Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 V Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2022

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2021

Hierbij bied ik u het verslag aan van de OVSE ministeriële bijeenkomst van 2 en 3 december 2021.

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

kst-35925-V-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

VERSLAG VAN DE OVSE MINISTERIËLE RAAD, 2 EN 3 DECEMBER 2021

Introductie

De Ministeriële Raad van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) vond op 2–3 december plaats in Stockholm. De Minister van Buitenlandse Zaken nam deel aan deze Ministeriële Raad. Zweden, dat dit jaar het Voorzitterschap van de OVSE bekleedt, had besloten dat de bijeenkomst in persoon gehouden zou worden. Voor veel delegaties was het een welkome terugkeer, na de virtuele Raad in 2020.

De pandemie heeft niettemin grote invloed op de voorbereidingen en de uitkomsten van de bijeenkomst gehad. Het Voorzitterschap had besloten dat de onderhandelingen over ontwerpbesluiten en -verklaringen uitsluitend in Wenen plaatsvonden en niet, zoals in eerdere jaren, parallel aan de conferentie konden worden voortgezet. In combinatie met het beperktere persoonlijke contact in Wenen en de verhoudingen in de OVSE, leidde dit ertoe dat op de deadline, de vrijdag voorafgaande aan de Raad, overeenstemming was bereikt over niet meer dan drie besluiten, waarvan slechts één echt inhoudelijk besluit. In de politiek-militaire (eerste) dimensie en in de menselijke (derde) dimensie werd geen enkel besluit aangenomen.

De politiek gevoelige dossiers zoals de situatie in en rond Oekraïne, het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan en de ontwikkelingen in Belarus werden in vrijwel alle nationale verklaringen aan de orde gesteld en kwamen ook ter sprake in een aantal *side-events* in Stockholm.

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. Van vertrouwen tussen met name Rusland en Westerse landen is helaas momenteel nauwelijks sprake. Dit kwam ook tot uiting tijdens het werkdiner voor Ministers aan de vooravond van de Raad, dat gekenmerkt werd door een bijzonder scherpe woordenwisseling tussen, met name, de Amerikaanse Minister Blinken en de Russische Minister Lavrov.
Na afloop van het diner vond op initiatief van de Chair-in-Office, Minister Linde, een bijeenkomst in klein verband plaats over de dreigende afkalving van de Derde Dimensie, waarvoor een zestal landen uit de verschillende OVSE regio's, waaronder Nederland, was uitgenodigd. Het blokkeren van de jaarlijkse mensenrechtenbijeenkomst HDIM en het niet doorgaan van ODIHR-waarneming bij de Doema verkiezingen zijn slechts enkele voorbeelden van ondermijning van het OVSE acquis op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Afgesproken is de komende maanden ideeën te ontwikkelen om deze trend tegen te gaan, een analyse maken van wat er aan de hand is binnen landen en tussen landen en proberen te depolitiseren via multilaterale mechanismen. Het voornemen is in september tijdens de Algemene Vergadering van de VN weer op ministerieel niveau bijeen te komen in dit gezelschap.

Plenaire Vergadering

Tijdens de plenaire vergadering spraken dit jaar 66 delegaties, de meeste vertegenwoordigd door de Minister van Buitenlandse Zaken. De situatie in en rond Oekraïne, het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan en de situatie in Belarus kwamen in vrijwel alle interventies terug. Veel zorg werd uitgesproken over de toenemende spanningen in Europa en de afnemende bereidheid tot dialoog. Dit leidde tot een oproep van de

Secretaris-Generaal Helga Schmid om gebruik te maken van de mogelijkheden van de OVSE als veiligheidsorganisatie. Veel delegaties hoopten ook dat de 50ste verjaardag van de Akkoorden van Helsinki in 2025 als inspiratie kon dienen om de «geest van Helsinki» te hervinden.

Namens Nederland heb ik in mijn interventie in de plenaire Raad de steun voor de soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne herbevestigd en alle partijen opgeroepen tot uitvoering van de Minsk-akkoorden. Ik heb steun uitgesproken voor de Special Monitoring Mission en aangegeven dat de voortdurende obstructie van de bewegingsvrijheid van de missie moet stoppen. Ook heb ik verwezen naar het neerhalen van MH17. Ik heb het scheppen van een migratiecrisis door Belarus veroordeeld en opgeroepen tot het toelaten van humanitaire organisaties tot de migranten. De onderdrukking en de schending van de mensenrechten van leden van de oppositie, activisten en journalisten in Belarus moet stoppen en alle politieke gevangenen vrijgelaten. Grote zorg baart het opgelaaide geweld aan de grens tussen Armenië en Azerbeidzjan. Nederland blijft de Minsk Groep Covoorzitters steunen, inclusief hun oproep tot de-escalatie en staakt-het-vuren. Vooruitgang is nodig m.b.t. de vrijlating van gevangenen, grensafbakening, ontmijning vermiste personen en ontheemden. Nederland onderstreepte opnieuw het belang van verantwoording (accountability). Versterking van wapenbeheersing is nodig en de terugtrekking van Rusland uit Open Skies, een vertrouwenwekkende maatregel, wordt betreurd. Uitvoering van de overeengekomen vertrouwenwekkende maatregelen is ook de beste manier om het werk van de OVSE in het cyberdomein te versterken. Ten slotte heeft Nederland in zijn interventie het belang benadrukt van de Menselijke Dimensie als onderdeel van het alomvattend veiligheidsconcept. Respect voor mensenrechten, fundamentele vrijheden, gendergelijkheid en de rechtsstaat, online en offline, zijn noodzakelijke voorwaarden voor een vitale en veilige maatschappij.

Verklaringen en besluiten

Het aantal formele besluiten en verklaringen is dit jaar op een nieuw dieptepunt beland: van de 24 ontwerpbesluiten werd slechts één inhoudelijke tekst aanvaard, een besluit over het verband tussen veiligheid en klimaatverandering (Tweede dimensie). Noch in de Eerste, noch in de Derde Dimensie kon overeenstemming worden bereikt over enig besluit.
Daarnaast werd een, inmiddels traditionele, verklaring aangenomen over de onderhandelingen over Transnistrië in het zogeheten 5+2 proces. Finland werd gekozen tot Voorzitter voor het jaar 2025 (de 50ste verjaardag van de Helsinki-akkoorden). Over de kandidatuur van Estland voor het voorzitterschap in 2024 werd geen overeenstemming bereikt.

Al met al een zeer magere oogst van een intensief onderhandelingsproces. De Zweedse ambities liepen stuk op de bekende struikelblokken van afgelopen jaren zoals het concept gendergelijkheid, de rol van maatschappelijke organisaties, en kemphanen die hun conflict projecteren en daarbij misbruik maken van het consensusvereiste. Ook dit jaar sneuvelden belangrijke ontwerpteksten over bijvoorbeeld COVID en contra-terrorisme in het zicht van de haven. Ook meer administratieve besluiten, zoals voorstel om te gaan werken met tweejarig budget en om data van grote OVSE-evenementen voor langere tijd vast te leggen, sneuvelden door obstructie.

Dit onvermogen om consensus te bereiken over ontwerpbesluiten leidt er toe dat in toenemende mate groepen van landen hun toevlucht nemen tot het afleggen van verklaringen met gelijkgezinden. Op deze wijze werden

dit jaar mede namens Nederland o.a. verklaringen uitgesproken over *Women, Peace & Security* (namens 53 van de 57 participating States), *Security Sector Governance & Reform* en Mensenrechten en Fundamentele Vrijheden. Dit betrof veelal teksten die het niet redden in de onderhandelingen. Over Oekraïne werd een verklaring uitgebracht door de samenwerkende Chairpersons-in-Office in de zogenaamde Quadriga.

Bijeenkomst met mensenrechtenverdedigers

Ook dit jaar heb ik en marge van de ministeriële conferentie gesproken met mensenrechtenverdedigers uit de regio. Bij het rondetafelgesprek waren activisten aanwezig uit Belarus, Oekraïne en Rusland.

De gesprekspartners schetsten een somber beeld: in Belarus neemt de onderdrukking van maatschappelijk middenveld toe, het merendeel van de mensenrechtenverdedigers heeft het land moeten verlaten. Internationale erkenning van ngo's is voor hen essentieel. Gebruik van accountability mechanismen in OVSE zoals het Moskou Mechanisme, maar ook in VN-verband, blijft cruciaal om Belarus onder druk te zetten. Naast juridische mechanismen zijn economische sancties van belang, per sector, consistent en toenemend in zwaarte.
Ook in Rusland is de situatie van mensenrechtenverdedigers benard, zo werd gezegd. De wet die ngo's als buitenlands agent kan bestempelen, is zeer gevaarlijk, mede vanwege retroactieve werking. Op dit moment zijn er meer dan 600 mensenrechtenactivisten die strafrechtelijke vervolging riskeren. Testcase zijn de twee rechtszaken die momenteel lopen tegen Memorial.

In Oost-Oekraïne en de Krim zijn honderden politieke gevangenen, deels *«citizen journalists»*, aldus de aanwezigen. Ook de situatie van ontheemden uit Oost-Oekraïne is moeilijk. Het ontbreekt ontheemden in Oekraïne niet alleen aan praktische ondersteuning, ook neemt de steun van publiek en politiek in Oekraïne af. Religieuze organisaties vormen belangrijke partners aangezien in Oost-Oekraïne alleen de Russisch-orthodoxe kerk toegestaan is.

Ik heb de mensenrechtenverdedigers bedankt voor hun werk, hun moed is inspirerend. Ik heb het belang van sancties onderstreept, niet alleen als morele verplichting, maar ook uit het belang van Europa. Hierover moet wel consensus moet worden bereikt in de EU. Zonder elementen van rechtsstaat en democratie in Belarus is er geen stabiliteit mogelijk in Europa.

Tijdens mijn aanwezigheid in Stockholm heb ik van de gelegenheid gebruik gemaakt om bilateraal van gedachten te wisselen met meerdere ambtgenoten en aanwezige hoogwaardigheidsbekleders.

Het voorzitterschap van de OVSE zal per 1 januari 2022 worden overgenomen door Polen. De volgende Ministeriële Raad zal 1–2 december 2022 plaatsvinden in Lodz.