

1. Inleiding

In het Rijksdaggebouw van het Duitse parlement in Berlijn vond van 7 tot en met 11 juli 2018 de 27ste jaarvergadering («Annual Session») plaats van de Parlementaire Assemblee van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE PA). Ruim 300 parlementariërs uit Noord-Amerika, Europa en Azië spraken tijdens deze bijeenkomst met elkaar over de actuele agenda van deze regionale veiligheidsorganisatie. Het Nederlandse parlement werd op deze bijeenkomst vertegenwoordigd door de Tweede Kamerleden **Van den Bosch** (VVD, waarnemend delegatieleider), **Anne Mulder** (VVD) en **Bouali** (D66).

De agenda van de bijeenkomst werd grotendeels bepaald door de drie rapporten van de vaste commissies van de assemblee, analoog aan de drie «dimensies» van de OVSE: politiek, economie & milieu, en mensenrechten & democratie. Daarnaast bespraken deze commissies in totaal zestien «supplementary items», resoluties, die door individuele leden van de assemblee waren ingediend. De (voor deze sessie kleine) Nederlandse delegatie heeft haar inzet vooral gericht op de commissie voor politieke zaken en de commissie voor mensenrechten en democratie. Dit werd mede ingegeven door het feit dat de belangrijkste politieke discussies in die commissies plaatsvonden, over, respectievelijk het conflict tussen Georgië en Rusland inzake Zuid-Ossetië en Abchazië, de Russische bezetting van de Krim en de schending van mensenrechten in de Russische Federatie. Politiek saillant was dat de Russische delegatie uiteindelijk vlak voor de plenaire stemming over deze resoluties demonstratief «en bloc» de vergadering heeft verlaten uit onvrede over het inhoudelijke en procedurele verloop van het debat. Het is voor het eerst in de geschiedenis van deze assemblee dat de Russische delegatie – samen met de Amerikanen één van de twee belangrijkste delegaties – weigerde om aan de stemming over de slotverklaring¹ mee te doen. Het verloop van deze jaarvergadering was daarmee illustratief voor de gespannen

¹ De tekst van de slotverklaring («Berlin Declaration») is hier te vinden: <http://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2018-berlin/declaration-26/3742-berlin-declaration-eng>. De tekst is tevens Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

internationale verhoudingen van dit moment tussen Rusland en het Westen.

En marge van de interparlementaire conferentie kreeg de delegatie een dinerbriefing over de actuele politieke situatie in Duitsland van de heer Voskamp en de heer Anker van de Nederlandse ambassade in Berlijn. De delegatie is hen hiervoor zeer erkentelijk. Voorts werd de assemblee op zondag 8 juli ontvangen door de president van de Bondsrepubliek Duitsland, Walter Steinmeier, op zijn officiële residentie, slot Bellevue. In zijn toespraak herinnerde deze aan de belofte van de Helsinki-akkoorden van 1975, die ten grondslag liggen aan de OVSE: een veroordeling van geweld als politiek instrument; samenwerking, compromisbereidheid en dialoog als middelen om tot een vreedzame oplossing van conflicten te komen. In de OVSE is het ongepast als landen het consensusprincipe misbruiken om hun eigen agenda af te dwingen of als zij met hun acties de onschendbaarheid van grenzen betwisten. De assemblee was volgens president Steinmeier de schakel tussen deze multilaterale organisatie en het nationale politieke debat. Hij gaf zijn gehoor als boodschap mee dat, in een tijd waarin de waarde van multilaterale diplomatie steeds vaker in twijfel getrokken wordt, er voor de assemblee dus een belangrijke taak is weggelegd om deze waarde te verdedigen.

2. Vergadering Standing Committee

Op 7 juli vond de vergadering van het Standing Committee plaats. Dit is bijeenkomst van delegatieleiders, waar iedere sessie van de OVSE PA traditioneel mee begint. De heer Bouali nam namens Nederland aan deze vergadering deel. Het Standing Committee heeft onder andere de taak om de ingediende «supplementary items» toe te delen aan de drie vakcommissies. Bij de discussie hierover maakte de Russische delegatie, bij monde van het Doemalid Pyotr Tolstoy, bezwaar tegen het in behandeling nemen van een Oekraïense resolutie over voortdurende schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden in de autonome republiek van de Krim en de Oekraïense stad Sebastopol. De heer Tolstoy maakte duidelijk dat zowel de Krim als Sebastopol wat zijn delegatie betrof voor altijd tot het Russische grondgebied behoren. Vervolgens maakte hij bezwaar tegen een resolutie van de Zweedse parlementariër Margareta Cederfelt inzake schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden in de Russische federatie. Tot slot stelde hij voor om ook een Georgische resolutie af te voeren, die stil stond bij het feit dat het tien jaar geleden was dat de oorlog tussen Rusland en Georgië plaatsvond om Zuid-Ossetië en Abchazië. Al deze resoluties waren volgens de heer Tolstoy unfair en eenzijdig kritisch op Rusland. Hij werd in deze opvatting gesteund door delegaties uit enkele voormalige Sovjetlanden, zoals Belarus, Kazachstan en Armenië. Het Standing Committee stemde vervolgens toch voor agendering van de Oekraïense en Zweedse resoluties in de mensenrechtencommissie (met, respectievelijk, 27 tegen 6 stemmen en 25 tegen 8 stemmen) en voor agendering van de Georgische resolutie in de politieke commissie (met 29 tegen 2 stemmen). De Nederlandse delegatie stemde in alle gevallen voor behandeling van de resoluties.

Er werd ook gestemd over de begroting van de assemblee voor het komende financiële jaar. De Duitse penningmeester, mevrouw Doris Barnett, stelde voor om de begroting, en daarmee ook de contributies van alle aangesloten parlementen, te verhogen met 7,14%. De belangrijkste reden hiervoor was dat de assemblee al enige tijd de ambitie heeft om meer activiteiten te ondernemen, bijvoorbeeld via ad hoc committees en via verkiezingswaarnemingsmissies. Ondersteuning hiervan vraagt om uitbreiding van het secretariaat van de assemblee in Kopenhagen. Het Standing Committee stemde unaniem met deze budget- en contributieverhoging in.

De Amerikaanse delegatieleider Chris Smith kondigde aan dat zijn delegatie en de Russische delegatie een bilaterale ontmoeting zouden hebben en marge van de jaarvergadering. Dit overleg vond inderdaad later plaats, waarbij er, naar verluidt, stevig gesproken zou zijn over de onderlinge meningsverschillen. De Amerikaanse delegatie noemde het overleg, dat een halfuur langer duurde dan gepland, na afloop «constructief».

Voorts werd er teruggeblikt op enkele verkiezingswaarnemingsmissies, die de assemblee de afgelopen tijd georganiseerd had. Het ging daarbij om recente verkiezingen in Rusland, Italië en Azerbeidzjan. De presidentsverkiezing in Turkije van afgelopen juni werd niet besproken, omdat de Turkse delegatie niet aanwezig was. Besloten werd om deze verkiezingsmissie tijdens de najaarsvergadering in oktober te bespreken. Voorts werd aangekondigd dat de assemblee een waarnemingsmissie zal organiseren naar de parlementsverkiezingen in Bosnië-Herzegovina op 7 oktober. In november zal de assemblee een waarnemingsmissie organiseren naar de «mid-term» verkiezingen voor het Congres in de Verenigde Staten.

De voorzitter van de assemblee, het Georgische parlements lid George Tsereteli, en de secretaris-generaal van de assemblee legden verantwoording af voor hun werkzaamheden van de afgelopen periode. De verschillende «ad hoc committees» en speciaal vertegenwoordigers van de assemblee deden verslag van hun activiteiten op het gebied van migratie, Belarus, mensensmokkel en de werkwijze van de assemblee. Er werd verder gesproken over het langlopende conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan, over politieke gevangenen in Rusland en Oekraïne, en over het recente akkoord tussen Griekenland en Macedonië over de naamswijziging van dat laatste land.

3. Commissie I: Political Affairs and Security

De politieke commissie zag een gedeeltelijke reprise van de discussie die eerder al in het Standing Committee had plaatsgevonden tussen de Russische delegatie en een aantal Westerse delegaties. Het overkoepelende thema van deze jaarvergadering was «*Implementing OSCE Commitments: the Role of Parliaments*», een thema dat werd uitgewerkt in elk van drie officiële commissieresoluties. In de resolutie van de politieke commissie werd onder meer opgeroepen tot een volledige terugtrekking van Russische strijdkrachten van Oekraïens grondgebied, evenals tot een terugtrekking van Russische strijdkrachten van Georgisch grondgebied. De Russische delegatie beweerde naar aanleiding hiervan dat Rusland «gedemoniseerd» werd en beschuldigde het Westen van het hanteren van «dubbele standaarden». Rusland stemde vervolgens tegen de officiële commissieresolutie, die met 50 stemmen voor, 5 stemmen tegen en 1 onthouding werd aangenomen.

In deze commissie werden voorts vijf «supplementary items» behandeld:

1. Preventing and countering terrorism, violent extremism and radicalization that leads to terrorism (dhr. Vouridis, Griekenland)
2. Ten years after the August 2008 war in Georgia (mevr. Katsarava, Georgië)
3. Strengthening the visibility of the OSCE Parliamentary Assembly within the national parliaments of the participating states (mevr. Barnett, Duitsland)
4. Strengthening the OSCE's approach to supporting security sector governance and reform in participating and partner states (mevr. Kiener Nellen, Zwitserland)
5. Reaffirming the commitment to and guarantees of the effective operation of the OSCE (mevr. Bellens, België).

In het debat over de resolutie inzake het versterken van de zichtbaarheid van de OVSE Parlementaire Assemblee in de nationale parlementen van

de deelnemende staten, plaatste de heer Mulder een kanttekening. Daar waar in de resolutie op verschillende plekken het belang van de assemblee werd benadrukt, stelde de heer Mulder dat het eigenlijk een teken van zwakte was, als het eigen belang zo nadrukkelijk geformuleerd moet worden. Een organisatie is belangrijk, of is dat niet, meende hij. Dat zou niet nog eens expliciet in een resolutie genoemd hoeven worden. Niettemin stemde de Nederlandse delegatie wel in met de resolutie, waarin verschillende suggesties gedaan worden om het werk van de assemblee beter in te bedden in het werk van nationale parlementen. Een van de voorbeelden die daarbij genoemd worden, is het jaarlijks organiseren van een parlementair debat over de uitkomsten van de jaarvergadering van de OVSE PA in de periode september-november. De resolutie van mevrouw Katsarava over de oorlog in haar land van 2008 werd met 45 stemmen voor, 3 stemmen tegen en 5 onthoudingen aangenomen. Nederland stemde voor deze resolutie.

4. Commissie II: Economic Affairs, Science, Technology and Environment

In deze commissie werden, naast de officiële commissieresolutie, vijf «supplementary items» behandeld. Het ging om de volgende resoluties:

6. Promoting connectivity in the OSCE area through development of transport links and corridors, including by revitalizing the ancient silk road (dhr. Guliyev, Azerbeidzjan)
7. A shared priority: fostering peace and security through enabling young people to reach their full potential (dhr. Farrugia, Malta)
8. Promotion of the digital economy in the interests of ensuring economic growth in the OSCE area (dhr. Pirshutuk, Belarus)
9. Connectivity and alignment of integration processes in the OSCE area (dhr. Dzabarov, Rusland)
10. Response to demographic challenges in the OSCE area (dhr. Cosido, Spanje).

5. Commissie III: Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions

De resoluties die in deze commissie werden behandeld waren:

11. Ongoing violations of human rights and fundamental freedoms in the autonomous republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine (dhr. Gerasymov, Oekraïne)
12. Implementing trafficking-free communities (dhr. Smith, Verenigde Staten)
13. Counteracting propaganda for hatred and war in the OSCE area (dhr. Kasciunas, Litouwen)
14. Violations of human rights and fundamental freedoms in the Russian Federation (mevr. Cederfelt, Zweden).

Ook hier ontstond wederom een felle discussie over de resoluties van Oekraïne en Zweden. De Russische delegatie ontkende opnieuw dat Sebastopol in Oekraïne ligt; alleen daarom al zou deze resolutie niet behandeld kunnen worden. Verder nodigde de Russische delegatie alle aanwezigen uit om de Krim te bezoeken en de mensenrechtensituatie daar ter plekke zelf te komen beoordelen. De Oekraïense delegatie bracht hiertegen in dat Rusland de regels eenzijdig en eigenhandig aan het herschrijven zou zijn. De resolutie over de Krim en Sebastopol werd uiteindelijk met 35 stemmen voor, 9 stemmen tegen en 7 onthoudingen, aangenomen. De resolutie van mevrouw Cederfelt over mensenrechtenschendingen in Rusland werd aangenomen met 35 stemmen voor, 11 stemmen tegen en 7 onthoudingen. De Nederlandse delegatie stemde voor beide resoluties.

6. Plenaire vergadering

In de afrondende stemming op 11 juli over de slotverklaring van de 27ste jaarvergadering van de OVSE PA, verliet de Russische delegatie demonstratief de zaal. Zij deed dat uit onvrede over de inhoudelijke kritiek op Rusland in een aantal resoluties (zie hierboven). Daarnaast stelde zij ook dat de Oekraïense resolutie over de Krim en Sebastopol niet het procedureel vereiste aantal handtekeningen had gekregen om deel uit te mogen maken van de beraadslaging. Toen de Voorzitter van de assemblee, de heer Tsereteli, aantoonde dat dit niet klopte, beschuldigde de Russische delegatie hem van partijdigheid en vormde dit de concrete aanleiding voor de Russische afgevaardigden om de zaal te verlaten.

Verder sprak een aantal hoge functionarissen de plenaire vergadering toe. Op zondag 8 juli opende de Voorzitter van de Bondsdag, Wolfgang Schäuble, de jaarvergadering met een speech, waarin hij zijn zorgen uitsprak over de actuele ontwikkelingen in de internationale politiek. Hij refereerde aan de eerste jaarvergadering van de assemblee in 1992. Het leek toen alsof de wereld, na de val van het IJzeren Gordijn, een beetje redelijker en veiliger was geworden. Terwijl tegenwoordig, zo zei hij, partners uit elkaar groeien en afstand nemen van waarden, ideeën en afspraken, die zij allemaal vrijwillig hebben aanvaard. De uitdagingen waar landen tegenwoordig voor staan, waarbij de enorme migratiestromen misschien wel de belangrijkste zijn, kunnen echter niet alleen door unilaterale, nationale actie het hoofd worden geboden. Tegen alle historische ervaring in, zo stelde de Bondsdagvoorzitter, nemen landen afstand van internationale regulerende systemen, van multilaterale samenwerking, van compromisbereidheid en van het streven naar consensus. Hij noemde het feit dat de deelnemende staten van de OVSE er sinds 2003 niet in geslaagd zijn om ministeriële bijeenkomsten met een gezamenlijke slotverklaring af te sluiten, een onbevredigende illustratie hiervan. De OVSE is als multilaterale organisatie absoluut essentieel, stelde hij. Hoe zou het conflict in Oekraïne eruit zien zonder OVSE, vroeg hij retorisch. Tegen deze achtergrond van verhardende internationale opstellingen en groeiend wantrouwen, speelt de assemblee een steeds belangrijker rol. Volgens de heer Schäuble was de assemblee bij uitstek geschikt om communicatielijnen open te houden en informeel politiek contact mogelijk te maken. Vertrouwen ontstaat niet in eerste instantie tussen staten, maar tussen mensen, zei hij. Mensen die naar elkaar willen luisteren, die respecteren waarover zij van mening verschillen en niettemin naar overeenstemming willen zoeken. Dat is het doel van interparlementaire bijeenkomsten. Hij zag twee opdrachten voor de verzamelde parlementariërs: volg de OVSE kritisch en overtuig anderen van de noodzaak van samenwerking tussen onze landen. Als Duitser wist hij waarover hij sprak, besloot de heer Schäuble. De OVSE heeft immers de voorwaarden voor Duitse eenheid gecreëerd.

De Georgische Voorzitter van de assemblee, George Tsereteli, werd tijdens deze sessie voor een termijn van een jaar herkozen. In zijn toespraak wijdde hij uit over het thema van de jaarvergadering, *«Implementing OSCE Commitments: the Role of Parliaments»*. De Slotakkoorden van Helsinki en andere OVSE-afspraken, worden niet overal geïmplementeerd zoals zou moeten, erkende hij. In de assemblee, en ook elders in de OVSE, moeten landen elkaar daarop aanspreken, vond hij. Het niet nakomen van deze afspraken, heeft reële humanitaire gevolgen. Hij verwees daarbij naar de grote groepen ontheemden in de Donbas in Oekraïne en in zijn eigen land, naar de scheiding van ouders en kinderen aan de grens tussen de Verenigde Staten en Mexico en naar het «bevroren conflict» in Transnistrië. Ook sprak hij over de recente kabinetscrisis in Duitsland, als gevolg van het conflict tussen kanselier Merkel en Minister Seehofer over het migratiebeleid. Hij prees Duitsland daarbij als één van de landen die zijn internationale verplichtingen juist

wel nakomt. De oplossing die het Duitse kabinet had gevonden, toonde volgens hem aan dat het altijd mogelijk is om een compromis te bereiken in het belang van stabiliteit. Ook de geschiedenis van de val van de Berlijnse muur in 1989 maakte duidelijk dat, waar een politieke wil is, problemen en obstakels in zeer korte tijd weggenomen kunnen worden. De Duitse Minister van Financiën, Olaf Scholz, sprak ook over het belang van het nakomen van gemaakte afspraken op het gebied van democratie, vrede en internationale samenwerking. De OVSE kent een aantal gezamenlijke principes en commitments, waarvan alle 57 deelnemende staten vrijwillig beloofd hebben die na te komen. De huidige scepsis daarover mag niet de overhand krijgen, aldus de Minister. Regionale veiligheid en stabiliteit moeten gehandhaafd worden. Verdere desintegratie van de internationale orde moet voorkomen worden. Unilateralistische trends moeten gestopt worden en in plaats daarvan moet de pluralistische samenleving verdedigd worden, die gebaseerd is op democratische principes en de rechtsstaat. Binnen de eerste, politiek-militaire dimensie van de OVSE betekent dat, dat er gebruik moet worden gemaakt van de «*structured dialogue*», die onder het recente Duitse OVSE-voorzitterschap in 2016 is afgesproken. Er moet worden ingezet op een nieuw conventioneel wapenbeheersingsverdrag en op maatregelen die de veiligheid in het OVSE-gebied vergroten. Een Duitse prioriteit daarbij is de beheersing van kleine en lichte wapens in Zuidoost-Europa. De OVSE kan ook nuttig werk verrichten in de strijd tegen terrorisme en gewelddadig extremisme, zei Minister Scholz. In de tweede, economische en milieudimensie, hecht Duitsland veel waarde aan «*connectivity*», het faciliteren van trans-regionale handels- en transportverbindingen, samen met duurzame en efficiënte energievoorziening. Tot slot drong de Minister aan op het naleven van de Minsk-akkoorden door Oekraïne en Rusland in het conflict om de Krim en in Oost-Oekraïne. Daar waar er geen overeenstemming in zicht is, is dialoog de eerste stap naar pragmatische samenwerking, eindigde hij zijn betoog.

De nieuwe secretaris-generaal van de OVSE, Thomas Greminger, sprak de assemblee toe aan het eind van de laatste vergaderdag op 11 juli. Ook hij schetste hoe multilaterale samenwerking de afgelopen jaren onder druk is komen te staan. De *raison d'être* van de OVSE was volgens hem het bevorderen van zinvolle en constructieve dialoog tussen landen. De leden van de assemblee, met hun unieke positionering tussen regeringen en burgers, vervullen daarin een cruciale rol. Hij noemde als concreet voorbeeld het recente akkoord tussen Griekenland en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië over de naamswijziging van dit laatste land. De assemblee zou een kritieke rol kunnen vervullen in het faciliteren van constructieve en resultaatgerichte discussies, waarmee de steun van beide betrokken parlementen gerealiseerd wordt. Voorts noemde de heer Greminger een aantal concrete activiteiten van de OVSE. «*Structured dialogue*», waarover ook Minister Scholz al gesproken had, is een belangrijk initiatief, waarin wordt gesproken over dreigingspercepties, militaire oefeningen en doctrines. Hopelijk, zo zei de secretaris-generaal, zou dit leiden tot nieuwe wapenbeheersingsonderhandelingen. De «*Special Monitoring Mission*» van de OVSE in Oekraïne, is nog steeds de grootste operatie op de grond, die de organisatie heeft lopen. Hij zag geen realistisch alternatief voor de Minsk-akkoorden en hij riep Rusland en Oekraïne op om deze volledig na te leven. De OVSE staat klaar, zo zei hij, om samen met de VN een vredesoperatie in het gebied op te starten, als daarover een akkoord kan worden bereikt. De OVSE had een sleutelrol gespeeld in de recente positieve ontwikkelingen in het vredesproces in Transnistrië. Voorts noemde de heer Greminger ook zestien vertrouwen-wekkende maatregelen op het gebied van cybersecurity als concreet resultaat van recent OVSE-werk. Net als op de Wintervergadering in Wenen, lichtte de secretaris-generaal zijn hervormingsagenda voor de organisatie toe. Deze heeft als doel de OVSE «*fit for purpose*» te maken.

Onderdeel van deze hervormingen zijn een verbetering van de begrotingscyclus en een «*Security Days expert roundtable*» om te onderzoeken hoe de OVSE haar veldwerk kan versterken. Daarnaast wil de secretaris-generaal steviger inzetten op de partnerschappen van de OVE, met het Mediterrane gebied, met Azië en met de VN. Een management review van het secretariaat, waarbij ook meer aandacht uit zal gaan naar jongeren en gender, moet de organisatie effectiever en efficiënter maken. Maar uiteindelijk zullen deze hervormingen weinig zoden aan de dijk zetten, als er niets wordt gedaan aan het chronische gebrek aan financiële middelen. Als de OVSE aan het beleid van «*zero nominal growth*» moet vasthouden, betekent dit feitelijk een bezuiniging van 10% in 2025. Als de deelnemende staten niet bereid zijn om hun contributie aan de OVSE te verhogen, kan dit niet anders dan leiden tot het schrappen van activiteiten. Daarmee zal de organisatie geen uitvoering kunnen geven aan de afspraken die de deelnemende staten met elkaar gemaakt hebben, was de sombere boodschap van de secretaris-generaal.

De waarnemend voorzitter van de delegatie,
Van den Bosch

De griffier van de delegatie,
Westerhoff