

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011

Nr. 207

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2011

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 23 november 2010 (kamerstuk 32 500 V, nr. 52) over de Nederlandse inzet voor de top van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in Astana bracht het Lid Timmermans (PvdA) het voorzitterschap van Kazachstan ter sprake. Hij stelde de vraag of de binnenlandse politieke situatie in Kazachstan verbeterd is dankzij het OVSE-voorzitterschap. Ik heb u toegezegd mijn visie te geven op dit onderwerp wanneer het Kazachstaanse voorzitterschap goed en wel is afgerond. Nu het voorzitterschap van de OVSE begin dit jaar is overgegaan op Litouwen, doe ik dat graag.

Wel moet ik bij voorbaat twee kanttekeningen plaatsen. Het zich voordoen van politieke hervormingen in een land als Kazachstan hangt van veel verschillende, vooral interne, factoren af. Het OVSE-voorzitterschap kan deze hervormingen een impuls geven, maar slechts in beperkte mate. Daarnaast is een transitieproces op weg naar een democratische staatsvorm een proces van lange adem, waar het OVSE-voorzitterschap per definitie tijdelijk is.

OVSE-ministeriële in Madrid

Tijdens de Ministeriële Raad in Madrid in 2007 heeft de OVSE besloten Kazachstan in 2010 het voorzitterschap te gunnen, het eerste land uit de voormalige Sovjet-Unie dat deze eer te beurt viel. Voor dit besluit werden diverse argumenten aangevoerd, bijvoorbeeld dat Kazachstan de kans moet krijgen zich te bewijzen en dat Kazachstan dankzij het voorzitterschap ten overstaan van andere OVSE-staten het goede voorbeeld zou moeten geven op het gebied van mensenrechten en democratie. De toenmalige Kazachstaanse minister van Buitenlandse Zaken Tazhin legde een directe relatie tussen het voorzitterschap en binnenlandse hervormingen. Hij deed in Madrid belangrijke toezeggingen en noemde het OVSE-voorzitterschap «een belangrijke katalysator voor het hervormings-

proces» in zijn land. Kazachstan zou zijn wetgeving op het gebied van media, verkiezingen, politieke partijen en lokale democratie hervormen. Met deze «Madrid commitments» trok hij twijfelaars over de streep.

Politieke hervormingen

Nu het Kazachstaanse OVSE-voorzitterschap voorbij is en de balans kan worden opgemaakt, moet worden geconstateerd dat Kazachstan een assertievere speler in het internationale speelveld is geworden, die een eigen geluid laat horen in de OVSE. Kazachstan kiest zijn eigen koers en tempo voor politieke hervormingen. Tegelijk houdt Kazachstan de deur op een kier voor een dialoog over interne politieke ontwikkelingen.

Kazachstan heeft enige stappen gezet in de richting van politieke hervormingen. Met steun van de Nederlandse ambassade, heeft het een nationale mensenrechtenstrategie opgesteld voor de periode 2009–2011, waarin concrete aanbevelingen voor interne hervormingen worden genoemd. Ook heeft Kazachstan het beleidsdocument «Pad naar Europa» opgesteld, een stappenplan voor interne hervormingen waarmee Kazachstan dichter bij Europa moet komen.

Toch zijn er ook punten van zorg:

- Kort na de afsluiting van het OVSE voorzitterschap werd in Kazachstan een voorstel gepresenteerd tot het houden van een referendum over een verlenging van de ambtstermijn van president Nazarbajev tot 2020. Dit voorstel valt niet te rijmen met de slotverklaring van de OVSE-top in Astana, waarin juist werd gesteld dat verkiezingen met regelmatige tussenpozen moeten worden gehouden. Mede onder druk van de EU en de VS besloot president Nazarbajev hiervan af te zien. Daarop werden op 3 april jl. presidentsverkiezingen gehouden, die president Nazarbajev met een overweldigende meerderheid won. OVSE-waarnemers constateerden diverse serieuze tekortkomingen, zowel met betrekking tot de voorbereidingen van de verkiezingen als de gang van zaken op de dag van de verkiezingen zelf. De benodigde hervormingen op het gebied van verkiezingen in Kazachstan zijn, zo concludeerde de waarnemers, nog niet gerealiseerd. In OVSE-verband heeft Nederland, samen met EU-partners, de zorgen over deze gang van zaken aan de orde gesteld.
- Nog tijdens het OVSE-voorzitterschap werd in Kazachstan een wet aangenomen, die de president tot «leider der natie» benoemde. Deze positie geeft hem, en zijn directe familie, vergaande strafrechtelijke immuniteit, ook na zijn terugtreden als president.
- De omstandigheden waaronder de Kazachstaanse mensenrechtenactivist Jevgenij Zjovtis in 2009 werd veroordeeld voor betrokkenheid bij een verkeersongeval heeft veel stof doen opwaaien. Nederland heeft hiervoor bij Kazachstan aan de bel getrokken, zowel in EU-verband als bilateraal.

Appreciatie OVSE-voorzitterschap

Al met al moet worden geconstateerd dat de prestaties van Kazachstan op het gebied van interne politieke hervormingen wisselend zijn. Aan de ene kant blijkt de afgelopen jaren politieke wil aanwezig te zijn werk te maken van geleidelijke hervormingen op deelterreinen, zoals het strafrecht. Aan de andere kant is er onvoldoende wil vergaande politieke hervormingen door te voeren, zoals Kazachstan bij monde van minister Tazhin eerder beloofde. Kazachstan is en blijft een «geleide democratie», met een gebrek aan *checks and balances*. Daarin verschilt Kazachstan fundamenteel van democratische staten met een meerpartijstelsel en een

gevestigde rechtsstaat. Het OVSE-voorzitterschap heeft daar weinig verandering in kunnen brengen.

Dit neemt niet weg dat het OVSE-voorzitterschap op indirecte wijze wel degelijk positieve effecten had. Kazachstan zag het OVSE-voorzitterschap als zijn visitekaartje aan de wereld. Tijdens en direct voorafgaand aan het voorzitterschap bleek Kazachstan gevoelig voor buitenlandse kritiek. Zo hebben de schijnwerpers van het OVSE-voorzitterschap ertoe bijgedragen dat Kazachstan besloot een omstreden godsdienstwet in de ijskast te leggen. Ook op een andere manier heeft het OVSE-voorzitterschap positieve gevolgen gehad. Het bood een platform aan Kazachstaanse NGO's aandacht te vragen voor interne politieke misstanden. Het feit dat en marge van de OVSE-top in Astana een drukbezochte NGO-conferentie heeft plaatsgevonden, is in dat licht positief.

Ook de OVSE-top, die in Kazachstan wordt gevierd als de kroon op het voorzitterschap, heeft indirecte positieve effecten op de binnenlandse politiek (voor verslag zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 V, nr. 129). Het feit dat onder het voorzitterschap van Kazachstan de *Commemorative Declaration* overeen werd gekomen wordt alom gezien als een positieve uitkomst, ook al bleek het niet genoeg voor sommige OVSE-staten om akkoord te gaan met het bijbehorende actieplan.

Zonder meer positief is dat uitgerekend in Astana de fundamentele principes van de OVSE, ook op het gebied van de «menselijke dimensie», door staatshoofden en regeringsleiders zijn bevestigd. Ook president Nazarbajev heeft zich hieraan verbonden. NGO's of politiek bewuste burgers in Kazachstan kunnen zich hierop beroepen in hun dialoog met de autoriteiten. Verwijzend naar de *Commemorative Declaration* kunnen zij de mensenrechtensituatie aan de kaak stellen en politieke hervormingen eisen, ook nu het voorzitterschap voorbij is. Het effect hiervan zal zich echter waarschijnlijk pas op de lange termijn zal doen gelden.

De OVSE-top heeft minister-president Rutte de kans geboden vertegenwoordigers van Kazachstaanse NGO's te ontmoeten om hen een hart onder de riem te steken. Ook heeft de minister-president tijdens de top het punt van mensenrechten aan de orde kunnen stellen tijdens zijn bilaterale besprekingen met president Nazarbajev en andere bilaterale contacten.

Slot

Zonder iets te willen afdoen aan de appreciatie van het voorzitterschap, ben ik van mening dat de keuze voor Kazachstan als OVSE-voorzitter gerechtvaardigd was. Deze keuze doet recht aan het groeiende geografische belang van Centraal-Azië voor de OVSE.

Ruim twintig jaar na de val van de Berlijnse Muur en vijfendertig jaar na het ondertekenen van de Slotakte van Helsinki kan het Westen niet het alleenrecht claimen op het OVSE-voorzitterschap. Ook andere staten moeten de kans krijgen verantwoordelijkheid dragen voor het OVSE-voorzitterschap. Niet alleen omdat het moeilijk te verdedigen is dat (groepen) staten worden uitgesloten, maar ook omdat zonder draagvlak, op termijn, het bestaansrecht voor de organisatie zou wegvallen. De kloof tussen Oost en West zou daardoor eerder toe- dan afnemen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal