

Inleiding

De verhoudingen binnen de OVSE blijven bijzonder gespannen, hetgeen een negatieve invloed heeft op de mogelijkheden vooruitgang te boeken. Italië ziet zich als *Chairman-in Office (CiO)*, meer nog dan voorgaande voorzitterschappen, geconfronteerd met een verdeelde groep deelnemende Staten (*participating States, pS*). Niet alleen een land als Rusland maar ook andere landen blokkeren steeds makkelijker de voor besluitvorming vereiste consensus. In een aantal dossiers (de crisis in Oekraïne, de gedeeltelijke bezetting 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. Over de menselijke (derde) dimensie, waar westerse landen veel waarde aan hechten, kan al enkele jaren op geen enkel onderwerp overeenstemming worden bereikt op ministerieel niveau.

Niettemin zijn ook enkele positieve ontwikkelingen te melden. Zo is in oktober overeenstemming bereikt over de verdeling van de quota voor observatievluchten in 2019 onder het Open Skies verdrag, terwijl in 2018 is bij gebrek aan een akkoord hierover geen enkele vlucht is uitgevoerd. Een ander voorbeeld is dat de voorzichtige vooruitgang die in 2017 werd geboekt in het vredesproces in Moldavië dit jaar een vervolg heeft gekregen met kleine, praktische stappen, die bijdragen aan verbetering in de dagelijkse omgang tussen de partijen in het conflict.

Voor de Ministeriële Raad heeft het Italiaanse voorzitterschap de ambitie uitgesproken om besluiten of verklaringen aan te doen nemen in alle drie dimensies van de OVSE. Nederland steunt de CiO hierin, mede om het alomvattend veiligheidsconcept van de OVSE overeind te houden. Ook zal Nederland tijdens de Ministeriële Raad streven naar een verklaring over de situatie in Oekraïne, waarin steun wordt uitgesproken voor de Special Monitoring Mission. Tevens dient de verklaring aan te geven dat het conflict alleen politiek kan worden opgelost en dat (de volledige uitvoering van) de akkoorden van Minsk daarvoor leidend zijn.

Het voorzitterschap wordt per 1 januari 2019 overgenomen door Slowakije. Voor 2020 heeft Albanië zich kandidaat gesteld; een besluit hierover zal naar verwachting in Milaan worden genomen.

Als gebruikelijk zal de Nederlandse inzet nauw gecoördineerd worden met de EU-partners. Binnen de OVSE wordt gewerkt met een *chef-de-file* systeem, waarbij lidstaten bepaalde onderwerpen binnen de EU coördineren. Ook bij de positiebepaling en de onderhandelingen over ontwerpbesluiten en -verklaringen wordt intensief overlegd binnen de EU.

De OVSE

De OVSE is met 57 deelnemende Staten van Centraal-Azië tot Noord-Amerika, 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 groot belang, juist ook in tijden dat de relaties tussen landen in Europa onder druk staan. 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. Herstel van vertrouwen is dan ook een opdracht voor alle deelnemende Staten.

De OVSE heeft geen internationale rechtspersoonlijkheid. Het ontbreken hiervan bemoeilijkt het werk van de organisatie. Nederland zet zich actief in 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-lidstaten. De discussie over een juridische oplossing is nog steeds gaande. Vooralnog is er geen zicht op het bereiken van overeenstemming hieromtrent.

De Special Monitoring Mission in Oekraïne

De Special Monitoring Mission (SMM) is de grootste veldoperatie van de OVSE. De SMM is ongewapend en heeft als mandaat toe te zien op en te rapporteren over de situatie in (geheel) Oekraïne. De SMM is de enige onafhankelijke waarnemer in Oost-Oekraïne en vormt aldus de ogen en oren van de internationale gemeenschap. Het mandaat van de SMM loopt tot 31 maart 2019 en is tot nu toe steeds met een jaar verlengd. Nederland steunt de inzet van de SMM zowel politiek als financieel en streeft naar een personele bijdrage van ongeveer 10 personen. Momenteel zijn zes Nederlanders bij de SMM gedetacheerd, vier civiele experts en twee politiemensen.

Eerste dimensie (politiek-militair)

Structured Dialogue

De *Structured Dialogue* (SD) over veiligheid en wapenbeheersing in Europa, waartoe de Ministeriële Raad in Hamburg in 2016 had besloten, is het afgelopen jaar voortgezet onder leiding van de Belgische PV, ambassadeur Huynen. Besprekingen vonden zowel plaats op politiek niveau, als tussen (militaire) experts. Onderwerpen die aan de orde zijn geweest zijn o.a. risico-reductie en dreigingspercepties, informatie-uitwisseling en het voorkómen van militaire incidenten. De besprekingen vonden in het algemeen plaats in een constructieve sfeer, zonder dat dit vooralnog heeft geleid tot daadwerkelijke overeenstemming over enig onderwerp.

Het kabinet hecht niettemin grote waarde aan dit overleg, dat een van de weinige fora is waar met Rusland over onderwerpen gerelateerd aan wapenbeheersing wordt gesproken. Nederland zal zich in Milaan dan ook duidelijk uitspreken voor voortzetting van de SD. Wat Nederland betreft blijft de discussie in de SD dicht bij het in Hamburg overeengekomen mandaat, m.n. risicobeperking en vertrouwenwekkende maatregelen, maar ik zal me niet verzetten tegen een bredere agenda als de meerderheid dat wil.

Voortzetting van de Structured Dialogue mag overigens niet ten koste gaan van de aandacht voor de bestaande instrumenten zoals het Weens Document en het Open Skies Verdrag en de volledige uitvoering van de daarin aangegane verplichtingen. Nederland zal daarbij wederom pleiten voor modernisering van het Weens Document en heeft daarvoor ook voorstellen ingediend, net als andere deelnemende staten. Modernisering in de politiek-militaire dimensie stuit vooral op Russisch verzet.

Bestrijding van terrorisme

Het Italiaanse Voorzitterschap heeft informatie-uitwisseling over de doorreis en terugkeer van *foreign terrorist fighters* (FTFs) en hun familieleden op de agenda van de OVSE geplaatst. Daarnaast hecht het Voorzitterschap aan het onderwerp bestrijding van de illegale handel in cultureel erfgoed voor terrorismefinanciering. Nederland en andere landen, inclusief Rusland, zien in dat de OVSE – als

grootste regionale veiligheidsorganisatie – kan helpen bij de uitvoering van afspraken die zijn gemaakt in het kader van o.a. de VN-Veiligheidsraad. Daarnaast zet Nederland zich ervoor in om in OVSE-verband ervaringen met het Global Counter Terrorism Forum (GCTF) te delen, m.n. de in dit kader ontwikkelde *Good Practices*. Nederland ondersteunt ook *capaciteitsopbouwprogramma's* van de OVSE en de ontwikkeling van nationaal CT beleid, m.n. op de Westelijke Balkan.

Cybersecurity

Op het gebied van cybersecurity ligt voor Nederland in de OVSE de prioriteit op daadwerkelijke uitvoering van de diverse vertrouwenwekkende maatregelen (CBM's). De OVSE was de eerste organisatie die eind 2013 een (eerste) set vertrouwenwekkende maatregelen op het gebied van cybersecurity overeenkwam. Nederland steunt het werkplan van de Hongaarse voorzitter van de cyber-werkgroep voor implementatie en draagt zelf ook bij door een non-paper uit te werken met Hongarije, Tsjechië en Roemenië. Er ligt aan de MR geen nieuw ministerieel besluit voor. Er kan voortgebouwd worden op de besluiten van 2016 en 2017. Rusland heeft de afgelopen jaren meerdere pogingen gedaan om het werk m.b.t. cybersecurity te bemoeilijken. Niettemin is er sprake van engagement van Rusland. Daarmee bewijst de OVSE zijn toegevoegde waarde op dit dossier.

Tweede dimensie (economie en milieu)

De economische en milieu (tweede) dimensie is minder controversieel. Veel westerse landen vinden dat deze dimensie binnen de OVSE minder prioritair is, aangezien andere organisaties, zoals de VN, de EU of de WTO beter geschikt zijn om kwesties op het gebied van klimaat, energie of werkomstandigheden aan te pakken. Met name Rusland en enkele andere landen uit Oost-Europa en Centraal-Azië dringen aan op meer aandacht -en geld - voor de tweede dimensie. Traditioneel vindt 'het Westen' deze dimensie vooral een manier voor engagement met 'het Oosten'. Het Italiaanse voorzitterschap heeft besluiten voorgesteld over de digitale economie en 'human capital development'. Daarnaast heeft Frankrijk een voorstel ingediend over grensoverschrijdende milieumisdrijven. Nederland staat in principe open voor besluiten over deze onderwerpen.

Derde dimensie (Democratisering en mensenrechten)

De rol van de OVSE op het gebied van de menselijke dimensie is door Nederland altijd zeer gewaardeerd en ondersteund. De bescherming van journalisten, mensenrechtenverdedigers en kwetsbare personen als LGBTI's, van wie de positie in veel OVSE-landen onder druk staat, zijn daarbij de prioriteiten voor Nederland. Het toegenomen risico voor journalisten bij de uitoefening van hun beroep is het afgelopen jaar op pregnante wijze naar voren gekomen. Een ontwerpbesluit over de veiligheid van journalisten zal door Nederland worden ondersteund. Hetzelfde geldt voor mogelijke besluiten over de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en over de positie van vrouwen.

Ten slotte

Als aangegeven wordt gestreefd naar besluiten in alle drie dimensies van de OVSE. Gelet op het krachtenveld binnen de organisatie en de ervaring de afgelopen jaren is consensus echter allerminst gegarandeerd.

Tijdens de bijeenkomst zal ik bilaterale gesprekken voeren met aanwezige ambtgenoten en functionarissen van de OVSE-instellingen, onder wie de Vertegenwoordiger inzake de Vrijheid van de Media (RFoM), Harlem Désir. Ook wil ik van de gelegenheid gebruik maken om te spreken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Ten tijde van het opstellen van de geannoteerde agenda was nog niet bekend welke *side-events* zullen plaatsvinden tijdens de bijeenkomst.