

IOB Evaluatie

De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa

Vijfjaar Top van Warschau

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	5
Voorwoord	7
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	9
1 Inleiding	9
2 Hoofdbevindingen	10
3 Aandachtspunten	13
1 Inleiding	16
1.1 Aanleiding	17
1.2 Raad van Europa	17
1.3 Top van Warschau	20
1.4 Onderzoeksopzet	21
1.5 Indeling van het rapport	23
2 Het Nederlandse beleid	24
2.1 Concentratie op de kerntaken	25
2.2 Inzet van financiële middelen	27
2.3 Appreciatie	30
3 Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid	32
3.1 Motivering voor de rol van de rijksoverheid	33
3.2 De rol van de rijksoverheid	33
3.3 De rol van lokale overheden, parlementariërs en niet-gouvernementele organisaties	37
3.4 Appreciatie van de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken	38
4 Europees Hof voor de Rechten van de Mens	40
4.1 Problematiek	41
4.2 Beleid	43
4.3 Inzet van instrumenten en uitkomst	44
4.4 Appreciatie	50
5 Samenwerking tussen de RvE en de EU en tussen de RvE en de OVSE	52
5.1 Problematiek	53
5.2 Beleid	57
5.3 Inzet van instrumenten en uitkomst	59
5.4 Appreciatie	63

6	Rechten van vrouwen, kinderen en LHBT	64
6.1	Geweld tegen vrouwen	65
6.2	Seksuele exploitatie en seksueel misbruik van kinderen	68
6.3	Rechten van LHBT	71
6.4	Appreciatie	77
	Bijlagen	78
Bijlage 1	Over IOB	79
Bijlage 2	Terms of reference	80
Bijlage 3	Summary of the key findings	90
Bijlage 4	Geïnterviewde personen	95
Bijlage 5	Geraadpleegde literatuur	98

Lijst van afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAVV	Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken
CD	Steering Committee
CDDH	Steering Committee for Human Rights
CDEG	Steering Committee for Equality between Women and Men
CM	Committee of Ministers
CMDH	Human Rights meeting of the Committee of Ministers
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DH-GDR	Committee of Experts on the Reform of the Court
DH-S-GDR	Reflection Group on the Reform of the Court
DJZ	Directie Juridische Zaken
DMH	Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Humanitaire hulp
DWM	Directie West- en Midden-Europa
ECRI	Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EK	Eerste Kamer
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
GR	Groupe Rapporteur
GRA	Grondrechtenagentschap
HDPO	Hoofd Directie Personeel en Organisatie
LHBT	Lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders
MATRA	Maatschappelijke transformatie (programma)
MDG	Millennium development goal
MoU	Memorandum of Understanding
MRC	Commissaris voor de Rechten van de Mens
MvT	Memorie van Toelichting
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PACE	Parliamentary Assembly Council of Europe
PV	Permanente Vertegenwoordiging
Raio	Rechterlijk ambtenaar in opleiding
RvE	Raad van Europa
SG	Secretaris-generaal
TK	Tweede Kamer

Lijst van afkortingen

VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Voorwoord

Op de Top van Warschau in 2005 besloten de lidstaten van de Raad van Europa (RvE) tot een herdefiniëring van de taken van de organisatie. De wens tot helderheid over het doel en de taakopvatting van de RvE was een noodzakelijke stap in het licht van grote veranderingen in de Europese architectuur.

De destructie van het morele landschap tijdens de Tweede Wereldoorlog spoorde de aangeslagen landen aan in de periode daarna alles in het werk te stellen om een vreedzaam Europa te creëren. Daartoe werd de Raad van Europa opgericht. Het formuleren van de rechten voor de mens en de waarborgen voor een democratische rechtsstaat is gegrond in de wil vrede, veiligheid en respect te garanderen. Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) is daarvan bij uitstek de juridische vertaling. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is opgericht om er op toe te zien dat de autoriteiten van de lidstaten de gezamenlijke normen, neergelegd in het EVRM, op de juiste wijze interpreteren en toepassen.

‘Maar waarden zijn nooit een veilig bezit. Ze zijn een opdracht. Een voortdurende aansporing tot actie.’¹ De bevordering van een hechte Europese waardengemeenschap vormt dan ook sinds de Top van Warschau één van de doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid. Deze beleidsdoorlichting belicht de Nederlandse inspanningen binnen de Raad van Europa om deze doelstelling te verwezenlijken.

171

Een prangend probleem in Europa is de absorptiecapaciteit van het Hof. De grenzen van deze capaciteit zijn al sinds jaren ruimschoots overschreden en dat brengt de bewaker van de waardengemeenschap aan het wankelen. En dat niet alleen. In sommige lidstaten begint de wind van het vanzelfsprekend vertrouwen in het Hof te draaien en laait de discussie op of het Hof niet te ver gaat in zijn uitspraken. Volgens sommige critici zou 's Hof's dynamische interpretatie van de mensenrechten de nationale beleidsvrijheid te sterk aan banden leggen.

De beleidsdoorlichting mengt zich niet in deze publieke discussie. Het rapport behandelt wel de Nederlandse inspanningen om de werklast van het Hof te verminderen. Daarnaast vormen de samenwerking van de RvE met andere Europese organisaties, de rechten van vrouwen en kinderen en de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT) onderwerp van onderzoek.

De Inspectie voor Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft de beleidsdoorlichting uitgevoerd en formuleert op basis van de belangrijkste bevindingen een aantal aandachtspunten, dat richting kan geven aan het beleid met betrekking tot de RvE.

Het evaluatieteam voor deze studie bestond uit IOB-inspecteur Marijke Stegeman, hoofd-

¹ Toenmalig minister president Jan Peter Balkenende in zijn speech op de Top van Warschau, 17 mei 2005.

derzoeker Rick Lawson (Universiteit Leiden) en IOB-onderzoeksmedewerker Cheshta Panday. Senior onderzoeker IOB Bas Limonard trad op als interne meelezer. Een referentiegroep onder voorzitterschap van plv. directeur IOB Henri Jorritsma heeft het onderzoek begeleid. Hierin hadden zitting: Ellen Berends (PV Straatsburg), Margriet Vonno, Janette Verrijzer, Thomas Zandstra en Roeland Böcker (ministerie van Buitenlandse Zaken), Martin Kuijer (ministerie van Veiligheid en Justitie), Pieter van Dijk (Raad van State, op persoonlijke titel) en Björn van Roozendaal (COC Nederland).

De leden van de referentiegroep en de meelezers hebben waardevol commentaar geleverd op eerdere versies van dit evaluatierapport, waarvoor IOB hen erkentelijk is.

Dank gaat ook uit naar degenen die als respondent hebben meegewerkt aan deze beleidsdoorlichting. De namen staan vermeld in bijlage 4.

IOB is eindverantwoordelijke voor de inhoud van deze beleidsdoorlichting.

Prof. dr. Ruerd Ruben

Directeur

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

1 Inleiding

Nederland zet zich binnen de Raad van Europa (RvE) in om bij te dragen aan het verwezenlijken van 'een hechtere Europese waardengemeenschap', een van de operationele doelstellingen van het buitenlandbeleid. De Raad van Europa is een intergouvernementele organisatie van 47 landen die zich bezighoudt met normstelling, toezicht op de naleving van de normen en assistentie bij de implementatie van de normen. In 2005 zijn staatshoofden en regeringsleiders van de RvE in Warschau overeengekomen dat de organisatie zich daarbij vooral zou moeten richten op haar kerntaken: mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Voorts zijn afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de RvE en de Europese Unie (EU) en tussen de RvE en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

Deze beleidsdoorlichting gaat over de inzet van Nederland, in het bijzonder die van het ministerie van Buitenlandse zaken, binnen de RvE. Het doel van de beleidsdoorlichting is tweeledig: inzicht verschaffen in en verantwoording afleggen over de inspanningen van Nederland die tot doel hebben een hechtere Europese waardengemeenschap te bewerkstelligen; en daaruit mogelijk lessen trekken voor toekomstige inspanningen op dit gebied. De onderzoeksvragen volgen het stramien van een beleidsdoorlichting en hebben betrekking op de problematiek, de rol van de rijksoverheid, de nadere uitwerking van de operationele doelstelling en de inzet van instrumenten en de effecten daarvan.

| 9 |

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) staat centraal in de beleidsdoorlichting en het onderzoek is beperkt tot de voor BZ prioritaire dossiers binnen de RvE: de concentratie op de kerntaken, de vermindering van de werklast van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), de samenwerking tussen de RvE en de EU en tussen de RvE en de OVSE en de bescherming van de rechten van vrouwen en kinderen, alsmede van lesbiennes, homo's, biseksuelen en transgenders (LHBT). Dit laat onverlet dat overige ministeries, in het bijzonder het ministerie van Veiligheid en Justitie, eveneens nauw betrokken zijn bij de Nederlandse inzet binnen de RvE op deze dossiers. Hun rol komt summier ter sprake. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de coördinatie met de overige ministeries op het geëvalueerde terrein.

De beleidsdoorlichting bestrijkt de periode juni 2004 tot juni 2010. Bij enkele dossiers is de periode opgerekt tot mei 2011. Het betreft de uitkomst van onderhandelingen die onderwerp van onderzoek waren. Het publieke en politieke debat over het EHRM en de RvE van na juni 2010 blijft buiten beschouwing. Dossierstudie en interviews vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling.

Hieronder staan de hoofdbevindingen van het onderzoek, gevolgd door een samenvattende conclusie over de relevantie, coherentie en de effectiviteit van de Nederlandse inzet binnen de Raad van Europa. De volgorde van de hoofdbevindingen is ingegeven door de verhaal-

trant, van beleid naar uitvoering, en niet door het gewicht van de bevindingen. Een aantal uit de hoofdbevindingen voortvloeiende aandachtspunten vormt de afsluiting van dit overzicht.

2 Hoofdbevindingen

Visie op de plaats van de Raad van Europa binnen de Europese architectuur

De EU, de RvE en de OVSE hebben een deels overlappend mandaat en een deels overlappend lidmaatschap. Dit brengt het risico van duplicatie met zich mee en kan leiden tot het hanteren van normen en maatstaven die niet met elkaar in overeenstemming zijn. Van de drie organisaties heeft de EU veruit de grootste invloed op de wet- en regelgeving in de lidstaten en op de implementatie daarvan, al speelt de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (dat onder de RvE ressorteert) een aanzienlijke rol in de Nederlandse wet- en regelgeving en rechtspraak. Ook zijn de financiële middelen van de Unie vele malen groter dan die van beide andere organisaties. Veranderingen in Europa, zoals de uitbreiding van de EU, het verdrag van Lissabon en de voorziene toetreding van de EU tot het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), hebben er toe geleid dat het belang van de EU binnen Europa is toegenomen. Dit heeft gevolgen gehad voor de rol en de positie van de RvE en de OVSE. Het Nederlandse beleid benadrukt de noodzaak tot samenwerking en het vermijden van duplicatie. Daarbij zouden de EU en de OVSE gebruik moeten maken van de expertise van de RvE op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. In het beleid ontbreekt het echter aan een geactualiseerde visie op de Europese architectuur, waarbij de rol en de positie van en de samenhang tussen de verschillende organisaties in kaart zijn gebracht. Dit brengt met zich mee dat er geen strategie is waarin staat waarom een bepaald forum geschikt wordt geacht voor het realiseren van een beleidsintentie.

| 10 |

Visie op de rol van de Raad van Europa

In de aanloop naar de Top van Warschau en in de periode daarna wordt de RvE in beleidsdocumenten aangemerkt als belangrijk forum voor mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Dit zijn de kerntaken van de RvE en er wordt binnen het beleid consistent gewezen op de noodzaak tot concentratie op deze kerntaken. De vermindering van de werklast van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens valt onder de kerntaken en vormt een topprioriteit binnen het beleid.

Tegelijkertijd vindt Nederland dat de RvE een belangrijk platform voor dialoog is, met name met de landen die niet bij de EU behoren en ook niet op afzienbare termijn zullen toetreden. Toen deze landen lid werden van de RvE, hebben zij zich verplicht de mensenrechten te respecteren en hervormingen in de staatsinrichting door te voeren, maar de praktijk spoort hier niet altijd mee. Het zijn juist deze landen die een veel ruimere opvatting hebben over het begrip kerntaken dan Nederland. Zij scharen daaronder een diversiteit aan onderwerpen die in hun visie voorwaardenscheppend zijn voor de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Dat er een spanningsveld bestaat tussen de kerntaken en de platformfunctie wordt erkend en het streven is een goede balans te vinden. Maar het beleid

is vaag over het realiseren van deze balans en het maken van keuzes als dit niet mogelijk blijkt.

De Raad van Europa binnen de mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid

De mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid gaat summier in op de kerntaken van de RvE en op de werklast van het EHRM. Daarnaast komt de RvE alleen ter sprake als kanaal van uitvoering bij de bevordering en bescherming van de rechten van LHBT, één van de zes prioritaire thema's in de strategie.² De betekenis van de RvE met betrekking tot de overige thema's, zoals de campagnes ter bevordering van de rechten van vrouwen en kinderen en de opstelling van verdragen hierover, blijft onvermeld.

De Raad van Europa binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken

De Raad van Europa wordt aangemerkt als belangrijk forum voor mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, maar dit is in de periode van evaluatie niet vertaald in een grote mate van politieke betrokkenheid bij de RvE. Ook het feit dat de omvang van het RvE-cluster binnen BZ beperkt is in relatie tot het aantal vergaderingen in de RvE, spoort niet met het belang dat de RvE op papier wordt toegekend. Deze beperkte capaciteit brengt met zich mee dat de instructies voor de inzet binnen de RvE vaak een algemeen karakter dragen. Het is niet altijd mogelijk te reconstrueren hoe instructies tot stand zijn gekomen.

| 11 |

Het ontbreken van een geactualiseerde overkoepelende visie op de Europese architectuur wordt weerspiegeld in de verdeling van dossiers inzake de diverse Europese organisaties over de verschillende BZ-directies. De EU, de RvE, de OVSE en het mensenrechtenbeleid zijn elk bij een andere directie belegd. Bij de opstelling van de instructies voor de inzet binnen de RvE ontbreekt het soms aan een tijdige afstemming met de relevante BZ-directies en de overige betrokken ministeries.

Inzet voor het behoud van het budget en voor de prioritering van de kerntaken

Nederland heeft een reële groei van het RvE-budget bepleit, maar dit is niet gerealiseerd. Wel is gerealiseerd dat er jaarlijks een inflatiecorrectie wordt toegepast op het budget (reële nulgroei). Nederland heeft zich ingezet voor het vrijmaken van meer middelen voor de kerntaken. Dit is deels geslaagd. Het EHRM-budget is fors toegenomen in de periode van evaluatie. Binnen het budget voor het 'programma van activiteiten' is er daarentegen geen verschuiving ten gunste van de kerntaken geweest.

Inzet voor de vermindering van de werklast van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het EHRM is structureel overbelast en dit belemmert het functioneren van het Hof. De vermindering van de werklast is gedurende de evaluatieperiode consistent een prioriteit geweest in het Nederlandse beleid met betrekking tot de RvE. Dit beleid is vertaald in initiatieven tot of steun voor voorstellen tot beperking van het aantal zaken dat aan het Hof

² Het betreft de MR-strategie van 2007. De prioritaire thema's zijn: doodstraf; marteling; mensenrechten en religie; vrouwenrechten; kinderrechten; en rechten van homoseksuelen. De strekking van deze bevinding geldt ook voor de in 2011 geactualiseerde MR-strategie, zij het dat het aantal prioriteiten is verminderd en dat de visie op het Hof is gewijzigd.

wordt voorgelegd, de vereenvoudiging van procedures en de tenuitvoerlegging van arresten. Nederland speelde daarbij te midden van andere actoren een vooraanstaande rol. De uitkomst correspondeert ten dele met de inzet. Een aantal procedurele maatregelen is doorgevoerd, maar deze zijn hooguit afdoende om de werkvoorraad van het Hof minder te doen toenemen, niet om de achterstand weg te werken.

Inzet voor de samenwerking tussen de Raad van Europa en de Europese Unie

Nederland heeft bepleit dat de EU gebruik zou moeten maken van de expertise van de RvE om overlap in werkzaamheden en het hanteren van tegenstrijdige normen en maatstaven te vermijden. De visie achter deze inzet is dat de RvE bij uitstek deskundig is op het terrein van de mensenrechten, democratie en rechtsstaat en dat de RvE niet ondergesneeuwd mag raken door de toenemende invloed van de EU binnen Europa. De inzet heeft er toe bijgedragen dat het mandaat van de RvE en van het grondrechtenbureau van de EU geen overlap vertonen. Een bijkomend gevolg is dat het grondrechtenbureau zich niet bezighoudt met monitoring. Het beschikt dus niet over een instrument waarmee de EU-lidstaten elkaar kunnen wijzen op tekortkomingen in de naleving van de mensenrechten.

Inzet voor de samenwerking tussen de Raad van Europa en de OVSE

In algemene termen vindt Nederland dat de OVSE gebruik zou moeten maken van de expertise van de RvE en dat de RvE gebruik zou moeten maken van de grotere veldpresentie van de OVSE. Het samenwerkingsdossier krijgt echter weinig aandacht, ook al heeft Nederland in het begin van de periode van evaluatie succesvol gepleit voor een politieke betrokkenheid van de zijde van de RvE-landen bij de vier samenwerkingsdossiers. Het samenwerkingsproces verloopt traag.

Inzet voor de rechten van vrouwen en kinderen

In de periode van evaluatie is het verdrag inzake seksueel misbruik van kinderen aanvaard. Voorts is onderhandeld over een tekst voor een verdrag inzake geweld tegen vrouwen, inclusief huiselijk geweld. De tekst van dit verdrag is vastgesteld en het verdrag staat per 11 mei 2011 open voor ondertekening. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft onderhandeld over de tekst van deze verdragen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken had een coördinerende rol bij de opstelling van de instructies voor de onderhandelingen. Nederland heeft professioneel en constructief onderhandeld. De teksten corresponderen in grote lijnen met de Nederlandse inzet.

Inzet voor de rechten van lesbiennes, homo's, biseksuelen en transgenders

Dit dossier vormt een duidelijke niche binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid en de RvE is een belangrijk kanaal van uitvoering. In de periode van evaluatie is onderhandeld over een aanbeveling (*soft law*) inzake de rechten van LHBT. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) namen deel aan de onderhandelingen. Nederland heeft tijdens de eindfase van de onderhandelingen, toen deze niet meer op technisch maar op politiek niveau plaatsvonden, een prominente en constructieve rol gespeeld. De inzet was tot een tekst te komen die voor iedereen aanvaardbaar zou zijn, ook al vergde dit compromissen met betrekking tot de inhoud van de aanbeveling. De gewenste uitkomst is gerealiseerd: de aanbeveling is bij algemene stemmen aanvaard.

Nederland heeft een LHBT-deskundige gedetacheerd bij de RvE, die werkzaam is op het bureau van de mensenrechtencommissaris. De detachering heeft er toe bijgedragen dat het LHBT-dossier meer aandacht heeft gekregen binnen de RvE. Maar het thema is nog niet, zoals wel is beoogd, structureel verankerd binnen de RvE. Er bestaat geen monitoring mechanisme voor de bescherming van de rechten van LHBT.

Nederland heeft schendingen van de mensenrechten van LHBT ook op andere wijze aan de orde gesteld. Tijdens bilaterale bezoeken aan Rusland vormen de rechten van LHBT onderwerp van gesprek. Voorts financiert Nederland (OCW) samen met andere landen een onderzoek naar homofobie, transgenderfobie en discriminatie op basis van seksuele oriëntatie of genderidentiteit in RvE-landen. Daarnaast is er financiële steun voor het maatschappelijk middenveld ten behoeve van lobbyactiviteiten en voor projecten ter bescherming van de rechten van LHBT.

Relevantie, coherentie en doelgerichtheid

De Raad van Europa vormt een relevant forum voor het uitdragen van Europese waarden. Nederland gebruikt de RvE als platform voor dialoog om overeenstemming te bereiken over gezamenlijke doelen op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat, maar een geactualiseerde visie op de rol van de RvE te midden van andere Europese organisaties ontbreekt.

| 13 |

Bij de uitvoering van het beleid is er op twee dossiers, de vermindering van de werklast van het Hof en de bevordering van de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders, aantoonbaar sprake van coherentie tussen de ingezette instrumenten. Bilaterale inspanningen complementeren de inspanningen binnen de RvE. Bij de overige onderzochte dossiers is dit niet evident, hoewel er zeker geen sprake is van incoherent beleid.

Nederland combineert bij de inzet binnen de Raad van Europa een pragmatische en doelgerichte houding. De uitkomst van de inspanningen spoort in de meeste gevallen goeddeels met de beoogde uitkomst. Het is plausibel te veronderstellen dat de Nederlandse inzet een bijdrage aan de uitkomst heeft geleverd.

3 Aandachtspunten

Visie op de Europese architectuur en de plaats van de Raad van Europa daarin.

Veranderingen in Europa en de hervormingsagenda van de in 2010 aangetreden secretaris-generaal van de RvE nopen tot een analyse van de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de positie van de RvE binnen de Europese architectuur. Een dergelijke analyse kan uitmonden in de actualisering van de visie op de rol van de Raad van Europa te midden van andere relevante Europese organisaties en een daaruit voortvloeiende strategie voor de inzet binnen de verschillende organisaties. Daarbij kan ook worden geëxpliciteerd in hoeverre het belang van de RvE als platform voor dialoog al dan niet secundair is aan de kerntaken.

Eenheid van beleid

Het aanmerken van de Raad van Europa als essentieel forum voor de bevordering en bescherming van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, impliceert een belangrijke rol voor de Raad van Europa als kanaal van uitvoering binnen de mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid.

De Raad van Europa binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken

De versnippering van de dossiers inzake de Europese organisaties en het mensenrechtenbeleid over diverse directies vereist tijdige afstemming van de Nederlandse inzet binnen de Raad van Europa. Dit bevordert de coherentie van het buitenlandbeleid. Tijdige afstemming met overige relevante ministeries bevordert de coherentie tussen het binnenlands beleid, voor zover dit ingegeven is door besluitvorming binnen de RvE, en het buitenlands beleid. Een adequate verslaglegging van de totstandkoming van instructies en van de Nederlandse inbreng in RvE-vergaderingen op de punten van de instructies verhoogt de transparantie van de beleidsuitvoering.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

De overbelasting van het Hof is een symptoom van een veel groter probleem: teveel (vaak ongefundeerde) klachten, maar ook tekortkomingen in de implementatie van het EVRM in een aantal lidstaten en een soms gebrekkige naleving van arresten. De Nederlandse inbreng zal zich op al deze facetten moeten blijven richten en zich niet tot een enkel aspect dienen te beperken. De tot nu toe overeengekomen procedurele maatregelen ter hervorming van het Hof, die voor een deel pas kort geleden in werking zijn getreden, lijken niet afdoende om de achterstanden in te lopen. Aandacht voor preventie, zoals diplomatieke inzet voor of ondersteuning van de aanpassing van wetgeving, draagt bij aan de vermindering van het aantal nieuwe zaken.

De rechten van vrouwen en kinderen

De rol van de Raad van Europa bij de normstelling met betrekking tot de rechten van vrouwen en kinderen vormt een wezenlijke aanvulling op die van de Verenigde Naties (VN). Dit zou meer aandacht kunnen krijgen in het mensenrechtenbeleid.

De rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders

De bevordering en bescherming van de rechten van LHBT is een duidelijke niche binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid en bij de inzet binnen de RvE. Structurele aandacht voor het thema binnen de RvE blijft een punt van zorg. Handhaving van de aandacht voor dit thema geeft Nederland een meerwaarde bij de bescherming van de rechten van LHBT en voor de verankering van het thema binnen de RvE.

1

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft beknopte achtergrondinformatie over de aanleiding voor het onderzoek, over de Raad van Europa, over de Top van Warschau en over de onderzoeksopzet.

1.1 Aanleiding

De beleidsdoorlichting ‘Vijf jaar Top van Warschau’ heeft betrekking op de operationele doelstelling 3.5 uit de Memorie van Toelichting (MvT) bij de begroting 2010 van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), die luidt: ‘Een hechtere Europese waardengemeenschap’. Deze doelstelling, die in woorden van dezelfde strekking ook in voorgaande jaren in de MvT stond, is nooit geëvalueerd. Iedere operationele doelstelling dient periodiek te worden doorgelicht (rijksregeling prestatie- en evaluatieonderzoek, 2006); daarom is de voorliggende beleidsdoorlichting opgenomen in de evaluatieprogrammering van de MvT 2010 van BZ.

1.2 Raad van Europa

De Raad van Europa (RvE) is een regionale intergouvernementele organisatie, die in 1949 door tien landen, waaronder Nederland, is opgericht. Met de oprichting werd beoogd te komen tot een hechtere verankering van de naoorlogse democratische staatsinrichting van de deelnemende staten om daarmee nieuwe vormen van totalitarisme en oorlog in Europa geen tweede kans te geven.³ Het oprichtingsstatuut stelt dat het doel van de organisatie is meer eenheid onder de leden te bewerkstelligen teneinde de idealen en principes die hun cultureel erfdeel vormen te verwezenlijken en tot grotere economische en sociale vooruitgang te komen. Het werkterrein betreft economische, sociale, culturele, wetenschappelijke, juridische en bestuurlijke aangelegenheden. De RvE heeft diverse functies:

- Normstelling, in de vorm van bindende verdragen en niet bindende teksten (*soft law*).
- Toezicht op de uitvoering van de normen.
- Assistentie bij de implementatie van de normen.
- Platform voor politieke discussie.
- Democratisch forum.

Aanvankelijk bestond de RvE uitsluitend uit parlementaire democratieën in West- en Zuid-Europa, die zich als waardengemeenschap duidelijk onderscheidden van landen in de invloedssfeer van de toenmalige Sovjet Unie. Na 1989 veranderde dit. In de jaren negentig kwamen er achttien landen bij, op één uitzondering na alle voormalige Oostbloklanden. Er werd een *better in than out* benadering gevolgd met als achterliggende gedachte dat de bevordering van tolerantie en wederzijds respect in Europa meer gebaat zou zijn bij dialoog dan bij isolatie.⁴ Elk van de nieuwe lidstaten aanvaardde bij toetreding een omvangrijk pakket van *obligations and commitments*, waarbij zij zich verplichtten om binnen gestelde

³ Informatie is ontleend aan Royer, 2009; AIV 2003: 7-11; en Sepulveda et al. 2004: 125-143.

⁴ Jordan 2003: 662. Harvey 2006: 19-124.

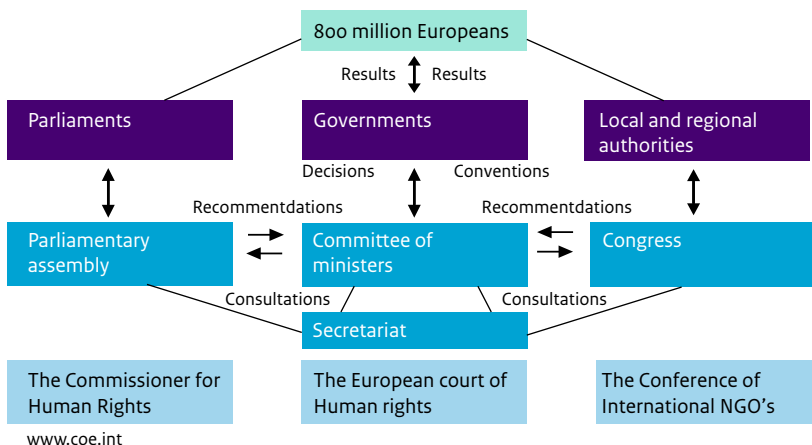
termijnen toe te treden tot verschillende RvE-verdragen en hervormingen van de staatsinrichting door te voeren. Momenteel telt de RvE 47 landen, die kunnen worden onderscheiden in de lidstaten van de Europese Unie (EU), landen die daar sterk mee verwant zijn (Noorwegen, Zwitserland, IJsland, enkele ministaten), landen waarvan voorzien is dat zij tot de EU zullen toetreden en landen waarvan toetreding tot de Unie niet in het verschiet ligt, in ieder geval niet op de middenlange termijn.

De RvE kent 209 verdragen en additionele protocollen bij deze verdragen, waarvan het overgrote deel in werking is getreden.⁵ Belangrijke verdragen zijn het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM, in 1953 in werking getreden), de aanvullende protocollen bij dit verdrag, waaronder de afschaffing van de doodstraf (1985), het Europees Sociaal Handvest (1965), het verdrag ter voorkoming van marteling (1989) en het kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (1998). Voorts zijn er niet-bindende normatieve instrumenten zoals resoluties en aanbevelingen (*soft law*).

Het EVRM voorziet in de oprichting van een Europees Hof voor Rechten van de Mens (EHRM). Het Hof werd in 1959 ingesteld en is sinds 1998 permanent in zitting. Alle lidstaten van de RvE zijn partij bij het EVRM en hebben het individueel klachtrecht erkend en de rechtsmacht van het Hof aanvaard. Het Hof behandelt klachten van staten en van individuen over schendingen van het EVRM. Sinds de oprichting zijn meer dan 400.000 klachten in behandeling genomen, honderdduizenden ontvankelijkheidsbeslissingen genomen en meer dan 14.000 arresten gewezen. Deze zijn bindend voor de betrokken landen en hebben menigmaal tot wijziging van wetgeving en beleid geleid.⁶

| 18 |

Figuur 1.1 Besluitvormingsstructuur binnen de Raad van Europa



⁵ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>

⁶ <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/>

Het besluitvormend orgaan van de RvE is het comité van ministers (CM). Dit bestaat uit leden van de regeringen, doorgaans de ministers van Buitenlandse Zaken van de RvE-landen, die gewoonlijk zijn vertegenwoordigd door de permanent vertegenwoordiger (PV) in Straatsburg. Het CM is tevens belast met de supervisie van de uitspraken van het EHRM.⁷

Het CM wordt gevoed door de inbreng van twee fora: de parlementaire assemblee van de RvE (PACE) en het congres van lokale en regionale autoriteiten. De PACE bestaat uit leden van de nationale parlementen. Resoluties en aanbevelingen van de PACE worden altijd door het CM in behandeling genomen. Daarnaast verkiest de PACE de rechters in het EHRM. Het Congres bestaat uit vertegenwoordigers van de lokale en regionale autoriteiten in de RvE-landen. Ook dit orgaan kan aanbevelingen doen. Daarnaast vormen het CM, de PACE en het Congres een platform voor informatie-uitwisseling en dialoog. Het maatschappelijk middenveld wordt bij de RvE vertegenwoordigd door ngo's, die deelnemen aan de voorbereiding van de besluitvorming.

Het secretariaat van de RvE telt ruim 2000 vaste medewerkers en is onderverdeeld in een aantal directoraten. Aan het hoofd staat de secretaris-generaal (SG). Het secretariaat faciliteert het proces van normstelling en van (toezicht op) de naleving van de normen en de SG kan zijn stempel drukken op de wijze waarop dit gestalte krijgt. De in 2010 aangetreden nieuwe SG heeft een hervormingsagenda opgesteld. Hij gebruikt de term *deep security*. Dit betekent het bouwen aan de veiligheid door middel van diepgaande en duurzame relaties tussen individuen, culturen en religies. De RvE heeft in zijn visie een brugfunctie om landen bij elkaar te brengen. Daartoe is het nodig te anticiperen op nieuwe gebeurtenissen en nieuwe kwesties ter hand te nemen. Leidraad daarbij is dat de prioriteit van de RvE daar ligt waar de organisatie leiderschap heeft, verschil kan uitmaken en zichtbaar effectief is. Dit impliceert aanpassing van de organisatie en budgethervorming.⁸

| 19 |

In 1999 is de functie van commissaris voor de rechten van de mens (MRC) ingesteld die tot taak heeft het bewustzijn van mensenrechten te vergroten. De MRC heeft een eigen bureau binnen het secretariaat. Tijdens missies in de RvE-landen onderzoekt de MRC in hoeverre de mensenrechtennormen worden nageleefd en welke verbeteringen nodig zijn om mensenrechtenschendingen te voorkomen.

In 1990 is de Europese commissie voor democratie door recht (de Venetië commissie) ingesteld, een advieslichaam van de RvE dat bestaat uit onafhankelijke deskundigen; één per lidstaat. De commissie biedt landen assistentie bij de opstelling van wetgeving ter verbetering van het functioneren van de democratische instituties en toetst nieuwe wetgeving op verzoek van de regering of van de PACE aan de Europese normen op het gebied van rechtsstaat, democratie en rechten van de mens. Sinds 2002 zijn ook niet RvE-landen lid van de commissie.

⁷ Vastgelegd in EVRM, artikel 46. De Boer 2006.

⁸ www.coe.int Real change. Speech T. Jagland bij de 1083e bijeenkomst van het CM; 21-04-10. De NL inbreng betreffende de hervormingsagenda blijft buiten beschouwing omdat het proces nog lang niet is afgerond (en na de evaluatie valt).

Voorts kent de RvE een aantal comités en commissies op deeltherreinen, die de uitvoering van verdragen monitoren of assisteren bij de implementatie hiervan. Deze bestaan uit deskundigen van de RvE-landen. Het betreft onder meer de Europese commissie tegen racisme en intolerantie (ECRI), het Europees comité ter preventie van marteling en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT). Ook de Griffie van het EHRM maakt deel uit van de RvE.⁹

De besluiten van het CM worden technisch voorbereid in stuurcomités (CD; deelname meestal vanuit de hoofdsteden) en in door het CM ingestelde thematische ad hoc groepen (deelname vanuit de hoofdsteden).¹⁰ Het RvE-secretariaat bereidt de bijeenkomsten van deze comités voor en is verantwoordelijk voor de verslaglegging. Alvorens een voorgenomen besluit het CM bereikt, komt het aan de orde in een rapporteurgroep (GR), waarin zitting hebben vertegenwoordigers van de PV's in Straatsburg. In deze rapporteurgroep vindt politieke afstemming plaats om de besluitvorming in het CM te faciliteren.

Het budget van de RvE, met inbegrip van het reservefonds voor pensioenen en de partiële akkoorden, bedroeg in 2010 ruim EUR 294 miljoen.¹¹ Het reguliere budget, dat gelijk staat aan de verplichte bijdrage van de RvE-landen, nam hiervan ruim 70 procent in beslag (EUR 211 miljoen).¹² Het budget is de laatste jaren, een inflatiecorrectie uitgezonderd, niet gegroeid. Voorts beschikt de RvE over een budget voor de financiering van activiteiten via partiële akkoorden, waarbij een aantal landen zich in financiële zin verplicht tot een bijdrage voor een bepaalde activiteit. De Europese farmacopee en de Venetië Commissie vormen een voorbeeld.

| 20 |

1.3 Top van Warschau

De topbijeenkomst (2005) bracht staatshoofden en regeringsleiders van de RvE-landen bijeen en resulteerde in een verklaring en een actieplan.¹³ De verklaring stelt dat de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat kernactiviteiten zijn. Het actieplan betreft vijf deelgebieden: de bevordering van de gemeenschappelijke waarden, versterking van de veiligheid van Europese burgers, het bouwen aan een humaner en meer sociaal coherent (*more-inclusive*) Europa; samenwerking met andere internationale en Europese instellingen en de implementatie van het actieplan om tot een transparantere en efficiëntere RvE te komen. Bij het eerste deelgebied worden maatregelen genoemd om de effectiviteit van het EVRM te waarborgen. Voorts wordt de noodzaak tot betrokkenheid van ngo's genoemd, alsmede het belang van diverse instituties van de RvE, zoals de commissaris

⁹ De staf van de griffie is groot (629 fte in 2011).

¹⁰ Böcker & Egmond (2010) geven een beschrijving van het besluitvormingsproces met betrekking tot het stuurcomité mensenrechten.

¹¹ Vijf grote lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Rusland en het Verenigd Koninkrijk) dragen ieder ongeveer 12% van het budget bij. Nederland draagt in 2011 EUR 10.720.000 bij aan het totale budget en staat daarmee, na Spanje en Turkije, op de achtste plaats.

¹² [http://www.coe.int/CM\(2009\)130vol1](http://www.coe.int/CM(2009)130vol1).

¹³ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=859319&Site=COE&BackColorInternet=DBCf2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

voor de mensenrechten en het comité ter preventie van marteling. Ook maakt het actieplan melding van de oprichting van een forum voor de toekomst van de democratie. De RvE wordt aangemoedigd samen te gaan werken met de VN. Voorts werd op de Top van Warschau een verklaring aangenomen inzake de samenwerking van de RvE met de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en werden richtlijnen overeengekomen voor de opstelling van een *memorandum of understanding* tussen de RvE en de EU.¹⁴

1.4 Onderzoeksopzet

Doel en onderzoeksvragen

Het doel van de beleidsdoorlichting is tweeledig: inzicht verschaffen in en verantwoording afleggen over de inspanningen van Nederland die tot doel hebben een hechtere Europese waardengemeenschap te bewerkstelligen; en daaruit mogelijk lessen trekken voor toekomstige inspanningen op dit gebied.

De onderzoeksvragen volgen het stramien van een beleidsdoorlichting, met de volgende componenten:

- Omschrijving van de problematiek.
- Beschrijving van en motivering voor de rol van de rijksoverheid.
- Beschrijving van de operationele doelstelling.
- Inzet van instrumenten en budget.
- Analyse van de effecten van de inzet van instrumenten.¹⁵

Afbakening

De evaluatie bestrijkt de periode juni 2004 (einde van het Nederlandse voorzitterschap van de RvE) tot juni 2010. Bij enkele dossiers is de periode opgerekt tot mei 2011. Het betreft de uitkomst van onderhandelingen die onderwerp van onderzoek waren. Het publieke en politieke debat over het EHRM en de RvE van na juni 2011 blijft buiten beschouwing.¹⁶

Inhoudelijk is de beleidsdoorlichting beperkt tot de inzet van Nederland binnen de RvE op vier voor BZ prioritaire dossiers. Deze worden in de MvT van BZ als ‘prestaties’ vermeld onder de operationele doelstelling ‘een hechtere Europese waardengemeenschap’.¹⁷

¹⁴ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=WarsawDeclaration&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>; Het MoU is in 2007 ondertekend. De onderhandelingen hierover komen aan de orde in hoofdstuk 5.

¹⁵ In deze beleidsdoorlichting betreft het de uitkomst van de inzet van instrumenten (veelal onderhandelingen); niet de uiteindelijke effecten. De terms of reference (bijlage 2) bevatten de specifieke vragen per onderdeel van de beleidsdoorlichting.

¹⁶ Een Kamerbrief over de RvE van oktober 2010 herbevestigt het beleid. De actualisering van de MR-strategie (2011) bevat nieuw beleid met betrekking tot het EHRM. Het EK-debat hierover was ten tijde van schrijven van zeer recente datum.

¹⁷ TK 2009-2010, 32123 V, nr2: 35-36.

Het betreft:

- Concentratie op de kerntaken.
- Vermindering van de werklust van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).
- Verbetering van de samenwerking tussen de RvE en andere Europese organisaties.
- Bescherming van de rechten van vrouwen en kinderen en van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT).

Het onderzoek naar de inzet van instrumenten en hun effecten is verder ingeperkt: de concentratie op kerntaken blijft buiten beschouwing.¹⁸ Bij de relatie tussen de RvE en de EU blijven de onderhandelingen over de toetreding van de EU tot het EVRM buiten beschouwing, omdat deze nog niet zijn afgerond. Bij de rechten van vrouwen komt vooral het tegengaan van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld aan de orde; bij de rechten van kinderen de bestrijding van seksuele exploitatie en seksueel misbruik. De reden is dat dit de thema's zijn die tijdens de evaluatieperiode centraal stonden binnen de RvE.

De inzet van instrumenten betreft onderhandelingen binnen RvE-stuurcomités, rapporteur-groepen en het CM; het afleggen van verklaringen in het CM; bilaterale diplomatieke inspanningen die tot doel hebben de besluitvorming in de RvE te bespoedigen dan wel een gewenste richting te geven en financiële steun voor projecten op het gebied van de mensenrechten, democratie en rechtsstaat.

| 22 |

Het onderzoek naar de bilaterale diplomatieke inspanningen heeft uitsluitend betrekking op ministeriële of hoogambtelijke BZ-delegaties en is beperkt tot twee landen: de Russische Federatie en Turkije. De keuze voor deze twee landen is op diverse gronden gemaakt. In de eerste plaats gaat het om grote en in politiek en economisch opzicht belangrijke landen. Voorts zijn het landen die bij uitstek benadrukken dat de RvE een platform voor dialoog is. Tot slot hebben de landen, en dit geldt vooral voor de Russische Federatie, een belangrijke rol gespeeld bij de dossiers die onderwerp van de beleidsdoorlichting zijn.

De overige inspanningen van BZ ten behoeve van 'een hechtere Europese waardengemeenschap' vallen buiten de beleidsdoorlichting. De inzet van de overige ministeries die binnen de RvE betrokken zijn bij de hiervoor beschreven 'prestaties', komt summier aan de orde bij de beschrijving van de rol van de rijksoverheid, maar blijft buiten beschouwing bij de overige onderzoeksvragen.

Methoden van gegevensverzameling

Dossierstudie en interviews vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de Nederlandse inzet veelal de bijdrage aan onderhandelingen betreft en dat de verslagen van bijeenkomsten geen informatie over individuele RvE-landen bevatten. Dit heeft consequenties voor het beoordelen van de effecten van de inzet. De schriftelijke informatie over Nederland (verslagen in archief PV en DWM) is aangeleverd door de personen die de onderhandelingen op de voet te volgen. Daarom is er voor gekozen een algemeen beeld te schetsen van de manier waarop

¹⁸ De terms of reference (bijlage 2) informeren over de motivatie voor de afbakening.

Nederland heeft onderhandeld, aan te geven wat de uitkomst van de onderhandelingen is geweest en te beschrijven in hoeverre deze overeenkomt met het door Nederland gewenste resultaat. Een verband tussen onderhandelen en resultaat kan alleen in termen van plausibiliteit worden verwoord. Het beeld van de wijze van onderhandelen berust op de visie van vertegenwoordigers van het secretariaat en van vertegenwoordigers van andere RvE-landen, zowel landen die het vaak met Nederland eens zijn als landen waarvoor dit niet geldt.

Publiek toegankelijke documenten en archiefstukken (departement BZ en de permanente vertegenwoordiging (PV) in Straatsburg) vormen de belangrijkste schriftelijke bronnen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze niet volledig zijn, want hetgeen wordt ‘binnengehaald’ tijdens een onderhandelingsproces wordt niet altijd vastgelegd. Interviews zijn gehouden met stafleden van de RvE en het EHRM, met vertegenwoordigers van de Nederlandse PV en vertegenwoordigers van de PV van enkele andere RvE-landen, met BZ-ambtenaren in Den Haag en met ambtenaren van enkele andere departementen, met voormalige leden van de parlementaire delegatie naar de RvE en met externe deskundigen.¹⁹

1.5 Indeling van het rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Raad van Europa en de inzet van financiële middelen. Hoofdstuk 3 gaat in op de rol van de rijksoverheid met betrekking tot de RvE. Hoofdstuk 4 behandelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens; hoofdstuk 5 de samenwerking tussen de RvE en de EU en tussen de RvE en de OVSE; hoofdstuk 6 de rechten van vrouwen, kinderen en LHBT. Deze laatste drie hoofdstukken bevatten een beschrijving van de problematiek en een analyse van het Nederlandse beleid en de inzet van instrumenten. Alle hoofdstukken beginnen met een korte inleiding, gevolgd door een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

¹⁹ Bijlagen 4 en 5 geven een lijst van respondenten en van gebruikte bronnen.

2

Het Nederlandse beleid

Dit hoofdstuk beschrijft de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Raad van Europa. Voorts wordt een overzicht gegeven van de inzet van financiële middelen. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het beleid benadrukt consistent dat Nederland gecommitteerd is aan een goed functionerende RvE die de hoeder is van Europa-brede afspraken op het gebied van de mensenrechten.
- Het beleid stelt consistent dat de Raad van Europa zich zou moeten concentreren op de kerntaken: mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Het beleid blijft vaag over de kwestie hoe de concentratie op de kerntaken zich verhoudt tot de functie van de RvE als pan-Europees platform voor dialoog.
- Het beleid is sinds 2004 niet geactualiseerd, terwijl er geen expliciete analyse heeft plaatsgevonden of er ontwikkelingen in Europa waren die dit zouden rechtvaardigen.
- De mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid hecht in vergelijking met andere kanalen van uitvoering weinig belang aan de RvE.
- De inzet voor de groei van het budget van de RvE heeft bijgedragen aan het behoud van de reële nulgroei.

2.1 Concentratie op de kerntaken

| 25 |

In 2004 bood de minister van Buitenlandse Zaken in het kader van het Nederlands voorzitterschap van de RvE (2003-2004) de Tweede Kamer de regeringsreactie aan op het rapport van de adviesraad internationale vraagstukken (AIV) over de RvE uit 2003.²⁰ De Kamerbrief geeft een globaal beeld van het Nederlandse beleid inzake de RvE en noemt als belangrijk punt dat de RvE zich zou moeten concentreren op de volgende kerntaken:

- Bevordering van de mensenrechten, zoals vastgelegd in het EVRM en het Europees sociaal handvest, alsmede de rechten van leden van minderheden.
- Bevordering van de democratie in een pluralistische samenleving.
- Versterking van de rechtsstaat.

De bescherming van nationale minderheden en de bevordering van culturele waarden vormen in de visie van de regering een integraal onderdeel van mensenrechten, democratie en rechtsstaat en de werkzaamheden van de RvE op dit terrein worden belangrijk geacht. De werkzaamheden ter bevordering van de sociale cohesie in RvE-landen zijn in de visie van de regering eveneens van belang, maar er zou meer dan destijds het geval was een functionele relatie moeten bestaan met de kerntaken.

De noodzaak tot deze beperking werd destijds ingegeven door het feit dat de Raad van Europa onder druk stond op basis van een aantal ontwikkelingen binnen en buiten de RvE. Dit betrof onder meer: de overlap met andere Europese internationale organisaties; een teruglopende belangstelling voor de RvE van de kant van de 'oude leden'; de toetreding van landen tot de RvE die toen niet voldeden aan de toetredingscriteria waardoor de geloof-

²⁰ TK 2003-2004, 28810, nr. 4: 4.

waardigheid van de RvE in het geding was gekomen; het bestaan van ernstige problemen binnen RvE-landen en van conflicten tussen RvE-landen en het feit dat het takenpakket substantieel was uitgebreid terwijl de middelen beperkt waren gebleven.²¹

De Kamerbrief kent de RvE vijf functies toe: normstelling; toezicht op de naleving van het acquis; assistentie bij de implementatie van de normen; de Raad als pan-Europees politiek platform en de Raad als democratisch forum (inbreng van de PACE en het Congres).

In de aanloop naar de Top van Warschau bevestigde de minister van Buitenlandse Zaken in een Kamerbrief de hoofdlijnen van het beleid.²² Daarnaast stelde de brief dat de RvE actief zou moeten blijven op die terreinen waar de Raad een erkende niche heeft, zoals gezondheid, familierecht, nationaliteitenrecht, lokaal bestuur en minderheden. De waarde van de RvE voor het binnenlands beleid en voor kwesties die zowel het binnenlands als het buitenlands beleid betreffen, zoals mensenhandel, blijft buiten beschouwing.²³

De discussie over de concentratie op de kerntaken had de vorm van een schriftelijk overleg met de EK. Ook bij debatten over andere onderwerpen inzake de RvE speelt de EK een prominente rol. Het feit dat een EK-parlementariër in de periode 2005-2008 voorzitter van de PACE was en daardoor persoonlijk sterk betrokken bij de RvE, heeft hier zeker aan bijgedragen.²⁴ De discussie ter voorbereiding van de Top van Warschau betrof onder meer de mate waarin de concentratie op kerntaken samen kan gaan met de functie van de RvE als forum voor politieke dialoog. De minister bepleitte een goede balans tussen de kernactiviteiten en de RvE als platform voor dialoog, waar ook ruimte moet zijn voor sociale cohesie. In het bijzonder werd gewezen op de dialoog met Rusland, dat in 1996 lid werd van de RvE. Om dit land 'aan boord te houden' en daarmee waar nodig te kunnen wijzen op de verplichtingen, vond de minister dat de EU-lidstaten rekening zouden moeten houden met de wens van Rusland thema's toe te voegen aan de kerntaken, onder de noemer sociale cohesie.

Kamerstukken over de RvE die na de Top van Warschau zijn uitgebracht, hebben betrekking op deelgebieden, zoals het EHRM of de oprichting van het EU-grondrechtenbureau (zie volgende hoofdstukken). Sinds 2005 is het beleidsuitgangspunt dat de RvE zich op de kerntaken zou moeten concentreren herbevestigd, maar er is geen overkoepelende beleidsvisie meer uitgebracht.

De mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid van 2007 beschrijft in beknopte termen de functie van de RvE en stelt dat Nederland is gecommitteerd aan een goed

²¹ AIV 2003: 10-11.

²² TK 2004-2005, 25668, nr. 19: 3. Aanvankelijk werd zowel het begrip 'goed bestuur' als het begrip 'rechtsstaat' gebruikt. De EK heeft deze inconsistentie aan de orde gesteld en verzocht om consequent gebruik van terminologie. Daarna is het begrip 'goed bestuur' niet meer gebruikt en wordt uitsluitend over de 'bevordering van de rechtsstaat' gesproken.

²³ De waarde van de RvE voor het binnenlands beleid betreft ook regelgeving over onderwerpen waarvoor de EU-regelgeving niet toereikend is, zoals bio-ethiek.

²⁴ Een andere mogelijke reden is dat TK-leden van de parlementaire delegatie naar de PACE verstek laten gaan wanneer er in Nederland belangrijke zaken aan de orde zijn in de TK waarbij hun aanwezigheid bij stemmingen niet gemist kan worden. Dit geldt niet voor de EK-leden van de parlementaire delegatie.

functionerende RvE die de hoeder is van Europa-brede afspraken op het gebied van de mensenrechten. De noodzaak tot concentratie op de kerntaken wordt bevestigd en het effectief functioneren van het EHRM wordt als hoofddoelstelling van het beleid aange-merkt. Bij de zes prioritaire thema's binnen het beleid wordt de RvE uitsluitend genoemd bij de bescherming van de rechten van LHBT.²⁵

In de jaarplannen van de PV Straatsburg wordt minder nadruk gelegd op de concentratie op kerntaken dan in de Kamerstukken, maar de prioriteiten liggen wel op die terreinen die als kerntaken worden aangemerkt. Het Nederlandse standpunt inzake de concentratie op kerntaken komt bij voortduring aan de orde in instructies met betrekking tot de opstelling van de verklaring van Warschau en in instructies voor vergaderingen ter (voorbereiding van de) vaststelling van het budget. Daarbij wordt benadrukt dat concentratie op kerntaken betekent 'in plaats van' en niet 'additioneel aan' andere zaken.

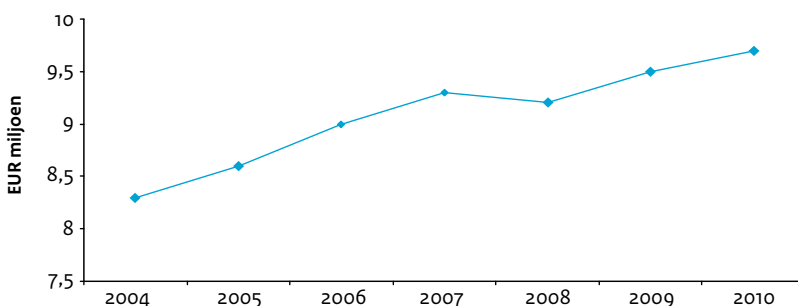
2.2 Inzet van financiële middelen

De Nederlandse contributie aan de RvE bedroeg in 2010 ongeveer EUR 10,7 miljoen op jaarbasis. Het grootste deel betreft de verplichte bijdrage aan het reguliere budget (EUR 7,6 miljoen) dat onderdeel vormt van de algemene begroting. Overige bijdragen betreffen de andere onderdelen van de algemene begroting (pensioenfondsen, het niet-reguliere budget en het jeugdfonds) en een aantal partiële akkoorden. Van het totaal van EUR 10,7 miljoen is het overgrote deel afkomstig van BZ (EUR 9,7 miljoen).

| 27 |

Figuur 2.1 laat zien dat de bijdrage van BZ aan de RvE in de periode 2004 - 2010 is gestegen van EUR 8,2 miljoen tot EUR 9,7 miljoen. Deze stijging ligt iets boven de inflatie in Nederland over deze periode.²⁶

Figuur 2.1 Bijdragen van BZ aan de RvE; 2004-2010



Bron: Financiële afdeling BZ (FEZ)

²⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken 2007: 21-25 en 58-59.

²⁶ Het RvE-budget stijgt conform de gemiddelde inflatie in Europa. In Nederland ligt de inflatie lager dan het gemiddelde.

De bijdrage van BZ aan de RvE is gering ten opzichte van het budget voor de bescherming van de mensenrechten en de internationale rechtsorde (EUR 133,7 miljoen) via andere kanalen.²⁷

BZ financiert de bijdrage aan de algemene begroting en die aan de volgende partiële akkoorden: openbare gezondheid, farmacopee, de ontwikkelingsbank van de RvE, de samenwerking inzake drugsbestrijding (Pompidougroep), de Europese commissie voor democratie door recht (Venetië Commissie), de groep staten tegen corruptie (GRECO) en het Noord-Zuid centrum.²⁸ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het partiële akkoord met dit laatste centrum in 2010 is beëindigd, omdat de werkzaamheden van dit centrum niet tot de kerntaken behoorden.

BZ geeft voorts sinds 2008 jaarlijks een vrijwillige bijdrage van EUR 250.000 aan het *human rights trust fund*, bestemd voor projecten die beogen de werklast van het Hof te verminderen. Daarnaast ontving de RvE in de periode 2007-2009 jaarlijks een vrijwillige bijdrage van EUR 200.000 en in 2010 een bedrag van EUR 250.000.²⁹ Deze is besteed aan de financiering van een (Nederlandse) LHBT- deskundige binnen het bureau van de MRC en aan enkele kleinere projecten. Enkele andere ministeries financieren de voor hen relevante partiële akkoorden. OCW verstrekt tevens een vrijwillige bijdrage aan het bureau van de MRC ten behoeve van de uitvoering van een onderzoek naar homofobie, transgenderfobie en discriminatie op basis van seksuele oriëntatie of genderidentiteit in de RvE-landen. De Raad voor de Rechtspraak heeft ermee ingestemd dat een Raio (rechterlijk ambtenaar in opleiding) in het kader van zijn of haar zogenaamde 'buitenstage' deel uitmaakt van de Griffie van het EHRM. Doordat opeenvolgende Raio's van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, is hier sprake van een de facto uitbreiding van de formatie van de Griffie.³⁰

BZ financiert ook projecten op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat in RvE-landen met middelen uit andere fondsen. Dit betreft met name het mensenrechten-fonds, MATRA en de naar de ambassades in RvE-landen gedelegeerde middelen (zie hoofdstuk 6). Indirect is Nederland via het EU-budget medefinancier van de *joint programmes* van de EU en de RvE.

De RvE heeft te kampen met budgetproblemen. Nederland bepleitte op aandringen van de Kamer een reële groei van het budget. Toen Nederland na onderhandelingen moest constateren dat dit geen haalbare kaart was, werd het standpunt: nulgroei van het budget met een inflatiecorrectie (reële nulgroei). Niet alle RvE-landen hebben dezelfde visie in deze: er gaan ook stemmen op voor een nominale nulgroei (zonder inflatiecorrectie) of zelfs korting van het budget. Nederland heeft in 2009 bij de EU-voorzitter meer aandacht voor de budgetproblemen van de RvE bepleit.³¹

²⁷ TK 2009-2010, 32123, hoofdstuk V, nr 2: 76.

²⁸ Niet alle onderwerpen zijn 'BZ'-onderwerpen, maar om administratieve redenen is afgezien van overheveling naar overige ministeries.

²⁹ RvE overview 2009. Er zijn van 47 RvE landen zes landen die een grotere vrijwillige bijdrage geven.

³⁰ Aan deze voorziening lijkt op termijn een einde te komen nu de Raad voor de Rechtspraak heeft besloten in 2012 de Raio-opleiding te wijzigen en, in het kader daarvan, de buitenstage te schrappen.

³¹ Invulling van EK-motie terzake.

Tabel 2.1 laat zien hoe het reguliere budget van de RvE wordt besteed. Daarbij wordt opgemerkt dat het totaal bedrag hoger ligt dan het totaal voor het reguliere budget, dat overeenkomt met de bijdragen van de RvE landen. Het verschil wordt gecompenseerd door een aantal andere inkomsten.

Tabel 2.1 Uitgaven reguliere budget RvE 2005 -2010				
Budget item	2005		2010	
	EUR miljoen	%	EUR miljoen	%
Programma van activiteiten	71	37	70	32
- Mensenrechten, democratie en rechtsstaat	43		34	
- Sociale cohesie	7		7	
- Cultuur en jeugd	12		16	
- Overig	9		13	
EHRM	42	22	58	27
Parlementaire assemblee	15	8	17	8
Congres	6	3	6	3
Administratie en logistiek	39	20	46	21
Algemene management diensten	17	9	15	5
Investerings en overig	3	2	6	3
Totaal	193	100	218	100

Bron: CM(2005) 133 vol I en II; CM (2009) 130 vol I en II; bewerking IOB (samenvoeging gegevens, afronding, percentages).

De tabel laat zien dat gedurende de periode van evaluatie de verhouding tussen de operationele uitgaven enerzijds en die voor management, administratie en logistiek anderzijds ongeveer dezelfde is gebleven. In absolute en relatieve termen is er een aanzienlijke stijging van de uitgaven voor het EHRM, in overeenstemming met de afspraak meer aandacht aan de kerntaken, waaronder de bescherming van de mensenrechten, te besteden. De uitgaven onder het item 'programma van activiteiten' zijn in absolute termen ongeveer gelijk gebleven, maar in relatieve termen gedaald. Deze activiteiten zijn onderverdeeld in hoofdstukken (thema's). De hoofdstukindeling in 2005 is anders dan die in 2010, waardoor het moeilijk is een vergelijking te maken. In 2010 is er een item 'veldpresentie' (in de tabel opgenomen onder 'overig') terwijl dit ontbreekt in 2005. Verondersteld mag worden dat de presentie in landen en de overige uitgaven deels ook betrekking hebben op de kerntaken. Naar schatting wordt dan ruim de helft van de middelen binnen het 'programma van activiteiten' bestemd voor de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat, waarbij de klemtoon in budgettaire termen ligt op de mensenrechten. Met zestig procent lag dit percentage in 2005 hoger.

Nederland heeft tijdens budgetonderhandelingen herhaaldelijk aangedrongen op een verschuiving binnen het budget ten behoeve van de kerntaken, waarbij het Hof de eerste prioriteit vormde.³² Daarbij is aangegeven dat het niet de bedoeling was hiertoe additionele middelen aan te wenden, maar de uitgaven voor andere zaken te verminderen. Ook is, in overeenstemming met het actieplan van Warschau de noodzaak tot een hervorming van het budget aan de orde gesteld, waarbij het aantal 'actielijnen' binnen het programma van actie zou worden teruggebracht van acht naar vijf.

2.3 Appreciatie

Het Nederlandse beleid is consistent: gedurende de evaluatieperiode staat de concentratie op de kerntaken centraal. Maar in beleidsdocumenten wordt onvoldoende duidelijk hoe deze visie is te verenigen met twee andere beleidsuitgangspunten. In de eerste plaats biedt het beleid weinig handvatten om de concentratie op kerntaken te verenigen met een functie van de RvE die wezenlijk wordt geacht, namelijk de Raad als pan-Europees platform voor dialoog. In de praktijk blijkt dat een aantal RvE-landen een ruime invulling geeft aan het begrip kerntaken en daar ook activiteiten die de sociale cohesie bevorderen onder schaarft. In hun optiek zijn deze voorwaardenscheppend voor de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Nederland vindt dat een goede balans gezocht moet worden, maar zegt niet hoe en evenmin wordt duidelijk naar welke kant de balans, indien onvermijdelijk, zou moeten doorslaan. In de tweede plaats is er een spanningsveld tussen de concentratie op de kerntaken en de visie dat de RvE de taken zou moeten blijven vervullen op terreinen waar de Raad een erkende niche heeft, zoals gezondheid en familierecht.

In beleidsdocumenten van de minister van BZ ontbreekt een verwijzing naar het belang van de RvE voor het binnenlands beleid en voor kwesties die zowel betrekking hebben op het binnenlands als op het buitenlands beleid.

Binnen de in 2007 uitgebrachte mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid krijgt de RvE weinig aandacht in vergelijking met andere kanalen van uitvoering. Daarmee wordt de RvE in verhouding tot andere kanalen slechts een beperkt gewicht toegekend.

Het algemene beleid uit 2004 is nooit aangescherpt of gewijzigd, hoewel er wel ontwikkelingen in Europa en binnen de RvE zijn geweest die hier aanleiding voor zouden hebben kunnen geven, zoals de uitbreiding van de EU met Roemenië en Bulgarije, de voorziene verdere uitbreiding, de aanvaarding van het verdrag van Lissabon en de hervormingsagenda van de nieuwe, begin 2010 aangetreden secretaris-generaal. Met deze agenda is het kerntaken-debat enigszins naar de achtergrond verschoven.

De inzet voor de reële groei van het RvE-budget is niet haalbaar gebleken, maar de inzet voor een reële nulgroei is succesvol geweest: het budget is conform de inflatie gestegen.

³² Archief PV. Zie ook: www.coe.int; CM (2009)24 add). Dit document bevat een brief van de NL PV inzake de wijze waarop het Warschau-actieplan in de visie van Nederland in budgettaire termen zou moeten worden vertaald.

De inzet voor een budgetverschuiving ten gunste van de kerntaken heeft bijgedragen aan een forse verhoging van de uitgaven ten behoeve van het EHRM. De inzet heeft niet kunnen voorkomen dat binnen het 'programma van activiteiten' de uitgaven ten behoeve van de mensenrechten, democratie en rechtsstaat in relatieve termen zijn teruggelopen. De beoogde budgethervorming is gerealiseerd.

3

Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste taken van de rijksoverheid met betrekking tot de RvE en beargumenteert waarom deze taken op het terrein van de rijksoverheid liggen en niet op dat van andere overheidsinstanties, bedrijven of niet-gouvernementele organisaties. Voorts wordt beknopt ingegaan op de rol van andere spelers binnen de RvE, zoals lokale overheden, parlementariërs en niet-gouvernementele organisaties. Het hoofdstuk sluit af met een appreciatie van de rol van BZ met betrekking tot de RvE. De belangrijkste bevinding is:

- De waarde die de Nederlandse regering zegt te hechten aan de RvE als hoeder van en forum voor mensenrechten, democratie en rechtsstaat staat in contrast met de beperkte aandacht voor het RvE-dossier binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken.

3.1 Motivering voor de rol van de rijksoverheid

De bevordering van de internationale rechtsorde is verankerd in de grondwet en de inzet in internationale fora, waaronder de RvE, draagt bij aan de implementatie van het betreffende grondwetsartikel. Tijdens de periode van evaluatie heeft de regering twee beleidsnota's uitgebracht die betrekking hebben op de kerntaken van de RvE. Het betreft de Mensenrechtenstrategie (2007) en de Emancipatienota (2008).³³ De overheid is verantwoordelijk voor de implementatie van dit beleid, hoewel bij de uitvoering ook een belangrijke plaats is weggelegd voor de niet-publieke sector.

| 33 |

De Raad van Europa is een intergouvernementele organisatie en dit betekent dat het besluitvormend orgaan bestaat uit (vertegenwoordigers van) de regeringen van de leden van de organisatie. In het verlengde daarvan ligt het voor de hand dat de voorbereiding van de normstelling een taak van de rijksoverheid is. Dit laat onverlet dat andere groeperingen, zoals parlementariërs, lokale overheden en niet-gouvernementele organisaties, een belangrijke rol (kunnen) spelen bij de voorbereiding van de besluitvorming. De (vertegenwoordigers van de) regeringen van de RvE-landen hebben ook vastgelegd dat wordt toegezien op de naleving van de normen. Het toezicht zelf ligt bij daartoe in het leven geroepen mechanismen die bestaan uit deskundigen. De commissies die toezien op de naleving van verdragen vormen een voorbeeld. Bij de informatieverschaffing ten behoeve van het toezicht spelen naast de rijksoverheid ook het secretariaat van de RvE, leden van de parlementaire delegaties en niet-gouvernementele organisaties een belangrijke rol. Ook de besluitvorming inzake het verlenen van hulp aan landen bij de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat ligt bij de (vertegenwoordigers van de) regering.

3.2 De rol van de rijksoverheid

De permanent vertegenwoordiger van Nederland in Straatsburg neemt deel in het comité van ministers (CM), dat besluit over de normstelling en de prioriteiten van de RvE, met inbegrip van de budgetallocatie ten behoeve van de diverse werkterreinen.

³³ TK 2007-2008, 31263 nr. 1. TK 2007-2008, 27 017, nr 33.

Vertegenwoordigers van de rijksoverheid, werkzaam in Den Haag of in Straatsburg, bereiden de besluitvorming voor.³⁴ Hieronder wordt beschreven op welke wijze BZ en enkele overige ministeries betrokken zijn bij de RvE.³⁵

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken draagt inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de (voorbereiding van de) Nederlandse inzet met betrekking tot de RvE. Tevens is BZ verantwoordelijk voor de interdepartementale afstemming over de inzet. Voorts ressorteert de procesvertegenwoordiging (Agent) bij het EHRM onder BZ. Op de PV-Straatsburg zijn naast de ondersteunende staf drie BZ-ambtenaren werkzaam, onder wie de ambassadeur en plaatsvervangend ambassadeur. Op het departement valt het RvE-dossier onder de directie West- en Midden Europa (DWM).³⁶ Het RvE-cluster binnen DWM bestaat uit drie personen: de plaatsvervangend directeur, een senior beleidsmedewerker en een beleidsmedewerker. De verantwoordelijkheid voor de inzet ten behoeve van mensenrechten, democratie en rechtsstaat in andere internationale fora en binnen het bilaterale beleid is belegd bij andere BZ-directies. Het EU-dossier ressorteert onder de directie integratie Europa; het OVSE-dossier onder de directie veiligheidsbeleid; de directie mensenrechten en humanitaire hulp is de eerstverantwoordelijke directie voor de uitvoering van de mensenrechtenstrategie.

[34] DWM stelt de instructies op voor de Nederlandse positie met betrekking tot de (voorbereiding van de) besluitvorming binnen de RvE. DWM coördineert daarbij de inbreng van de overige relevante BZ-directies en die van de overige ministeries. De instructies dienen niet in tegenspraak te zijn met het algemene beleidsuitgangspunt dat de RvE zich zou moeten concentreren op de kerntaken. Tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met het feit dat vakministeries een bredere opvatting kunnen hebben over het begrip kerntaken dan BZ. Deze spagaat is onder meer merkbaar bij de discussie over het al dan niet continueren van partiële akkoorden.

Gezien de hoge frequentie van de vergaderingen is voor de opstelling van de instructies een schema met deadlines voor aanlevering van punten opgesteld. Omdat het RvE-cluster te weinig capaciteit heeft om voor alle vergaderingen gedetailleerde instructies op te stellen, wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van kaderinstructies.³⁷ Er vindt één maal per zes à acht weken interdepartementaal overleg plaats met de betrokken vakministeries; één keer per jaar is dit een overleg op directeursniveau, waaraan ook de ambassadeur in Straatsburg deelneemt.³⁸ DWM bereidt de vergaderingen voor en is voorzitter van de bijeenkomsten. Op

³⁴ De implementatie van RvE-besluitvorming binnen Nederland en de implementatie van uitspraken van het EHRM die over Nederland gaan blijven in deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing.

³⁵ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in deze evaluatie niet meegenomen, aangezien het niet rechtstreeks betrokken is bij de punten die onderwerp van evaluatie zijn. Wel is het ministerie binnen Nederland verantwoordelijk voor het Europees sociaal handvest en actief in een aantal werkgroepen van de Raad van Europa.

³⁶ Een vraagteken zou kunnen worden geplaatst bij de indeling bij de directie DWM en niet bij de directie Zuid- en Zuidoost Europa. Gezien de op handen zijnde fusie van beide directies is deze kwestie niet meer relevant.

³⁷ Jaarplan DWM 2010.

³⁸ De vertegenwoordiging van de vakministeries is lang niet altijd op directeursniveau.

deze vergaderingen komen de hoofdlijnen met betrekking tot de inzet binnen de RvE aan bod. Onderwerpen zijn onder meer de voorbereiding van begrotingsonderhandelingen, benoemingen in stuurgroepen en werkgroepen, de status van verdragen, de wijze van aansturing van stuurgroepen en van de PV in Straatsburg en belangrijke actuele zaken.

De procesvertegenwoordiging (Agent) bij het EHRM berust bij de directie juridische zaken (DJZ). De vertegenwoordiger neemt deel aan het RvE-stuurcomité mensenrechten. In overige stuurgroepen is er geen vaste vertegenwoordiging van BZ-ambtenaren, wel van ambtenaren die werkzaam zijn op de PV of bij overige ministeries.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

De RvE is voor het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) een belangrijk forum, omdat de beleidsvorming aldaar raakvlakken heeft met haar eigen beleidsterreinen.³⁹ Ook hebben de in het kader van de RvE bestaande conventies en afspraken (*soft law*) directe gevolgen voor de Nederlandse wetgeving. De normstelling inzake cybercrime, mensenrechten, corruptie en georganiseerde misdaad is hiervan een voorbeeld. Het ministerie van Veiligheid en Justitie is op de PV vertegenwoordigd door de ambassadeeraad VenJ. Vertegenwoordigers van het ministerie nemen deel aan diverse stuurgroepen en ad hoc groepen waar de besluitvorming op de beleidsterreinen van VenJ wordt voorbereid. Daarnaast is het ministerie, in samenspraak met BZ, nauw betrokken bij het EHRM. Dit betreft zowel procedures voor het Hof die betrekking hebben op Nederland, als procedures uit andere RvE-landen die relevant zijn voor het Nederlandse (binnenlands) beleid. In Nederland onderhandelt VenJ in het voortraject van een procedure, in samenspraak met BZ, over schikkingen wanneer het een zaak betreft die op de beleidsterreinen van VenJ ligt. Voorts is het ministerie verantwoordelijk voor de implementatie van EHRM-uitspraken op het beleidsterrein van VenJ. Bij bilaterale contacten op ministerieel niveau kan ervoor worden gekozen de opvolging van EHRM-arresten of lopende procedures onder de aandacht te brengen. VenJ speelt een grote rol inzake het zogeheten Interlakenproces ten aanzien van hervormingen van het Hof.

| 35 |

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nederland is partij bij het Europees handvest inzake lokale autonomie en andere RvE-verdragen die het lokaal en provinciaal bestuur raken op de volgende thema's: burgerparticipatie op lokaal niveau en grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is betrokken bij de voorbereiding van de RvE-besluitvorming en verdragen op het gebied van openbaar bestuur en neemt deel in de stuurgroep op dit gebied. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat er geen besluiten genomen worden die haaks staan op de regelgeving en de praktijk in Nederland. BZK heeft in de periode van de evaluatie een ministeriële conferentie met betrekking tot lokaal en regionaal bestuur georganiseerd (2009) voor de RvE-landen. De belangrijkste aanbevelingen betreffen de verbetering van de democratische participatie, maatregelen ter verbetering van de coherentie tussen bestuurslagen en nieuwe vormen van samenwerking tussen de lokale autoriteiten in de verschillende landen alsmede richtsnoeren voor beleid van lidstaten om negatieve effecten van de economische crisis op lokaal en regionaal bestuur niet

³⁹ Ten tijde van het interview was de naam ministerie van Justitie.

te verergeren.⁴⁰ BZK is uiteraard geen lid van het Congres van lokale en regionale autoriteiten, maar dankzij de Nederlandse delegatie in het Congres – die bestaat uit vertegenwoordigers uit provincies en gemeenten – is BZK goed geïnformeerd over hetgeen zich daar afspeelt. Samen met de Nederlandse leden in het Congres wordt ernaar gestreefd synergie tot stand te brengen tussen enerzijds het Congres en anderzijds de intergouvernementele stuurgroep voor lokaal en regionaal bestuur van de RvE. Waar nodig tracht BZK samen met de Nederlandse Congresleden te voorkomen dat het Congres aanbevelingen goedkeurt die onvoldoende recht doen aan de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De directie Emancipatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is nauw betrokken bij het dossier gendergelijkheid door onder andere deelname van een vertegenwoordiger aan het bureau van de stuurgroep voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen (CDEG). OCW is ook betrokken bij de RvE op het gebied van onderwijs en cultuur.⁴¹ Voorts zet OCW zich in op het LHBT-dossier. Een vertegenwoordiger van OCW heeft deelgenomen aan de ad hoc groep die het concept van de LHBT-aanbeveling heeft ontwikkeld. OCW financiert een onderzoek naar homofobie, transgenderfobie en discriminatie op basis van seksuele oriëntatie of genderidentiteit in de RvE-landen. Dit onderzoek vormt een aanvulling op een inventarisatie van de wetgeving en de sociale positie van LHBT in de EU-landen en vormt daarmee tevens een goed voorbeeld van samenwerking tussen de EU en de RvE. Een dergelijke samenwerking op onderzoeksgebied ontbreekt op het gebied van rechten van vrouwen en vrouwenemancipatie.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Het ministerie van VWS neemt deel aan vier stuurgroepen en aan een breed scala van werkgroepen op het terrein van geneesmiddelen, consumentenveiligheid, welzijn, bestrijding van drugsmisbruik, sociale cohesie, gehandicapten, jeugd en sport. De stuurgroepen zijn het Europese gezondheidscomité de stuurgroep bio-ethiek, de stuurgroep jeugd en de stuurgroep sociale cohesie. Het gezondheidscomité behandelt uiteenlopende onderwerpen, waaronder toegang tot gezondheidszorg, maar is door de opkomst van EU-regelgeving minder belangrijk geworden. De stuurgroep bio-ethiek is wel een belangrijk forum, omdat de RvE zich te midden van de overige internationale organisaties bij uitstek begeeft op het terrein van de medische ethiek. Besluiten hebben consequenties voor de Nederlandse regelgeving. Deelname aan de werkgroepen is voor een deel vastgelegd in een partieel akkoord. Dit is bijvoorbeeld van toepassing bij de groep die zich buigt over de bestrijding van drugsmisbruik en illegale drugshandel (Pompidougroep) en bij de uitvoering van de conventie inzake de Europese Farmacopée. VWS geeft prioriteit aan thema's waarbij sprake is van een additionele waarde van de RvE ten opzichte van de EU-regelgeving. Een voorbeeld: de werkgroepen inzake de Europese Farmacopée zijn zeer relevant voor het kostenbeleid inzake geneesmiddelen. Voorts acht VWS het van belang dat er een link bestaat tussen de kerntaken van de RvE en de onderwerpen die in de stuurgroepen en werkgroepen worden behandeld.

⁴⁰ Universiteit van Twente, 2009.

⁴¹ Met de hiervoor verantwoordelijke directie is niet gesproken omdat deze onderwerpen niet relevant zijn voor de beleidsdoorlichting.

3.3 De rol van lokale overheden, parlementariërs en niet-gouvernementele organisaties

Lokale overheden

De Nederlandse delegatie naar het Congres van lokale en regionale autoriteiten van de RvE bestaat uit enkele burgemeesters, één commissaris van de Koningin en enkele provinciale gedeputeerden. De VNG vormt het secretariaat van de delegatie en bereidt de vergaderingen van het Congres voor.

Het Congres, dat in 1994 is ingesteld, telt 318 leden en bestaat uit een Kamer voor lokale autoriteiten en een Kamer voor regionale autoriteiten.⁴² Het Congres vergadert twee keer per jaar en doet voorstellen inzake de bevordering van de lokale democratie aan het CM en de PACE. Voorts behoort het monitoren van het in 1998 in werking getreden Europees handvest inzake lokaal zelfbestuur tot de taken van het Congres. In dit handvest is vastgelegd dat een democratie alleen goed kan functioneren als lokale autoriteiten politieke, bestuurlijke en financiële autonomie hebben. Het handvest bevordert dat lokale autoriteiten via algemeen kiesrecht worden gekozen. Voorts propageert het Congres regionale autonomie en heeft het daartoe in 2008 een concept tekst voor een handvest inzake regionale democratie aangenomen. Het Congres heeft ook als taak nieuwe RvE-landen bij te staan bij het realiseren van lokaal en regionaal zelfbestuur. Het Congres heeft inmiddels 42 rapporten opgesteld over de staat van het lokale en regionale bestuur in de RvE-landen en stuurt waarnemers naar lokale en regionale verkiezingen. Nederlandse lokale bestuurders nemen deel aan monitoringmissies in andere RvE-landen.

| 37 |

Parlementariërs

Nederlandse parlementariërs (TK en EK) vormen samen met hun collegae uit de andere 46 RvE landen de 318 leden tellende Parlementaire Assemblée (PACE). De politieke samenstelling van de nationale delegaties naar de PACE dient in overeenstemming te zijn met die van het nationale parlement. Het aantal leden van een delegatie varieert per land van twee tot achttien, afhankelijk van de bevolkingsomvang. De parlementariërs kiezen ieder jaar zelf hun voorzitter. De Nederlandse voorzitter in de periode 2005 – 2008 van PACE heeft een belangrijke rol gespeeld in de discussies rond de relatie tussen de RvE en het Grondrechtenagentschap (GRA) van de EU. De PACE, die meteen bij de oprichting van de RvE in 1949 is ingesteld, komt vier keer per jaar gedurende een week bijeen. De PACE kan slechts aanbevelingen doen, maar heeft grote politieke invloed. Door de PACE aangenomen resoluties en aanbevelingen worden in het CM behandeld en de PACE wordt de drijvende kracht achter een aantal conventies, waaronder het EVRM, genoemd.⁴³ Voorts kiezen de leden van de PACE rechters voor het Hof en kiezen zij de secretaris-generaal, de plaatsvervangend secretaris-generaal en de commissaris voor de mensenrechten. Daarnaast is de PACE een belangrijk forum voor dialoog voor parlementariërs van de RvE-landen en

⁴² Het Congres kent voorlopers in de vorm van een in 1962 opgerichte conferentie voor lokale autoriteiten; in 1975 werden de regionale autoriteiten hieraan toegevoegd.

⁴³ Royer 2009: 13.

PACE-rapporten vormen een cruciale bron van informatie over de situatie op het gebied van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat in de RvE-landen.⁴⁴ Gedurende de evaluatieperiode hebben verschillende Nederlandse parlementariërs een zeer actieve rol gespeeld binnen PACE. Zoals vermeld werd het voorzitterschap in de periode 2005 – 2008 bekleed door een Nederlander. Andere leden waren actief betrokken bij de beoordeling van kandidaten voor het EHRM en bij het uitoefenen van toezicht op de naleving van arresten van het EHRM.⁴⁵

Niet-gouvernementele organisaties

Er zijn rond de 400 internationale ngo's met een status als waarnemer binnen de RvE. Zij worden vertegenwoordigd door de conferentie van internationale ngo's. Deze organisaties dragen bij aan de totstandkoming van verdragen. Een aantal van de ngo's draagt in dit proces door Nederland aangehangen standpunten uit en soms, zoals bij het LHBT-dossier, is er samenwerking met BZ. Ngo's kunnen ook individuen of groepen vertegenwoordigen bij het indienen van een aanklacht bij het EHRM en optreden als *amici curiae*. De RvE streeft er naar dat jongeren, vertegenwoordigd in jongeren ngo's, actief betrokken worden bij het opstellen van voorstellen voor en de budgetallocatie ten behoeve van de programma's voor jongeren die aan de orde komen in het CM.

| 38 |

3.4 Appreciatie van de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken

In de visie van de regering is de RvE een belangrijk forum op het gebied van de mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. In de Kamer heeft de minister van Buitenlandse Zaken gesteld belang te hechten aan de RvE, maar in de praktijk krijgt de RvE weinig aandacht. Sinds het einde van het Nederlands voorzitterschap van de Raad van Europa in 2004 heeft de minister van Buitenlandse Zaken de RvE niet meer bezocht; dit in tegenstelling tot de staatssecretaris voor Europese Zaken, die ook de PACE toesprak. Ook de minister van Justitie bezocht de RvE in de periode van evaluatie.

Het RvE-cluster binnen de directie DWM is beperkt in omvang in verhouding tot de frequentie van de CM-vergaderingen en van de RvE-bijeenkomsten waar normstelling wordt voorbereid. Dit heeft zijn weerslag op de instructies voor de Nederlandse inzet binnen de RvE. Deze dragen veelal een algemeen karakter en het is vaak niet mogelijk om het besluitvormingsproces te reconstrueren.⁴⁶ Als er alleen kaderinstructies zijn en geen instructies voor specifieke punten betekent dit dat er geen Nederlands beleid is op deze punten en dat andere RvE-landen het beleid bepalen.

Het aantal personen dat zich binnen de afdeling mensenrechten (DMH) bezig houdt met de RvE is uiterst gering (één persoon, met een achtervang) in verhouding tot de personele inzet

⁴⁴ Interview.

⁴⁵ Jurgens 2010: 839; Bemelmans-Videc 2010: 850.

⁴⁶ Interviews. Archief DWM.

ten behoeve van VN-organen. Voor functies bij de PV-Straatsburg bestaat weinig belangstelling.⁴⁷ Informatie van respondenten buiten BZ bevestigt het beeld dat ook naar hun indruk de RvE als forum voor mensenrechten, democratie en rechtsstaat bij BZ geen grote prioriteit geniet. Wel bestaat er bij de informanten grote waardering voor de manier waarop de RvE-cluster binnen BZ en de PV zich inzetten voor de RvE.

Er bestaat geen structureel overleg waarbij met andere BZ-directies of met relevante ministers wordt afgestemd over de beleidsinzet in de verschillende Europese fora. Voor de inzet binnen de RvE met betrekking tot de (voorbereiding van de) besluitvorming in de RvE wordt wel afgestemd met relevante BZ-directies en met overige ministeries, maar veelal ontbreekt de tijd om op instructies te reageren. Soms ontbreekt het aan afstemming over thema's die in verschillende stuurcomités aan de orde komen. Een voorbeeld: de tekst van de LHBT-aanbeveling is niet meegenomen bij de besluitvorming inzake de tekst over de conventie inzake geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

Daarnaast zou winst geboekt kunnen worden op het gebied van de samenwerking tussen de RvE en de EU als er meer uitwisseling van informatie zou zijn tussen de PV-Straatsburg en de PV EU in Brussel.⁴⁸ Ook wordt er bij bilaterale contacten in RvE-landen te weinig rekening gehouden met wat zich in RvE-kader afspeelt. En andersom geldt dit ook: de bilaterale inspanningen ter bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat in één van de RvE-landen worden niet altijd ter kennis gesteld van de PV in Straatsburg.⁴⁹

⁴⁷ Uit informatie van de personeelsafdeling BZ (HDPO) over de jaren 2005-2010 blijkt dat de belangstelling hiervoor aanmerkelijk kleiner is dan die voor een vergelijkbare functie bij de PV in Genève.

⁴⁸ Interviews.

⁴⁹ Interviews. Het is niet mogelijk deze uitspraken met documentatie te staven; dit zou te uitgebreid onderzoek vergen.

4

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Dit hoofdstuk schetst de overbelasting van het EHRM en beschrijft het Nederlandse beleid met betrekking tot het Hof. Voorts wordt samengevat hoe Nederland zich heeft ingezet voor het terugdringen van het aantal klachten bij het Hof en voor procedures die het Hof in staat stellen zaken sneller te behandelen. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het Hof kampt met een structurele overbelasting.
- De vermindering van de werklast heeft grote prioriteit binnen het beleid.
- Nederland heeft zich actief en professioneel ingezet voor de invoering van procedures die het functioneren van het Hof verbeteren en voor het terugdringen van het aantal nieuwe klachten bij het Hof.
- De uitkomst correspondeert ten dele met de inzet. Er zijn hervormingen ingevoerd, maar deze lijken niet toereikend.

4.1 Problematiek

In de afgelopen jaren is de werklast van het EHRM exponentieel gestegen. Werden in 1999 nog 8.400 klachten in behandeling genomen, in 2004 was dat aantal verviervoudigd tot 32.500. Vijf jaar later was dat aantal gestegen tot 57.400.⁵⁰ De herkomst van de klachten is ongelijk verdeeld: ruim 60% van de klachten is afkomstig uit slechts vijf landen (Rusland, Turkije, Oekraïne, Roemenië en Italië). Klachten tegen Nederland maken ongeveer 1% van het totaal uit.⁵¹

| 41 |

Het Hof is niet in staat gebleken gelijke tred te houden met deze toename, ondanks een sterke stijging van de productiviteit. Het aantal arresten nam toe van 177 in 1999, naar 718 in 2004, naar 1625 in 2009. Nog veel groter is het aantal zaken dat niet-ontvankelijk wordt verklaard: van 3520 (1999) via 20.350 (2004) naar 33.065 (2009). Maar de stijging van de productiviteit is niet afdoende. Zo steeg in 2010 – bij gelijkblijvend budget – de ‘output’ met nog eens 10%, maar nam de werkvoorraad met 20% toe. Al met al is er een enorme achterstand ontstaan: op 31 januari 2011 waren er 143.350 zaken in behandeling. Momenteel neemt de achterstand met ongeveer 2.000 zaken per maand toe.

Deze situatie is nog verder verergerd door een bijzonder sterke stijging van het aantal verzoeken om interim-maatregelen – van 112 verzoeken in 2006 naar 4.786 in 2010. Het gaat hier meestal om klagers die op het punt staan te worden uitgezet naar een land waar, naar zij stellen, hun leven in gevaar zal zijn. Het spoedeisende karakter van deze verzoeken legt nog eens extra beslag op de capaciteit van het Hof.

Zoals uit de cijfers blijkt, wordt het overgrote deel van de klachten (90-95%) niet-ontvankelijk verklaard. De reden hiervoor kan procedureel van aard zijn (de klager heeft bv. nagelaten de nationale rechtsmiddelen uit te putten), maar ook inhoudelijk: als de situatie waarover wordt geklaagd niet binnen de reikwijdte van het EVRM valt (bv. omdat het Hof

⁵⁰ Het gaat om klachten die binnenkomen; daarna volgt een ontvankelijkheidstoets en eventueel een arrest.

⁵¹ Dit percentage is laag. Het inwonertal in Nederland bedraagt ongeveer 2% van het inwonertal van alle RvE-landen tezamen.

oordeelt dat de inbreuk niet ernstig genoeg is), wordt de klacht als ‘kennelijk ongegrond’ afgewezen. In het merendeel van de gevallen is het evident dat een klacht moet worden afgewezen en wordt de zaak op eenvoudige wijze afgedaan. Is een nadere analyse vereist, dan kan de betrokken staat bij de procedure worden betrokken (in 2010 gebeurde dit in 6675 zaken). Aldus zijn momenteel, naar schatting, ruim 40.000 zaken in behandeling bij vijf secties van negen rechters, die rechtspreken in kamers van zeven rechters. De capaciteit van de kamers bedraagt ongeveer 4.000 zaken per jaar, zodat deze categorie zaken een werkvoorraad van ruim 10 jaar betreft.

De zaken waarin het Hof uiteindelijk tot een uitspraak over de merites komt, betreffen zeer uiteenlopende onderwerpen. Soms gaat het om schendingen van kernrechten als het recht op leven en het verbod van foltering, soms staat de vrijheid van meningsuiting of het recht op respect voor familielevens centraal. De meeste klachten hebben betrekking op het recht op een eerlijk proces; binnen deze categorie wordt het grootste aandeel gevormd door klachten over de duur van juridische procedures in straf- of civiele zaken. Ook het eigendomsrecht wordt vaak ingeroepen. Per land wisselt het beeld overigens vrij sterk. Zo betreffen klachten over schending van het recht op leven relatief vaak Rusland, in verband met het conflict in Tsjetsjenië. Voor zover in de laatste jaren arresten betrekking hadden op Nederland, ging het met name om de vrijheid van nieuwsgaring en de positie van journalisten, het recht op een eerlijk proces, en mensenrechtelijke aspecten van het immigratiebeleid.

| 42 |

Verskillende maatregelen zijn getroffen om de overbelasting van het Hof het hoofd te bieden. Daarbij richtte de aandacht zich niet alleen op de wijze van afhandeling van klachten door het Hof, maar ook op de naleving van het EVRM door de lidstaten en de tenuitvoerlegging van de arresten van het Hof. Immers: zo lang door het Hof geconstateerde schendingen van het EVRM voortduren of zich herhalen, zullen nieuwe (‘repetitieve’) klachten worden ingediend. Het CM heeft zich intensief met deze problematiek beziggehouden, en verschillende aanbevelingen en resoluties aangenomen.⁵² Een belangrijke mijlpaal was de aanvaarding in 2004 van Protocol No. 14 bij het EVRM, dat voorziet in een verdere stroomlijning van de procedure voor het EHRM. Zo kunnen evident kansloze klachten voortaan niet door een comité van drie rechters, maar door een alleenzittende rechter (*single judge*) worden afgedaan. Het Protocol trad echter pas in 2010 in werking, doordat de Russische ratificatie lange tijd op zich liet wachten.

Van de inwerkingtreding van Protocol No. 14 werd een sterke stijging van de productiviteit van het Hof verwacht. Toch was bij voorbaat al duidelijk dat dit onvoldoende zou zijn om de problemen van de werklust op te lossen. Tegen deze achtergrond vond in februari 2010 in Interlaken de *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights* plaats. Deze leidde tot de aanvaarding van een declaratie en vormde het vertrekpunt van een hernieuwd en nog altijd voortgaand proces waarin de lidstaten zoeken naar wegen om de werklust van het Hof verder terug te dringen.

⁵² Council of Europe (2009) geeft een overzicht.

Tegen deze achtergrond is het CM in de loop van de evaluatieperiode meer aandacht gaan besteden aan de feitelijke tenuitvoerlegging van de arresten van het EHRM. Het CM ging ertoe over aparte bijeenkomsten ('CMDH') aan dit thema te wijden en het secretariaat dat deze bijeenkomsten voorbereidt werd uitgebreid. Voorts werd de wijze waarop de arresten werden behandeld, gerationaliseerd. Niettemin lopen ook hier de achterstanden op. In politiek opzicht speelt de vraag of lidstaten bereid zijn elkaar aan te spreken op de correcte implementatie van arresten van het Hof. In de praktijk zijn het vooral de lidstaten uit Noord- en West-Europa die een actieve rol spelen en druk uitoefenen op lidstaten die talmen met de aanpassing van hun wetgeving of weigeren een oneerlijk verlopen strafproces te heropenen.⁵³

4.2 Beleid

Gedurende de evaluatieperiode is veel aandacht uitgegaan naar de overbelasting van het Hof. De rode draad is dat de regering met zorg signaleert dat het Hof – 'het belangrijkste en werkzaamste instrument om de doelstellingen van de Raad van Europa te verwezenlijken' – zich in een 'precaire situatie' bevindt en dat Nederland actief betrokken wil zijn bij het zoeken naar oplossingen. In één zin: 'voor Nederland is het effectief functioneren van het Hof een hoofddoelstelling'.⁵⁴ Deze lijn is consequent aangehouden, bijvoorbeeld in de regeringsreactie op het AIV-advies (maart 2004), de terugblik op het voorzitterschap van de RvE (december 2004), een brief aan de Eerste Kamer over de komende Top van Warschau (mei 2005), de mensenrechtenstrategie 2007-2011 (november 2007) en stukken over de uitvoering daarvan (maart 2008, maart 2009), en de brief over de resultaten van de conferentie in Interlaken (april 2010).⁵⁵

| 43 |

Een snelle inwerkingtreding van Protocol No. 14 had voor de regering prioriteit. In 2007 verklaarde zij dat 'obstakels ... zo snel mogelijk overwonnen dienen te worden, in de eerste plaats het verzet van Rusland tegen ratificatie van Protocol No. 14'.⁵⁶ Toen duidelijk werd dat Rusland, ondanks alle druk, geen haast maakte met ratificatie van Protocol No. 14, zodat de beoogde stroomlijning van de procedure voor het Hof achterwege dreigde te blijven, kondigde de regering aan dat Nederland actief zou zoeken naar oplossingen. Dat zou zij onder andere doen door na te gaan of het internationale recht mogelijkheden bood om de doelstellingen van Protocol No. 14 langs een andere weg te realiseren.

In haar reactie op het AIV-advies liet de regering weten dat 'geen maatregel onbesproken mag blijven' in de discussies over de 'overweldigende werklast' van het Hof. De regering gaf aan dat de oplossing niet van één enkele maatregel moest worden verwacht, maar dat een pakket van maatregelen noodzakelijk was. In dat verband kon worden gewezen op het pakket hervormingsmaatregelen dat eerder al was aangenomen tijdens het Nederlandse

⁵³ Interviews, zowel met RvE-medewerkers als met vertegenwoordigers van andere landen.

⁵⁴ TK 2007-2008, 31263, nr. 1.

⁵⁵ TK 2004-2005, 28810, nr. 8; EK 2004-2005, XXII-A; TK 2007-2008, 31263, nr. 1; TK 2007-2008, 31263, nr. 6; TK 2008-2009, 31263, nr. 27; TK 2009-2010, 32123 V, nr. 88.

⁵⁶ TK 2007-2008, 31263, nr. 1.

voorzitterschap van de Raad van Europa. Nadat een Groep van Wijzen in 2006 voorstellen had gedaan voor verdere hervormingen van het Hof, werd in het verband van het Stuurcomité Mensenrechten (CDDH) een Reflectiegroep opgericht om die voorstellen verder uit te werken. De regering kondigde actieve Nederlandse betrokkenheid aan.

Hoewel de problemen van het Hof niet alleen zijn terug te voeren tot een te krap budget, heeft Nederland bij herhaling gepleit voor het vrijmaken van aanvullende financiële middelen. Dat deed het soms ‘met een groot aantal andere lidstaten’ (brief over de komende Top van Warschau), soms ook als er ‘helaas nog geen brede steun’ bestond voor een grotere bijdrage.⁵⁷ Daarbij werd aangekondigd dat Nederland een bijdrage zou leveren voor extra griffiestaf. Voorts meldde de regering in 2009 een bijdrage van 250.000 euro aan het *human rights trust fund*. Uit dat fonds, kort daarvoor op Noors initiatief gesticht, worden structurele maatregelen ter versterking van de nationale rechtsstelsels gefinancierd, teneinde de implementatie van het EVRM te bevorderen.

4.3 Inzet van instrumenten en uitkomst

| 44 |

4.3.1 Inzet bij de inwerkingtreding van Protocol No. 14

In de periode die direct voorafging aan het tijdvak waarop deze evaluatie ziet, was Nederland actief betrokken bij de voorbereiding van Protocol No. 14. In december 2003 vond in Den Haag een conferentie plaats van alle regeringsagenten bij het EHRM. Het was ook onder Nederlands voorzitterschap dat de tekst van Protocol No. 14 werd vastgesteld.

Deze intensieve bemoeienis werd voortgezet in de periode na 2004. Toen duidelijk werd dat Rusland geen haast maakte met ratificatie van Protocol No. 14, waardoor de beoogde stroomlijning van de procedure voor het Hof op losse schroeven kwam te staan, kondigde de regering aan dat Nederland actief zou zoeken naar oplossingen.

Dat uitte zich allereerst in bilaterale druk op Rusland. De PV intervenieerde frequent, zowel op bilateraal niveau als in multilaterale verbanden in Straatsburg. De ministers van BZ en Justitie spraken Rusland herhaaldelijk aan op zijn houding in deze kwestie, onder andere tijdens het bezoek van de Russische minister van Buitenlandse Zaken aan Nederland in oktober 2008.⁵⁸

Rusland bleek echter nauwelijks gevoelig voor deze druk. Daarop zocht de Nederlandse regering naar andere wegen. In juni 2008 vroeg de minister van BZ een advies aan de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV). Het verzoek was om na te gaan of het internationale recht mogelijkheden bood ‘om de verworvenheden van Protocol 14 langs andere weg ingang te doen vinden, bijvoorbeeld ten aanzien van alle

⁵⁷ TK 2008-2009, Aanhangsel bij de handelingen, 2363.

⁵⁸ TK 2008-2009, Aanhangsel bij de handelingen, 2363.

lidstaten minus een'. Het advies van de CAVV, van november 2008, werd begin 2009 door de regering toegezonden aan de Raad van Europa en de lidstaten. Twee van de door de CAVV genoemde opties zijn vervolgens, met steun van Nederland, daadwerkelijk uitgewerkt: de voorlopige toepassing van Protocol No. 14 door de staten die dat wensten en de opstelling van een Protocol No. 14bis dat enkele kernelementen van Protocol No. 14 overnam. Op de ministeriële bijeenkomst in Madrid van mei 2009 over de toekomst van het Hof werd overeenstemming bereikt over beide mogelijkheden. Nederland koos voor de voorlopige toepassing van Protocol No. 14.

Uiteindelijk gaf Rusland zijn verzet op. Het land kwam als gevolg van zijn weigering om Protocol No. 14 te ratificeren, steeds meer in een isolement te verkeren, en de voorlopige toepassing van Protocol No. 14 ofwel de inwerkingtreding van protocol 14bis maakte het Russische verzet ook steeds meer zinloos. In februari 2010, ter gelegenheid van de conferentie van Interlaken, ging Rusland alsnog over tot ratificatie van Protocol No. 14, dat als gevolg hiervan op 1 juni 2010 in werking trad.

