

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2015

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2014

Op 4–5 december jl. vond te Basel de bijeenkomst van de OVSE-Ministers van Buitenlandse Zaken plaats, voorafgegaan door een informeel diner op 3 december. Deze Ministeriële Raad (MR) was duidelijk geen *business as usual*. De crisis in en rond Oekraïne en de betekenis hiervan voor de OVSE en de Europese veiligheid stonden centraal, zowel bij het informele diner op 3 december als tijdens de plenaire sessie op 4 december. Op 5 december werd tijdens een bijeenkomst met de samenwerkingspartners van de OVSE gesproken over de problematiek van *Foreign Terrorist Fighters*.

Verloop van de Ministeriële Raad

Deze MR was bijzonder in de zin dat het een van de weinige internationale bijeenkomsten was alwaar m.b.t. de crisis in Oekraïne alle partijen, waaronder Oekraïne en RF, aan één tafel zaten. Het belang hiervan werd duidelijk onderkend: de MR werd bijgewoond door meer dan 50 Ministers uit de 57 deelnemende Staten van de OVSE. Dit bood de mogelijkheid tot directe dialoog waarbij kritiek niet werd geschuwd.

Een groot aantal deelnemende Staten van de OVSE benadrukte het belang van de principes en verplichtingen, zoals onder andere neergelegd in de Slotakte van Helsinki van 1975, waarop de OVSE is gegrondvest. Dit acquis is echter geschonden door de illegale annexatie van de Krim en de destabilisatie van Oost-Oekraïne door Rusland, waarmee de veiligheid en stabiliteit in de OVSE-regio worden ondermijnd. Rusland daarentegen was ervan overtuigd dat de crisis juist was veroorzaakt door de voortdurende unilaterale acties van westerse landen, mede in EU- en NAVO-verband, die de stabiliteit in Europa zouden aantasten.

Een grote meerderheid van de deelnemende Staten oordeelde dat de meerwaarde van de OVSE als forum voor dialoog en samenwerking door

de crisis duidelijk tot uitdrukking is gebracht, mede door de inzet van operationele instrumenten zoals de *Special Monitoring Mission* in Oekraïne. Het belang van de inzet van vertrouwenwekkende maatregelen om bij te dragen aan een politieke oplossing van de crisis werd door alle deelnemende Staten erkend.

Nederlandse interventie

Ook Nederland riep op de OVSE, immers als organisatie ook onder moeilijke omstandigheden tot stand gekomen, te koesteren als een platform voor dialoog en samenwerking. Nederland sprak zorgen uit over de schendingen van principes en normen van de OVSE, in het bijzonder de annexatie van de Krim door de Russische Federatie en de vergaande Russische inmenging in oost-Oekraïne. De crisis in en rond Oekraïne heeft de relevantie van de organisatie opnieuw aangetoond. Nederland pree in dit kader de *Special Monitoring Mission* in Oekraïne en sprak dank uit voor de inspanningen van de OVSE met betrekking tot de ramp met de MH17. De missie moet in staat worden gesteld haar taken adequaat te vervullen. Daarom steunt Nederland de SMM ook met financiële en personele bijdragen. Nederland complimenteerde de onafhankelijke instellingen van de OVSE (ODIHR, de Vertegenwoordiger voor Media-vrijheid en de HCNM) met hun belangrijke werk. Met verwijzing naar een daags voor de MR in Basel gehouden rondetafelbijeenkomst met mensenrechtenverdedigers, heeft Nederland zorgen uitgesproken over de mensenrechtensituatie in een aantal landen. Daarnaast vroeg Nederland speciale aandacht voor de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering. Ook werd, in het kader van eerder door de OVSE aangenomen vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen op het terrein van digitale veiligheid (cyber security), aandacht gevraagd voor de Global Conference on Cyberspace die op 16–17 april aanstaande in Den Haag zal plaatsvinden.

Verklaringen

De crisis in en rond Oekraïne had zoals verwacht ook zijn weerslag op de uitkomsten van deze MR. Desondanks werd ook dit jaar een aantal ministeriële verklaringen en besluiten aangenomen, hoewel veelal pas na intensieve onderhandelingen en dikwijls teruggebracht tot een minimalistische strekking.

Politieke verklaring

Zoals verwacht kon, door de tegengestelde visies op aard en oorzaken van de crisis, geen consensus worden bereikt over een verklaring met betrekking tot de rol van de OVSE. Uiteindelijk heeft de Zwitserse voorzitter besloten de gevoerde discussie over Oekraïne vast te leggen in een «summary» waarin onder andere alle partijen worden opgeroepen het door Nederland geleide internationale onderzoek naar de MH17-tragedie te faciliteren.

Uiteindelijk heeft het voorzitterschap afgezien van pogingen om een algemene politieke verklaring te agenderen. Een dergelijke verklaring in OVSE-verband is overigens al meer dan tien jaar niet meer door Ministers aangenomen.

«Helsinki+40»

Na intensieve onderhandelingen kon slechts overeenstemming worden bereikt over een «magere» verklaring die dient om het Helsinki+40-proces,

dat voorziet in het revitaliseren van de organisatie, aan het inkomend Servische OVSE-voorzitterschap over te dragen.

Daarnaast werd door het Zwitserse voorzitterschap besloten een *Panel of Eminent Persons* in te stellen. Het panel zal bestaan uit een beperkt aantal representatieve leden uit deelnemende Staten die in de komende weken door het voorzitterschap zullen worden aangesteld. De Duitser Wolfgang Ischinger zal het panel voorzitten. Dit panel zal reflecteren over zaken als betere tenuitvoerlegging van de principes van Helsinki en hoe het vertrouwen te herstellen en de dreigingspercepties te verminderen. De bevindingen van het Panel zullen in 2016, tijdens het Duitse voorzitterschap van de OVSE, worden gepresenteerd.

Politiek-militaire veiligheidsdimensie

Binnen het politiek-militaire werkterrein van de OVSE werd een beslissing genomen op het gebied van kleine en lichte wapens, en voorraden conventionele munitie. De ambities in deze beslissing blijven op het niveau van 2013 hangen, ondanks dat met de EU is getracht de verplichtingen te laten evolueren, onder andere ten aanzien van VNVR resolutie 1325 en het Arms Trade Treaty (ATT). Ook werden verklaringen aangenomen over het tegengaan van *Foreign Terrorist Fighters* en over ontvoeringen en gijzelingen door terroristische groepen.

Economische en ecologische veiligheidsdimensie

Binnen de tweede veiligheidsdimensie konden alle deelnemende Staten instemmen met verklaringen over natuurrampenbestrijding en anti-corruptie. Een op initiatief van Frankrijk door de EU ingediende tekst over de gevolgen van klimaatverandering voor veiligheid in de OVSE-regio werd uiteindelijk door de voorzitter niet geagendeerd. Tijdens voorafgaande consultaties gaf een aantal deelnemende Staten aan dit in eerste instantie als een VN-aangelegenheid te beschouwen, en hier geen specifieke rol voor de OVSE te zien.

Menselijke veiligheidsdimensie

Ondanks de Nederlandse inzet is er helaas geen besluit gekomen over twee fundamentele vrijheden, te weten vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging en vergadering. Zoals verwacht werden deze tegengehouden door de moeizame verhoudingen tussen deelnemende Staten van de OVSE in het algemeen en op mensenrechtenterrein in het bijzonder. Wel is er tijdens de slotbijeenkomst van de MR namens een groot aantal landen een verklaring afgelegd waarbij het inkomend Servische voorzitterschap wordt opgeroepen deze onderwerpen in 2015 te agenderen mede met het oog op de recente ontwikkelingen in de OVSE-regio.

Wel werden er twee besluiten over gender aangenomen, waaronder een besluit over geweld tegen vrouwen, hoewel met minder krachtige bewoordingen dan gewenst. De EU heeft derhalve, mede op verzoek van Nederland, een interpretatieve verklaring terzake afgegeven. Gezien het ontbreken van overeenstemming over het actualiseren van het genderactieplan uit 2004, werd een besluit aangenomen waarin de deelnemende Staten van de OVSE de intentie uitspreken om de update in 2015 te verwezenlijken.

Teleurstellend genoeg kon ook een besluit over martelingen, na intensieve discussie, niet op consensus rekenen, evenals de verklaring over *civil*

society die stuitte op een fundamenteel verschil van inzicht tussen landen ten oosten en ten westen van Wenen over het belang hiervan.

