

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 V

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2021**

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2020

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de Ministeriële Raad van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa op 3 en 4 december 2020.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

GEANNOTEEERDE AGENDA OVSE MINISTERIËLE 3 EN 4 DECEMBER 2020

Inleiding

Op 3 en 4 december zal de Ministeriële Raad van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) gehouden worden. Het voorzitterschap, Albanië, heeft vanwege de COVID-19-pandemie moeten besluiten de bijeenkomst geheel online te laten plaatsvinden.

De gevolgen van dit besluit zijn divers. De voorbereidingen en met name de onderhandelingen over ontwerpbesluiten en -verklaringen vinden vrijwel geheel virtueel plaats. Daardoor wordt het traditionele diplomatieke handwerk belemmerd. Het is nog onduidelijk of en in hoeverre dit gevolgen zal hebben voor de uitkomsten van de Raad. In afgelopen jaren kwamen besluiten vaak pas op het laatste moment onder grote (tijds)druk tot stand. Gevreesd moet worden dat het gebrek aan persoonlijk contact, ook in Wenen, het makkelijker maakt om een voorstel te blokkeren. De Nederlandse inzet wordt zoals altijd nauw gecoördineerd met de EU-partners. Binnen de OVSE wordt gewerkt met een chef-de-file systeem, waarbij lidstaten bepaalde onderwerpen binnen de EU coördineren. Bij de positiebepaling en in de onderhandelingen over ontwerpbesluiten en -verklaringen wordt intensief overlegd binnen de EU. Ook wordt traditioneel een verklaring namens de NAVO uitgesproken.

Een ander gevolg is dat de gelegenheid voor bilaterale contacten met ambtgenoten ontbreekt. Ook zal ik helaas niet als in voorgaande jaren een ontmoeting kunnen hebben met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Er wordt gewerkt aan een digitale ontmoeting, zodat dit ook door mij zeer gewaardeerde contact toch kan plaatsvinden.

De COVID-19-pandemie heeft ook anderszins gevolgen voor de werkzaamheden van de OVSE. Sinds maart vinden de meeste bijeenkomsten virtueel plaats, of in hybridevorm, waarbij slechts een minimaal aantal deelnemers in persoon aanwezig is. De jaarlijkse *Human Dimension Implementation Meeting (HDIM)* is niet doorgegaan, omdat de onmogelijkheid van deelname in persoon van veel mensenrechtenverdedigers en andere ngo-vertegenwoordigers het karakter van de HDIM teveel zou aantasten.

Sinds 2014 stond de situatie in en rond Oekraïne steevast hoog op de -politieke- agenda van de Ministeriële Raad van de OVSE. Dat zal dit jaar niet anders zijn, maar helaas komt daar dit jaar het opgelaaide conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan rond de regio Nagorno-Karabach en de ontwikkelingen in Belarus bij.

OVSE algemeen

Met 57 deelnemende Staten van Centraal-Azië tot Noord-Amerika is de OVSE de grootste regionale veiligheidsorganisatie onder hoofdstuk VIII van het VN Handvest. De rol van de organisatie als forum voor dialoog en samenwerking op het gebied van veiligheid, economie en mensenrechten blijft van groot belang, juist ook in tijden dat de relaties tussen landen in Europa onder druk staan. De OVSE baseert zijn activiteiten als veiligheidsorganisatie op het concept van *comprehensive security*, waarbij alle drie dimensies met elkaar verbonden zijn en elkaar versterken. Dialoog en wederzijds vertrouwen zijn hiervoor belangrijke voorwaarden. Herstel van vertrouwen is dan ook een opdracht voor alle deelnemende Staten. De OVSE heeft geen internationale rechtspersoonlijkheid. Het ontbreken hiervan bemoeilijkt het werk van de organisatie. Nederland zet zich actief

in voor internationale rechtspersoonlijkheid voor de OVSE waarbij, conform het standpunt van de EU-lidstaten, de voorkeur wordt gegeven aan een multilateraal verdrag dat geldt voor alle OVSE-landen. De discussie over een juridische oplossing is nog steeds gaande. Vooralsnog is er geen zicht op het bereiken van overeenstemming hieromtrent. Het voorzitterschap van de OVSE dat dit jaar wordt vervuld door Albanië zal per 1 januari 2021 worden overgenomen door Zweden.

Vacatures Topfuncties

De mandaten van de vier hoogste functionarissen van de OVSE, te weten de Secretaris-Generaal (SG), Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM), de directeur van het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Representative on Freedom of the Media (RFoM) verliepen per 18 juli dit jaar. De Chairman-in-Office, Albanië, stelde dit voorjaar voor om alle vier betrokkenen te herbenoemen voor een tweede periode van drie jaar. Toen daarover geen consensus werd bereikt afgelopen zomer, werd een benoemingsprocedure noodzakelijk. Voor de vier functies zijn in totaal elf kandidaten formeel gekandideerd. De CiO leidt het proces en hoopte voor de Ministeriële Raad overeenstemming te bereiken over een pakket voor alle vier de functies. Gezien de uiteenlopende wensen, vele gevoeligheden en gebrek aan onderhandelingen ter plekke door corona wordt de kans dat het voorzitterschap hierin slaagt niet hoog geschat.

Belarus

Naar verwachting zullen veel deelnemende staten hun zorgen uitspreken over het voortdurende geweld en de intimidatie tegen oppositieleiden en vreedzame demonstranten in Belarus. De demonstraties zijn de afgelopen weken doorgegaan. Het kabinet betreurt het zeer dat Belarus het aanbod van het Albanese roulerende voorzitterschap om de dialoog tussen de overheid in Minsk en de oppositie te faciliteren naast zich neer heeft gelegd. Nederland zal Belarus opnieuw oproepen het geweld te stoppen en alsnog gebruik te maken van de diensten van de OVSE om, samen met de oppositie, te komen tot een vreedzame uitweg uit de politieke impasse. Recent presenteerde de rapporteur in het kader van het zogeheten Moskou Mechanisme, dat door 17 landen, waaronder Nederland is ingeroepen zijn bevindingen. In het rapport worden niet mis te verstane conclusies getrokken ten aanzien van de mensenrechtenschendingen die rond de verkiezingen hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden. Het rapport bevestigt dat stembusfraude is gepleegd tijdens de presidentsverkiezingen van 9 augustus jl. en documenteert grootschalig geweld door de ordediensten tegen vreedzame demonstranten. Het kabinet betreurt het dat Belarus de conclusies verwerpt en zal Belarus oproepen de aanbevelingen alsnog op te volgen, zeker nu deze een oplossing voor de crisis bieden.

Nagorno-Karabach

Tijdens de ministeriele bijeenkomst over Nagorno-Karabach zal het kabinet aandacht vragen voor het belang van waarheidsvinding en onafhankelijk onderzoek. Het kabinet zal zich uitspreken voor een toekomstige rol van de Minsk-groep covoorzitters en een oproep doen de mogelijkheid voor internationale waarneming via de VN of OVSE te onderzoeken. Ook zal Nederland wijzen op het belang van naleving van het OVSE wapenembargo. Het kabinet verwelkomt het staakt-het-vuren. Dat neemt niet weg dat het akkoord pijnlijk is voor Armenië, vooral omdat de status van Nagorno-Karabach onduidelijk blijft. Ook Azerbeidzjan heeft concessies moeten doen, zoals het toelaten van Russische vredeshand-

havers. Nog niet alle details van het akkoord zijn uitgewerkt. In EU-verband is aangegeven dat verdere onderhandelingen nodig zijn zodat het akkoord van duurzame aard wordt. Het kabinet is van mening dat de OVSE in dit conflict een belangrijke rol te spelen heeft, in het bijzonder de OVSE Minsk-groep. Ook de EU blijft de covoorzitters van de Minsk-groep steunen om dit te realiseren en staat klaar om bij te dragen aan de implementatie van overeenkomsten die bijdragen aan een vreedzame en welvarende ontwikkeling van de gehele Zuidelijke Kaukasus.

Oekraïne

Het staakt-het-vuren akkoord voor Oost-Oekraïne dat Oekraïne, Rusland en de OVSE op 27 juli 2020 sloten, lijkt nog steeds stand te houden. Ondanks dagelijkse schendingen van het staakt-het-vuren is de Donbas regio nu veiliger dan in 2014. Een oplossing voor het conflict komt hiermee echter niet dichterbij. De Minsk-akkoorden blijven leidend bij het zoeken naar een politieke oplossing van het conflict.

De activiteiten van de OVSE in Oekraïne, met name de Special Monitoring Mission (SMM) hebben flink te lijden gehad van de COVID-19-pandemie. Zo moest het aantal monitors per patrouille worden verminderd om aan de corona-maatregelen te voldoen. Ook maakten de separatisten misbruik van de situatie door onder het mom van het tegengaan van verspreiding van het virus extra beperkingen aan de bewegingsvrijheid van de SMM op te leggen, in strijd met het mandaat. Ook is gepoogd de bevolking tegen de SMM op te zetten door het gerucht te verspreiden dat het virus van de SMM afkomstig was. De medische situatie in Oekraïne is matig en tijdens de eerste golf zijn veel monitors, onder wie de Nederlandse, gerepareerd. Het Nederlandse contingent in de SMM bestaat momenteel uit zes personen.

Eerste Dimensie (politiek-militair)

Conventionele wapenbeheersing

De in voorgaande jaren geconstateerde spanningen in Europa, die vooruitgang op het gebied van wapenbeheersing bemoeilijken, zijn het afgelopen jaar niet afgenomen. Het voor vooruitgang benodigde wederzijds vertrouwen blijft bijzonder laag. Sinds maart hebben verificatie-activiteiten in het kader van het Weens Document en het Open Skies verdrag grotendeels stilgelegen als gevolg van COVID-19-maatregelen.

De in mei door de Verenigde Staten aangekondigde terugtrekking uit het Open Skies verdrag treedt per 22 november in werking. Over de praktische en financiële gevolgen van het vertrek van de VS buigt zich een werkgroep van de *Open Skies Consultative Commission*. De overgebleven partijen bij het verdrag hebben uitgesproken het verdrag te zullen voortzetten. De Benelux-landen, die één partij vormen onder Open Skies, hebben dit voorjaar besloten weer actief te gaan vliegen. Voor 2021 staan twee observatievluchten gepland. Omdat de Benelux geen eigen OS-vliegtuig heeft, zal daarvoor worden samengewerkt met Frankrijk en Roemenië.

De kans op vooruitgang op het gebied van conventionele wapenbeheersing blijft gering. Zo is het vorig jaar door een grote groep landen, waaronder alle NAVO-lidstaten, ingediende voorstel voor modernisering van het Weens document als gevolg van verzet van Russische zijde nog steeds niet in behandeling genomen ondanks herhaalde oproepen daartoe, ook van Nederland.

De *Structured Dialogue*, de informele werkgroep met als doel het debat over conventionele wapenbeheersing in Europa te revitaliseren, is dit jaar

onder Spaans voorzitterschap tweemaal (virtueel) bijeengekomen. De Spaanse benadering was om zo dicht mogelijk bij het oorspronkelijke Hamburgs mandaat van de SD te blijven en legde het accent op grotere betrokkenheid en beter wederzijds begrip, onder het motto «Understanding for Security». Hierbij wordt geluisterd, gereflecteerd, verschillende visies worden gedeeld en daarvan wordt geleerd. De dialoog is op deze basis goed op gang gebleven, maar specifieke vooruitgang op een van de thema's is niet geboekt.

Bij alle discussie over mogelijke nieuwe of verbeterde wapenbeheersingsinstrumenten benadrukken veel landen, waaronder Nederland, echter ook dat volledige en getrouwe nakoming van alle bestaande verplichtingen veel zou bijdragen aan wederzijds vertrouwen en stabiliteit in Europa.

Cyber

Op het terrein van cybersecurity blijft de prioriteit het ten uitvoer leggen van de diverse vertrouwenwekkende maatregelen (Confidence Building Measures, CBMs), die binnen de OVSE zijn overeengekomen. Nederland zet zich binnen het «Adopt a CBM»-initiatief actief in voor de verdere implementatie van o.a. CBM 16 t.a.v. *Coordinated Vulnerability Disclosure*. Nederland doet dit door verschillende activiteiten in samenwerking met het OVSE-Secretariaat op te zetten zoals een workshop, een *mapping exercise* en een e-learning module. Daarnaast blijft Nederland ook diverse capaciteitsopbouwprojecten in de OVSE-regio steunen over het toepassen van internationaal recht in cyberspace.

Er ligt geen nieuw ministerieel besluit over cybersecurity voor. Er kan voortgebouwd worden op de besluiten van 2016 en 2017, alsmede het mandaat voor de Informal Working Group «on Cyber» in de OVSE. De toegevoegde waarde van OVSE op dit dossier bestaat er in dat het discussie faciliteert met landen in Oost-Europa, de Balkan en Centraal-Azië, die in andere fora op diplomatiek en expertniveau ontbreekt.

Contraterrorisme

Als regionale veiligheidsorganisatie levert de OVSE op meerdere manieren een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme. Zo bevordert het de (juridische) samenwerking tussen landen, ontwikkelt het activiteiten ter verbetering van grensbewaking en heeft het programma's ter vergroting van de capaciteit van landen bij de bestrijding van violent extremism and radicalization leading to terrorism (VERLT).

Dit sluit aan bij de Nederlandse inzet op terrorismebestrijding en om die reden draagt Nederland bij aan een OVSE-project gericht op het voorkómen van gewelddadig extremisme en radicalisering leidend tot terrorisme, met name op de Westelijke Balkan en gekoppeld aan de Westelijke Balkan strategie: het zogeheten *Leaders against Intolerance and Violent Extremism* (LIVE) project. Daarnaast steunt Nederland een OVSE-project in 2021 op het gebied van capaciteitsversterking ten aanzien van het tegengaan van gewelddadig extremisme in Bosnië-Herzegovina. Tenslotte dragen ook de OVSE-projecten voor de veilige opslag en vernietiging van overtollige wapens bij aan het voorkomen van terrorisme.

Tweede dimensie

Traditioneel vinden de Westerse landen binnen de OVSE deze dimensie vooral een manier voor engagement met «het Oosten». Voor veel Westerse landen, ook voor Nederland, is deze dimensie binnen de OVSE minder prioritair, omdat ze andere organisaties, zoals de EU, de VN, de

WTO en de OESO beter geschikt achten om kwesties op het gebied van klimaat, energie of werkomstandigheden aan te pakken. Met name Rusland, en enkele landen in Oost-Europa en Centraal-Azië dringen steeds sterker aan op een verschuiving van focus en budget binnen de OVSE ten gunste van de tweede dimensie. Het Westen wil voorkomen dat dit ten koste gaat van de inzet op de prioritaire eerste en derde dimensie.

Voorzitterschappen introduceren in deze dimensie vaak nationale prioriteiten als nieuwe thema's voor de OVSE. Huidig voorzitter Albanië heeft voor de Ministeriële Raad conceptbesluiten voorbereid over de bestrijding van corruptie en over milieubescherming. Met name met het eerste voorstel wil Albanië onderstrepen dat het dit onderwerp serieus neemt. Nederland staat in principe constructief tegenover voorstellen over deze onderwerpen. Uitgangspunt is dat nieuwe afspraken in de OVSE geen bestaande standaarden moeten aantasten. Dit geldt voor milieu, maar zeker ook voor mensenrechten en gender. De EU, waaronder Nederland, en partners zoals VK, Canada, Noorwegen en Zwitserland maken zich sterk voor opname van mensenrechtenstandaarden en gender-mainstreaming in OVSE-besluiten, ook binnen de tweede dimensie. De traditionele vrienden van de tweede dimensie waren tot nu toe conservatief op het terrein van milieu en toonden zich niet bereid hoge standaarden zoals door het Westen geëist, te accepteren.

Derde dimensie

De derde dimensie, ook de «menselijke dimensie» genoemd, kan traditiegetrouw op veel steun en aandacht van Nederland rekenen. De derde dimensie biedt gelegenheid om mensenrechten en rechtsstaatelijkheid, die in veel landen in de OVSE-regio onder druk staan, aan de orde te stellen. Daarbij is uniek dat maatschappelijke organisaties bij OVSE-bijeenkomsten op dit gebied op voet van gelijkheid met regeringsdelegaties van gedachten kunnen wisselen. Prioriteiten voor Nederland blijven de rechten van kwetsbare groepen zoals LGBTI-personen, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de vrijheid van meningsuiting, met inbegrip van de veiligheid van journalisten. Vorig jaar werd geen overeenstemming bereikt over besluiten binnen de derde dimensie, in tegenstelling tot de ministeriële bijeenkomst van 2018, toen voor het eerste in vier jaar weer een besluit werd genomen, op het thema veiligheid van journalisten. Voor de aankomende ministeriële bijeenkomst wordt onderhandeld over besluiten op het vlak van toegang tot informatie, preventie van marteling, vrijheid van vereniging en vergadering, tolerantie en non-discriminatie. Nederland zal zich, samen met EU-partners inzetten voor aanvaarding van stevige teksten op deze onderwerpen.