

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1340

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2013

Sinds de vorige brief over de situatie in Oekraïne (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1332) en de buitengewone Raad Buitenlandse Zaken van 20 februari jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1339) hebben zich in hoog tempo grote veranderingen voorgedaan. Het Oekraïense volk heeft via het parlement een keuze gemaakt voor een nieuwe koers. President Janoekovitsj werd uit zijn ambt ontheven en een interim-regering werd aangesteld om het land in rustiger vaarwater te brengen. Op 25 mei zijn nieuwe presidentsverkiezingen uitgeschreven. Aan de nieuwe regering de moeilijke taak de eenheid te bewaren, noodzakelijke hervormingen van economie en rechtsstaat door te voeren en gehoor te geven aan de roep van de bevolking voor een betere toekomst.

De recente ontwikkelingen rond de Krim baren het kabinet bijzonder veel zorg – niet in de laatste plaats omdat de nieuwe machthebbers in Kiev de kans wordt ontnomen zelf tot een vergelijk met de onrustige regio's te kunnen komen. De Russische bewegingen in en rond de Krim vormen een directe bedreiging voor de territoriale integriteit en soevereiniteit van Oekraïne en gaan lijnrecht in tegen oproepen van de internationale gemeenschap om deze fundamentele principes te bewaken. De situatie op de Krim staat momenteel bovenaan de internationale agenda's en is onderwerp van een ingelaste Raad Buitenlandse Zaken op maandag 3 maart. Deze brief dient tevens als geannoteerde agenda voor deze bijeenkomst.

Hieronder worden kort de belangrijkste ontwikkelingen sinds 21 februari jl. geschetst (inclusief de situatie rond de Krim), de Nederlandse positie ter zake, de mogelijkheden voor steun aan Oekraïne, en, tot slot, de consequenties van de ontwikkelingen voor het besluit van de RBZ van 20 februari jl. om gerichte sancties in te stellen tegen de plegers van de mensenrechtenschendingen die plaatsvonden vóór de machtswisseling op 22 februari.

Belangrijkste ontwikkelingen

Dankzij de bemiddeling van de Ministers van Buitenlandse Zaken van Polen, Duitsland en Frankrijk en de Russische ombudsman werd op vrijdag 21 februari een overeenkomst gesloten tussen president Janoekovitsj en de oppositie, waarmee een einde werd gemaakt aan het geweld dat Oekraïne sinds het begin van die week in de greep hield. Daags na de overeenkomst bleek in het Oekraïense parlement onvoldoende vertrouwen in Janoekovitsj om de overeenkomst na te leven – ook onder zijn eigen partijgenoten. Nadat het parlement met een overduidelijke meerderheid besloot de president uit zijn ambt te ontheffen werd de nieuwe parlamentsvoorzitter Aleksandr Toertsjinov aangewezen als interim-leider van het land. De interim-regering werd gevormd op 27 februari, met Arseniy Jatsenjoek als premier.

Internationaal is breed steun uitgesproken voor de acties van het parlement en voor de nieuwe interim-regering. HV Ashton bracht op 24 en 25 februari een bezoek aan Kiev en sprak onder andere met Toertsjinov en leiders van de Maidan-beweging. Nadruk werd gelegd op de noodzaak van het behoud van eenheid in het land, brede samenwerking met de verschillende bevolkingsgroepen, het behouden van de rust en een ordelijke aanloop naar vrije en transparante presidentsverkiezingen op 25 mei. Andere internationale actoren, waaronder SoS Kerry, de SG NAVO en de SGVN spraken zich in soortgelijke bewoordingen uit.

Dit gold echter niet voor Rusland. Het Oekraïense parlement zou president Janoekovitsj onwettig hebben afgezet en de Maidan-oppositie zou met gebruik van geweld zijn zin hebben doorgedreven. De Russische ambassadeur in Kiev werd teruggedroepen voor overleg in Moskou en in de media werden in toenemende mate uitspraken opgetekend van Russische vertegenwoordigers over de verdediging van Russische belangen in de regio. Een paraatheidsoefening van het Russische leger aan de Oekraïense grens op 26 februari stond volgens de Russische Minister van Defensie los van de ontwikkelingen in Oekraïne, maar zorgde voor onrust bij zowel de Oekraïense machthebbers als andere internationale partners.

Met name op de Krim (met een Russisch-sprekende meerderheid) escaleerde de situatie. Vanaf 27 februari bezetten ongeïdentificeerde gewapende groepen verschillende toegangswegen, overheidsgebouwen en vliegvelden. Het parlement van de Krim schreef voor 30 maart a.s. een referendum uit over afscheiding van Oekraïne en de nieuwe premier van de Krim, Sergej Aksenov, verzocht Rusland de belangen van de Russische meerderheid op het schiereiland te verdedigen. Op verzoek van president Poetin gaf de Russische Federatieraad op 1 maart toestemming voor militaire actie indien de president dit nodig zou achten. Ten tijde van dit schrijven zijn verschillende Russische militaire eenheden actief op de Krim, buiten de grenzen van de Russische marinebasis in Sevastopol. Ook buiten de Krim zijn verschillende pro-Russische protesten en schermutselingen uitgebroken, onder andere in de tweede stad van Oekraïne, Charkov.

Internationaal is met grote zorg gereageerd op de ontwikkelingen rond de Krim en zijn de Russische acties scherp veroordeeld. In reacties van o.a. de HV, de VN, de NAVO en de VS werd de territoriale integriteit van Oekraïne benadrukt, evenals de noodzaak om acties te vermijden die de situatie kunnen verergeren of tot misverstanden kunnen leiden. Er zijn spoedvergaderingen bijeengeroepen van de VN Veiligheidsraad, de NAVO en de Raad Buitenlandse Zaken. Rusland blijft vooralsnog vasthouden aan het door hen geclaimde recht om de Russische belangen in de regio te

verdedigen. In reactie heeft de interim-regering in Kiev besloten tot een algehele mobilisatie.

Nederlandse positie

Omwentelingen zoals die zich de afgelopen weken in Oekraïne hebben voorgedaan brengen per definitie onrust en onzekerheden met zich mee. De situatie zal ook de komende tijd fluïde blijven. Het bewaren van de rust, door alle partijen, moet op dit moment voorop staan.

De Russische bewegingen rond de Krim zijn buitengewoon zorgelijk. Het ontnemt de nieuwe machthebbers in Kiev elke gelegenheid om zelf in een inclusief proces te werken aan een oplossing voor de spanningen in de Russisch-gezinde delen van het land. Daar waar Rusland claimt zorgen te hebben over de positie van Russische belangen in Oekraïne na de machtswisseling, moet Rusland zich beroepen op de internationale mechanismen die in het leven zijn geroepen om dergelijke zorgen te adresseren: de VN, OVSE, Raad van Europa of ad-hoc bemiddeling. Door inzet van troepen, dan wel het schermen daarmee, bedreigt Rusland de territoriale integriteit en soevereiniteit van Oekraïne en zorgt het voor escalatie van het probleem in plaats van de-escalatie. Het kabinet veroordeelt deze ontwikkelingen ten zeerste.

Om verdere escalatie te voorkomen moeten de inspanningen nu gericht worden op het instellen van een inclusieve dialoog tussen alle betrokken partijen. De soevereiniteit van Oekraïne staat daarbij voorop: internationaal recht en internationale verdragen ter zake moeten gerespecteerd worden. Dat geldt ook voor de volksvertegenwoordigers op de Krim, die in eerste instantie samenwerking moeten zoeken met Kiev in plaats van Moskou. Een referendum over eventuele onafhankelijkheid lijkt in deze situatie niet opportuun en verhindert een dialoog tussen de regering in Kiev en het lokale bestuur van de Krim. Het kabinet spreekt waardering uit voor de terughoudendheid waarmee de machthebbers in Kiev tot dusverre hebben gereageerd op de ontwikkelingen – deze terughoudendheid moet vastgehouden worden.

