Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 V Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2013

Nr. 12 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2012

Op 6 en 7 december 2012 a.s. komen de ministers van Buitenlandse Zaken van de 56 deelnemende staten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) bijeen in Dublin. De OVSE is een organisatie die met een alomvattend veiligheidsconcept en breed deelnemersveld een unieke positie inneemt in de Euro-Atlantische en Euro-Aziatische veiligheidsorde, en tegelijkertijd onder voortdurende druk staat vanuit de eigen deelnemende staten. In Dublin zal de menselijke dimensie van veiligheid de kern vormen van de Nederlandse inzet, vanuit de overtuiging dat democratie, rechtsstaat en mensenrechten de basis vormen voor veiligheid, binnen staten en internationaal.

Van Astana naar Dublin

Zoals u eerder bericht werd, vond vorig jaar de Ministeriële Raad in Vilnius plaats (6-7 december 2011, Kamerstuk 33 000 V nr. 131 d.d. 9 januari 2012), volgend op de OVSE-top in Astana in 2010. In Astana herbevestigden de staatshoofden en regeringsleiders het streven een «Euro-Atlantische en Euro-Aziatische veiligheidsgemeenschap» te realiseren. Het Litouwse OVSE-voorzitterschap beoogde dit perspectief dichterbij te brengen. Deze Raad in Vilnius vond plaats tegen de achtergrond van een groeiende controverse op het gebied van democratie en mensenrechten. De dag voor de Ministeriële Raad uitten Westerse landen kritiek op het niet vrije en eerlijke verloop van de Russische verkiezingen, hetgeen bijdroeg aan een ongunstig onderhandelingsklimaat. Hierdoor bleek geen enkel besluit in de menselijke veiligheidsdimensie haalbaar en bleef het aantal besluiten om invulling te geven aan de toekomstgerichte agenda, net als in Astana, zeer beperkt.

Om de risico's van een herhaling van Vilnius te voorkomen heeft het Ierse voorzitterschap een bescheidener onderhandelingspakket op tafel gelegd. Gegeven de blijvende fundamentele verschillen tussen Oost en West,

kst-33400-V-12
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

alsook de besluitvorming per consensus, zijn niettemin de verwachtingen over de uitkomsten van de Ministeriële Raad in Dublin niet hooggespannen.

Agenda OVSE Ministeriële Raad te Dublin

Tegen deze achtergrond wordt u geïnformeerd over de Nederlandse inzet op de belangrijkste voorstellen die, voor zover nu bekend, in Dublin aan bod komen.

Helsinki+40

Het Ierse voorzitterschap heeft de draad weer opgepakt om uitvoering te geven aan de Verklaring van Astana, nu met als horizon 2015: het jaar waarin het 40 jaar geleden is dat de Slotakte van Helsinki werd aangenomen. Dit «Helsinki+40» proces beoogt een opening te scheppen voor een resultaatgerichte koers met een aantal prioriteiten voor de organisatie voor de periode 2013–2015 waarin de voorzitterschappen achtereenvolgens door Oekraïne, Zwitserland en Servië zullen worden bekleed.

Nederland steunt dit streven naar hernieuwd momentum voor de OVSE. In het bijzonder moedigt Nederland hierbij de samenwerking en onderlinge afstemming aan tussen de OVSE, Raad van Europa, EU en NAVO. Dit om de meerwaarde van elk van deze organisaties ten volle te benutten, overlappingen zoveel mogelijk te voorkomen en een brug tussen Oost en West te kunnen blijven slaan.

Transnationale dreigingen

Veiligheidsdreigingen in het OVSE-gebied voor staten en individuele burgers zijn allang niet meer beperkt tot de klassieke indeling in drie veiligheidsdimensies. Steeds vaker is sprake van dreigingen, die de drie veiligheidsdimensies overstijgen of raakvlakken hebben met meerdere dimensies. In het bijzonder nopen georganiseerde criminaliteit, terrorisme, cyberdreigingen en drugshandel tot samenwerking.

Ondanks het overeengekomen mandaat in Astana is het in Vilnius niet gelukt het werk van de OVSE op het gebied van deze nieuwe dreigingen op een hoger plan te tillen. In het afgelopen jaar is in de Permanente Raad, waarin de Permanente Vertegenwoordigers van de 56 deelnemende staten wekelijks bijeen komen, wel een akkoord bereikt om de OVSE uit te rusten voor bestrijding van drie van de vier onderkende transnationale dreigingen: drugshandel, grensoverschrijdende criminaliteit en cyberdreigingen. In Dublin wil de Voorzitter tot een besluit komen waarmee de coördinatie en coherentie op deze terreinen wordt versterkt tussen de deelnemende staten onderling en met de OVSE instellingen. Mogelijk wordt daar nog het terrein van terrorismebestrijding aan toegevoegd, hetgeen Nederland ook zal steunen.