Overige besluitvorming

Net zoals in voorgaande jaren hebben de «bevroren conflicten» («protracted conflicts») een negatieve uitwerking gehad op de discussies en onderhandelingen gecompliceerd of zelfs doen stranden. Slechts één ministeriële verklaring kon worden afgegeven, namelijk over Transnistrië (de werkzaamheden in de «5+2-onderhandelingen»). Verklaringen over de Minsk-Groep (Nagorno-Karabach) en de «Geneva International Discussions» (Abchazië en Zuid-Ossetië) bleken niet haalbaar.

Een verklaring over jeugd, inclusief het ontwikkelen van een *Youth Action Plan*, werd na lange onderhandelingen teruggebracht tot een minimum en werd aangenomen. Ook werd overeenstemming bereikt over een verklaring over het versterken van inspanningen om antisemitisme tegen te gaan. Een verklaring om stil te staan bij de 70-jarige herdenking van het einde van de Tweede Wereldoorlog (soortgelijke verklaringen zijn ook in 2004 en 2009 overeengekomen) kwam zeer moeizaam tot stand. Pas nadat dit nadrukkelijk een «herdenkings»-verklaring werd zonder enige verwijzing naar de actualiteit, werd deze aangenomen.

Ten slotte werd in een verklaring stilgestaan bij het overdragen door de OVSE van het *ownership* aan de vier partijen bij de sub-regionale wapenbeheersingsovereenkomst onder de Dayton-akkoorden (Kroatië, Servië, Montenegro en Bosnië-Herzegovina), waar ook een ceremonie aan werd gewijd.

Partnerlanden

Op vrijdag 5 december werd een plenaire sessie gehouden met partnerlanden die was gewijd aan het tegengaan van *Foreign Terrorist Fighters*. De Turkse, Maltese en Thaise Ministers leidden het onderwerp in. In de hierop volgende interventies werd het belang van een geïntegreerde benadering en van internationale samenwerking benadrukt. Ook kwam het *Global Counterterrorism Forum* (GCTF) ter sprake, evenals het door Nederland en Marokko ontwikkelde Memorandum («The Hague – Marrakech Memorandum») gericht op het tegengaan van *Foreign Terrorist Fighters*.

Tijdens de MR werden verklaringen over de samenwerking met respectievelijk Mediterrane en Aziatische partnerlanden aangenomen.

Parallele activiteiten

Parallel aan de Ministeriële Raad vond een bijeenkomst plaats van civil society-organisaties inzake mensenrechten. De resultaten en aanbevelingen hiervan werden gepresenteerd aan het huidige en inkomend voorzitterschap van de OVSE.

Nederland sprak voorts in een separaat *side event*, in de vorm van een rondetafelgesprek, met mensenrechtenverdedigers uit de OVSE-regio (Oekraïne, Turkmenistan, Wit-Rusland, Azerbeidzjan en Rusland). De mensenrechtenverdedigers presenteerden een overzicht van de belangrijkste kansen en uitdagingen in de landen waar zij werkzaam zijn. Nederland heeft het belang dat wordt gehecht aan het bevorderen van de mensenrechten en de bescherming van mensenrechtenverdedigers in het gesprek benadrukt.

Vooruitblik

De crisis in en rond Oekraïne was bepalend voor het verloop van de MR. Het ligt in de lijn der verwachting dat de tegenstellingen tussen de deelnemende Staten van de OVSE ook het komende jaar een zware wissel zullen blijven trekken op het functioneren van de organisatie.

Niettemin tonen de diverse verklaringen en beslissingen verdeeld over de verschillende dimensies aan dat, ondanks het verschil van inzicht, de organisatie toch in staat is op deelterreinen tot een vergelijk te komen. Gebleken is ook dat de OVSE een forum is en blijft voor dialoog en samenwerking, hoezeer de meningen ook uiteenlopen, en beschikt over vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen waarvan ook in het geval van Oekraïne gebruik is gemaakt. Deze meerwaarde van de OVSE rechtvaardigt een blijvende actieve inzet van Nederland. Voortzetting van dialoog acht het kabinet van groot belang en de Nederlandse inzet zal hierop gericht blijven in het besef dat daarmee de veiligheid en stabiliteit in Europa het meest gediend zijn. Blijvende betrokkenheid van alle deelnemende Staten van de OVSE, inclusief Rusland, is het streven. Daarbij blijven de uitgangspunten, principes en verplichtingen die zijn aangegaan in OVSE-verband een essentieel ijkpunt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders