

Vergaderjaar 2015–2016

33 694

Internationale Veiligheidsstrategie

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 januari 2016

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelings-samenwerking¹, **met uitzondering van de leden van de PVV-fractie**, heeft kennis genomen van de brief van de regering d.d. 19 november 2015 in antwoord op het verzoek zoals besloten in de motie Schrijver c.s. over een formele status van de OVSE (EK 33 694, C). Naar aanleiding daarvan heeft zij op 22 december 2015 nog enkele vragen gesteld aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Minister heeft op 27 januari 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelings-samenwerking,
Gradenwitz

¹ Samenstelling:

Kox (SP) (*vice-voorzitter*), Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD) (*vice-voorzitter*), Strik (GL), Knip (VVD), Barth (PvdA), Faber-van de Klashorst (PVV), De Graaf (D66), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Martens (CDA), Schrijver (PvdA) (*voorzitter*), Van Apeldoorn (SP), Van Dijk (SGP), Lintmeijer (GL), Knapen (CDA), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Vreeman (PvdA), Van Weerdenburg (PVV)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 22 december 2015

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelings-samenwerking (BDO), **met uitzondering van de leden van de PVV-fractie**, heeft met belangstelling kennis genomen van de brief van de regering d.d. 19 november 2015 in antwoord op het verzoek zoals besloten in de motie Schrijver c.s. over een formele status van de OVSE (EK 33 694, C). De commissie heeft nog enkele vragen.

De leden hebben er begrip voor dat onder het huidige internationale politieke gesternte het niet eenvoudig is tot voortgang te komen in het dossier over erkenning van de rechtspersoonlijkheid van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Tegelijkertijd is deze kwestie dringender dan ooit vanwege de toegenomen rol van de OVSE bij beheersing van internationale conflicten en bij toezicht op de uitvoering van overeengekomen vredesakkoorden, zoals het Minsk-II akkoord betreffende de situatie in Oekraïne. De leden roepen daarbij in herinnering dat ook de Secretaris-Generaal van de OVSE Lamberto Zannier in een kennismakingsgesprek met leden van de Eerste en Tweede Kamer op 3 november 2015 het belang van deze internationale erkenning onderstreepte. Daarbij maakte hij melding van het feit dat thans veel OVSE-waarnemers in Oost-Oekraïne hun werkzaamheden verrichten op basis van een toeristenvisum en aldus de internationale bescherming moeten ontberen die vredeswaarnemers van bijvoorbeeld de Verenigde Naties (VN) onder soortgelijke omstandigheden wel toekomt. De commissie acht dit een hoogst onwenselijke en bovendien buitengewoon gevaarlijke situatie.

In de brief verwijst de regering uitgebreid naar de wijze waarop Nederland via nationale wetgeving voor de vestiging van de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (HCNM) het juridisch kader van de OVSE heeft proberen te versterken. De commissie heeft daar veel waardering voor en deelt de opvatting van de regering dat deze in soortgelijke gevallen andere landen ten voorbeeld kan strekken. Tegelijkertijd is zij van mening dat dergelijke nationale wetgeving geen oplossing biedt voor de internationale bescherming, privileges en immuniteiten van de OVSE en haar staf die in diverse conflictgebieden werkzaam zijn. Om die reden menen de leden dat nationale wetgeving van gastlanden hier, hoe belangrijk in de huidige situatie ook, slechts van beperkte betekenis is voor het probleem

als geheel kan zijn en internationale regelgeving niet kan vervangen.²
Graag ontvangt de commissie een reactie van de regering hierop.

Voorts vraagt de commissie de regering nader aan te geven wat de achtergronden van de patstelling over de internationale erkenning van de rechtspersoonlijkheid van de OVSE en haar staf zijn, wat de verschillende posities van de hoofdrolspelers in het debat hierover zijn en wat de specifieke Nederlandse inzet bij pogingen tot het lostrekken van de besprekingen hierover zal zijn. De leden waarderen het dat Nederland via ondersteuning van het aanstaande Duitse voorzitterschap van de OVSE in 2016 zal pogen de aandacht voor dit dossier levend te houden. Zij zouden graag meer specifiek willen vernemen op welke wijze Nederland van plan is aan dit voornemen vorm te geven en of zij voornemens is hierover eveneens samenwerking te zoeken met het Oostenrijkse voorzitterschap in 2017. Voorts informeren zij of de regering in deze ook een mogelijke aanvullende rol voor de Parlementaire Assemblee van de OVSE ziet weggelegd.

Ten slotte vraagt de commissie de regering hoeveel personen met een Nederlandse nationaliteit meedoen aan de *Special Monitoring Mission* van de OVSE in Oost-Oekraïne, die plaats heeft op basis van het mandaat daarvoor in het Minsk-II akkoord? Is Nederland voornemens deze OVSE-medewerkers zo nodig te bescherming te bieden, nu de OVSE dat zelf niet of in onvoldoende mate kan?

De commissie BDO kijkt met belangstelling uit naar de beantwoording van haar vragen en verzoekt u binnen vier weken na dagtekening van deze brief te antwoorden.

Voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
N.J. Schrijver

² Zie ook de gezaghebbende *Advisory Opinion* van het Internationaal Gerechtshof naar aanleiding van de moord op de Zweedse VN-vredesbemiddelaar Graaf Bernadotte in Palestina in 1947, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*: «In order that the agent may perform his duties satisfactorily, he must feel that this protection is assured to him by the Organization, and that he may count on it. To ensure the independence of the agent, and, consequently, the independent action of the Organization itself, it is essential that in performing his duties he need not have to rely on any other protection than that of the Organization (save of course for the more direct and immediate protection due from the State in whose territory he may be). In particular, he should not have to rely on the protection of his own State. If he had to rely on that State, his independence might well be compromised, contrary to the principle applied by Article 100 of the Charter. And lastly, it is essential that – whether the agent belongs to a powerful or to a weak State; to one more affected or less affected, by the complications of international life; to one in sympathy or not in sympathy with the mission of the agent – he should know that in the performance of his duties he is under the protection of the Organization. This assurance is even more necessary when the agent is stateless.» ICJ Reports 1949, blz. 174.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2016

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op nadere vragen naar aanleiding van de brief van het kabinet ter voldoening aan het verzoek neergelegd in de motie-Schrijver c.s. over rechtspersoonlijkheid voor de OVSE. Deze vragen werden ingezonden op 22 december 2015 met kenmerk 158268.01u.

In de brief d.d. 19 november 2015 heeft het kabinet reeds het belang onderstreept dat het hecht aan het realiseren van rechtspersoonlijkheid, privileges en immuniteiten van de OVSE. In die brief wordt ook een overzicht gegeven van de verschillende initiatieven en interventies van het kabinet om dit belangrijke vraagstuk onder de aandacht te brengen bij de OVSE en de deelnemende Staten.

Nu op verdragsrechtelijke basis geschoeide rechtspersoonlijkheid en privileges en immuniteiten vooralsnog ontbreken, is in Nederland gekozen voor nationale wetgeving om de privileges en immuniteiten van de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (HCNM) te waarborgen. Het kabinet deelt uw visie dat nationale wetgeving internationale regelgeving niet kan vervangen en dat er lacunes zullen blijven bestaan ook wanneer alle gastlanden van onderdelen en missies van de OVSE soortgelijke wetgeving zouden aannemen. Niet alleen ligt de totstandkoming, wijziging en inhoud van nationale wetgeving volledig in handen van de nationale parlementen en is uniformiteit niet gegarandeerd, maar ook beperkt nationale wetgeving zich tot het territorium van de wetgevende staat. Het behoeft derhalve weinig betoog dat internationale regelgeving de voorkeur heeft. Desalniettemin was, in 2002, en is nationale wetgeving bij gebrek aan consensus over het bewerkstelligen van internationale rechtspersoonlijkheid van de OVSE het hoogst haalbare en heeft nationale wetgeving toch de voorkeur boven helemaal geen regulering.

Het kabinet deelt ook uw visie dat de urgentie van de kwestie is toegenomen gezien de rol van de OVSE-medewerkers bij beheersing van internationale conflicten, niet in de laatste plaats in Oekraïne. Er zijn momenteel ook Nederlandse waarnemers actief binnen de SMM in Oekraïne. De missie doet belangrijk werk en functioneert onder moeilijke omstandigheden. Het is van groot belang dat de waarnemers ongehinderd hun werk kunnen doen. Op basis van een Memorandum of Understanding dat is gesloten tussen de OVSE en Oekraïne, geniet internationaal personeel van de SMM een status vergelijkbaar met die van diplomaten. Desalniettemin geniet een overkoepelende regeling van de rechtspersoonlijkheid, privileges en immuniteiten de voorkeur. Het bewerkstelligen van de toekenning hiervan verloopt, zoals bekend, moeizaam.

Ten aanzien van de achtergronden van de onenigheid over de manier waarop rechtspersoonlijkheid voor de OVSE bewerkstelligd zou moeten worden, geldt dat dit in belangrijke mate neerkomt op de vraag of er al dan niet behoefte bestaat aan een nieuw op te stellen «constituerend document» voor de organisatie. In een dergelijk document, waar met name de Russische Federatie zich sterk voor maakt, zouden o.m. de rol en functies van de OVSE en zijn instituties moeten worden geformuleerd. Gezien het huidige politieke spanningsveld, waarin tussen deelnemende Staten ook dikwijls stevige discussies worden gevoerd over de interpre-

tatie van de mandaten voor de instellingen op het gebied van democratie en mensenrechten (ODIHR), nationale minderheden (HCNM) en vrije media (RFoM), verwacht een aantal landen dat bij een dergelijke «Handvest-exercitie» pogingen zullen worden gedaan het OVSE-acquis naar beneden bij te stellen. Vooral de Verenigde Staten is beducht voor een dergelijke ontwikkeling. Hoewel Nederland, net als de overige EU-lidstaten, niet a priori tegen het opstellen van een Handvest o.i.d. is als dat de weg vrijmaakt voor rechtspersoonlijkheid, is het kabinet van mening dat onder het huidige politieke gesternte de kans op consensus in dit verband inderdaad uiterst gering zou zijn. De voorkeur blijft dan ook uitgaan naar het alsnog aannemen van het ontwerpverdrag over rechtspersoonlijkheid, privileges en immuniteiten van de OVSE dat in 2007 onder Nederlands voorzitterschap in een separate informele werkgroep is opgesteld, zij het met weglating van de voetnoten die dit afhankelijk maken van een parallel of consecutief aan te nemen constituerend document.

Nederland zal zich actief blijven inzetten binnen de informele werkgroep over rechtspersoonlijkheid die door het Duitse OVSE-voorzitterschap dit jaar wordt voortgezet o.l.v. Speciaal Adviseur ambassadeur Bernhard. Nederland blijft ook alert op binnenkort verwachte initiatieven van Duitsland – en navolgende *Chairmen-in-Office* – om de kwestie rechtspersoonlijkheid verder te bespreken, eventueel ook tijdens publieke evenementen. Minister Steinmeier refereerde in zijn rede ten overstaan van OVSE's Permanente Raad op 14 januari kort aan de kwestie. Wat betreft een rol voor de Parlementaire Assemblee van de OVSE op dit gebied spreekt het kabinet de hoop uit dat ook de PA dit belangrijke thema op de agenda houdt, zoals in april 2015 geschiedde tijdens het Seminar «The OSCE's Lack of Legal Status – Challenges in Crisis Situations» dat plaatsvond in Kopenhagen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders