

Vergaderjaar 2021–2022

35 570 V

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

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2021

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de de OVSE ministeriële van 2 en 3 december 2021.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

GEANNOTEEERDE AGENDA VOOR DE OVSE MINISTERIËLE VAN 2 EN 3 DECEMBER 2021

Inleiding

De Ministeriële Raad van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) zal op woensdagavond 1 december starten en tot en met vrijdag 3 december gehouden worden in Stockholm. Nadat deze jaarlijkse bijeenkomst vorig jaar vanwege de COVID-pandemie online moest plaatsvinden heeft Zweden, dat dit jaar het Voorzitterschap van de OVSE bekleedt, besloten dat de bijeenkomst in persoon gehouden zal worden. De Minister van Buitenlandse Zaken is voornemens deel te nemen aan deze vergadering.

De pandemie heeft echter nog steeds grote invloed op de bijeenkomst zelf en op de voorbereidingen daarvoor. Zo is de omvang van delegaties door het Voorzitterschap beperkt en vinden de voorbereidende onderhandelingen over ontwerpbesluiten en -verklaringen uitsluitend in Wenen plaats. Het beperktere persoonlijke contact maakt net als vorig jaar het bereiken van overeenstemming over formele ministeriële besluiten naar verwachting nog moeilijker dan gebruikelijk.

Ook in de afgelopen jaren was dit zelden eenvoudig gezien de uiterst moeizame verhoudingen tussen de deelnemende Staten en de consensus die voor besluitvorming nodig is. Het consensus-vereiste maakt blokkade door individuele landen makkelijk en lijkt met minder terughoudendheid te worden ingezet. In politiek gevoelige dossiers als de crisis in Oekraïne, de de-facto bezetting van delen van Georgië en de situatie rond Nagorno-Karabach, slagen de ministers er al jaren niet in om tot overeenstemming te komen. Modernisering in de politiek-militaire (eerste) dimensie stuit vooral op Russisch verzet.

De situatie in en rond Oekraïne staat sinds 2014 hoog op de politieke agenda van de Ministeriële Raad van de OVSE. Ook dit jaar zal dat ongetwijfeld het geval zijn, net als het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan rond de regio Nagorno-Karabach en de ontwikkelingen in Belarus.

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, dit jaar door Roemenië 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 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 drie autonome instellingen (het *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR), de Vertegenwoordiger voor Vrijheid van Media (RFoM), en de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM), veldkantoren en missies, waaronder de OVSE *Special Monitoring Mission* in Oekraïne (SMM), en structuren als de Minsk Groep, die het voortouw heeft bij de OVSE inspanningen om een vreedzame oplossing voor het conflict in Nagorno-Karabakh te vinden. Deze leveren alle een belangrijke bijdrage aan het alomvattend veiligheidsconcept.

De OVSE heeft geen internationale rechtspersoonlijkheid. Het ontbreken hiervan bemoeilijkt bij tijd en wijle het werk van de organisatie. Nederland blijft zich inzetten 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 ook dit jaar voortgezet, maar vooralsnog is er geen zicht op het bereiken van overeenstemming.

Het voorzitterschap van de OVSE dat dit jaar wordt vervuld door Zweden zal per 1 januari 2022 worden overgenomen door Polen.

Belarus

Nederland zet zich ervoor in de situatie in Belarus in de OVSE hoog op de agenda te houden. Het regime van Loekasjenko in Belarus blijft zich immers op grote schaal schuldig maken aan onderdrukking en mensenrechtenschendingen gericht tegen de leden en aanhangers van de oppositiebeweging, activisten en onafhankelijke journalisten. Op 5 november jl. heeft Nederland samen met een groep andere OVSE-landen het zogenaamde Weens Mechanisme ingesteld tegen Belarus. Daarmee wordt Belarus gedwongen om vragen te beantwoorden over de mensenrechtenschendingen in het land, en in te gaan op de aanbevelingen van het rapport van speciaal rapporteur Benedek. Dat rapport werd opgesteld nadat in oktober 2020 het zogeheten Moskou Mechanisme tegen Belarus was ingesteld, eveneens gesteund door Nederland. Belarus heeft tot nu toe geweigerd op de conclusies en aanbevelingen in het rapport in te gaan. Het kabinet zal de ernstige mensenrechtenschendingen van het regime Loekasjenko in Belarus nogmaals krachtig veroordelen. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld zijn reeds vier pakketten EU-sancties tegen Belarus ingesteld, en zet Nederland zich in voor een vijfde. Nederland zal daarnaast ook in de OVSE aandacht vragen voor de onacceptabele wijze waarop Belarus migratie misbruikt voor politieke doeleinden. Dit handelen van Belarus is een potentiële bedreiging voor de stabiliteit in de regio, brengt migranten in gevaar en moet onmiddellijk stoppen.

Oekraïne (OVSE Special Monitoring Mission) en Zwarte Zee regio

Nederland kent grote waarde toe aan de specifieke deskundigheid van de OVSE en haar activiteiten in Oost-Europa. Nederland is van mening dat dialoog en samenwerking in OVSE-verband cruciaal zijn voor duurzame stabiliteit, veiligheid, mensenrechten en democratie in Oost-Europa en zal zich hiervoor blijven inzetten, mede omdat in de OVSE alle partijen aan tafel zitten die nodig zijn om bij oplaaierende conflicten te kunnen de-escaleren en te zoeken naar een duurzame oplossing.

De speciale monitoringmissie van de OVSE (SMM), die toeziet op de naleving van het staakt-het-vuren en andere afspraken uit de Minsk-akkoorden, heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het beheersbaar houden en de-escalatie van het conflict in het oosten van Oekraïne. Daarnaast bemiddelt de SMM bij lokale bestanden om onderhoud en

reparatie van water- en elektriciteitsvoorziening mogelijk te maken. Hiermee draagt de missie bij aan het beperken van de gevolgen van het conflict voor de burgerbevolking. Op dit moment is er helaas geen sprake van noemenswaardige vooruitgang in de besprekingen over een politieke oplossing voor het conflict in de Trilaterale Contact Group (OVSE, Oekraïne en Rusland).

Het mandaat van de OVSE waarnemingsmissie bij de grensovergangen Gukovo en Donetsk is per 30 september jl. tot onvrede van Nederland en andere OVSE-landen niet verlengd. Tijdens een reguliere OVSE Permanente Raad liet Rusland weten niet te kunnen instemmen met het verlengen van het mandaat, wat per consensus moet gebeuren. De missie was sinds juni 2014 aanwezig.

Nagorno-Karabach

De OVSE Minsk Groep en specifiek de covoorzitters Frankrijk, Rusland en de VS, heeft de leiding in de bemiddeling omtrent het conflict over Nagorno-Karabach. Na de hevige oorlog in 2020 en een mede door Russische betrokkenheid tot stand gekomen staakt-het-vuren is er nu een dialoog gaande onder auspiciën van de OVSE Minsk Groep. De ministers van Buitenlandse Zaken van Armenië en Azerbeidzjan ontmoetten elkaar voor het eerst in september jl. in New York, en naderhand spraken ze op meerdere momenten waaronder op 11 november jl. in Parijs. Deze recente ontmoeting werd wederom gefaciliteerd door de OVSE Minsk Groep covoorzitters. De Franse Minister van Buitenlandse Zaken, Le Drian, opende de vergadering. Naderhand brachten de covoorzitters een gezamenlijke verklaring uit waarin zij stelden gesproken te hebben over toekomstige ontmoetingen, de-escalerende maatregelen en de implementatie van de trilaterale verklaring van 9 november 2020. De covoorzitters herhaalden het belang van vooruitgang op de humanitaire zaken, inclusief de gedetineerden, ontmijsing, vermiste personen, vrijwillige terugkeer van ontheemden en de bescherming van historisch en cultureel erfgoed. De beide partijen werden opgeroepen om internationale humanitaire organisaties volledige toegang te geven tot de gebieden. De covoorzitters benadrukten het belang van het vermijden van opruiende retoriek en provocerende acties.

Het kabinet steunt dit proces: alleen via dialoog en onderhandelingen kan er een duurzame en vreedzame oplossing tot stand komen. Het kabinet zal ook het belang onderstrepen van het oplossen van uitstaande zaken: de grenzen tussen Armenië en Azerbeidzjan moeten worden afgebakend en de Armeense krijgsgevangenen en andere gedetineerden moeten worden vrijgelaten. Uiteindelijk zal er een duurzame oplossing moeten worden gevonden die de inwoners van de gebieden voldoende veiligheid geeft. Nederland zal zich ook hard maken voor het belang van een onafhankelijk internationaal onderzoek naar mogelijke schendingen van het humanitair oorlogsrecht en vervolging van eventuele oorlogsmisdaden.

Afghanistan

Afghanistan is sinds 2003 een van de *Asian Partners for Co-Operation* van de OVSE. Als partnerland is Afghanistan strikt genomen niet gehouden aan het OVSE-acquis en de organisatie heeft geen automatisch mandaat om het land te ondersteunen. De discussie over praktische en politieke gevolgen van de machtsovername door de Taliban in Afghanistan en een mogelijke respons daarop komt langzaam op gang binnen de OVSE. De discussie richt zich op het mitigeren van de potentiële negatieve gevolgen voor de veiligheid in de bredere regio, in het bijzonder voor de buurlanden Turkmenistan, Oezbekistan en Tajikistan. Gedacht wordt aan

intensivering van assistentie aan deze landen op het gebied van drugsbestrijding, grensbewaking, het tegengaan van verspreiding van radicale Islam en terrorismebestrijding. Tevens wordt nagedacht of en hoe het nieuwe regime kan worden aangesproken op de politieke verplichtingen die de status van Afghanistan als officieel partnerland van de organisatie impliceert, onder meer op het gebied van de rechten van vrouwen en meisjes, en de positie van de media. Nederland en de EU-partners delen deze zorgen en stellen zich op het standpunt dat iedere vorm van samenwerking met het Taliban-regime gebonden moet zijn aan voorwaarden op het gebied van mensenrechten en fundamentele vrijheden.

Conventionele wapenbeheersing

De spanningen in Europa komen bijzonder duidelijk naar voren op het gebied van conventionele wapenbeheersing. Moskou lijkt zich steeds meer af te keren van de internationale rechtsorde en de bestaande veiligheidsordening in Europa. De drie instrumenten die beschouwd worden als de pilaren van de Europese veiligheidsarchitectuur verkeren in zwaar weer. In juni heeft de Russische Federatie aangekondigd zich terug te trekken uit het Open Skies verdrag, hetgeen per 18 december zijn beslag zal krijgen. Na de terugtrekking van de VS vorig jaar betekent dit dat het toepassingsgebied van het verdrag met 80 procent is geslonken. Wat dit betekent voor de overige partijen, c.q. voor de toekomst van het verdrag, is onderwerp van discussie in de *Open Skies Consultative Commission*, het verdragsorgaan waarvan de resterende 33 partijen, waaronder Nederland, deel uitmaken. Nederland zet zich in voor behoud van het verdrag. Het Verdrag Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE) wordt al jaren niet door de Russische Federatie uitgevoerd. Ook weigert de Russische Federatie stelselmatig om een pakket voorstellen te bespreken voor aanpassing («modernisering») van het Weens Document, dat door een groep van 34 landen wordt gesteund, en ondanks het feit dat een groep van 45 OVSE-staten (van de 57) daartoe tijdens de vorige Ministeriële Raad in Tirana in een verklaring hebben opgeroepen. Voor alle drie de regimes geldt dat Nederland zich inzet voor behoud en indien mogelijk versterking. Nederland trekt daarbij steeds op met gelijkgezinde partners.

De zogenoemde *Structured Dialogue*, het informele forum waar kan worden gesproken over de toekomst van conventionele wapenbeheersing in Europa is dit jaar driemaal (deels virtueel) bijeen geweest. Voor de voorzitter, ook dit jaar Spanje, blijft het laveren tussen enerzijds de wens nieuwe dreigingen als hybride, cyber en klimaatverandering te agenderen, en anderzijds de weerstand daartegen van landen, met name de Russische Federatie, die stellen dat dit buiten het mandaat van de werkgroep valt. Om deze reden heeft de Russische delegatie een aantal sessies geboycot. De uitwisseling van ideeën in de Dialoog is in het algemeen geanimeerd, maar heeft nog niet tot concrete resultaten geleid. Volgens sommigen is dat laatste overigens ook niet de opdracht van de werkgroep.

Cyber

Cybersecurity is een van de Nederlandse prioriteiten in de OVSE. De Nederlandse inzet is gericht op de toepasbaarheid van internationaal recht in het cyberdomein, het respecteren van mensenrechten en *mainstreaming* van gender. Op het terrein van cybersecurity ligt de focus daarnaast op 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 uitvoering van o.a. CBM 16 t.a.v. *Coordinated Vulnerability Disclosure*. Het doel hiervan is om bij te dragen aan de veiligheid van ICT-systemen door kennis over kwetsbaarheden te delen en te verhelpen voordat deze actief misbruikt kunnen worden door derden. Daarnaast blijft Nederland diverse capaciteitsopbouwprojecten in de OVSE-regio steunen over het toepassen van internationaal recht in het cyberdomein en het versterken van technische weerbaarheid om zodoende bij te dragen aan een open, vrij en veilig internet. Tenslotte faciliteert Nederland vertegenwoordiging van vrouwelijke diplomaten uit de OVSE-regio in de VN-processen over cyber.

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

Contraterrorisme

Als grootste regionale veiligheidsorganisatie met een alomvattende benadering van veiligheid (politiek-militair, economisch, mensenrechten), is de OVSE een belangrijk forum voor contraterrorisme. Met name waar het de praktische uitwerking van VN doelstellingen betreft. Bovendien is de organisatie gewend om niet alleen samen te werken met betrokken landen en andere internationale organisaties, maar ook met private partijen en maatschappelijke organisaties wat de effectiviteit van de OVSE vergroot.

Terrorisme en gewelddadig extremisme zijn wereldwijd nog sterk aanwezig. Afghanistan vormt daarvan het meest recente voorbeeld. De activiteiten van de OVSE op het gebied van contraterrorisme richten zich vooral op de implementatie van het internationaal raamwerk tegen terrorisme (o.a. VN), het versterken van de veiligheid van reisdocumenten, het voorkomen en bestrijden van gewelddadig extremisme en radicalisering leidend tot terrorisme (VERLT), het bestrijden van het gebruik van internet voor terroristische doeleinden en het helpen bij het beschermen van kritische (energie) infrastructuur.

De focus van het Nederlandse CT-beleid blijft preventie. Daarvoor is aandacht voor mensenrechten en het aanpakken van grondoorzaken van belang. Om effectief CT-beleid vorm te geven is het betrekken van het maatschappelijk middenveld essentieel. Lokale spelers zijn op de hoogte van de onderliggende oorzaken en noden van de bevolking en zijn een onmisbare spil in het ontwerpen van gepaste maatregelen. Nederland pleit daarom in internationaal verband voor een CT-beleid dat mensenrechten inbedt en voor het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij dergelijke processen. Op lokaal, nationaal en op internationaal niveau.

De voorstellen voor Raadsbesluiten over contraterrorisme richten zich dit jaar op het tegengaan van terrorismefinanciering en roepen o.a. op tot samenwerking met de VN en de Financial Action Task Force. Nederland steunt de ontwerpbesluiten, maar de vooruitzichten voor aanvaarding zijn niet gunstig. De inclusieve CT-benadering van de OVSE sluit nauw aan op de Nederlandse inzet op dit onderwerp. Zo heeft Nederland het afgelopen jaar in GCTF-verband samen met de VN en Marokko aanbevelingen op het terrein van terrorismefinanciering en civic space ontwikkeld. Het voornaamste doel hiervan was het creëren van een inclusief platform waar verschillende belanghebbenden, inclusief het maatschappelijk middenveld, samen konden werken aan breed gedragen CFT-aanbevelingen.

Derde dimensie (mensenrechten en democratie)

De gespannen relaties in samenhang met consensusbesluitvorming hebben er ook toe geleid dat de jaarlijkse *Human Dimension Implementation Meeting* (HDIM), die vorig jaar werd afgelast vanwege de COVID-restricties, wederom niet is doorgegaan door blokkades van een aantal landen.

Alle deelnemende OVSE-staten hebben zich geschaard achter het uitgangspunt dat duurzame veiligheid niet kan worden bereikt zonder respect voor de mensenrechten en functionerende democratische instellingen. Ze hebben zich gecommitteerd aan een uitgebreide catalogus van normen op het gebied van mensenrechten en democratie. Deze vormen de basis van wat de OVSE de «menselijke dimensie» van veiligheid noemt. Voor Nederland staat het minimaal vasthouden aan en zo mogelijk versterken van de bestaande *human dimension commitments* en steun aan de autonome instellingen in de derde dimensie voorop. Zo heeft Nederland, in breed gezelschap, ODIHR gesteund in zijn besluit geen verkiezingswaarnemingsmissie te ontplooiën bij de Russische landelijke Doemaverkiezingen (omdat daaraan door het gastland bij voorbaat forse numerieke beperkingen werden opgelegd).

Het Zweeds voorzitterschap heeft binnen de derde dimensie drie ontwerp teksten voorgelegd: een ministerieel besluit over vrijheid van meningsuiting in het digitale tijdperk, en twee ministeriële verklaringen over respectievelijk de bestrijding van intolerantie en discriminatie, en over democratie. Het bereiken van de benodigde consensus in de derde dimensie is traditioneel een grote uitdaging. Ook dit jaar zal consensus over de besluiten naar verwachting moeilijk haalbaar zijn. Complicerende factor is dat het begrip gendergelijkheid, waaraan Nederland en gelijkgezinden veel waarde hechten, niet automatisch op steun van alle deelnemende Staten kan rekenen. Met name landen als de Russische Federatie, Turkije, Heilige Stoel, Armenië en Azerbeidzjan zijn bereid besluiten te blokkeren vanwege hen onwelgevallige verwijzingen, niet alleen waar het gaat om het belang van gendergelijkheid, maar ook bijvoorbeeld de rol van maatschappelijke organisaties, of verwijzingen naar conflicten.

Zoals gebruikelijk zal worden gezien of het mogelijk is om en marge van de ministeriële conferentie een ontmoeting met mensenrechtenverdedigers uit de regio te organiseren. Daarmee kan Nederland het belang benadrukken dat wordt gehecht aan de OVSE als platform voor niet alleen interactie tussen deelnemende landen onderling maar ook tussen die landen en de *civil society*. Ook maakt Nederland doorgaans van de gelegenheid gebruik bilateraal met landen van gedachten te wisselen.