

Vergaderjaar 2002–2003

28 687

Nederlands voorzitterschap van de OVSE in 2003

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 28 januari 2003

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 18 december 2002 overleg gevoerd met minister De Hoop Scheffer van Buitenlandse Zaken over:

- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 21 november 2002 inzake de vooruitblik op het Nederlands voorzitterschap van de OVSE in 2003 (28 687, nr. 1);**
- **de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 9 december 2002 inzake de ministeriële raad van de OVSE in Porto, 6 en 7 december 2002 (28 687, nr. 2).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Koenders** (PvdA) spreekt zijn waardering uit voor de brief van de minister en voor de voorbereidingen voor het voorzitterschap van de OVSE. Er moet met 55 landen naar consensus worden gezocht en de besluiten moeten vervolgens worden omgezet in serieuze acties. Voor een voorzitter zijn er echter wel mogelijkheden om een stempel op bepaalde zaken te drukken.

De positie van de OVSE ten opzichte van de NAVO en de Europese Unie is iets gewijzigd door de uitbreiding van deze organisaties. Voor een zekere groep landen is er minder direct aanleiding lid te worden van de OVSE. Zij geven de voorkeur aan het lidmaatschap van organisaties die zij als harder en serieuzer beschouwen. De OVSE kan nog wel betekenis hebben voor bijvoorbeeld Turkije, het voormalig Joegoslavië en de Kaukasus, gezien de ontwikkelingen in die regio en het probleem van het terrorisme. In de OVSE zou sprake zijn van een politieke crisis vanwege de perceptie van Rusland. In de parlementaire assemblee was er toenemende druk van de Russen. De vraag is hoe hiermee om moet worden gegaan. De OVSE kent comperatieve voordelen op het vlak van conflictvoorkoming en de post-conflict reconstruction. Daarnaast kan de OVSE een kader scheppen om verder te komen met zaken die ook in de VN aan de orde zijn. Strategische sturing is erg belangrijk en moeilijk. Is overwogen om te komen tot een «lessons learned unit» die de missies volgt en die zaken plant, zodat ze kunnen worden overgedragen naar een volgend voorzitterschap? Bepaalde oostelijke landen van de OVSE hebben het gevoel gepa-

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Blaauw (VVD), Vos (GroenLinks), De Graaf (D66), Dijksma (PvdA), Van Oven (PvdA), De Haan (CDA), voorzitter, Koenders (PvdA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Wilders (VVD), Van Aartsen (VVD), Janssen van Raay (LPF), ondervoorzitter, Zvonar (LPF), Smulders (LPF), Palm (LPF), Ormel (CDA), Ferrier (CDA), Teeven (Leefbaar Nederland), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Dijk (CDA) en Haverkamp (CDA).
Plv. leden: Geluk (VVD), Van den Doel (VVD), Dittrich (D66), Bussemaker (PvdA), Arib (PvdA), Hessels (CDA), Albayrak (PvdA), Van den Brand (GroenLinks), Netelenbos (PvdA), Van Velzen (SP), Sterk (CDA), Monique de Vries (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), De Jong (LPF), Wiersma (LPF), Herben (LPF), Smilde (CDA), Rambocus (CDA), Jense (Leefbaar Nederland), Van der Staaij (SGP), Eski (CDA), Van Winsen (CDA) en Çörüz (CDA).

ternaliseerd te worden. Hoe moet daarmee worden omgegaan zonder de principes te verlaten? Is het mogelijk en zinnig om een aantal discussies die in het westen worden gevoerd over minderheden, vluchtelingen en discriminatie aan de orde te stellen?

Het bestrijden van vrouwenhandel en «human trafficking» is een speerpunt voor Nederland. Welke sturing kan de OVSE op dit punt bieden?

Voor het functioneren van de Hoge commissaris voor de nationale minderheden is een nieuwe impuls nodig. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat dit instituut adequaat blijft functioneren? De HCNM zal achter de schermen moeten blijven opereren, want daar zit de kracht. Het commissariaat moet de «early warning»-capaciteit blijven houden. Het is de vraag om welke conflicten het gaat in relatie tot nationale minderheden. Turkije zou een belangrijk aandachtspunt kunnen worden, omdat dit land opteert voor het lidmaatschap van de EU, en de positie van nationale minderheden in dit proces een rol speelt. De kennis en kunde van de HCNM zouden hierbij kunnen worden ingezet.

In Porto is het actieprogramma inzake terrorisme en mensenrechten aangenomen. Waar ligt op dit terrein precies de niche voor de OVSE? In de strijd tegen het terrorisme moet een middenweg worden gevonden tussen obsessie en naïviteit. Waar ligt de kracht van de strijd tegen het terrorisme in de OVSE-landen? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat deze strijd niet alle publieke vrijheden om zeep helpt, met name in een aantal Centraal-Aziatische landen? Het risico bestaat dat de versterkte staat leidt tot grotere tegenstand en tot fundamentalisme.

De veldactiviteiten zijn cruciaal voor de OVSE. Wie is verantwoordelijk voor de helderheid van de commandostructuur en hoe kan deze worden verbeterd? Wellicht kan een relatie worden gelegd met de «lessons learned unit». De chairman in office (CIO) zal hier een grote kluif aan krijgen. Wellicht wordt er een prioriteit gelegd bij Moldavië, maar Georgië moet niet worden vergeten vanwege het risico inzake de relatie met Rusland. Er moet alles worden gedaan om de missie in Wit-Rusland weer open te krijgen. Hier is sprake van een dilemma: volledige isolatie werkt niet, maar voor men het weet heeft het «engagement» verkeerde gevolgen.

De heer Duve heeft op een goede wijze aandacht aan de positie van de media geschonken, maar de indruk bestaat dat hij niet altijd de benodigde steun van de regeringen heeft gekregen. Kan de regering hier een punt van maken en ook ingaan op de situatie in Italië? De heer Duve heeft een aantal brieven aan premier Berlusconi geschreven waarin hij zijn zorg uitspreekt over de concentratie. Deze brieven zijn niet beantwoord.

Er is gesproken over «pockets of lawlessness». Kan de minister samen met de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en wellicht met een aantal gelijkgezinde landen bezien of de OVSE kan worden ondersteund met de kennis over «security sector reform» in ontwikkelingslanden? Het gaat in de kern over de micro-onveiligheid die het voor investeerders en dergelijke onmogelijk maakt om ergens aan het werk te gaan. Het is een goed idee om jaarlijks een veiligheidsconferentie te houden, zoals de VS ook wil. Het is echter de vraag wat de kern ervan moet zijn. Naast de kleine wapens en de munitievoorraden, zou ook de politie aan de orde kunnen komen op deze conferentie. De Russische ideeën met betrekking tot vredesmissies zijn minder interessant, al zou er uit beleefdheid wel naar moeten worden gekeken.

De parlementaire vergadering van de OVSE in de kern een belangrijk orgaan, omdat hierin met verschillende landen de invulling van de democratisering kan worden bezien. De voorzitter moet de parlementaire vergadering actiever betrekken bij eventuele missies die betrekking hebben op democratisering en parlementaire versterking. Wat is de positie van ODIHR in Warschau nu de verkiezingswaarnemingsmissies aflopen? Zou ODIHR niet een veel belangrijker rol moeten spelen bij de consolidatie van de democratie en dus ook moeten meedenken over de versterking van de

rol van politieke partijen, de relatie tussen politieke partijen en de media en hun achterban?

De heer **Van Winsen** (CDA) dankt de minister ervoor dat hij zo snel een verslag van de bijeenkomst in Porto naar de Kamer heeft gezonden. De agenda voor 2003 ziet er ordentelijk uit en er kan een goede start worden gemaakt. Het ambitieniveau voor het voorzitterschap is hoog. De OVSE is aan een nieuwe impuls toe, want zij kan op verschillende terreinen een meer dan symbolische functie vervullen. Een voorwaarde is echter dat de 55 deelnemende landen het eens worden over een aantal zaken. Het voorzitterschap kan daarin een belangrijke functie vervullen.

Het secretariaat in Wenen zou een meer sturende rol moeten krijgen, omdat anders de resultaten te veel afhankelijk zijn van het succes en de inbreng van het voorzitterschap en van individuele missies en projecten. Het secretariaat moet echter niet al te zwaar opgetuigd worden, want dat zou de daadkracht van de OVSE niet ten goede komen. Er moet een balans worden gevonden tussen de aansturende functie van het secretariaat en het voorzitterschap. Moet de versterking van de centrale organisatie op de agenda worden geplaatst in 2003 of is deze al op de agenda geplaatst in Porto? De voorzitter kan de jaaragenda beïnvloeden, eigen accenten leggen en initiatieven nemen. Nederland heeft al een actieve rol gespeeld, met name op het gebied van humanitaire aspecten, mensenrechten en ontwikkeling van de democratische rechtsstaat.

De samenwerking binnen de OVSE is de afgelopen jaren onder druk komen te staan. Rusland en een aantal voormalige Sovjetrepublieken hebben de kritiek dat de aandacht voor economische en ecologische zaken wat achterblijft en dat de humanitaire zaken worden overgeaccentueerd. Er moet aandacht blijven voor mensenrechten, illegale handel in bijvoorbeeld mensen en wapens, de stagnatie van de ontwikkeling naar een democratische rechtsstaat en de positie van de media, met name in voormalige Sovjetrepublieken als Tsjetsjenië, Kazachstan, Transdnjestrië, Moldavië en Wit-Rusland. Hoe denkt de regering deze probleemsituaties op de agenda te zetten en welke instrumenten wil zij hiervoor inzetten? Om doelmatig als internationaal platform te kunnen blijven opereren, moet een tweedeling worden voorkomen. De OVSE zou een bindmiddel kunnen vinden in bestrijding van het internationaal terrorisme en versterking van de gemeenschappelijke veiligheid. De positie van Rusland is hierin cruciaal. Welke mogelijkheid heeft de voorzitter van de OVSE om de betrokkenheid van Rusland te versterken in 2003? Kunnen er verdere bilaterale relaties tussen Nederland en Rusland worden ontwikkeld?

De OVSE kan een bijdrage leveren aan post-conflict wederopbouw en het vestigen van civil societies. Lokale NGO's kunnen daarbij van betekenis zijn. Kan de regering nadrukkelijk aandacht geven aan de betrokkenheid van de NGO's, bijvoorbeeld bij het opzetten van programma's en het uitvoeren van projecten?

De samenwerking met andere internationale organisaties is een punt van grote aandacht. Er zou afstemming en misschien zelfs integratie van taken kunnen plaatsvinden. Hoe kan de OVSE zich positioneren tussen organisaties als de NAVO, de EU, de Raad van Europa en de WEU? Voor de positionering van de OVSE onder het Nederlandse voorzitterschap is interdepartementale afstemming noodzakelijk. De bekendheid van de OVSE bij de Nederlandse bevolking is niet groot. De Nederlandse regering heeft nu de kans om de bekendheid van de doelstellingen en de taken van de OVSE wat te versterken. Wellicht kan de OVSE onder de aandacht van jongeren worden gebracht door middel van bijvoorbeeld websites en lesmateriaal. Daarnaast moet de parlementaire betrokkenheid bij de OVSE worden versterkt.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) hecht groot belang aan de OVSE. De vraag is welke plek de OVSE gaat innemen in het totale regionale veiligheidsbeleid in relatie tot de NAVO en de EU. In de brief wordt geconstateerd dat de OVSE intern niet vlekkeloos functioneert. Waarom komt het functioneren niet terug in de prioriteiten? Wat zijn de consequenties van de OVSE-conferentie in Porto voor de prioriteitstelling voor het Nederlandse voorzitterschap? Een van de thema's waar Nederland voor heeft gekozen is illegale handel, bijvoorbeeld wapenhandel, vrouwenhandel en drugs-handel. Welke mogelijkheden zijn er om hier concreet iets aan te doen? Wat heeft de conferentie over wapenhandel in mei opgeleverd en wat is het vervolg hierop geweest?

In het AIV-advies komt de verbetering van de efficiency van besluitvorming als belangrijk punt naar voren. Waarom kiest Nederland dit niet als prioriteit? De onvrede van Rusland en andere Oost-Europese landen en de positie van Rusland in de OVSE zijn belangrijke punten voor de toekomst van de organisatie. De Nederlandse regering zegt hier niets over, terwijl in het AIV-advies heel expliciet staat dat hier werk van moet worden gemaakt en dat er moet worden geluisterd naar de wensen van deze landen. Thema's als de positie van de Roma, het antisemitisme, de islamofobie in westerse landen en de vreemdelingenhaat moeten ook aan de orde worden gesteld. Hiermee kan ook tegemoet worden gekomen aan de wens van bijvoorbeeld Rusland. Waarom laat de minister dat liggen? Waarom kiest de Nederlandse regering niet als prioriteit dat de tweedeling in de OVSE moet worden voorkomen?

Antwoord van de minister

De **minister** zegt dat Nederland zijn activiteiten als voorzitter moet concentreren omdat de OVSE een groot terrein bestrijkt. Als CIO is Nederland echter niet de baas van de OVSE. Het unieke van de OVSE is dat zij 55 landen omvat, waaronder de VS en de Russische Federatie. Dat brengt ook beperkingen met zich, want als de Amerikanen en de Russen niet willen meewerken, is de organisatie politiek vleugellam. De CIO moet er vooral voor zorgen dat de organisatie goed draait en hij moet proberen de belangrijkste spelers erbij te houden. Dat is een behoorlijke klus omdat de balans tussen de drie dimensies in stand moet blijven, terwijl tegelijkertijd niet mag worden geaccepteerd dat mensenrechten minder aandacht krijgen.

Het is echter wel belangrijk dat de westelijke landen in de OVSE bereid zijn hun eigen integratiebeleid en zaken zoals xenofobie en racisme in onze samenleving ter discussie te stellen, ook om de tweedeling te voorkomen. Dat kan helpen politieke mogelijkheden te creëren in de relatie met de Russische Federatie, ook waar het gaat om Tsjetsjenië en de toekomst van de veldmissie van de OVSE daar. De missie in Wit-Rusland moet worden heropend. In Porto zijn daar stappen voor gezet, maar het is de vraag of het Portugese voorzitterschap er in zal slagen dit nog te realiseren. Het zijn twee formidabele taken voor de voorzitter van een organisatie die op basis van consensus opereert en waarbinnen men voor zijn acties de lidstaten achter zich moet hebben. Als een CIO door zijn wijze van opereren in bijvoorbeeld Wit-Rusland of Tsjetsjenië definitief de steun van de Russische Federatie verliest, is hij vleugellam.

Bij het stellen van prioriteiten moet de parlementaire assemblee zoveel mogelijk worden betrokken. De minister heeft intensieve contacten gehad met de voorzitter van de assemblee en hij zal in de parlementaire assemblee ook zijn opwachting maken. Het is een goed idee om parlementariërs of hoge ambtenaren en diplomaten te betrekken bij de activiteiten van de OVSE, omdat zij een koevoetfunctie kunnen vervullen. Er is bijvoorbeeld een ex-diplomaat aangewezen als vertegenwoordiger van de voorzitter om samen met het hoofd van de OVSE-missie te proberen het bevroren conflict in Moldavië/Transdnestië vlot te trekken. Er moet ook een poging

worden gedaan om iets te doen aan conflicten in Georgië (Zuid-Ossetië en Abchazië). Minister Sjevornadze heeft ervoor gewaarschuwd dat conflicten als Zuid-Ossetië en Abchazië kunnen uitmonden in een tweede Tsjetsjenië. De mogelijkheden van de OVSE moeten echter niet worden overschat. De trojka (voorzitter Nederland, ex-voorzitter Portugal en aankomend voorzitter Bulgarije) moet hieraan werken door stille en minder stille diplomatie en door een goede relatie met de minister van buitenlandse zaken van de Russische Federatie.

De uitbreiding van de Europese Unie en de uitbreiding van de NAVO missen hun gevolgen voor de OVSE niet. De nieuwe leden van de NAVO en de kandidaat-lidstaten van de EU zullen hun problemen eerder adresseren aan deze organisaties dan aan de OVSE. Er moet dus betere afstemming ontstaan tussen de EU, de NAVO, de OVSE en de Raad van Europa. De uitvoerende capaciteiten van de OVSE zijn relatief gering; zij kan niet uitgebreid aan peacekeeping doen. Er zullen met politiek duw- en trekwerk achter en voor schermen een aantal doelstellingen moeten worden bereikt. Het vormgeven van de afstemming met de EU, de Raad van Europa en de NAVO is een belangrijk punt. Wellicht moet er een gemeenschappelijke bijeenkomst worden georganiseerd om dit soort zaken af te stemmen. De meerwaarde van de OVSE is gelegen in de veldmissies en het brede lidmaatschap. Er kan een relatie worden gelegd tussen de steun die NAVO wil geven aan militaire hervorming en principes en procedures met betrekking tot de strijd tegen het terrorisme. Er is een antiterrorisme-charter getekend dat het stimuleren van samenwerking, politiegrenscontrole en maatregelen tegen trafficking behelst. De toegevoegde waarde van dit charter naast de actieplannen is relatief beperkt in operationele zin. De OVSE moet echter wel actief blijven op dit terrein.

Het Nederlandse voorzitterschap zal proberen een hoofdpunt te maken van mensenhandel, in het bijzonder die in jonge vrouwen. Trafficking is het centrale thema voor het economische forum van de OVSE in 2003. De handel in wapens en drugs wordt niet veronachtzaamd. Er is al een seminar gehouden over trafficking in small arms. De handel in vrouwen, voor een groot deel afkomstig uit het OVSE-gebied, is een groot schandaal. Voor een punt als trafficking ontstaat makkelijk een brede politieke consensus. De OVSE kan belangrijke stimulansen bieden in samenwerking met andere organisaties op punten zoals border control. Uiteraard moet ook worden geprobeerd de grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren, maar hierover moet ook naar overeenstemming worden gezocht met andere organisaties. Er wordt een seminar gehouden over human trafficking in samenwerking met ODIHR, het stabiliteitspact en de OVSE-missies in de Balkan. De «informal working group of gender and anti-trafficking» coördineert dit. De OVSE moet aanzetten geven voor de operationalisatie. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden voorgesteld om een deel van de EU-pre-accessiesteun aan Bulgarije en Roemenië aan te wenden voor het bestrijden van mensenhandel in die landen. Ook de Raad van Europa zou hier een rol in kunnen spelen.

Het lastige is dat de OVSE alleen kan handelen als de 55 leden consensus hebben bereikt. De consensusregel mag niet worden misbruikt. Er is al een afspraak over «consensus minus one». Moet er een fundamenteel debat over de consensusregel worden gevoerd, waarin ook consensus min twee of min drie aan de orde komt? Als er één land is dat consensus kan blokkeren op uitermate belangrijke thema's, raakt de organisatie vleugellam.

De heer Ekéus is een goede Hoge commissaris voor de nationale minderheden. Met zijn beperkte mogelijkheden zal hij in conflictgebieden groten-deels achter de schermen moeten werken. Het is niet helder of een nieuwe impuls nodig is. Max van der Stoep zal overigens op zijn eigen verzoek nog actief zijn voor de OVSE in Macedonië.

De HCNM heeft een eigen verantwoordelijkheid en een eigen mandaat. Het mandaat is uitgebreid, zodat hij ook in de Kaukasus en verder in

Centraal-Azië kan opereren. De HCMN heeft tot nu toe geen functie gehad bij minoriteitenconflicten in West-Europa. De kern van zijn activiteiten moet liggen in de gebieden waar zijn voorganger ook actief was. Turkije moet niet worden uitgesloten, maar het land kan ook worden beschouwd als kandidaat-lid van de EU. De EU heeft in de pre-accessiefase van Turkije mogelijkheden die wellicht effectiever en efficiënter zijn dan die van een HCMN. De minister verschilt van mening met de heer Koenders over een mogelijke rol van de HCMN in Turkije, omdat naast de EU ook de Raad van Europa een rol zou kunnen spelen in deze zaak. De HCMN moet zijn werkterrein wel geografisch uitbreiden. De OVSE kan een belangrijke rol spelen in Kazakstan. De minister verschilt van mening met mevrouw Karimi over het bezoek van president Nazarbajev van Kazachstan aan Nederland. Tijdens dit bezoek is uitgebreid over mensenrechten gepraat. Als CIO zou Nederland op dit terrein iets kunnen bereiken.

De OVSE hoeft zich niet alleen te richten op de positie van de media in Oost-Europese landen. Het behoort ook tot de mogelijkheden om zich bezig te houden met de positie van de media in Italië. Het Nederlandse voorzitterschap wil de communicatie met de heer Duve en de betrokken organisaties te verbeteren.

Het is belangrijk jaarlijks een veiligheidsconferentie te houden. Peace-keeping moet echter worden overgelaten aan andere organisaties. De behoefte aan interne hervormingen bij de OVSE wordt breed gedragen. De organisatie moet worden versterkt. De wisselende voorzitterschappen drukken een te groot stempel op de effectiviteit en de dynamiek. De minister zal een betere communicatie met alle instanties bevorderen. Er zal een «chairman support unit» worden opgericht die moet zorgen voor meer continuïteit tussen de voorzitterschappen en voor de versterking van de centrale aansturing van de missies van de OVSE. Er wordt geprobeerd met publiciteit en voorlichting de bekendheid van de OVSE te vergroten. De belangrijke zaken die nu aan de orde zijn rechtvaardigen een publiciteitscampagne als Nederland voorzitter is.

De minister nodigt de Nederlandse leden van de parlementaire assemblee van de OVSE uit voor een gesprek. Bezien moet worden hoe de assemblee beter en effectiever kan worden ingezet. Er zal regelmatig worden gerapporteerd aan het parlement. Overigens staat de deur van de minister altijd open voor alle leden.

Er zal veel aandacht uitgaan naar de actualiteit. Als het Portugese voorzitterschap er niet in slaagt het eens te worden met Wit-Rusland, zal de minister van Buitenlandse Zaken naar Minsk moeten om dit te regelen. Een vraag is ook hoe het verder gaat in Tsjetsjenië. Minister Ivanov van de Russische Federatie heeft aangegeven dat hij hierover niet meer wil praten met de CIO. Hij wil alleen met de key players praten, onder meer met de Amerikaanse minister. De Russen zien het liefst een drastisch gereduceerd mandaat in Tsjetsjenië, namelijk zonder de mensenrechtenmonitoring. De CIO kan dat niet alleen oplossen, daar heeft hij de Amerikanen bij nodig. De VS eisen dat het mandaat de politieke en mensenrechtencomponent houdt, dat de monitoring- en reportingtaak behouden blijft en dat er bewegingsvrijheid voor de stafleden bestaat in en buiten Tsjetsjenië. De Russen stellen zich keihard op. Er zijn nog geen aanwijzingen dat de VS akkoord zijn met het laten vallen van de politieke en de mensenrechtencomponent. Nederland zal zijn uiterste best doen om het mandaat niet verder te laten verwateren.

De prioriteiten van het Nederlandse voorzitterschap zijn de bestrijding van trafficking, de situatie in Moldavië/Transdnestrië en de actualiteit. Dat is

gezien de tijd en mogelijkheden van een CIO redelijk veel. Als Nederland aan het eind van het voorzitterschap hieraan een kleine bijdrage heeft geleverd, is er al veel bereikt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Haan

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Oort