

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 V

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2023**

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2022

Hierbij bied ik u aan de geannoteerde agenda voor de OVSE Ministeriële van 1 en 2 december 2022.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

GEANNOTEEERDE AGENDA VOOR DE OVSE MINISTERIËLE VAN 30 NOVEMBER TOT EN MET 2 DECEMBER 2022

Introductie

De Ministeriële Raad van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) zal op woensdagavond 30 november starten en tot en met vrijdag 2 december gehouden worden in Łódź, Polen. De Minister van Buitenlandse Zaken is voornemens deel te nemen aan deze bijeenkomst.

De Ministeriële Raad staat voornamelijk in het teken van de situatie in Oekraïne, zoals vrijwel alle OVSE-bijeenkomsten sinds de Russische oorlog tegen Oekraïne. Het voorzitterschap van de OVSE wordt dit jaar vervuld door Polen en zal per 1 januari 2023 worden overgenomen door Noord-Macedonië. Het Poolse Voorzitterschap heeft tevens besloten in tegenstelling tot andere jaren geen voorstellen te doen voor door de Raad te nemen besluiten, aangezien het bereiken van de vereiste consensus bij voorbaat vrijwel ondenkbaar is. De Russische delegatie heeft dit jaar namelijk op nagenoeg alle terreinen beslissingen geblokkeerd. Ook de opgelopen spanningen tussen Armenië en Azerbeidzjan hebben een directe weerslag op de werkzaamheden van de OVSE.

Ook in de derde dimensie van de OVSE (democratie, mensenrechten en fundamentele vrijheden) slaagt de Raad er al jaren vrijwel niet in om tot overeenstemming te komen. Aangezien deze onderwerpen niet onbesproken kunnen blijven zal Nederland, naast de gebruikelijke nationale interventie, net als vorige jaren zich hierover uitspreken in de vorm van gezamenlijke verklaringen. Deze verklaringen worden in nauwe samenwerking met EU-partners en andere gelijkgezinde landen opgesteld. Ook wordt traditioneel een verklaring namens de NAVO uitgesproken, dit jaar door Denemarken als voorzitter van de NAVO-caucus in Wenen.

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 belang. Juist ook in tijden dat de relaties tussen landen in en buiten Europa onder druk staan en de OVSE naast de VN de enige internationale organisatie is waarin landen zoals Nederland en de Russische Federatie op vrijwel dagelijkse basis in dialoog zijn. De OVSE baseert haar activiteiten als veiligheidsorganisatie op het concept van *comprehensive security*, waarbij de drie dimensies met elkaar verbonden zijn en elkaar versterken. Dialoog en wederzijds vertrouwen zijn hiervoor belangrijke voorwaarden. Het normatieve kader waarop de OVSE is gebouwd, namelijk de principes van de Helsinki Akkoorden waaronder die van territoriale integriteit en het niet veranderen van grenzen met geweld, is door de Russische Federatie op fundamentele wijze geschonden. Daardoor is het onderlinge vertrouwen weg. De OVSE is echter daarmee niet overbodig. Er blijft behoefte aan een regionale veiligheidsorganisatie in Europa, om toezicht te kunnen houden op regionale conflicten, voor conventionele wapenbeheersing en als platform voor dialoog. Ook blijven de werkzaamheden van de drie autonome instellingen van de OVSE, het *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR), de Vertegenwoordiger voor Vrijheid van Media (RFoM) en de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM) en diverse veldkantoren en missies van grote waarde.

Oekraïne-Rusland

Hoezeer de oorlog in Oekraïne en in het kielzog daarvan de Russische opstelling ook gevolgen hebben voor het werk van de OVSE wordt geïllustreerd door de *Special Monitoring Mission* in Oekraïne (SMM). Deze moest in maart jl. haar werkzaamheden beëindigen nadat de Russische delegatie verlenging van het mandaat blokkeerde. Hervatting van de missie ligt ook komend jaar niet in het verschiet.

Op 24 april 2022 protesteerde de OVSE tegen de detentie van vier personeelsleden in Donetsk en Loehansk. Op 20 september 2022 werden twee Oekraïense OVSE-medewerkers door een illegitieme «rechtbank» in de niet-erkende Volksrepubliek Loehansk veroordeeld tot 13 jaar gevangenisstraf wegens «vermeend hoogverraad en spionage voor de Verenigde Staten». Nederland en de EU hebben deze veroordelingen veroordeeld en meermaals opgeroepen betrokkenen vrij te laten. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat deze kwestie aan de orde gesteld wordt tijdens mogelijke toekomstige onderhandelingen tussen de strijdende partijen¹.

In maart 2022 activeerden 45 deelnemende staten waaronder Nederland, met steun van Oekraïne, het Moskou-mechanisme voor het instellen van een onafhankelijke missie van deskundigen inzake schendingen en misdaden begaan in de oorlog van de Russische Federatie, gesteund door Belarus, tegen Oekraïne. Het rapport van de missie van deskundigen werd op 13 april 2022 aan de Permanente Raad van de OVSE gepresenteerd. Het documenteerde duidelijke patronen van schendingen van het internationaal humanitair recht door de Russische strijdkrachten in Oekraïne.