Het kabinet zal, primair in Europees verband, met internationale partners werken aan opties om dialoog mogelijk te maken en bij te dragen aan de-escalatie. Dat kan in de context van bestaande organisaties en instrumenten (zoals dialoog in het kader van het Budapest memorandum uit 1994¹ of in VN- of OVSE-kader) of in een apart proces (zoals de Genève-besprekingen die werden ingesteld na het conflict in Georgië) – zo lang duidelijk is dat de Oekraïners zelf verantwoordelijkheid krijgen over hun toekomst en zelf in staat gesteld worden hun onderlinge problemen op te lossen. Het kabinet wil ten zeerste ervoor waken dat het conflict verder in Oost/West-tegenstellingen wordt getrokken en zou zorgen voor nieuwe scheidslijnen in Europa.

Het kabinet wil niet speculeren over scenario's over afscheidingen binnen Oekraïne of verdere Oost/West-polemiek. Ook op Nederland rust een verantwoordelijkheid om niet bij te dragen aan stappen die een escalerend effect kunnen hebben. De mogelijkheden voor dialoog moeten open blijven, ook met Rusland. De Russische autoriteiten zijn, hoe onacceptabel hun acties momenteel ook zijn, nodig voor een politieke oplossing. Er zijn vanzelfsprekend grenzen. Aperte vijandigheden of

¹ Boedapest Memorandum van 1994: Rusland, de VS en het VK kwamen overeen Oekraïense onafhankelijkheid en soevereiniteit te respecteren, geen geweld te gebruiken tegen Oekraïne en geen economische druk uit te oefenen om Oekraïens beleid te beïnvloeden. Oekraïne gaf in ruil daarvoor nucleaire wapens op.

onbereidheid om zich aan internationaal recht en internationale verdragen te houden die Rusland zelf heeft ondertekend, kan niet zonder consequenties blijven. Het kabinet zal met internationale partners in nauw contact staan over mogelijke politieke en/of economische maatregelen die in een dergelijk geval genomen kunnen worden. Het kabinet spreekt zijn sterke steun uit voor de Europese coördinerende rol van de Hoge Vertegenwoordiger Ashton, die deze week zowel naar Moskou als naar Kiev zal afreizen.

Bredere ontwikkelingen Oekraïne

Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat de ontwikkelingen in de Oekraïne niet alleen gezien moeten worden vanuit de onrust op de Krim en de relatie met Rusland. Op 22 februari werd in Oekraïne geen keuze gemaakt tussen de Europese Unie of Rusland. Op 22 februari maakten de Oekraïners de keus om afscheid te nemen van corruptie, economische stagnatie en een slecht functionerende rechtsstaat. Een keuze die op termijn moet leiden tot een stabiel en welvarender land. Dat is in het belang van Oekraïne zelf, van de Europese Unie én van Rusland. Oekraïne moet daarbij goede relaties kunnen onderhouden met beide partijen: geen «óf, óf», maar «én, én». Daarvan moeten alle partijen doordrongen worden.

De uitdagingen voor de nieuwe Oekraïense regering zijn complex. Sleutelwoorden zijn eenheid, integriteit en legitimiteit. Los van de ontwikkelingen rond de Krim moeten wetgevingsprocessen en andere beleidsbeslissingen zorgvuldig en inclusief verlopen, met aandacht voor voldoende draagvlak in de samenleving en de regio's. De verkiezingen op 25 mei moeten transparant, vrij en eerlijk verlopen, evenals de campagneperiode die daaraan vooraf zal gaan. De schuldigen van het geweld van de afgelopen maanden dienen bij hun vervolging te mogen rekenen op een eerlijke procesgang: een breuk met de politiek gemotiveerde rechtspraak waar Oekraïne mee kampte.

Dit zijn geen eenvoudige taken. Maar de Oekraïners hebben te kennen gegeven die verantwoordelijkheid te willen nemen. De internationale gemeenschap staat klaar om Oekraïne bij te staan en ook het kabinet zal zijn verantwoordelijkheid nemen. Ondanks de huidige onrust moet duidelijk zijn dat internationale hulp niet komt in de vorm van blanco cheques. Evenmin moeten er onrealistische verwachtingen tegenover Oekraïne gecreëerd worden; een EU-lidmaatschapsperspectief is niet aan de orde.

Nederland is nog steeds voorstander van het versterken van de relaties tussen de EU en Oekraïne. Criteria van goed bestuur en rechtsstaat blijven van belang voor het associatieakkoord (AA), inclusief *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA). Financiële hulp vanuit de Unie en internationale financiële instellingen zal verbonden zijn aan het doorvoeren van noodzakelijke en pijnlijke economische hervormingen. Waar Oekraïne behoefte heeft aan internationale expertise om deze hervormingen door te voeren, zal technische assistentie beschikbaar gesteld moeten worden. En waar blijkt dat de situatie in bepaalde regio's buiten de controle van het gezag in Kiev valt, moet de internationale gemeenschap bijdragen aan bemiddelingspogingen, gericht op dialoog en de-escalatie.

Mogelijkheden voor internationale steun

In financieel-economisch opzicht staat Oekraïne er niet sterk voor. Dit is niet een recent ontstane situatie als gevolg van de crisis, maar iets waar

het land al langer mee kampt. De cultuur van corruptie en nepotisme onder de regering-Janoekovitsj heeft hier in sterke mate aan bijgedragen. Macro-financiële steun en structurele maatregelen zijn nodig om het tij te keren.

De EU is bereid Oekraïne te steunen in het aanpakken van de uitdagingen waarvoor het land zich gesteld ziet. De mogelijkheden voor ondersteuning op zowel financieel-economisch als op andere terreinen worden gezien binnen het Nabuurschapsinstrument, evenals via andere steunprogramma's. Het Associatieakkoord inclusief DCFTA ligt nog steeds op tafel. Steun van de EU zal afhankelijk zijn van hervormingen. In het Nabuurschapsinstrument speelt de *incentive-based approach* («more for more») een belangrijke rol en het programma voor macro-financiële assistentie van de EU is gekoppeld aan een IMF-programma. Een bedrag van EUR 610 miljoen is binnen dit programma reeds beschikbaar zodra een nieuwe Oekraïense regering een akkoord bereikt met het IMF. Dit bedrag kan indien nodig worden verhoogd. Daarnaast kijken ook de Europese banken EIB en EBRD naar de mogelijkheden voor (projectgebonden) steun aan Oekraïne.

Oekraïne heeft bij het IMF – als meest geëigende kanaal voor macro-financiële steun – inmiddels een verzoek voor financiële steun ingediend. Het IMF zal hiertoe op korte termijn een missie naar Kiev sturen om een technische, onafhankelijke beoordeling van de economische situatie te maken. Structurele hervormingen zullen een noodzakelijke voorwaarde voor financiële steun zijn. Eerdere onderhandelingen over een steunprogramma liepen spaak omdat de toenmalige regering niet aan de door het IMF gestelde voorwaarden wilde voldoen (o.a. lagere wisselkoers, afbouw energiesubsidies, verlaging ambtenarensalarissen).

Ten aanzien van democratische hervormingen heeft, naast de staande Europese programma's, de OVSE hulp aangeboden, onder andere om de verkiezingen vrij en eerlijk te laten verlopen. De Raad van Europa heeft steun aangeboden bij het aanpassen van wetten en het verbeteren van de rechtsstaat in Oekraïne. De Secretaris-Generaal van de RvE heeft een speciale adviseur gestuurd om deze hulp snel vorm te kunnen geven.

Sancties

Op 20 februari besloten de EU-Ministers van Buitenlandse Zaken tot het instellen van gerichte sancties in de vorm van visumrestricties en bevrozing van tegoeden jegens personen die verantwoordelijk zijn voor mensenrechtenschendingen en buitensporig gebruik van geweld (in de periode vóór de machtswisseling). Ook werd afgesproken de export naar Oekraïne van goederen die kunnen worden gebruikt voor interne repressie op te schorten en verzoeken voor exportvergunningen voor militaire goederen opnieuw te beoordelen in het kader van het Europese wapenexportbeleid. De technische voorbereidingen voor het omzetten van dit politieke besluit in EU-wetgeving (EU Raadsbesluit en Verordening) zijn inmiddels nagenoeg afgerond.

Nederland heeft naar aanleiding van dit besluit maatregelen genomen om de afspraken over exportvergunningen voor militaire goederen te implementeren aangezien hiervoor geen verdere EU-wetgeving is vereist. Nieuwe aanvragen voor een exportvergunning voor militaire goederen, die al dan niet kunnen worden gebruikt voor interne repressie, worden tot nader orde aangehouden. Overigens zijn er in 2012 en 2013 door Nederland geen vergunningen afgegeven voor de export van militaire goederen naar Oekraïne.

Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat vanwege de recente ontwikkelingen in Oekraïne in EU-verband moet worden gekeken naar de opportuniteit, precieze reikwijdte en invulling van de afgesproken maatregelen. Sinds de val van de regering-Janoekovitsj is het geweld gestopt en zijn de politiek verantwoordelijken voor mensenrechtenschendingen uit hun functie ontheven. Daarmee is een deel van de rationale van de sancties komen te vervallen. Tegelijkertijd zijn de Oekraïense autoriteiten gestart met onderzoek naar de gewelddadigheden en is een nieuwe interim-regering aangesteld.

In het licht van de ontwikkelingen is het kabinet van mening dat de politieke urgentie van het op korte termijn implementeren van sancties gericht op mensenrechtenschendingen en buitensporig gebruik van geweld is verminderd. De EU moet in het licht van deze ontwikkelingen het beleid richting Oekraïne zoveel mogelijk inrichten op de nieuwe situatie en daarbij de inzet van EU-instrumenten (waaronder sancties) in nauwe samenspraak met de nieuwe interim-regering en andere betrokken actoren, zoals de VS, opnieuw afwegen.

Dit laat onverlet dat onder meer Nederlandse financiële instellingen en trustkantoren op grond van bestaande wettelijke verplichtingen alert moeten zijn op het voorkomen van witwassen. Daaronder valt ook het wegsluizen van onrechtmatig verkregen gelden, bijvoorbeeld uit corruptie. Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en de Wet toezicht trustkantoren moeten zij cliënten en transacties onderzoeken, met bijzondere aandacht voor personen met politieke of bestuurlijke posities en hun entourage. Transacties die kunnen duiden op witwassen moeten worden gemeld aan de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland). Dit meldpunt zorgt voor doorgeleiding naar opsporingsdiensten. Opsporingsdiensten kunnen dan strafrechtelijk onderzoek instellen en beslag leggen op tegoeden. Hierover vindt structureel afstemming plaats tussen de sector, financieel toezichthouders, FIU-Nederland en het Openbaar Ministerie. Die afstemming ziet nu ook specifiek op de situatie in Oekraïne.

Het Openbaar Ministerie is voorbereid om bij een concreet en onderbouwd rechtshulpverzoek van de Oekraïense justitiële autoriteiten snel over te gaan tot beslaglegging op tegoeden in Nederland in het kader van strafrechtelijk onderzoek naar bijvoorbeeld corruptie. Daarnaast is het kabinet voornemens in EU-verband te bezien welke mogelijkheden aanwezig zijn om onrechtmatig verkregen vermogen van leden van de voormalige Oekraïense regering te bevriezen en te recupereren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans