

## **Inleiding**

In deze brief zal nader worden ingegaan op de komende Derde Top van de Raad van Europa. Hiermede wordt tevens het kader geschetst waarbinnen de prioriteiten van de regering ten aanzien van de Raad van Europa gezocht moeten worden.

Naast vragen over de Derde Top in het algemeen hebben leden van de Eerste Kamer ook vragen gesteld over deelonderwerpen die betrekking hebben op de positie van de Raad ten aanzien van de EU en de OVSE, alsook het functioneren van diverse organen van de Raad van Europa, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het Comité van Ministers en de Parlementaire Assemblee.

## **Derde Top**

De fracties van de VVD, de Christen Unie en de PvdA wijzen alle op het belang van concentratie van de activiteiten van de Raad van Europa op zijn kerntaken. Een belang dat ook door de regering in navolging van het AIV-advies terzake<sup>1</sup> wordt gedeeld.

In mijn rede voor de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa op 28 april 2004 heb ik het belang onderstreept van een gedegen inbreng van de Assemblee voor een geslaagde Derde Top. Hoewel het traject nog niet geheel is gelopen, kan worden vastgesteld dat de Assemblee die oproep heeft beantwoord. Hierbij zij opgemerkt dat ik de observatie van de PvdA fractie deel dat de Assemblee zich had kunnen beperken tot minder doelstellingen. Overigens heeft het Comité voor Politieke Zaken van de Parlementaire Assemblee, dat de parlementaire aanbeveling inzake de Derde Top heeft voorbereid, de doelstellingen uit aanbeveling 1693(2005) kort weten samen te vatten:

- 1 eenheid gebaseerd op gemeenschappelijke waarden
- 2 inspelen op actuele uitdagingen
- 3 een duidelijk politiek mandaat voor de komende jaren

Deze doelstellingen verwijzen duidelijk naar het brede politieke doel van de Derde Top. Het eerste punt, eenheid gebaseerd op gemeenschappelijke waarden, is thema van de discussies in Warschau. De Noorse minister-president heeft zich al als spreker over dit onderwerp aangemeld. Ook de Nederlandse minister-president zal hier in zijn spreektijd expliciet aandacht aan besteden. De Nexus conferenties onder het Nederlandse EU-voorzitterschap hebben de waarde van dit soort discussies aangetoond.

Ook het tweede punt van de Assemblee, inspelen op actuele uitdagingen is door het Comité van Ministers als een kernthema van de Top aangemerkt, namelijk onder de noemer van “de nieuwe uitdagingen voor de Europese burger”, waarbij dan wordt gesproken over terrorismebestrijding, mensensmokkel en mensenrechten in de informatiesamenleving. In het door de Top vast te stellen Actieplan komen die elementen uitgebreid terug.

---

<sup>1</sup> Raad van Europa: Minder en (nog) beter, No. 33, Oktober 2003.

Het derde door de Assemblee aangemelde punt – een duidelijk politiek mandaat voor de komende jaren – is wellicht het meest elementaire en heeft ook veel aandacht gekregen van de kant van de Kamer.

De fractie van de SP informeert naar de verwachtingen ten aanzien van de inhoud en de resultaten van de Derde Top. De VVD lijkt stelliger en zegt de Top als een mislukking te beschouwen als deze niet leidt tot duidelijke afspraken inzake de concentratie op kernthema's, te weten mensenrechten, democratie en rechtsstaat, alsook sociale cohesie. Ook de PvdA geeft aan dat onvermijdelijke keuzes gemaakt moeten worden wil men daadwerkelijk tot de beoogde concentratie komen.

Zoals ik al eerder in mijn brief van 29 maart jl.<sup>2</sup> Aangaf, is de regering van mening dat de Raad van Europa gebaat is bij een sterkere concentratie op de kernactiviteiten, maar dat hij ook een goede balans moet vinden tussen die concentratie op kernactiviteiten en het voortbestaan van de Raad van Europa als ontmoetingsplek voor al zijn lidstaten. Dus wel, zoals de VVD fractie ook bepleit, zoveel mogelijk concentratie op kerntaken, maar niet ten koste van de participatie van sommige lidstaten. Bovendien moet concentratie op kerntaken niet ten koste gaan van de steunverlenende rol die de Raad van Europa vervult door lidstaten daar waar nodig te helpen bij het implementeren en uitvoeren van de aangegane verdragsverplichtingen.

De Raad van Europa verenigt 800 miljoen Europese burgers en heeft sinds zijn oprichting en na het einde van de Koude Oorlog zijn meerwaarde bewezen. De regering acht in deze ook in de toekomst een rol voor de Raad van Europa weggelegd indien deze kan blijven bijdragen aan een Europa van gedeelde waarden.

Vrijwel zonder dat Europese burgers dat beseffen, garanderen de instellingen, instrumenten en toezichthoudende mechanismen van de Raad van Europa – zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, maar ook de Mensenrechtencommissaris, het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering (CPT) en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) – essentiële zekerheden. Dit is dan ook de kern van de activiteiten van de Raad van Europa en de regering zet zich in aanloop naar de Derde Top in voor versterking van deze instrumenten.

De Raad van Europa is echter meer dan alleen de beschermer van de mensenrechten en de democratie. De activiteiten die de Raad van Europa ontplooit op het gebied van mensenrechten, democratie en de bevordering van de rechtsstaat staan niet los van de sociale cohesie en de dialoog die binnen de Raad worden gevoerd op vele deelterreinen. Die dialoog heeft er in het afgelopen decennium toe bijgedragen dat langzaam maar historisch scheidslijnen in Europa zijn komen te vervallen. Op alle niveaus – in de Parlementaire Assemblee, in het Comité van Ministers, het Congres van lokale en regionale overheden, maar ook in de vele expert-groepen – komen vertegenwoordigers van de 46 lidstaten bijeen om op basis van gedeelde waarden van

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 668, nr. 19.

gedachten te wisselen over een breed scala aan onderwerpen, inclusief sociale cohesie. Experts uit alle lidstaten creëren zo normen gebaseerd op gemeenschappelijke waarden.

De Derde Top kan hierop voortbouwen door ook deze rol van de Raad van Europa te bestendigen en de eenheid van ons continent verder te verstevigen. Daar waar niet per definitie overeenstemming is over wat de kernthema's zijn binnen de Raad van Europa is in aanloop naar de Top gezocht naar modaliteiten om desalniettemin overeenstemming te bereiken over een op de toekomst gericht activiteitenprogramma voor de organisatie. Om antwoord te geven op vragen van de fracties van de SP en het CDA over de onderhandelingen zelf – of er contact is geweest met andere regeringen teneinde een goed resultaat te kunnen bereiken en of er stroomlijning heeft plaatsgehad ten aanzien van de prioriteiten voor de Top – kan gesteld worden dat zowel vanuit Den Haag als in Straatsburg veelvuldig contact is geweest met EU-partners en anderen, vooral op het terrein van de sociale cohesie.

Dat laatste element is vooral cruciaal gebleken in de onderhandelingen met de Russische Federatie. Rusland is nu al negen jaar lid van de Raad van Europa en weet zich gebonden aan zijn *acquis*. Het geeft er blijk van groot belang te hechten aan zowel de grondprincipes van de Raad – de waarden – als aan de hantering van die waarden in normstelling en monitoring. Maar het laat ook blijken – als grote Europese macht – de Raad van Europa niet wezenlijk nodig te hebben. Het is echter evident van groot belang dat alle Europeanen zich houden aan de door de Raad van Europa gestelde normen en dat de Raad op de naleving daarvan toeziet. Een voortdurend lidmaatschap van de Russische Federatie is derhalve meer dan wenselijk.

De Russische Federatie is pas in 1996 lid geworden. Mede daardoor is haar uitgangspositie minder sterk dan in de OVSE. Daar is ze medeoprichter van een op consensus handelende organisatie met een slechts klein en minder zelfstandig secretariaat. Niettemin lijkt Rusland zich thuis te voelen in het Europese Huis van de Raad van Europa, zonder de VS en – samen met Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk – als één van de grote contribuanten aan de begroting. In 2006 zal Rusland een half jaar lang voorzitter zijn van het Comité van Ministers.

Rusland kan worden beschouwd als de enige lidstaat waar lidmaatschap van de EU geen issue is of is geweest. Naast de 25 hebben we de vaste outsiders zoals Zwitserland, Noorwegen, IJsland, elk met een eigen relatie met de EU. Verder hebben we de (potentiële) kandidaat-lidstaten op de Balkan en de zelfverklaarde kandidaten in Oost-Europa. Belarus is geen lid van de Raad van Europa, evenmin als de Centraal-Aziatische republieken.

We hebben dan ook een taak Rusland, maar ook andere landen, aan boord te houden in de Raad van Europa, mede om het land – zo vaak als wenselijk en nodig is – te wijzen op zijn verplichtingen ten aanzien van met name het mensenrechtenacquis van de Raad van Europa. Daartoe zullen de EU-lidstaten zich bereid moeten tonen om zich enigszins aan te passen in hun houding als EU en waar het gaat om de uitkomsten van de Top. We

moeten er dus rekening mee houden dat voor Rusland de thema's die vallen onder sociale cohesie nodig zijn als aanvulling op wat wij als kernthema's beschouwen.

Concentratie op kerntaken moet in die zin hand in hand gaan met de rol van de Raad van Europa als pan-Europees platform voor dialoog waar ook ruimte moet zijn voor sociale cohesie. Rest de vraag hoe invulling gegeven wordt aan activiteiten op dit gebied.

De PvdA fractie laat doorschemeren het concept sociale cohesie onvoldoende omlijnd te vinden voor een heldere keuzebepaling ten aanzien van de toekomstige activiteiten van de Raad van Europa. Ik meen echter dat hiervoor voldoende garanties kunnen worden ingebouwd in de slotdocumenten van de Derde Top. In de onderhandelingen is de regering er steeds van uit gegaan dat de activiteiten op het terrein van sociale cohesie in dienst moeten staan van het hogere doel van mensenrechtenbescherming, democratisering en de bevordering van de rechtsstaat. In het algemeen dient er dus een duidelijke functionele en aantoonbare relatie te bestaan tussen de activiteiten op het gebied van de sociale cohesie en de bevordering van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat.

Terecht vragen de Christen Unie en andere fracties zich af of er garanties bestaan dat de Raad van Europa de komende jaren ook daadwerkelijk zal handelen conform de gestelde prioriteiten tijdens de Top. Zoals al werd aangegeven in de brief van 29 maart jl. wordt op de Derde Top de aanvaarding voorzien van een tweetal slotdocumenten, te weten een Actieplan en een Politieke Verklaring dat als *chapeau* dient voor het eerstgenoemde. In de ogen van de regering biedt de relatie tussen deze twee documenten, in combinatie met een nauwkeurige formulering, zeker aanknopingspunten om in de uiteindelijke implementatie van de resultaten van de Derde Top meer focus te bewerkstelligen binnen de organisatie.

Zo streeft de regering naar een Politieke Verklaring waarin duidelijk de overkoepelende prioriteiten van de Raad van Europa, te weten mensenrechten, democratie en rechtsstaat, worden neergelegd. Nederland heeft deze boodschap uitgedragen in diverse formele en informele fora, zowel binnen de Raad van Europa als in overleg met de EU-partners. Zo is Nederland tijdens het voorzitterschap van het Comité van Ministers nog actief betrokken geweest bij de formulering van een agenda voor een eventuele Top. Tijdens de onderhandelingen in aanloop naar de Top zelf heeft Nederland ook actief deelgenomen aan de discussies in de hiervoor in het leven geroepen werkgroep die beide teksten voorbereidt. Tevens is in EU-verband zowel in EU-coördinatieoverleg in Straatsburg als in de relevante Brusselse werkgroep over Raad van Europa aangelegenheden met de EU-partners gesproken over met name een gezamenlijk voorstel ter bevordering van de samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU, waarover meer later in deze brief. Tot slot is onze Permanente Vertegenwoordiger al vroegtijdig een informeel overleg gestart met onder andere de grote lidstaten en voorzitterschappen van EU en Raad van Europa.

Het valt niet te ontkennen dat het Actieplan nogal wat paragrafen zal tellen. Dat is het gevolg van het streven rekening te houden met alle visies die bestaan bij leden en organen van de Raad van Europa, waaronder de Parlementaire Assemblee. Ik ben van

mening dat, ondanks zeer uiteenlopende prioriteiten voor wat betreft specifieke activiteiten van de Raad van Europa, in de Politieke Verklaring een duidelijk politiek mandaat wordt neergelegd, gericht op de bevordering van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Daarmee schept de Verklaring een duidelijk kader, waarbinnen de activiteiten die in het Actieplan worden opgenomen moeten passen.

In vergelijking met de Tweede Top van de Raad van Europa – waarin het werkprogramma van de Top werd geformuleerd rondom de vier thema's democratie en mensenrechten, sociale cohesie, veiligheid van de bevolking, en onderwijs gericht op democratie en culturele diversiteit – kan in termen van concentratie van activiteiten derhalve worden gesproken van een stap voorwaarts. De nu genoemde activiteiten – *promoting common fundamental values, strengthening the security of European citizens, Building a more humane and inclusive Europe, fostering co-operation with other international organisations, creating a transparent and efficient Council of Europe* – worden immers in het strakke hierboven omschreven kader geplaatst. Dit komt tegemoet aan de door de Parlementaire Assemblee verwoorde doelstellingen.

In antwoord op de vraag van de PvdA fractie of tijdens de Top ook is voorzien in het beëindigen van activiteiten, kan echter alleen ontkennend worden geantwoord. In de afgelopen maanden is vooral gesproken over de activiteiten die wel ondernomen moeten worden. Uitgangspunt is dat het activiteiten betreft die gericht zijn op de kernthema's of daaraan bijdragen. In het geval van activiteiten op het gebied van gezondheidszorg betekent dit bijvoorbeeld het ontwikkelen van kaders en standaarden gericht op gelijke toegang tot kwalitatief goede zorg. Daarmee vormen deze activiteiten een bijdrage aan het recht op gezondheidszorg en vallen zij onder de kernthema's.

Daarbij moet overigens wel worden bedacht – en dit andermaal in reactie op specifieke opmerkingen van de kant van de PvdA – dat de Raad van Europa in de afgelopen 56 jaar gezag heeft opgebouwd op diverse technische deelterreinen. Soms betreft het zogenaamde partiële akkoorden, dus tussen een beperkt aantal partijen, met afzonderlijke financiering. Het betreft hier expliciet uiteenlopende onderwerpen als technische aspecten van de gezondheidszorg en het familierecht. De Raad heeft bijvoorbeeld een belangrijke rol bij bespreking van ethische aspecten van de gezondheidszorg tussen alle lidstaten (eenvoudig onder te brengen onder een kernthema), maar ook t.a.v. de standaardisatie van het beleid op het gebied van bloedtransfusie (minder gemakkelijk tot een kernthema te herleiden). Wat betreft familierecht geldt *mutatis mutandis* hetzelfde als ten aanzien van bloedtransfusie.

Daarbij moet worden vastgesteld dat normstelling en standaardisatie in de Raad van Europa – ook op deze gebieden – een duidelijk grotere geografische reikwijdte heeft dan in de EU.

Van belang is dat een duidelijke Politieke Verklaring de mogelijkheid biedt om in het vervolg op de Top verdere concentratie van taken te bewerkstelligen door bij elke voorgestelde concrete activiteit te verwijzen naar het mandaat dat in de Politieke Verklaring is verwoord en de vraag te stellen of gesproken kan worden van een bijdrage

aan de bevordering van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat. Daarom noemt mijn brief van 29 maart juist die Nederlandse prioriteiten.

De fractie van de Christen Unie informeert naar activiteiten op het gebied van rechten van minderheden in het kader van het integratievraagstuk. Ook de CDA fractie vraagt aandacht voor racisme en vreemdelingenhaat. Dit onderwerp vormt eveneens onderwerp van besluitvorming tijdens de Derde Top. Zo is in het Actieplan een paragraaf voorzien inzake *fostering intercultural dialogue* waarin op verzoek van Nederland ook het verband wordt gelegd met integratie. Verder is vermeldenswaard het CDMG, dat over deze activiteiten aan het Comité van Ministers rapporteert. Officieel heet dit het comité voor migratievraagstukken, maar het is heel nadrukkelijk ook betrokken bij integratie. Daarin wordt gesproken over minderheidsvraagstukken in het algemeen, hoewel de nadruk wellicht wat meer ligt op de nationale minderheden. Ook de ECRI ontplooit activiteiten op dit gebied. De regering is voorstander van versterking van de positie van dit orgaan. Tenslotte kan nog in herinnering worden gebracht dat de minister-president tegenover de Parlementaire Assemblee nadrukkelijk aandacht heeft gevraagd voor de interculturele dialoog, en de natuurlijke spanning tussen diversiteit en eenheid. Hij ging daarbij uitgebreid in op het belang van een gesprek over waarden in de Raad van Europa.

Terecht stellen verscheidene delegaties echter de vraag of de Derde Top de Raad van Europa ook met middelen zal voorzien voor het uitvoeren van de aangewezen activiteiten. De lidstaten van de Raad van Europa zijn vooralsnog terughoudend in besluitvorming van financiële aard. Door Nederland en de grote meerderheid van de EU-lidstaten wordt gepleit voor aanvullende middelen voor o.a. het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de Mensenrechtencommissaris, het ECRI en het CPT. Desalniettemin lijkt de bereidheid voor verhoging van de begroting van de Raad van Europa zeer gering.

Het valt niet te ontkennen dat de Raad van Europa met een begroting van € 186 miljoen waarvan Nederland ongeveer € 9,6 miljoen voor zijn rekening neemt, krap bij kas zit. Nederland steunt het beleid van *reële nulgroei*. Andere landen pleiten daarentegen zelfs voor een *nominale nulgroei* (waarbij geen rekening wordt gehouden met de jaarlijkse inflatie). Daardoor zullen extra middelen voor kernactiviteiten van de Raad van Europa vooralsnog moeten worden gezocht in de bestaande begroting. Op weg naar de Derde Top is het derhalve nog te vroeg om te spreken van verhoging van de begroting boven de nu afgesproken reële nulgroei.

Een en ander zal na de Derde Top – wanneer meer duidelijkheid bestaat over de toekomstige oriëntatie van de organisatie – verder vorm moeten krijgen in de daaropvolgende begrotingsdiscussies. Het Nederlandse standpunt dat de Raad zich zou moeten concentreren op een aantal kerntaken zal ook leidend zijn voor deze discussies. Vooralsnog lijkt het te vroeg om op de zaken vooruit te lopen. De suggestie van de SP fractie om onderuitputting van EU gelden over te hevelen naar de Raad van Europa lijkt wellicht interessant, maar doet geen recht aan het onderscheid tussen beide organisaties. Overigens zijn zowel de EU (via de Europese Commissie) als haar lidstaten belangrijke

donoren voor vele activiteiten, terwijl daarnaast Commissie ook vele gezamenlijke projecten van EU en Raad van Europa (mede)financiert.

De fractie van de SP vraagt tot slot of in relatie tot de Derde Top wel gesproken kan worden van een Top en of de lidstaten daadwerkelijk vertegenwoordigd zullen zijn op het niveau regeringsleiders of staatshoofd. In het verlengde hiervan informeert het CDA naar de Nederlandse delegatie. Deze zal onder leiding staan van de minister-president, die op de tweede dag van de Top zal spreken over o.a. het belang van onze gemeenschappelijke Europese waarden voor een verenigd Europa. Een meerderheid van de EU-lidstaten van de Raad van Europa zal eveneens op het hoogste politieke niveau worden vertegenwoordigd. Ook ik hoop deel uit te maken van de delegatie.

### **Samenwerking Raad van Europa – Europese Unie**

Tijdens de Derde Top zal ook een aanzet moeten worden gegeven voor nauwere samenwerking tussen de Raad van Europa aan de ene kant en de EU en de OVSE aan de andere kant. Het idee voor het houden van een Top ontstond immers gedeeltelijk als reactie op de ontwikkelingen binnen de EU in termen van uitbreiding en de eventuele gevolgen van het Europees Grondwettelijk Verdrag. Uitgangspunt voor de regering in deze is dat de Raad van Europa essentieel is daar waar het de bevordering van een verenigd Europa op basis van gemeenschappelijke waarden en normen betreft. Als platform voor de pan-Europese dialoog is de Raad van Europa onmisbaar.

Tegelijkertijd dient onnodige overlap voorkomen te worden en daar waar sprake is van complementariteit synergie tot stand te worden gebracht. Het betreft hier uitdrukkelijk geen pleidooi voor een verdeling van taken. De genoemde organisaties hebben op bepaalde terreinen specifieke competenties en expertise die elkaar aanvullen. Vruchtbaar combineren van deze uiteenlopende expertise kan leiden tot aanvullende meerwaarde.

Derhalve pleit de regering al geruime tijd – onder andere tijdens het EU-voorzitterschap, maar ook daarna – voor nauwere afstemming tussen de Raad van Europa en de EU. Mede door Nederlandse inzet in Straatsburg is nog tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap bereikt dat de Commissie een vertegenwoordiger met rang van Ambassadeur heeft benoemd bij de Raad van Europa. Ik zal mij ervoor inzetten dat deze ambassadeur ook daadwerkelijk in Straatsburg zal resideren, opdat dan de volle winst kan worden behaald.

Tevens heeft het Nederlands voorzitterschap zich ingezet voor verdieping van de coördinatie in Brussel en Straatsburg. Zonder dat de EU echt een blok wordt, is betere en vroegtijdige afstemming wenselijk, al was het maar om gelijkgezind op te treden ten aanzien van de veelheid van thema's die worden behandeld. De Europese Unie is vooral sinds de uitbreiding binnen de Raad van Europa zo'n belangrijke factor dat zij steeds vaker als een bedreiging wordt gezien. Niet alleen door haar getal – 25 van 46 leden (met Bulgarije en Roemenië zelfs 27 van 46) – maar ook vanwege een steeds vaker overlappend mandaat.

In Straatsburg speelden tot voor kort nooit zogenaamde eerste pijler onderwerpen. Hierin kwam onlangs verandering toen binnen de Raad van Europa een verdrag over mensensmokkel aan de orde kwam. De Europese Commissie kwam hiermee rechtstreeks in zicht, hetgeen om stuurmanskunst van alle betrokken partijen vroeg. Grotere betrokkenheid van de Europese Commissie is in het algemeen gewenst, maar het betreft hier een nieuwe situatie, waarin nog de goede balans moet worden gevonden.

In het door de Top vast te stellen Actieplan wordt verwezen naar een *Memorandum of Understanding* dat tussen de Raad van Europa en de EU zal moeten worden overeengekomen. Als bijlage van het Actieplan zijn daartoe al ‘*guidelines*’ toegevoegd, die gebaseerd zijn op een door Nederland geschreven aantekening. In Brussels overleg heeft Nederland krachtig Franse voorstellen gesteund om, voortbouwend op die aantekening, te komen tot een gedegen beschrijving van de relatie van de EU en de Raad van Europa, opdat de onderlinge relatie voor de komende jaren duidelijk wordt vastgelegd.

Hieraan zal na de Derde Top en met de *guidelines* in de hand gevolg moeten worden gegeven. Hoe een en ander verder gestalte zal krijgen moet nog blijken tijdens de onderhandelingen tussen de Raad van Europa en de EU om te komen tot het bovengenoemde *Memorandum of Understanding*. De regering zal in dit proces ook blijven wijzen op de verantwoordelijkheid en het belang van de betrokkenheid van de individuele lidstaten van de EU.

Nederland zet zich in deze in de eerste plaats in voor een beter gebruik van het Raad van Europa instrumentarium door de EU, vooral daar waar het de kerntaken van de Raad betreft. In tegenstelling tot twijfels geuit door het CDA, de VVD en de Christen Unie beschouwt de regering de oprichting van het EU grondrechtenbureau in Wenen juist als een uitgelezen mogelijkheid hiertoe. Ons streven is te komen tot een grondrechtenbureau dat in zijn taken complementair is aan de taken van de Raad van Europa.

De regering is zich terdege bewust van het gevaar van overlap. In aanloop naar de Derde Top is dan ook gepleit voor een duidelijke verwijzing naar het belang van nauwe samenwerking tussen de Raad van Europa en het Grondrechtenbureau. Dit is ook voorzien in het aan te nemen Actieplan.

Meer in het algemeen pleit de regering tegen nieuwe standaardsetting en fact-finding missies door het toekomstige bureau. Het Bureau dient de nadruk te leggen op dataverzameling en -analyse. Voorts dient optimaal gebruik te worden gemaakt van expertise, instrumenten en informatie (rapporten) van de Raad van Europa. De regering pleit daarenboven voor een territoriaal mandaat dat beperkt is tot de EU. Hiermee kan overlap met de activiteiten van de Raad van Europa in de aan de EU grenzende landen – inclusief de kandidaat-lidstaten – worden voorkomen. Ook zou de Raad van Europa in het bestuur van het nieuwe Grondrechtenbureau moeten zijn vertegenwoordigd.

Gestreefd wordt als het ware naar een doorgeefluik van informatie van andere organisaties aangaande mensenrechtenschendingen *binnen* de EU. Hiermee wordt de



complementariteit tussen het bureau en de Raad van Europa gewaarborgd en kan het bureau juist effectiever mensenrechtenschendingen binnen de EU aan de orde stellen. Nederland pleit in deze voor een breed inhoudelijk mandaat, met bijzondere aandacht voor de huidige activiteiten van het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat.

Een tweede punt van aandacht inzake het uit te werken *Memorandum of Understanding* tussen de Raad van Europa en de EU is het streven te komen tot een betere afstemming tussen regelgeving van respectievelijk de EU en de Raad van Europa op het gebied van de kerntaken van de Raad, te beginnen bij toetreding van de EU tot het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).

De fractie van de Christen Unie plaatst vraagtekens bij die voorgenomen toetreding van de EU tot het EVRM. In deze wordt allereerst gewezen op mogelijke politiek onwenselijke gevolgen van de indiening van een statenklacht door de EU tegen een Raad van Europa-lidstaat die niet tot de EU behoort. De figuur van de statenklacht vormt echter slechts een miniem onderdeel van het acquis van EVRM en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Toetreding van de EU tot het EVRM heeft primair tot doel de EU ten overstaan van de burger verantwoordelijk te maken onder het verdrag. Zelfs al zou het scenario van de Christen Unie bewaarheid worden, dan nog zou dat dienen te worden gezien als een bijverschijnsel van een dringend gewenste ontwikkeling.

Er is echter geen enkele reden tot ongerustheid. Het middel van statenklacht wordt juist zo spaarzaam gebruikt omdat eventuele nadelige gevolgen steeds grondig worden overwogen. Ook indien toetreding van de EU tot het EVRM de bevoegdheid tot indienen van een statenklacht zou impliceren (een en ander hangt van de toekomstige onderhandelingen tussen beide organisaties af) is er geen enkele reden te veronderstellen dat zo'n grondige overweging door de EU niet zal geschieden.

De Christen Unie meent voorts dat voorbehouden van lidstaten hun betekenis verliezen bij toetreding van de EU tot het EVRM. Op dit punt is de stellingname van de Christen Unie onduidelijk. De EU zal als zelfstandige partij toetreden tot het verdrag, niet namens de lidstaten. Toetreding moet het mogelijk maken dat burgers, anders dan thans, succesvol kunnen klagen bij het EHRM over handelingen van de instellingen van de Unie. Dit laat eventuele bestaande voorbehouden van lidstaten van de Unie bij het EVRM onverlet.

### **Samenwerking Raad van Europa – OVSE**

Ook over de relatie tussen de Raad van Europa en de OVSE bevat het Actieplan een paragraaf. In december jl. is tijdens de OVSE Ministeriële in Sofia een coördinatiegroep in het leven geroepen om deze samenwerking meer gestalte te geven. Inmiddels zijn enkele onderwerpen aangewezen waar verdergaande samenwerking wenselijk is. Het betreft terrorismebestrijding, het tegengaan van mensenhandel, de verdraagzaamheid en non-discriminatie en de bescherming van nationale minderheden. Voor elk van deze onderwerpen zijn daarenboven contactpunten ingesteld binnen beide organisaties.

Nederland maakt zich in aanloop naar de Derde Top sterk voor een tot meer samenwerking door aanvulling op elkaars sterke kanten. Over een dergelijke verklaring is 18 april jl. in Straatsburg overeenstemming bereikt tijdens een bijzondere gemeenschappelijke zitting van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en de Permanente Raad van de OVSE. Op de Top is vaststelling door de regeringsleiders en staatshoofden van deze gemeenschappelijke verklaring als bijlage bij het Actieplan voorzien. Kern van de overeenkomst is een nauwere samenwerking op het terrein van de hierboven genoemde thema's. Het betreft geen afspraak over een strikte scheiding of het afstoten van taken. Hoe gewenst dat conceptueel ook moge zijn, er zijn nu twee organisaties met op een aantal terreinen vergelijkbare mandaten. Daardoor zal mandaatscheiding niet mogelijk zijn. In de eerste plaats niet vanwege de uiteenlopende (en vaak aanvullende) expertise. Zo vullen de Raad van Europa met zijn normatieve focus en de OVSE met zijn sterke presentie in het veld elkaar bijvoorbeeld uitstekend aan. Maar ook niet omdat niet alle lidstaten van de OVSE lid van de Raad van Europa zijn.

De samenwerking op het gebied van verkiezingswaarneming is hiervan een goed voorbeeld. In de praktijk voert ODIHR hier de boventoon. Het werkt echter nauw samen met de Raad van Europa en – indien opportuun – met het Europees Parlement. Er is dus in de praktijk geen sprake van overlap, maar eerder van aanvulling. Een dergelijke praktische oplossing is in dit soort gevallen nog belangrijker en effectiever dan een formeel scheiden van verantwoordelijkheden.

### **Europees Hof voor de Rechten van de Mens**

Een uiterst belangrijk punt inzake de toekomst van de Raad van Europa is de positie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Met onder andere de PvdA fractie is de regering van mening dat het hier het belangrijkste en werkzaamste instrument betreft om de doelstellingen van de Raad van Europa te verwezenlijken.

Het is echter algemeen bekend dat de werklast van het EHRM nijpend is en dat de achterstanden groeien met meer dan duizend zaken per maand. Ter beteugeling van de werklast is onder Nederlands voorzitterschap een aantal maatregelen vastgesteld. Protocol nr. 14 bij het EVRM is één van die maatregelen. Met name door vereenvoudiging en stroomlijning van procedures en een effectiever proces van filtering van klachten dienen de achterstanden te worden verminderd.

Overige maatregelen zijn neergelegd in aanbevelingen, gericht tot de lidstaten van de Raad van Europa. De problematiek zal namelijk niet alleen in Straatsburg kunnen worden opgelost, maar zal ook in de lidstaten moeten worden aangepakt. Onder andere zullen de lidstaten meer moeten doen aan het garanderen van effectieve rechtsmiddelen tegen mensenrechtenschendingen en het verzekeren dat wetgeving en rechtspraak in overeenstemming zijn met het EVRM.

Het lijkt er echter op dat ook dit pakket aan hervormingen – alhoewel in afwachting van de nodige parlementaire goedkeuring van de lidstaten Protocol 14 nog niet in werking is

getreden (het Protocol ging uw Kamer onlangs ter goedkeuring toe) – onvoldoende zal blijken om de werklust van het Hof te beteugelen. Nederland heeft daarom met een groot aantal andere lidstaten van de Raad van Europa in aanloop naar de Derde Top gepleit voor het vrijmaken van aanvullende financiële middelen binnen de bestaande begroting van de Raad van Europa. Het streven is deze ruimte vrij te maken door de eerder beschreven concentratie op kerntaken.

Tevens voorziet het huidige ontwerp Actieplan in de instelling van een comité van wijzen om de problematiek rond het Hof in het vervolg op de Derde Top nader in kaart te brengen. Alhoewel voorkomen moet worden dat een dergelijke studie leidt tot vertraging van het in werking treden van Protocol 14 steunt de regering nader onderzoek naar de toekomst van het Hof. Deze boodschap zal door Nederland ook – in het verlengde van de Nederlandse opstelling tot op heden – tijdens de Derde Top krachtig worden uitgedragen. Het belang van een goed functionerend Hof is evident en staat niet ter discussie.

### **Functioneren van het Comité van Ministers**

In het debat over het Nederlandse voorzitterschap van het Comité van Ministers van de Raad van Europa in november 2003 noemde de heer van der Linden twee problemen wat betreft de effectiviteit van het Comité als het ging om het aanspreken van individuele staten op hun gedrag ten aanzien van mensenrechten en democratie. Het eerste was de aanwezigheid van ministers bij de halfjaarlijkse vergadering. Het tweede was de unanimiteit.

Onder dat Nederlandse voorzitterschap is het aantal ministeriële vergaderingen gehalveerd. De eerste bijeenkomst, onder Nederlands/Noors voorzitterschap, was wat betreft deelname en effectiviteit al een succes. Maar ook de opvolgende bijeenkomst, slechts op het niveau van ambassadeurs, waarbij het uitgaande Noorse en het inkomende Poolse voorzitterschap op niveau van staatssecretaris, respectievelijk minister waren vertegenwoordigd waren effectief. De drempel tot echte discussie bleek opmerkelijk verlaagd.

Het hoofdpunt van de heer van der Linden was echter de unanimiteit. Die is formeel echter niet vereist. Zo is het 12e Protocol bij het EVRM aangenomen met Duitse en Franse onthouding, terwijl het 14e Protocol is aangenomen met Belgische onthouding. Ook wat betreft vraagstukken van uitvoering van uitspraken van het Hof is formeel geen unanimiteit vereist, maar wordt die – als vanzelfsprekend – wel nagestreefd. Er is dus geen vereiste van consensus, maar die wordt wel nagestreefd. Men beoogt immers naleving.

### **Functioneren van de Parlementaire Assemblee**

De fractie van de PvdA pleit voor versterking van de positie van de Parlementaire Assemblee. De wens daartoe zal in eerste instantie van de Assemblee zelf moeten uitgaan. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat de Assemblee geen parlement is, zoals de nationale parlementen en het Europees Parlement. Het mist

bijvoorbeeld het begrotingsmiddel. Verder dient ook rekening te worden gehouden met de ruimte waarover de Assemblee nog beschikt om haar bevoegdheden ten volle te benutten. Zo weet de Assemblee haar positie met betrekking tot benoemingen ten volle gebruik te benutten. Op andere terreinen daarentegen is er nog ruimte voor verbetering van de effectiviteit. Zo valt op dat het Comité van Ministers vaak meer tijd nodig heeft dan de gebruikelijk termijn van zes maanden om antwoord te geven op vragen en aanbevelingen van de Assemblee, zonder dat dit tot reacties van de Assemblee leidt. Verder komt het weinig voor dat de Assemblee en/of haar leden reageren op de gegeven reacties.

Voor het overige moge ik verwijzen naar mijn reactie op het advies van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken over de Parlementaire Assemblee<sup>3</sup>, die ik u spoedigst hoop toe te zenden.

### **Informeren van nationale parlementen**

Tenslotte zeg ik u toe binnenkort te reageren op een tweetal aanbevelingen. Het eerste betreft een suggestie van de SP om in de jaarlijkse Staat van de Unie ook een onderdeel over de Staat van de Raad van Europa toe te voegen. Het tweede betreft het voorstel van de Christen Unie, om de Staten-Generaal eerder te betrekken en te informeren inzake conceptteksten van conventies van de Raad van Europa, waarvan verwacht mag worden dat ze van betekenis zijn voor onze rechtsorde.

---

<sup>3</sup> De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, No. 40, Februari 2005