Ten aanzien van *cyber security* ligt tevens een tweede besluit op tafel. Dit besluit beoogt om de risico's van misverstanden, escalatie en conflict voortvloeiende uit het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën te reduceren. Hiertoe zal een eerste set concrete vertrouwenwekkende maatregelen aan de Ministeriële Raad worden voorgelegd, en een permanente werkgroep in Wenen worden ingesteld. Nederland steunt dit voorstel.

Politiek-militaire veiligheidsdimensie

De hiervoor beschreven aandacht voor nieuwe dreigingen komt in een periode waarin het conventionele wapenbeheersingsmechanisme en de ontwikkeling van daarmee samenhangende vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen vrijwel tot stilstand is gekomen.

In het OVSE-gebied bestaan drie mechanismen die belangrijke bijdragen leveren aan politiek-militaire veiligheid in de regio: het Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE), het *Open Skies* verdrag (OS) en het Weens Document (WD). In het CSE-verdrag zijn afspraken gemaakt over de limitering, notificatie en verificatie t.a.v. manschappen en conventionele wapencategorieën, zoals tanks en gevechtsvliegtuigen. In het OS-verdrag zijn afspraken gemaakt over militaire observatievluchten. Het WD is geen verdrag, maar behelst afspraken over vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen door bijvoorbeeld het melden van grotere militaire oefeningen in Europa, en het waarnemen daarvan.

Met de opschorting van het CSE-verdrag tussen Rusland en de NAVO-bondgenoten en het uitblijven van een besluit over vluchtquota voor 2013 in het kader van het OS-verdrag, wordt momenteel alleen nog beperkte uitvoering gegeven aan het WD. Nederland vindt deze situatie zorgelijk en acht het daarom wenselijk om te bezien of het conventionele wapenbeheersingsregime in Europa op een nieuwe leest kan worden geschoeid, met behoud van belangrijke elementen zoals militaire transparantie en vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen. Dit vereist nieuw momentum, dat onder meer afhankelijk is van de dynamiek in de Amerikaans-Russische relatie. Mede als depositaris van het CSE-verdrag wil Nederland in de verdere discussie een stimulerende rol kunnen vervullen.

Waar de toekomst van conventionele wapenbeheersing in Europa geen formeel agendapunt in Dublin vormt, zal dat naar alle waarschijnlijkheid wel het geval zijn voor het versterken van de uitvoering van twee resoluties van de VNVR. In de eerste plaats betreft dit een besluit, waarin o.a. de hulp aan armlastige deelnemende staten, zoals Kirgizië en Moldavië, bij de uitvoering van VNVR resolutie 1 540 (bestrijding en voorkoming van proliferatie van massavernietigingswapens naar terroristen) wordt geïntensiveerd. Ten tweede is een besluit voorzien waarin ter verdere uitvoering van VNVR resolutie 1 325 (over vrouwen, vrede en veiligheid) gender kwesties op gestandaardiseerde wijze worden vervlecht in het werk van de OVSE. Een concreet voorbeeld daarvan zijn inspanningen om bij onderhandelingen over de zogeheten bevroren conflicten (rond Nagorno-Karabach, Abchazië en Zuid-Ossetië, en Transnistrië) vrouwen en meisjes op meer georganiseerde wijze te betrekken, zowel als groep als individu. Beide besluiten verdienen alle steun.

Economisch en ecologische veiligheidsdimensie

Deze dimensie vindt zijn oorsprong in de periode waarin Europese samenwerking en integratie nog niet de huidige diepgang en reikwijdte had, en slechts een paar West-Europese landen omvatte. Inmiddels is dat beeld veranderd, waarbij vele gespecialiseerde economische en milieuorganisaties actief zijn en waarbij bijna alle OVSE-landen zijn aangesloten. De tweede veiligheidsdimensie is daarom geen prioritair aandachtsgebied voor Nederland meer. Veel landen in het Oosten hechten echter nog steeds belang aan deze dimensie.

Tegen deze achtergrond stelt Nederland zich constructief op en steunt waardevolle en aanvaardbare voorstellen die complementair zijn aan het werk van andere fora. In Dublin ligt een besluit op tafel dat aan deze voorwaarden voldoet. Het betreft een breed voorstel over goed bestuur en transparantie, waarin corruptiebestrijding, het tegengaan van witwaspraktijken en financiering van terrorisme centraal staan.

Menselijke veiligheidsdimensie

Voor Nederland ligt de toegevoegde waarde van de OVSE vooral in de derde dimensie: de menselijke veiligheidsdimensie. Al in Astana herbevestigden de staatshoofden en regeringsleiders verantwoordelijkheid te nemen voor de bescherming van mensenrechten in hun land en in andere OVSE-staten. Zij bevestigden hierbij dat mensenrechten niet exclusief behoren tot de interne aangelegenheden van de staat, maar tot de legitieme belangen van alle OVSE-staten. Een aantal incidenten sindsdien, zoals gevangenneming van journalisten en buitensporig politiegeweld bij vreedzame demonstraties, heeft echter aangetoond dat het resultaat van Astana zorgelijke ontwikkelingen in deelnemende staten niet heeft kunnen voorkomen.

Nederland zal aandringen op versterkte naleving door alle OVSE-staten van hun committeringen aan bescherming van deze mensenrechten, en het bevorderen van democratie en de rechtsstaat. Ik zal hierbij de meerwaarde van verkiezingswaarneming door de OVSE onderstrepen en het belang van de autonomie van OVSE instituties bepleiten, zoals het *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR), evenals de Hoge Commissaris inzake de Nationale Minderheden (HCNM) en de *Representative of Freedom of the Media* (RFOM). Nederland zal bijzondere aandacht vragen voor de rechten van lesbiennes, homo-, bi- en transseksuelen (LGBT). Hun rechten en vrijheid van meningsuiting, vergadering en vereniging komen in sommige OVSE-staten steeds verder onder druk te staan door introductie van nieuwe wetten, zoals onlangs in Oekraïne, Rusland en Moldavië.

Het Ierse voorzitterschap heeft in aanloop naar de ministeriële conferentie twee besluiten in de menselijke veiligheidsdimensie voorgesteld. Het eerste besluit beoogt het pluralisme van de media in de OVSE-staten te versterken. Onderdeel hiervan is kritische journalistiek de ruimte te bieden, en geweld, bedreiging en intimidatie tegen journalisten aan te pakken – bij wet en in de praktijk. Nederland onderschrijft het belang van dit besluit met het oog op vrijheid van meningsuiting en bevordering van de goede werking van de democratische rechtsstaat. Nederland streeft er tevens naar om in dit besluit te bevestigen dat fundamentele vrijheden en de eerder aangegane OVSE-verplichtingen ook van toepassing zijn met betrekking tot de *nieuwe* media, zoals op het internet. Een aantal deelnemende staten verzet zich tegen een dergelijke passage om ruimte te behouden vrije en ongecensureerde toegang tot het internet aan banden te leggen.

Het tweede besluit dat in Dublin op tafel ligt, is gericht op tolerantie en non-discriminatie. In dit besluit staat een versterkte strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat centraal. Nederland steunt dit besluit en zet in op een koppeling met de vrijheid van meningsuiting en LGBT rechten. De op consensus gestoelde aanpak van de OVSE maakt het echter moeilijk om LGBT rechten op te nemen in de besluitvorming over tolerantie en non-discriminatie, aangezien een aantal deelnemende staten zich hiertegen blijft verzetten.

Herziening in de menselijke veiligheidsdimensie

Op aandringen van voornamelijk Rusland en Wit-Rusland is herziening van de menselijke dimensie op de OVSE-agenda geplaatst. Deze en andere landen vinden dat de menselijke dimensie door de jaren uitgegroeid is tot een te belangrijk onderdeel van de organisatie en dat er teveel verplichtingen uit zijn voortgevloeid. Voor deze landen is het doel van de herzieningsdiscussie om de autonomie en rol van ODIHR (bijvoorbeeld op het terrein van verkiezingswaarnemingen) en de positie van fundamentele vrijheden ten opzichte van andere mensenrechten binnen de OVSE te beperken.

De EU en VS zijn van mening dat herziening van de menselijke dimensie vooral aan efficiëntie en daadkracht moet bijdragen, met name door een beter toezicht op implementatie van gedane toezeggingen . Voorwaarde voor Nederland is dat voldoende aandacht voor de fundamentele vrijheden blijft bestaan. Ook stelt Nederland de voorwaarde dat de autonome status van OVSE instellingen behouden blijft. Tevens streeft Nederland ernaar de positie en participatie van NGO's in de menselijke veiligheidsdimensie te behouden, vanwege hun waardevolle bijdrage aan het toezicht op naleving van de verplichtingen van de deelnemende staten.

Hoewel over de herziening geen formeel besluit in Dublin is voorzien, legt deze discussie een hypotheek op het onderhandelingsresultaat dat het Ierse voorzitterschap voor ogen heeft in de menselijke veiligheidsdimensie.

Mongolië

Mogelijk kan al vóór Dublin besloten worden dat Mongolië als 57ste deelnemende staat zal toetreden tot de OVSE, waarin het land al sinds 2004 een van de 12 partnerlanden vormt. De OVSE zal in dat geval voor het eerst een Aziatisch land van buiten het voormalige Sovjet Unie-gebied als deelnemende staat in haar midden verwelkomen. In de periode rond Vilnius was van mogelijke toetreding al sprake. De onderhandelingen hierover strandden echter door de aarzelingen van sommige OVSE-staten over de mogelijke precedentwerking van toetreding. Deze bezwaren lijken nu te zijn weggenomen.

Nederland heeft toetreding van Mongolië altijd gesteund, op voorwaarde dat het land het volledige OVSE-*acquis* zou aanvaarden. Mongolië heeft kenbaar gemaakt dit te zullen doen, hetgeen het democratiseringsproces in het land ten goede zal komen.

De ministervan Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans