
Vergaderjaar 2004–2005

De Derde Top van de Raad van Europa

XXII-A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 mei 2005

De vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties¹ heeft op 25 april 2005 een brief gezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken over de Derde Top Raad van Europa 16–17 mei 2005.

De minister heeft daarop bij brief van 9 mei 2005 geantwoord.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de commissie,
W. A. J. M. van Dooren

¹ Samenstelling: Van Gennip (CDA), Schuyer (D66), Jurgens (PvdA) (plv. voorzitter), Van der Linden (CDA) (voorzitter), Platvoet (GL), Doesburg (PvdA), Broekers-Knol (VVD), Hoekzema (VVD), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Middelkoop (CU), Vedder-Wubben (CDA) en Kox (SP).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Den Haag, 25 april 2005

Op 19 april jl. stond in de Eerste Kamer een debat met U en Uw collega Nicolaï geagendeerd over de Raad van Europa. In verband met het overlijden van het Eerste Kamerlid Koekkoek heeft dit debat echter niet plaats kunnen vinden. Aangezien de woordvoerders onder andere hadden willen debatteren over de derde top van de Raad van Europa die op 16–17 mei a.s. plaatsvindt te Warschau, heeft de commissie Europese Samenwerkingsorganisaties besloten hun inbreng in schriftelijke vorm aan U over te leggen met het verzoek daar vóór 4 mei 2005 schriftelijk op te reageren. Na ontvangst van Uw reactie zal bepaald worden of de woordvoerders nog mondeling met u in debat willen gaan op 10 mei as.

De commissie is voornemens deze brief alsmede Uw schriftelijke reactie daarop te doen drukken als verslag van een schriftelijk overleg.

Namens de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
De griffier,

Mw. mr. W.A.J.M. van Dooren

Inbreng PvdA-fractie – Jurgens:

De PvdA-fractie wil vooral reageren op de notitie van de regering van 29 maart jl. over de derde top (25 668, nr. 19), welk stuk – hoewel het alleen aan de Tweede Kamer is toegestuurd – toch mede voorwerp van onze beraadslaging is. Daarin herhaalt de regering haar opvatting dat de Raad zich tot kerntaken moet beperken, conform het advies van de Adviesraad (AIV) van 2003, met welk advies ook de PvdA-fractie zich reeds eerder in hoofdlijnen heeft kunnen verenigen.

Die kerntaken betreffen vooreerst de thema's mensenrechten, rechtsstaat en democratie, conform het Statuut van de Raad. Wij vragen ons wel af waarom er op dit punt geen consistentie bestaat in de gebruikte terminologie. Op pagina 4 spreekt de regering in de tweede alinea in plaats van over rechtsstaat over «goed bestuur», om dit thema in de derde alinea weer te vervangen door «staatsrechtelijke hervormingen». Is het niet veeleer zo dat goed bestuur en staatsrechtelijke hervormingen middelen zijn om aan de kernthema's uitvoering te geven?

Als tweede kernthema voert de regering opnieuw «sociale cohesie» (sociale samenhang) op, gekoppeld aan het begrip «enabling environment» («een daartoe bevorderlijke omgeving» in goed Nederlands?). Met dit wel erg vage begrip kan de PvdA-fractie niet zo veel:

- wat wordt hieronder verstaan?
- hoe kan een intergouvernementele organisatie daaraan bijdragen?
- welke specifieke activiteiten, ondernomen door de Raad sinds de Tweede Top in 1999, vallen onder dit begrip, en onder de toen ook genoemde thema's «onderwijs gericht op diversiteit» en «veiligheid van de bevolking»?

Als men immers spreekt van kernthema's, dan behoren die ook zorgvuldig te worden omschreven, mede om het mogelijk te maken om de concentratie daarop mogelijk te maken. Bovendien behoort de Raad geen «core business» te formuleren die de organisatie uit een oogpunt van expertise en financiële middelen niet aan kan.

In dit opzicht bezorgde de Assemblee aan de Raad geen dienst door in haar aanbeveling 1693 (2005) veel te veel doelstellingen te formuleren, al zijn daaronder een aantal inderdaad wezenlijke opgenomen. De Raad wordt dan een kerstboom, opgetuigd met veel goede bedoelingen, terwijl

hij juist een duidelijk thema, een Unique Selling Proposition (USP) behoort te hebben, wil het kunnen functioneren en bekendheid hebben. Het komt de PvdA-fractie dan ook voor dat de bevordering van de sociale samenhang – wat dit begrip ook moge inhouden – niet een zelfstandige taak zou moeten zijn, maar hooguit een afgeleide van de hoofdtaak: mensenrechten, rechtsstaat, plurale democratie. Hetzelfde geldt voor die twee andere thema's genoemd in 1999: onderwijs en veiligheid. Wil de regering hierop ingaan?

De regering noemt op pagina 4, vierde alinea ook nog een aantal gebieden waarop de Raad «erkende niches» zou hebben, zoals gezondheid, familierecht, nationaliteitenrecht, lokaal bestuur en minderheden. Bij de laatste drie onderwerpen kan mijn fractie zich voorstellen dat deze gemakkelijk kunnen worden herleid tot het kernthema. Bij de eerste twee zet zij vraagtekens: moet de Raad zich hiermee wel bezig houden? Heel concreet wil de PvdA-fractie aan de regering vragen om een aantal terreinen te noemen waar de Raad zijn activiteiten zal moeten beëindigen, om de vrijkomende energie te richten op de kerntaken. Behoren bijvoorbeeld de onderwerpen die de Assemblee-commissies voor cultuur en onderwijs, voor economische zaken, voor milieu en landbouw en voor sociale zaken en gezondheid behandelen wel tot de kerntaken van de Raad? Als die vraag bevestigend wordt beantwoord, is daarmee niet aangegeven dat de Raad zich niet weet te beperken tot zijn kerntaken, zoals die worden vervuld in de commissies voor politieke zaken, juridische zaken, migratie, minderheden en «monitoring», thema's waarmee de Raad gezag heeft opgebouwd?

Naar de mening van de PvdA-fractie ligt het daarom op de weg van de Derde Top in Warschau op 16/17 mei 2005 om in zijn actieplan voor de komende jaren de oude kerntaken te versterken, ook qua ter beschikking te stellen middelen, en om daarmee aan de Raad een nieuw elan te geven om zijn wezenlijk taken voor rechtstaat, grondrechten en plurale democratie te kunnen vervullen. Zij zou daarover het standpunt van de regering willen vernemen.

Vervolgens rijst de vraag: hoe moet de Raad de kernthema's bevorderen? Door normstelling (standard setting), daarover een pan-Europees forum voor debat en dialoog te zijn door daarop toezicht te houden (monitoring).

De normstellende taak: deze taak is terug te vinden in de verschillende teksten aanvaard door het Comité van Ministers en door de Assemblee, inclusief de multilaterale verdragen. En in hoge mate door de jurisprudentie van het Hof.

Debat en dialoog vinden plaats, in besloten vorm binnen het Comité van Ministers en zijn werkgroepen, en in het openbaar in de Assemblee. De relatie tussen twee instellingen van de Raad is echter een onduidelijke. De leden van het Comité van Ministers zijn elk in eigen land verantwoordelijk verschuldigd aan hun eigen nationale parlement. Vertegenwoordigers van dat parlement vormen de Assemblee. Dit zou meer dan tot nog toe moeten uitmonden in een echte vorm van verantwoording en dialoog tussen Comité van Ministers en Assemblee. Thans geschiedt dit op onverbindende wijze in de Joint Committee, bij het beantwoorden van vragen en bij overleg tijdens de voorbereiding van verdragen. Dit overleg zou echter veel structureler moeten plaatsvinden bij alle majeure onderwerpen waarmee de Raad te maken heeft, zoals ook de AIV in een apart advies heeft aangegeven.

Het versterken van de samenwerking van Comité van Ministers en Assemblee zou daarom een belangrijk thema moeten zijn tijdens de Top.

Tot slot de toezichthoudende taak: deze wordt steeds belangrijker, zulks niet alleen – zoals tot nog toe sinds 1990/1 vooral geschiedde – als het Turkije en Oost-Europa betreft.

De Assemblee heeft daarbij een forse taak op zich genomen. Zij stelde daartoe voor bepaalde lidstaten speciaal een «Monitoring Committee» in, al bleven de politieke en juridische commissies ook alert op deelgebieden, zoals Tsjetsjenië, de verkiezingen in de Oekraïne, de kwesties Nikitin, Pasko en Chodarkovsky in Rusland, tenuitvoerlegging van vonnissen van het hof door Turkije, persconcentratie in Italië, euthanasie, minderheden in Letland, politieke gevangenen in Azerbeidzjan e tutti quanti. Het voordeel van Assemblee activiteiten is de mogelijkheid om samen te werken met de parlementen in de desbetreffende lidstaten, en van de openbaarheid («naming and shaming»).

Ook het Comité van Ministers laat zich niet onbetuigd, al gaat het dan vooral om stille druk en diplomatie. Het merendeel van zijn werk op dit punt onttrekt zich aan de openbaarheid, soms met alle voordelen van dien, zoals het wezenlijke werk van het secretariaat bij toezicht op de uitvoering van beslissingen van het Hof.

Naar de mening van de PvdA-fractie zit in dit toezicht houden op het naleven van de normen van de Raad in de lidstaten een absolute kerntaak. Dit werk zou prioriteit moeten krijgen in de komende jaren. Hierdoor krijgt de Raad ook een duidelijker politiek profiel.

Duidelijk is dat het werk van het Hof bij dit toezicht houden, met name op de normen vastgelegd in het EVRM, een absolute prioriteit zou moeten zijn. De uitspraken van het hof zijn immers bindend van Brest tot Vladivostok, een unieke situatie. Het hof zou ruime financiële middelen moeten hebben, met name voor de bestaffing die nodig is om de duizenden beroepen te kunnen verwerken. Op dit punt zou Nederland tijdens de top sterke woorden moeten spreken. Hoe je het ook wendt of keert, het Hof is verreweg ons belangrijkste en werkzaamste instrument om de doelstellingen van de Raad te verwerkelijken.

Inbreng SP-fractie – Kox:

Wordt de geplande Top ook daadwerkelijk een top: nemen de (meeste) regeringsleiders of staatshoofden deel of wordt het eerder een minister-stop, zoals het de Comité van Ministers het vaak ook zonder al te veel ministers moet stellen? Aan het niveau van de vertegenwoordiging valt het belang af te leiden dat de lidstaten aan de bijeenkomst hechten.

Aanvankelijk was de Nederlandse regering geen voorstander van een derde Top; gaandeweg heeft de regering zijn mening bijgesteld. Welke verwachtingen bestaan er nu ten aanzien van de inhoud en de resultaten van de bijeenkomst in Warschau?

De Nederlandse regering wil, in lijn met het advies van de Adviesraad Internationale Betrekkingen, dat de organen van de Raad van Europa zich vooral op kerntaken van de organisatie concentreren: bevordering van de democratische rechtstaat, de mensenrechten en de sociale cohesie. Is hierover contact geweest met andere regeringen teneinde een goed resultaat te kunnen bereiken?

Op de agenda van de Top in Warschau staan een Politieke Verklaring en een Actieplan. Zijn van beide al concepten beschikbaar en kunnen die dan aan de Kamer ter kennisname worden voorgelegd?

Ook bestaat het voornemen om tot een gezamenlijke verklaring van de Europese Unie en de Raad van Europa te komen. Is er al enig zicht op de

inhoud van deze verklaring en kan die dan aan de Kamer worden meegedeeld?

De groei van de Europese Unie dreigt de Raad van Europa steeds meer in de schaduw te zetten. Moeten we dat als onvermijdelijk zien of heeft de regering plannen om een minimalisering van de Raad van Europa en zijn organen tegen te gaan?

Hoe ziet de regering de verhouding tussen de Raad van Europa en de Europese Unie in de nabije toekomst zich ontwikkelen? Hoeveel waarde hecht de regering aan het voortbestaan van de enige pan-Europese organisatie en op welke wijze denkt de regering zich sterk te kunnen maken tijdens de derde Top voor deze organisatie?

Het budget voor de Raad van Europa en zijn organen vertoont al enkele jaren geen groei meer, omdat lidstaten niet bereid zijn extra middelen op tafel te leggen. Is de regering van mening dat de Raad van Europa van het beschikbare budget zijn werk naar behoren kan verrichten? Zo nee, op welke wijze denkt de regering dat probleem dan op de Top aan de orde te stellen en hoe groot is de kans dat er daardoor extra budgettaire ruimte voor de Raad van Europa komt?

Bij een aantal activiteiten van de Europese Unie is sprake van ruime onderuitputting. Ziet de regering mogelijkheden om een deel van die niet-gebruikte budgetten over te hevelen naar de Raad van Europa?

Over het functioneren van het Comité van Ministers is lang niet iedereen enthousiast. Op welke wijze zou dat functioneren verbeterd kunnen worden en is de regering voornemens daarover op de derde Top met voorstellen te komen?

Een van de meest gerespecteerde organen van de Raad van Europa is het Europees Hof voor de Mensenrechten. Dat Hof kampt echter met structureel lange wachtlijsten, wat de effectiviteit van het Hof ernstig belemmert en mensen onaanvaardbaar lang laat wachten. Op welke wijze denkt de regering meer middelen en mogelijkheden voor het Hof beschikbaar te krijgen op de derde Top?

De Raad van Europa heeft, vaak op initiatief van de parlementaire assemblee van de organisatie, een aantal belangwekkende conventies geformuleerd en geratificeerd gekregen door de lidstaten. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Sociaal Handvest, het Verdrag tegen Martelingen en het Verdrag inzake Nationale Minderheden zijn daar voorbeelden van. Het toezicht houden op de eerbiediging van deze en andere conventies is, gegeven de beschikbare middelen, aan de magere kant. Indien de regering vindt dat de genoemde en de overige conventies van belang zijn, op welke wijze ziet de regering dan kansen om dat toezicht te verbeteren?

De parlementaire assemblee is volgens de Adviesraad Internationale Betrekkingen vaak de motor achter de activiteiten van de organisatie als zodanig. Een van de suggesties is dat de positie van de assemblee versterkt zou kunnen worden door haar initiatiefrecht inzake conventies te geven. Wat vindt de regering daar van?

De parlementaire assemblee moet zich volgens de Adviesraad Internationale Betrekkingen ook op haar kerntaken concentreren en voorkomen dat een aanzienlijk deel van haar rapporten, resoluties en aanbevelingen gaan over minder relevante zaken. De Adviesraad schat dat aandeel op 20 tot 30 procent van alle activiteiten van de assemblee. De assemblee is

natuurlijk baas over haar eigen agenda. Initiatieven tot concentratie op kerntaken zullen dan ook uit de assemblee en van assembleegroepen en nationale delegaties moeten komen. De vraag is of en op welke wijze de Nederlandse delegatie mede-initiatiefnemer kan zijn op dit punt.

De parlementaire assemblee functioneert als pan-Europese ontmoetingsruimte voor nationale parlementariërs. Dat is al een belang op zich. Straatsburgse gesprekken kunnen behulpzaam zijn om conflicten te voorkomen of te beperken. Met de plenaire kennismakingen met nieuwe presidenten als Sakaashvili van Georgië en Joetsjenko van de Oekraïne, de recente Ronde Tafelconferentie over Tsjetsjenië, de uitnodiging van Turks-Cyprioten als waarnemer in de Cypriotische delegatie, de aanstaande uitnodiging van Palestijnse waarnemers en de verwachte komst naar de assemblee van de nieuwe Palestijnse president Abbas laat de assemblee zien een internationaal gespreksplatform van formaat te zijn. Deelt de regering die opvatting en zo ja, zou er dan niet gewerkt moeten worden aan betere voorzieningen voor zowel de assemblee als zodanig als de eigen nationale delegatie?

Er zit een discrepantie tussen de opstelling van parlementariërs in de assemblee en in hun nationale parlementen. De durf om in Straatsburg iets te beweren lijkt beduidend groter dan in het eigen nationale parlement. Daarom zou het goed zijn als de nationale parlementen meer zicht kregen op de opstelling en inbreng van de nationale delegaties. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een jaarlijks verantwoordingsdebat met de meest aangelegen Kamercommissies.

Ook is het denkbaar dat aan het jaarlijkse debat met de regering over de Staat van de Unie ook een onderdeel de Staat van de Raad van Europa wordt toegevoegd. Daarmee wordt ook aangegeven dat regering en parlement de titel Europa niet exclusief willen reserveren voor de Europese Unie maar het ook van belang vinden om tenminste één keer per jaar ook te spreken over de organisatie die 21 Europese lidstaten méér dan de Europese Unie telt. Wat denkt de regering van die suggestie?

Inbreng CDA-fractie – Russell:

De CDA-fractie complimenteert de regering met de behaalde resultaten van het Nederlands voorzitterschap van de Raad van Europa. Ondanks het feit dat de Derde Top van de Raad van Europa in eerste instantie niet was opgenomen in het programma van het voorzitterschap, zette de regering toch belangrijke stappen op weg naar deze Top.

Nu het voorzitterschap van de Raad van Europa is overgedragen zijn wij extra verheugd dat wij nu sinds 24 januari 2005 een Nederlandse voorzitter hebben van Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa; onze collega René Van der Linden. Wij wensen hem succes en alle goeds in het uitvoeren van deze belangrijke internationale taak.

In zijn acceptatiespeech heeft hij aangegeven dat de Assemblée nog in effectiviteit zou kunnen winnen door meer nadruk te leggen op kerntaken van de Raad van Europa en daarnaast heeft hij het belang van samenwerking met andere Europese organisaties, met name de Europese Unie benadrukt.

De CDA-fractie is het met hem eens dat de Europese Unie meer gebruik zou moeten maken van de kennis en ervaring die de Raad van Europa heeft op het gebied van mensenrechten en democratie, en dat het beter gebruik moet maken van de bestaande instrumenten van de Raad van Europa.

De Raad van Europa is Europa's oudste en meest gespreide organisatie. Het is een levendige organisatie met een bijzonder actieve Assemblée die

800 miljoen mensen en verschillende culturen vertegenwoordigt. De *corebusiness* van de Raad van Europa is democratie, mensenrechten, rechtsstaat en daarnaast cultuur en sociale cohesie. Dit zijn ook kernthema's waarvoor de Nederlandse regering zich zegt te gaan inzetten in Warschau. «Racisme en Vreemdelingenhaat» maken onderdeel uit van deze thema's. Helaas heeft dit onderwerp nog steeds niet aan belang ingeboet: etnische en religieuze spanningen doen zich momenteel voor in alle EU lidstaten. Sinds kort kunnen we de term «Londsdalejongeren» toevoegen aan onze woordenschat, om slechts één voorbeeld te noemen.... Dit zijn onderwerpen die op de prioriteitenlijst van de Raad van Europa moeten staan.

We moeten normen en waarden promoten, met name «respect» en «begrip». De Raad van Europa is onder meer een prachtig forum voor het voeren van een interculturele dialoog. Daar moet meer en effectiever gebruik van gemaakt worden.

In de brief van 29 maart¹ over voorbereidingen van de Derde Top van de Raad van Europa, staat dat er een coördinatiegroep in het leven is geroepen die zal werken aan een tijdens de Derde Top aan te nemen verklaring tot samenwerking tussen de OVSE, die meer «in het veld» werkt, en de Raad van Europa die zich meer bezig houdt met onder meer «standaard setting en het naleven van normen en waarden, op thema's die voor beide organisaties relevant zijn. Daarnaast wordt gemeld dat Nederland samen met andere EU-lidstaten een voorstel heeft gedaan om tijdens de Derde Top richtlijnen aan te nemen ten behoeve van het opstellen van een Memorandum of Understanding tussen de Raad en de EU. De inhoud daarvan blijft vooralsnog onduidelijk. Het zou mooi zijn als dit het begin is van meer samenwerking en coördinatie tussen deze verschillende Europese organisaties. Iedere organisatie zou slechts moeten doen waar het goed in is en krijgt zijn eigen plaats in Europa en in de wereld. Op deze manier hoeft er geen duplicatie te ontstaan. Een duplicatie die ook onwenselijk is. Het door de EU op te richten agentschap voor de grondrechten zou hier een goed voorbeeld van kunnen worden.

Bureau voor de Grondrechten

Het op te richten agentschap, het bureau voor de grondrechten dreigt inbreuk te maken op de *core business* van de Raad van Europa terwijl de regering er juist naar streeft zo veel mogelijk duplicatie te voorkomen tussen het werk van de Raad van Europa en andere instituties.² Nu wordt er juist méér duplicatie gecreëerd. De Raad van Europa heeft bovendien jarenlange ervaring en expertise in huis.

De regering heeft in haar brief van 1 februari toegezegd³ dat zij zich ervoor zal inzetten dat het Grondrechtenbureau zoveel mogelijk gebruik zal maken van de informatie, expertise, structuren en instrumenten van de Raad van Europa. De CDA-fractie vindt het voorkomen van «*zoveel mogelijk*» dubbel werk onvoldoende. Het Grondrechtenbureau moet «aanvullend» zijn aan de taken van de Raad van Europa en er zou derhalve geen enkele duplicatie mogen ontstaan.

Kan de Minister aangeven hoe de nauwe samenwerking tussen het Grondrechtenbureau en de Raad van Europa gegarandeerd wordt? De regering heeft overigens nog niet geantwoord op het verzoek van het CDA om de Eerste Kamer een nota over de agentschappen te sturen. Wanneer kunnen we die nota tegemoet zien?

Het bureau van de grondrechten wordt gecreëerd door het Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat uit te breiden tot een Grondrechtenbureau. Terecht hecht de regering grote waarde aan een effectief toezicht op de naleving van mensenrechten binnen de Unie.

¹ Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 29 maart 2005, kamerstuk 25 668 nr. 19.

² AIV advies «De Raad van Europa – minder en (nog) beter, oktober 2003, no. 33. Conclusies van dit advies zijn overgenomen door de regering: Kamerstukken 2003–2004, 28 810, nr. 3, Tweede Kamer, dd. 2 maart 2004.

³ Brief van Minister Bot en Staatssecretaris Nicolaï van 1 februari 2005/DMV/MR-05/011.

Toch heeft dit plan vanuit de Eerste Kamer geleid tot het stellen van vragen¹. Onder andere is de zorg geuit dat met de uitbreiding van het mandaat de huidige taken van het waarnemingscentrum zullen verwa- teren. Licht er inmiddels al een voorstel van de Europese Commissie waaruit blijkt dat het werkgebied van het waarnemingscentrum op het gebied van racisme en vreemdelingenhaat een belangrijke plaats in zal nemen in het mandaat van het grondrechtenbureau?

In de brief van 1 februari jl.² staat dat Nederland heeft gepleit voor een beperkt geografisch werkterrein voor het Grondrechtenbureau. De eerbiediging van mensenrechten is een belangrijk criterium voor toetreding tot de Europese Unie. Wat betekent dit «beperkte» werkterrein van het Grondrechtenbureau voor kandidaat-lidstaten? Vallen deze wel of niet onder het werkterrein van het grondrechtenbureau? De zelfde vraag rijst met betrekking tot activiteiten van EU instellingen buiten het EU grondgebied.

Prioriteiten Derde Top van de Raad van Europa

De Derde Top van de Raad van Europa 16 en 17 mei aanstaande is cruciaal voor de toekomst van de Raad van Europa. De toekomstige rol van de Raad wordt op deze top in Warschau besproken en de uitkomst van deze top moet een politieke missie zijn waar de Raad van Europa de komende jaren mee aan de slag kan. Een nieuwe koers wordt uitgezet. Een effectief en met name een gericht programma is nodig om de toekomst van de Raad van Europa veilig te stellen. Om dit te kunnen doen moeten er prioriteiten gesteld worden. De Raad van Europa is echter al van 14 commissies terug gegaan naar 10 commissies. Het gaat er nu vooral om, om in de werkwijze te vermijden dat er wordt uitgedijld.

Is de Minister bekend met aanbeveling 1693 (2005) van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, met daarin aanbevelingen voor de 3e Top-vergadering? Is de Minister voornemens deze punten over te nemen?

De Raad van Europa heeft een waarde die in geen enkel opzicht in verhouding staat met haar budget. De begroting van de Assemblee van de Raad van Europa, 15 miljoen Euro, vertegenwoordigt de waarde van slechts een paar kilometers autoweg of enkele minuten Europese Unie. Als we bezien wat daar tegenover staat is dat ongekend kostenefficiënt!

In uw brief van 29 maart, die overigens alleen aan de Tweede Kamer werd gestuurd, geeft de regering aan dat de meeste delegaties ervan overtuigd lijken te zijn dat het beter is een beperkt aantal activiteiten goed uit te voeren dan een groot aantal activiteiten minder goed, maar dat het probleem is gelegen in het feit dat de keuzes van prioriteiten door de lidstaten vaak verschillen. Kan de Minister aangeven of er intussen meer stroomlijning heeft plaatsgehad en kan hij tevens aangeven wat de grootste verschillen zijn?

De CDA-fractie hoort ook graag wie er namens de regering naar de Top in Warschau gaat.

De CDA-fractie complimenteert de regering met het realiseren van het plan een ambassadeur aan te stellen die de Europese Commissie vertegenwoordigt bij de Raad van Europa. Deze ambassadeur is echter niet resident in Straatsburg maar reist op en neer naar Brussel. Zou het niet mooi zijn om deze stap door te trekken met het aanstellen van een permanente vertegenwoordiger?

¹ Brief van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van 21 december 2004.

² Idem.

Onder Nederlands voorzitterschap is daarnaast overeenstemming bereikt over een hervormingspakket van het Europese Hof van de Rechten van de Mens: Protocol nummer 14 schept de mogelijkheid tot toetreding van de Europese Unie als organisatie tot het EVRM. Dit is ook opgenomen in de concept EU Grondwet. De toekomstige toetreding van de EU tot het EVRM is een fundamentele stap in de richting van meer samenwerking tussen de verschillende Europese instellingen. De CDA-fractie zou deze stap verwelkomen.

Het Europese Hof is één van de belangrijkste instituten ter wereld omdat burgers hier hun klachten kunnen deponeren en het Hof kan dan eventueel bepalen hoe aan de klager genoegdoening moet worden verstrekt. Dit instituut heeft veel invloed en is in sommige lidstaten één van de weinige instrumenten die effect hebben. De effectiviteit en de acceptatie van de uitspraken moet optimaal blijven. De CDA-fractie gaat ervan uit dat dit onderwerp ook volledig wordt meegenomen in de besprekingen in Warschau.

Inbreng VVD-fractie – Dees:

In het 56-jarig bestaan van de Raad van Europa is onze collega René van der Linden – na de liberaal Hans Koster – de tweede Nederlandse voorzitter van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa. De VVD-fractie feliciteert hem met zijn verkiezing en uitstekende start, die onder meer bestond uit het stimuleren van parlementaire inbreng voor de derde Top van de Raad van Europa op 16 en 17 mei a.s. te Warschau.

De inbreng van de VVD-fractie wil ik baseren op de constatering dat er na de tweede wereldoorlog in Europa een proliferatie van internationale verdragsorganisaties en daarbij behorende parlementen – zowel supranationaal als intergouvernementeel – heeft plaatsgevonden. Ik noem: de EU, Raad van Europa, WEU, NAVO, OVSE, Benelux en sinds kort de Euro-Mediterrane Raad. Soms hebben deze verdragsorganisaties zelf ook weer samenwerkingsverbanden, zoals b.v. het Beneluxparlement met de Baltic Assemblée en de Nordic Council. Voor de oprichting van de organisaties bestonden gegronde redenen en er is veel buitengewoon goed werk verricht.

De schaduwzijde van deze proliferatie is echter dat er twijfel kan zijn over de effectiviteit van het werk en over de doelmatigheid. Er is overlap, er zijn doublures.

Onzes inziens valt er veel te verbeteren, te beginnen op de derde Top van de Raad van Europa.

In dit verband wil ik de minister een vijftal recepten aanreiken:

1. Institutionele hervormingen
2. Concentratie op kerntaken
3. Voorkomen van doublures
4. Samenwerking
5. Deregulering en vermindering van regeldruk

Wat betreft mogelijke institutionele hervormingen is er feitelijk al begonnen: de overheveling van de functies van de West Europese Unie naar de Europese Unie.

Mijn fractiegenoot Hoekzema heeft eerder onze instemming met deze operatie betuigd onder de conditie dat er naast de supranationale parlementaire controle door het Europees Parlement voor wat betreft de intergouvernementele aspecten een parlementaire controle plaatsvindt door een interparlementair orgaan van nationale parlementariërs.

Naar onze mening zijn er vanwege de sterke verwevenheid van taken en functies ook goede argumenten te noemen voor een samengaan van

Raad van Europa en OVSE, al beseffen we dat de kans op realisatie wellicht klein is. Wel breng ik in herinnering dat dit bij de oprichting van de OVSE wel een optie is geweest.

Realistischer is het om in te zetten op een concentratie van kerntaken. De Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft daarover op 24 oktober 2003 een voortreffelijk advies uitgebracht, dat ook uitermate positief is ontvangen tijdens een debat in deze Kamer met de toenmalige minister de Hoop Scheffer. Wij hebben nooit begrepen waarom minister Bot in een schriftelijke reactie op dit advies zo negatief en terughoudend heeft gereageerd (2 maart 2004). Gelukkig is hij daarop in de voorbereiding op de derde Top teruggekomen.

De kerntaken op het gebied van mensenrechten, rechtsstaat, democratie en bescherming van nationale minderheden staan centraal. En terecht wordt daaraan toegevoegd – zoals door de VVD eerder bepleit – de bevordering van sociale cohesie.

Wij vinden het essentieel dat op de derde Top uitdrukkelijk wordt afgesproken en vastgelegd dat de Raad van Europa zich voortaan zal concentreren op deze kerntaken.

Leden van de Nederlandse delegatie in de parlementaire vergadering zetten zich ervoor in dat ook dit orgaan zich voortaan concentreert op de kerntaken. Terecht spreekt de AIV over de vele «hobby's en lobby's» die nu de agenda mede bepalen. Van de minister verwachten wij een krachtige inzet op dit punt. Als de afspraak inzake de concentratie op kerntaken niet wordt gemaakt, beschouwen wij de derde Top als mislukt.

Op het punt van voorkomen van doublures heeft ook onze fractie met verbazing kennis genomen van de beslissing van de Europese Unie om een eigen bureau voor de grondrechten op te richten en over de positieve opstelling van de minister op dit punt. Onzes inziens is dit een doublure van de uitstekende instrumenten en procedures die de Raad van Europa reeds heeft voor de 46 lidstaten, waaronder de 25 leden van de EU. In een brief van de betrokken Kamercommissie is een en ander uiteengezet – helaas vooralsnog zonder resultaat. Wil de minister dit onderwerp aan de orde stellen tijdens de Top?

Ook samenwerking tussen de verdragsorganisaties kan de effectiviteit en doelmatigheid ten goede komen. OVSE en Raad van Europa werken nu eindelijk samen op het gebied van verkiezingswaarnemingen. De samenwerking Europese Unie – Raad van Europa kan nog aanzienlijk verbeterd worden. Enkele wensen van onze kant zijn: toetreding van de EU tot conventies van de Raad van Europa opdat een Europees rechtstelsel effectief en doelmatig vorm wordt gegeven; optimale betrokkenheid van de Raad van Europa bij de ontwikkeling van EU-beleid inzake de nabuurlanden en het systematisch gebruik maken door de EU van de instrumenten en expertise van de Raad van Europa inzake de kerntaken.

Voorts: *nationaal* is er veel aandacht voor deregulering en vermindering van regeldruk.

Onzes inziens is er ook internationaal behoefte aan zo'n operatie. De AIV wijst er terecht op dat er alleen al in het kader van de Raad van Europa 194 Verdragen zijn en bepleit een doorlichtingoperatie.

Welke verdragen hebben nog wel en welke hebben geen toegevoegde waarde meer.

Wij dringen aan op zo'n exercitie.

Bij de derde Top zal het moeten gaan om duidelijke commitments en een helder politiek mandaat. De tweede Top was een mislukking omdat het

hieraan ontbrak, evenals aan financiële middelen voor de uitvoering van de afspraken. De Raad van Europa dient zich te concentreren op de kerntaken. De EU dient de expertise, instrumenten en mechanismen van de Raad van Europa te benutten. Gezien de uitstekende reputatie van de Raad van Europa bepleiten we dat de Nederlandse regering deze doelen met kracht nastreeft. Als de Raad van Europa er niet was geweest, had deze organisatie alsnog moeten worden uitgevonden.

Inbreng fractie ChristenUnie, mede namens SGP-fractie – Van Middelkoop:

Het simpele feit dat het mij nog nooit is vergund actief te participeren in de Assemblee van de Raad van Europa behoeft niet een verhindering te zijn over aangelegenheden betreffende deze belangrijke institutie onbekommerd het woord te voeren. Door enkele meer rechtstreekse ervaringen van de Raad heb ik de betekenis van de Raad leren inzien en waarderen. Toen jaren geleden mijn parlementaire pad kruiste met dat van het lot van de belangrijkste politieke gevangene van Azerbeidjaan bemerkte ik wat de Raad en zijn comités kunnen betekenen voor het lot van politieke gevangenen. Om een zeer lang verhaal kort te houden: enkele maanden geleden smaakten de heer Jurgens, die zich voor dezelfde zaak sterk had gemaakt in de Assemblee, en ik het genoeg om in dit huis deze voormalige politieke gevangene als vrij man te ontvangen en werden wij wat onwennig tegen zijn dankbare borst gedrukt. Mag ik van de gelegenheid gebruik maken om via de minister zijn ambtenaren te bedanken die eveneens volhardend aan zijn vrijlating en komst naar Nederland hebben gewerkt.

Vele jaren eerder ontdekte ik het bestaan en functioneren van het comité, dat op basis van het verdrag tegen marteling enkele malen rapporteerde over Koraalspecht, de toen zo geheten gevangenis op Curaçao, waar sprake was van schending van mensenrechten. Daar deed zich overigens wel de merkwaardige figuur voor dat het vele maanden kostte voordat inzage in het rapport kon worden verkregen, omdat de eerstverantwoordelijke autoriteit daarvoor toestemming moest geven en dat was binnen ons Koninkrijk voor die gevangenis de onwillige Antilliaanse minister van justitie. Het kwam tenslotte wel goed, maar ik blijf het een vreemde figuur vinden. Als ergens de openbaarheid niet moet worden geschuwd of afgeschermd dan toch wel als het gaat om het signaleren van schendingen van mensenrechten.

Ik heb mij bij de voorbereiding van dit debat afgevraagd of van deze Derde Top veel is te verwachten en of voor het houden ervan voldoende argumenten zijn. Van de daaruit voortvloeiende scepsis heb ik mij nog niet helemaal kunnen bevrijden, ook niet na het lezen van de brief over de voorbereidingen. Daaruit maak ik niet op dat er een bijzondere reden is of een te generen momentum voor ingrijpende veranderingen. Integendeel, mijn indruk is vooralsnog dat van deze Derde Top niet al te veel te verwachten valt. Het is aan de regering om mij van deze scepsis te bevrijden.

Op dit moment wordt gewerkt aan de tekst van een overkoepelende politieke Verklaring. Heeft de regering het vertrouwen dat daarin duidelijk de ambitie wordt neergelegd om de Raad meer te binden aan zijn kernactiviteiten? En als dat al het geval is waaruit blijkt dan vervolgens dat de Raad de komende jaren ook daadwerkelijk zal handelen conform deze vrome wensen? Kortom, is de agenda concreet genoeg en is er zicht op duidelijke resultaten?

De vraag naar de kernactiviteiten is door de AIV ook gesteld aan de Nederlandse leden van de Assemblee, mijn collega's dus. Mag ik van hen, in elk geval van de heer Van der Linden die er geen bezwaar tegen zal hebben wanneer ik zijn lidmaatschap van deze Kamer functioneel verbind met zijn voorzitterschap van de Assemblee, hoe zij zich voorstellen

effectief de Raad bij conventies, aanbevelingen en resoluties bij zijn eigen leest te houden. Het voornemen is prachtig, maar stem maar eens tegen een prachtige resolutie enkel en alleen omdat de Raad eigenlijk niet bevoegd is.

Aan de goede bedoelingen en inzet van de regering hoeft niet getwijfeld te worden. Dat was ook niet nodig toen wij in november 2003 hier debatteerden over het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Europa. Toen is gelukkig ook de knoop doorgemaakt die verhinderde dat het Kaderverdrag nationale minderheden door ons land kon worden geratificeerd. Daarmee kwam een einde aan een beschamend oponthoud. Nu zou men van dat Kaderverdrag kunnen zeggen dat het zich allereerst richtte op een problematiek waar de landen in Midden- en Oost-Europa meer mee worden geconfronteerd dan de landen in ons deel van Europa. In ons deel doet zich echter de aanpalende problematiek voor van de culturele minderheden en het integratievraagstuk. Ook dat vraagt o.m. om een rechtenbenadering. Ik mocht dankzij de gastvrijheid van Hare Majesteits ambassadeur in Parijs een half jaar geleden met een aantal collega's uit beide Kamers deelnemen aan een gedachtewisseling met Franse collega-parlementariërs over o.m. het integratievraagstuk. Dat was een onverwacht goed en inhoudsvol gesprek. Daaruit bleek bijvoorbeeld dat er reële verschillen waren tussen beide landen als het gaat om de wijze waarop het integratievraagstuk zich manifesteert en de politieke cultuur daarop antwoorden probeert te vinden. Denk bijvoorbeeld aan het verschil in aanpak van het beruchte hoofddoekje in Frankrijk respectievelijk Nederland. Die verschillen, hoe legitiem ook, vinden natuurlijk hun grens in de rechten van minderheden. Voorzover ik weet heeft de Raad van Europa tot op heden daaraan nog weinig aandacht aan gegeven, in elk geval niet met een resultaat vergelijkbaar met dat van het Kaderverdrag nationale minderheden. Aangezien het hier om een problematiek gaat die zonder meer tot de kernactiviteiten van de Raad mag worden gerekend wil ik vragen wat ter zake van de Raad in de toekomst mag worden verwacht. Daaraan vooraf gaat dan de vraag of dit ook een agendapunt is op de Derde Top.

Ik voeg daar onmiddellijk een vraag aan toe. Het is een vraag die misschien niet zo snel bij mijn collega's die Straatsburg frequenteren zal opkomen. Het betreft de tijdige nationale parlementaire betrokkenheid bij de voorbereiding van belangrijke nieuwe conventies. Wanneer het gaat om bijvoorbeeld teksten met een verdragskarakter binnen de Europese Unie is er sinds een jaar of tien een goede praktijk gegroeid om de Staten-Generaal tijdig te informeren over en dus te betrekken bij nieuwe teksten. De voordelen daarvan zijn evident en behoef ik nu niet te releveren. Ik zou dat ook willen aanbevelen wanneer het gaat om conceptteksten van conventies van de Raad van Europa, waarvan verwacht mag worden dat ze van betekenis zijn voor onze rechtsorde. Een mogelijke conventie over de rechten van culturele minderheden is een duidelijk voorbeeld.

De Raad van Europa kan in de nabije toekomst wellicht ook van betekenis zijn op het terrein van de bestrijding van het terrorisme. Echter, niet als extra instrument in de strijd tegen het terrorisme, maar als bewaker van fundamentele rechten, die door die strijd bedreigd zouden kunnen worden. Zo geformuleerd, wordt de Raad dan een instelling om ons tegen onszelf in bescherming te nemen. Ik zou dat interessant vinden en zeker politieke aandacht waard. De ministers van BZK en Justitie zijn nu toch niet in de buurt, zodat ik durf te rekenen op een positieve reactie van deze minister.

Ook de samenwerking met aanpalende instituties als de EU en de OVSE staan geagendeerd. Dat lijkt me ook gewenst. Met de OVSE wordt een verklaring over samenwerking opgesteld. De vraag is evenwel of instituties bereid zijn overlappende activiteiten te schrappen. Waarom moeten bijvoorbeeld al deze instellingen zich bezighouden met

verkiezingswaarneming. Wat is erop tegen daar de OVSE met ODHIR als specialist voor aan te wijzen? Of is dit een te vermetele vraag?

Veel belangrijker is de zich verder ontwikkelende relatie met de Europese Unie. Mocht de Grondwet voor Europa worden aanvaard en dus ook het daarin opgenomen Handvest voor de rechten van de mens dan verwacht ik dat de Unie de Raad juist op het terrein van zijn kernactiviteiten zal gaan overschaduwen. Ik maak me daar weinig illusies over. De Raad zal elke competitie met de Unie verliezen, want het verwerven van macht en prestige in de Unie is een bijna autonome kracht in en van de Unie. Dit is een reële bedreiging van de Raad van Europa. Ook dreigt natuurlijk een soort opdeling van de rechtsgemeenschap die de Raad belichaamt tussen die lidstaten die lid zijn van de Unie en de andere.

In zijn brief van 1 februari gaat de minister in op de beduchtheid over het al dan niet begrensde karakter van het werkteerrein van het EU-Grondrechtenbureau. Geruststellend is dat antwoord bepaald niet. Enerzijds zegt de minister dat het inhoudelijke werkteerrein van het Grondrechtenbureau alle mensenrechten omvat en dat het bureau een onafhankelijke status krijgt. Hou het bureau dan maar eens tegen als het imperialistische ambities gaat tonen. Evenmin geruststellend is de bezwering van de regering dat het Grondrechtenbureau zoveel mogelijk gebruik zal gaan maken van de informatie, expertise, structuren en instrumenten van de Raad van Europa. Om redenen van efficiëntie is dit verstandig, maar het gevaar van EU-dominantie is daarmee levensgroot is het huis van de Raad gehaald. Het is in dit debat overigens interessant en ook gepermitteerd om te vragen wat de regering bij de toetreding van de EU tot het EVRM vanuit de Raad gezien belangrijk acht. Volgens de toelichting bij het Grondwettelijk Verdrag zal de Unie vermoedelijk de bevoegdheid krijgen om op grond van artikel 33 EVRM een statenklacht in te dienen. Is dat nu verstandig? Het zal dan nog nauwelijks denkbaar zijn dat een EU-lidstaat zelfstandig van de artikel 33-competentie gebruik zal maken. Dat wil zeggen dat het een potentieel machtig instrument wordt in handen van de Unie, die de Raad van Europa dan sterk zal domineren. Stel je maar eens een statenklacht voor van de Unie tegen Rusland.

Een ander effect is dat voorbehouden van lidstaten hun betekenis verliezen bij toetreding van de Unie tot het EVRM, behalve dan wanneer de Unie die voorbehouden bij het toetredingsverdrag overneemt. Een feitelijke vraag is wat dit voor Nederland betekent. Een politieke en juridische vraag is waarom de lidstaten of ook de Raad dit dictaat van dat koekoeksjong zouden moeten accepteren. Ik kan, na kennisneming van het Grondwettelijk Verdrag, moeilijk tot een andere conclusie komen dan dat de Unie na toetreding de Raad van Europa zodanig zal kunnen overschaduwen dat haar de adem dreigt te worden afgeknepen.

Wat mag terzake worden verwacht van het Memorandum of Understanding tussen de Raad en de Unie, dat op de agenda van de Derde Top staat? Wat is de inzet van de Nederlandse regering?

Mag er van deze Top ook iets verwacht worden op het terrein van de institutionele orde. In eerder genoemd debat wees minister De Hoop Scheffer op problemen die samenhangen met de consensusbesluitvorming. Hij wees erop dat al eens is geprobeerd daar wat vanaf te komen, tevergeefs, en zegde toe opnieuw een poging te wagen. Mag ik nu vragen of, en zo ja hoe, deze minister die toezegging gestand zal doen.

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

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 terzake¹ 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 aange-merkt, 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.

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.

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

De fractie van de SP informeert naar de verwachtingen ten aanzien van de inhoud en de resultaten van de Derde Top. De VVD lijkt stellig 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.¹ 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 toezichhoudende 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 historische 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 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

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 668, nr. 19.

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 staats-hoofd. 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 werklast 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 Assemblée

De fractie van de PvdA pleit voor versterking van de positie van de Parlementaire Assemblée. De wens daartoe zal in eerste instantie van de Assemblée zelf moeten uitgaan. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat de Assemblée 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 Assemblée nog beschikt om haar bevoegdheden ten volle te benutten. Zo weet de Assemblée 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 Assemblée, zonder dat dit tot reacties van de Assemblée leidt. Verder komt het weinig voor dat de Assemblée 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 Assemblee¹, die ik u spoedigst hoop toe te zenden.

Informereren 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.

De minister van Buitenlandse Zaken,
Dr. B. R. Bot

¹ De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, No. 40, februari 2005.