Dezelfde 45 deelnemende staten deden op 2 juni 2022 opnieuw een beroep op het Moskou-mechanisme voor een nieuwe missie van deskundigen om de bevindingen van het in april 2022 gepubliceerde rapport op te volgen en daarop voort te bouwen. Het daaropvolgende rapport bevestigde de resultaten van de vorige missie en identificeerde flagrante schendingen van het internationaal humanitair recht, voornamelijk toe te schrijven aan de Russische strijdkrachten, evenals wijdverbreide schendingen van de mensenrechten, vooral in de gebieden onder effectieve controle van de Russische Federatie.

De Minister van Buitenlandse Zaken zal tijdens de Ministeriële Raad deelnemen aan een door Oekraïne georganiseerd en door Nederland gecosponsord *side-event* over accountability voor oorlogsmisdrijven begaan in Oekraïne.

Zowel Oekraïne als de OVSE hechten aan een presentie van de organisatie in het land, ook om de in jaren opgebouwde expertise niet verloren te laten gaan. Het nieuwe *Support Programme for Ukraine* (SPU) is op 1 november gelanceerd en wordt uit vrijwillige bijdragen gefinancierd, om het vereiste van consensus te omzeilen. Nederland draagt 1 miljoen euro aan het SPU bij en behoort daarmee tot de eerste donoren van het programma.

Belarus

Op 10 november 2022 hebben 38 landen, waaronder Nederland, een *Permanent Council* verklaring over de mensenrechtensituatie in Belarus uitgebracht. Hierin wordt verwezen naar het onafhankelijke rapport over de mensenrechtensituatie in Belarus uit 2020 en de vragen die gesteld zijn

¹ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 568.

onder het OVSE-Wenen Mechanisme in november 2021. De aanbevelingen aan Belarus onder het Moskou Mechanisme zijn niet uitgevoerd. In tegendeel, de mensenrechtensituatie in het land blijft verder achteruit gaan. Net als de andere 37 landen eist Nederland alsnog gepaste antwoorden van Belarus op de vragen onder het Wenen Mechanisme.

Tijdens de OVSE Ministeriële zal Nederland de verslechterende mensenrechtensituatie in Belarus ter sprake brengen. Hierbij zal er ook aandacht zijn voor de meer dan 1400 politieke gevangenen in het land. De Belarusische autoriteiten dienen alle politieke gevangenen direct en onvoorwaardelijk vrij te laten.

De misdaden die door het regime van Loekasjenko gepleegd worden mogen niet onbestraft blijven. Nadat het OVSE-Moskou Mechanisme rapport verscheen werd het *International Accountability Platform Belarus (IAPB)* gelanceerd. Nederland is een van de landen die het IAPB steunt. Tijdens de Ministeriële zal Nederland het belang van *accountability* en dit initiatief benadrukken.

Armenië-Azerbeidzjan

Armenië heeft kort na de schermutselingen aan de grens met Azerbeidzjan in september jl. een officieel verzoek voor een fact finding missie aan de OVSE gericht. Naar aanleiding van dit verzoek stuurde het Poolse voorzitterschap een assessment missie naar de Armeense zijde van de grens. Deze vond van 21 t/m 27 oktober plaats. De missie zal rapporteren aan het Voorzitterschap en de Secretaris-Generaal, die op basis daarvan vervolgstappen zullen overwegen. Azerbeidzjan heeft protest aangetekend tegen deze missie, waarbij het land stelde dat een dergelijke missie niet in het mandaat past. De assessment missie is het eerste OVSE initiatief in het Armeens-Azeri dossier sinds de Russische inval in Oekraïne. De covoorzitters van de Minsk Groep zijn nog actief, maar opereren niet meer als groep. Het rapport wordt later gedeeld met de deelnemende lidstaten van de OVSE.

Conventionele wapenbeheersing

De Russische aanval op Oekraïne bevestigt het beeld van een land dat zich niets gelegen laat liggen aan de internationale rechtsorde en de veiligheidsordening in Europa. Sinds de terugtrekking van de Russische Federatie uit het Open Skies verdrag neemt het land niet meer deel aan het overleg in de *Open Skies Consultative Commission*. De resterende partijen bij het verdrag, waaronder Nederland, zetten hun activiteiten onder het verdrag voort, maar de werkingssfeer is sinds het vertrek van de Russische Federatie en de VS aanzienlijk afgenomen.

Het Weens Document (WD) voorziet in vertrouwenwekkende maatregelen en transparantie op militair gebied. Het functioneert op basis van politieke wil en goede trouw, waaraan het de afgelopen jaren regelmatig heeft ontbroken. Waar inzet van WD-mechanismen niet het gewenste effect sorteert, blijft Nederland samen met andere landen het *Forum for Security Cooperation* gebruiken, bij voorbeeld om Belarus opheldering te vragen over de troepenopbouw aan de Oekraïense grens.

Als gevolg van de Russische agressie tegen Oekraïne is de *Structured Dialogue*, het informele forum waar werd gesproken over de toekomst van conventionele wapenbeheersing in Europa, dit jaar niet bijeen geweest.

Cyber

Als sterk gedigitaliseerd land met een open economie heeft Nederland een groot belang bij de ontwikkeling en bestendiging van het normatief kader voor verantwoord statelijk gedrag in het cyberdomein. Een onderdeel hiervan zijn vertrouwenwekkende maatregelen (*confidence building measures*, CBMs) die door regionale organisaties zoals de OVSE zijn uitgewerkt. Hier heeft Nederland de afgelopen jaren een grote bijdrage aan geleverd.

Binnen de OVSE is het thema cyber een prioriteit voor het kabinet. De focus van de inzet ligt op het uitwerken en implementeren van de 16 CBMs door de OVSE-lidstaten. Nederland besteedt in het bijzonder aandacht aan implementatie van CBM16 omtrent *coordinated vulnerability disclosure*, gericht op het melden en verhelpen van kwetsbaarheden in IT-systemen. Verder draagt Nederland actief bij aan cyber capaciteitsopbouw t.b.v. andere OVSE-leden gericht op internationaal recht en het verhogen van technische weerbaarheid. Tenslotte heeft Nederland het *Women in Cyber*-fellowship opgericht dat deelname van vrouwelijke overheidsvertegenwoordigers uit de OVSE-regio aan cyberonderhandelingen in de Verenigde Naties stimuleert.

De oorlog in Oekraïne heeft ook de discussie over cyber in de OVSE onder druk gezet. Tegelijkertijd is cyber een van de weinige terreinen waarover binnen de OVSE nog wel constructief gesproken wordt. De Russische Federatie bleef de afgelopen maanden actief deelnemen aan de (technische) discussies in de *Informal Working Group on Cyber*, die toeziet op de implementatie van CBMs.

Contraterrorisme

De OVSE heeft in het *Consolidated Framework for the Fight against Terrorism* haar strategische CT-doelstellingen vastgelegd. Hiermee legt de OVSE zich onder andere vast aan het bevorderen van het waarborgen van mensenrechten in het onderzoeken en veroordelen van en strafoplegging bij terroristische misdrijven. Ook is het belang van voorkomen van gewelddadig extremisme een belangrijk element in OVSE's strategische CT-doelstellingen. Nederland steunt de strategische CT-doelstellingen van de OVSE en erkent dat effectieve terrorismebestrijding nauwgezette internationale samenwerking vergt. Nederland vervult een actieve, internationale rol op dit terrein. Nederland draagt in het bijzonder het belang uit van het waarborgen van mensenrechten binnen CT-beleid, alsook het betrekken van maatschappelijk middenveld in zowel beleidsontwikkeling als uitvoering.

Mensenrechten en democratische rechtsstaat

Hoewel ministeriële besluiten op thema's binnen de derde dimensie van de OVSE (democratie, mensenrechten en fundamentele vrijheden) de laatste jaren schaars waren, mag dit niet afleiden van het belangrijke werk van de OVSE. Zo monitort ODIHR, ondanks de veiligheidssituatie, de mensenrechtensituatie in Oekraïne. Deze bevindingen dragen bij aan processen gericht op *accountability*. Dit geldt eveneens voor het onderzoek dat is verricht onder het Moskou Mechanisme, dat mede op Nederlandse instigatie is ingezet om onderzoek te doen naar oorlogsmisdrijven in Oekraïne.

De reguliere activiteiten ter ondersteuning van democratische en rechtsstatelijke processen in OVSE landen vinden doorgang. Hierin is nadrukkelijk aandacht voor persvrijheid en mensenrechtenverdedigers,

prioriteiten binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Nederland steunt in deze context ook de Vertegenwoordiger voor Vrijheid van Media (RFoM) en zal de ministeriële bijeenkomst benutten om waardering en steun voor de RFoM uit te spreken. De Vertegenwoordiger signaleert specifieke dreigingen of inbreuken op het werk van journalisten en wijst deelnemende Staten op hun verantwoordelijkheid hier tegen op te treden. Met onderzoek, aanbevelingen en bewustwordingscampagnes draagt haar kantoor ook bij aan de aanpak van onderliggende oorzaken. Waardevol werk in een context waarbij de veiligheid van journalisten onder druk staat.

Nederland steunt en waardeert tevens de inspanningen van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, de toonaangevende bijdrage van OVSE-verkiezingswaarnemingsmissies, alsook de inzet van veldkantoren, die onder vaak moeilijke omstandigheden bijdragen aan versterkte naleving van OVSE principes binnen de derde dimensie gericht op het respecteren van mensenrechten en fundamentele vrijheden.

Net als in afgelopen jaren wordt bezien of het mogelijk is om en marge van de ministeriële conferentie een ontmoeting met mensenrechtenverdedigers uit de OVSE-regio te organiseren. Met deze bijeenkomst benadrukt Nederland het belang dat wordt gehecht aan de OVSE als platform voor niet alleen interactie tussen deelnemende landen onderling maar ook tussen die landen en het maatschappelijk middenveld.