSE te volgen, als contactpersoon op te treden en regelmatig over het onderwerp te rapporteren. Op deze manier blijft het onderwerp van rechtspersoonlijkheid voor de OVSE op de agenda. Nog beter zou zijn als de deelnemende Staten tijdens de aanstaande Ministeriële instemmen met de Conventie over de rechtspersoonlijkheid en tegelijk instemmen met het openen van een discussie over een handvest.

Slot

De slagkracht van de OVSE heeft nog altijd te lijden onder het gebrek aan overeenstemming tussen Rusland en het Westen op velerlei terrein. Tegelijkertijd is de OVSE nadrukkelijker aanwezig op het internationale politieke toneel, omdat het een voor de hand liggende plaats is waar vele onderwerpen die de internationale betrekkingen negatief beïnvloeden kunnen worden besproken: de zogenaamde platformfunctie van de OVSE. Dit geldt voor de crisis in Georgië, maar ook voor een mogelijke discussie over Europese veiligheid. Het Finse voorzitterschap zal echter een harde dobber hebben aan zijn ambitieuze streven deze Ministeriële Raad af te sluiten met een politieke verklaring waar alle deelnemende Staten zich in kunnen vinden; dit is sinds 2003 niet meer gelukt. Het Finse voorzitterschap verdient echter hoe dan ook lof voor de manier waarop het zijn taken heeft vervuld en de vele uitdagingen heeft opgepakt. De Nederlandse regering blijft de OVSE zien als pan-Europese en trans-Atlantische organisatie die met haar alomvattende aanpak van veiligheid en samenwerking de vrede en stabiliteit tussen Vancouver en Vladivostok kan bevorderen. De Nederlandse regering zal zich dan ook blijven inzetten voor het goed functioneren van de organisatie.