4.3.2 Inzet in de discussies over de hervorming van het EHRM

Naast de specifieke discussies over Protocol No. 14 heeft Nederland gedurende de hele evaluatieperiode een zeer actieve rol gespeeld in de voortgaande discussies over de hervorming van het Hof. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Europa, van november 2003 tot mei 2004, was overeenstemming bereikt over een pakket aan hervormingsmaatregelen. In de periode die hierop volgde, bleef het onderwerp op de agenda staan van het Stuurcomité Mensenrechten (CDDH). Een belangrijke impuls werd gegeven door de voorstellen die een Groep van Wijzen in 2006 deed voor verdere hervormingen van het Hof. In de discussies die volgden, speelde Nederland een prominente rol.

| 45 |

De Nederlandse agent werd gekozen tot voorzitter van het CDDH voor de periode van april 2006 tot november 2007. Vervolgens was hij, van juni 2008 tot oktober 2009, voorzitter van de Reflection Group on the Reform of the Court (DH-S-GDR) en daarna van het Committee of Experts on the Reform of the Court (DH-GDR). Vermeldenswaard is dat het voorzitterschap niet rouleert onder de leden van de desbetreffende comités. Doordat hij in deze drie fora het voorzitterschap vervulde, mocht Nederland een tweede expert als 'gewoon' lid afvaardigen. Als voorzitter heeft de Nederlandse expert een bijdrage geleverd die door waarnemers vanuit het secretariaat werd omschreven als 'cruciaal'. Hij oefende een positieve invloed uit op de sfeer binnen zijn werkgroep en op het tempo waarmee besluiten werden genomen en werkte uitstekend samen met het secretariaat. In dit verband werd ook signaleerd dat de PV een actieve ondersteuning bood aan zijn werk als voorzitter. Zo organiseerde de PV op belangrijke momenten sociale bijeenkomsten die de gelegenheid boden voor overleg in informele sfeer. Een dergelijke actieve inbreng is lang niet altijd het geval, zo werd geconstateerd.

Naast de agent hadden ook twee andere Nederlandse experts (afkomstig van het ministerie van BZ en het ministerie van Veiligheid en Justitie) een actieve inbreng in de verschillende

wergroepen die zich bezighielden met specifieke deelonderwerpen. De waarneming van het secretariaat was, dat zij hun activiteiten onderling goed afstemden. Ook was er synergie met Nederlandse leden uit andere onderdelen van het secretariaat. Eén van de experts werd gekozen tot rapporteur inzake de tenuitvoerlegging van Aanbeveling (2002)¹³ over de publicatie en verspreiding in de lidstaten van de jurisprudentie van het EHRM. Het behoorde tot zijn taak om, samen met het secretariaat, relevante informatie van de andere lidstaten te vergaren, conceptteksten te beoordelen en de bevindingen te presenteren aan intergouvernementele werkgroepen.

Nederland wordt door het secretariaat gezien als een betrouwbare partner die actief aan de discussie deelneemt en met constructieve voorstellen komt ter verbetering van toezichtmechanismen. *'It is hard to think of a better country'*, aldus een van de respondenten. In dit opzicht zag een andere respondent een verschil met een groot RvE-land, dat weliswaar een even actieve rol speelt maar daarbij de nationale belangen nooit uit het oog verliest – en daardoor ook aan geloofwaardigheid inboet. De inzet van Nederland daarentegen werd door deze gesprekspartner gekenschetst als onbaatzuchtig, geloofwaardig en *'helping the system'*. Een ander kwam tot de omschrijving *'progressive but not too radical'*.

| 46 |

Wel werd geconstateerd dat het initiatief in de expertgroepen erg vaak bij Nederland of een van de gelijkgezinde landen lag. Bijgevolg komen andere landen – genoemd werden Rusland, Turkije en Griekenland – er nauwelijks aan te pas. Tegenover een informeel blok van de Scandinavische landen, het VK en Nederland nemen deze landen soms een wat geïsoleerde positie in en komen initiatieven van deze landen soms niet van de grond. Een betere samenwerking met deze groep landen zou wel eens veel effect kunnen sorteren, meende een lid van het secretariaat. In dit verband werd door een respondent ook een kloof geconstateerd tussen de Engels georiënteerde landen (waaronder Nederland) enerzijds en de meer francofoon ingestelde landen anderzijds.

4.3.3 Inzet bij de voorbereiding van de conferentie van Interlaken

Op 18 en 19 februari 2010 organiseerde het Zwitserse voorzitterschap van de Raad van Europa een ministeriële conferentie in Interlaken teneinde de precaire situatie van het EHRM en van de mensenrechtenbescherming binnen de Raad van Europa te bespreken.

In de aanloop naar de conferentie bepleitte Nederland bij het zoeken naar een structurele oplossing voor de budgettaire problematiek van de Raad van Europa ook verhoging van contributie bespreekbaar te maken. Dat was al een minderheidsstandpunt in het CM, maar Nederland bleek, in het licht van de financiële crisis, in toenemende mate geïsoleerd komen te staan. Voor een ruime meerderheid van de lidstaten was structurele verhoging van het budget onaanvaardbaar.

Op de conferentie werd het sterkste commitment uitgesproken – aldus de Nederlandse regering – door Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Nederland. Het eindresultaat werd door de regering gekenschetst als een compromis tussen de uitgesproken voorstanders van verdere hervormingen en de meer kritische landen, die de verantwoordelijkheid voor de problematiek voor een groot deel bij het Hof zelf leggen en terughoudend zijn met nieuwe maatregelen. In de Verklaring is geen paragraaf opgenomen over de financiële problematiek van het Hof. Wel kreeg Nederland steun van 'een paar' lidstaten voor de opvatting dat verhoging van budgettaire middelen bespreekbaar moet zijn in het kader van de noodzakelijke hervormingen. Nederland kreeg echter te weinig steun om (enig zicht op) een meerderheid te creëren.

De Nederlandse inzet, erop gericht dat de lidstaten in Interlaken gezamenlijk de verantwoordelijkheid op zich zouden nemen voor het noodzakelijke onderhoud van het stelsel van bescherming van de mensenrechten binnen de RvE, is slechts deels behaald. Zo ontbreken in de Verklaring financiële prikkels (bijvoorbeeld de mogelijkheid van boetes bij herhaalde schending) voor staten die structurele problemen niet tijdig oplossen, waardoor veel 'kloonzaken' worden ingediend in Straatsburg.

Recent is in het periodieke overleg tussen de EU-lidstaten in Straatsburg besloten dat Nederland als *chef de file* zal optreden in het 'post-Interlaken proces'. Dat betekent dat gemeenschappelijke verklaringen van de Unie-lidstaten in eerste instantie door Nederland zullen worden voorbereid.

| 47 |

De Nederlandse inzet beperkte zich overigens niet tot de financiële dimensie van de problematiek. Zo bepleitte Nederland de invoering van een mogelijkheid om *advisory opinions* te vragen aan het EHRM. Samen met een ander land stelde Nederland een *position paper* op. Het voorstel werd overgenomen en was ook opgenomen in conceptteksten in de aanloop naar de conferentie in Interlaken. Uiteindelijk werd het voorstel niet opgenomen in de verklaring van Interlaken, maar daarna is het toch weer op de agenda geplaatst. De jongste berichten zijn dat steeds meer landen gewonnen zijn voor het van oorsprong Nederlandse initiatief. Een ander voorstel van Nederland betrof de instelling van een zogenaamde *rotating pool of judges*: de creatie binnen het Hof van een eenheid van rechters die zich (naast hun nationale zaken) op roulatiebasis uitsluitend met filteren bezighouden. Dit werd door Nederland in 2008 voorgesteld en direct van verschillende zijden ondersteund. Het voorstel kreeg tijdens de Interlaken-conferentie expliciete steun van de SG en PACE en is opgenomen in het actieplan. Het Hof is momenteel bezig om het uit te voeren.

4.3.4 Effectieve tenuitvoerlegging van arresten van het EHRM: optreden in het CM

Op grond van art. 46 EVRM is het CM belast met het toezicht op de tenuitvoerlegging van de arresten van het EHRM. In de loop van de evaluatieperiode heeft het CM veel aandacht besteed aan de wijze waarop het deze taak – die in omvang sterk is toegenomen – verricht.

In politiek opzicht speelt de vraag of lidstaten bereid zijn elkaar tijdens de CMDH-bijeenkomsten aan te spreken op de correcte implementatie van arresten van het Hof. Dat zal in de praktijk lang niet altijd nodig zijn; men mag ervan uitgaan dat de lidstaten de uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen – zoals deze naar voren kunnen komen in een veroordeling door het EHRM – loyaal ten uitvoer leggen. Maar dat laat onverlet dat het voor het goed functioneren van het systeem van belang is dat lidstaten een actieve rol spelen en bereid zijn waar nodig druk uit te oefenen op lidstaten die bijvoorbeeld talmen met de aanpassing van hun wetgeving. Als dergelijke interventies uitblijven, kan de situatie ontstaan dat de – mogelijk kritische – analyse van het ambtelijk secretariaat van het CM wordt weersproken door de betreffende lidstaat, zonder dat er een reële discussie plaats vindt en zonder dat de voor een effectieve supervisie noodzakelijke beslissingen worden genomen.

| 48 |

Het algemene beeld is dat het vooral een (in omvang vrij kleine) groep van lidstaten uit Noord- en West-Europa is, die bereid is om openlijk te interveniëren in de discussies in het CMDH: Nederland, de Scandinavische landen, vaak het VK en Duitsland, soms ook Zwitserland en Luxemburg. Buiten deze *noyau dur*, of harde kern, is er een grote groep van lidstaten die zelden het woord voert; hetzij bij gebrek aan instructies, hetzij in de wetenschap dat zij zelf de volgende keer lijdend voorwerp van de discussies kunnen zijn.⁵⁹

Binnen het secretariaat van de Raad van Europa vindt dit beeld bevestiging en spreken gesprekspartners zonder uitzondering met veel waardering over de actieve en constructieve rol die Nederland speelt in het CMDH. Nederland wordt gezien als een betrouwbare partner die het secretariaat steunt in zijn pogingen om staten aan te zetten tot naleving van hun verplichtingen. De tamelijk gedetailleerde verslagen van de PV bevestigen dat Nederland een actieve rol speelt op de CMDH-bijeenkomsten. Één van de waarnemers wijst op een patroon waarbij de kritiek zich zelden richt op andere EU-lidstaten. Een land als Azerbeidzjan wordt bijvoorbeeld wel aangesproken, maar Italië niet. Dat kan de geloofwaardigheid van het beleid aantasten. Medewerkers van de PV zijn zich overigens van dat risico bewust. Het is niet te miskennen dat er in feite relatief weinig zaken tegen de oorspronkelijke EU-lidstaten op de agenda staan, maar desondanks heeft Nederland meer dan eens geïntervenieerd bij de behandeling van zaken waarbij het VK was veroordeeld. Ook Italië is in CMDH-verband aangesproken, toen dat land een aantal interim-maatregelen van het EHRM had genegeerd.

⁵⁹ Interviews met RvE-medewerkers.

Tot slot zij opgemerkt dat de Nederlandse inbreng in het CMDH in de praktijk wordt verzorgd door de attaché van het ministerie van VenJ bij de PV. Aangezien de debatten in CMDH uitsluitend zaken tegen andere landen dan Nederland betreffen en dus primair een buitenlandpolitiek belang hebben (Nederlandse zaken worden stevast schriftelijk afgedaan), is dat opvallend te noemen. Daar staat tegenover dat hij, als jurist, goed geëquipeerd is voor een debat waarin vaak technisch-juridische vragen spelen, indien moet worden beoordeeld of een staat voldoende heeft gedaan om een arrest van het EHRM ten uitvoer te leggen.

4.3.5 Preventie van nieuwe zaken bij het Hof: optreden in het CM en ondersteuning van projecten

Nederland heeft zich ook op andere manieren ingezet om de werkdruk van het Hof te verminderen. Zo behoort Nederland in het kader van het CM nadrukkelijk tot de landen die andere lidstaten actief aanspreken als zij talmen met de aanpassing van hun wetgeving.⁶⁰ Blijft een dergelijke aanpassing uit, dan zullen nieuwe, repetitieve klachten het voorspelbare gevolg zijn. Nederland speelde ook een belangrijke rol – doordat een Nederlandse ambtenaar werd gekozen tot rapporteur ter zake – op het punt van de publicatie en verspreiding in de lidstaten van de jurisprudentie van het EHRM.

| 49 |

Via een bijdrage aan het *human rights trust fund* ondersteunt Nederland de preventie van nieuwe zaken bij het Hof en de uitvoering van arresten. In vervolg op de Top van Warschau heeft Noorwegen in 2006 het initiatief genomen tot de oprichting van een fonds om de implementatie van het EVRM in de RvE-landen te faciliteren. In 2008 is dit initiatief gerealiseerd. Noorwegen is penvoerder en meteen bij de oprichting hebben Nederland en Duitsland toegezegd een niet-geoordeelde financiële bijdrage te zullen leveren. De vergadering van bijdragende partijen besluit welke projecten voor financiering in aanmerking komen. Een minimale initiële bijdrage is vereist om deel te nemen aan de besluitvorming.⁶¹ Andere landen kunnen op ad hoc basis een financiële bijdrage aan de projecten geven.

Een voorbeeld van een door het fonds gefinancierd project is de hulp bij de tenuitvoerlegging van EHRM-arresten met betrekking tot het optreden van de veiligheidstroepen in Tsjetsjenië. Het doel is enerzijds algemene maatregelen te bewerkstelligen om toekomstige schendingen van het EVRM te voorkomen en anderzijds maatregelen te nemen ter genoegdoening van de individuen die zaken bij het EHRM aanbrachten. Het voortgangsrapport maakt onder meer melding van het feit dat de procedures met betrekking tot onderzoek naar schendingen zijn verbeterd. Dit is mede het gevolg van consultaties en uitwisseling van informatie die plaatsvonden in het kader van het project.⁶²

⁶⁰ Interviews, zowel met RvE-medewerkers als met vertegenwoordigers van andere landen.

⁶¹ Norwegian non-paper human rights trust fund; agreement establishing the fund. Archief STR.

⁶² Project HRTF 02. Progress report April –October 2009. Archief STR.

Een ander voorbeeld is de steun voor het werk van de MRC in gebieden die zijn getroffen door het conflict in Zuid-Ossetië. Dit houdt onder meer in het in kaart brengen van de mensenrechtensituatie in de regio, regelmatige bezoeken van de MRC en de versterking van lokale mensenrechtencapaciteit, waaronder het instituut ombudsman. Voor dit laatste is een aantal trainingen gegeven.⁶³

4.4 Appreciatie

De vermindering van de werklast van het Hof heeft gedurende de hele evaluatieperiode prioriteit gekregen binnen het Nederlandse beleid met betrekking tot de RvE. Naast BZ heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie een belangrijke rol gespeeld op dit dossier, ook bij zaken die primair een buitenlandpolitiek belang hebben.

Het beleid is consistent in praktijk gebracht. Nederland heeft een vooraanstaande rol gespeeld in de discussies over maatregelen ter vermindering van de werklast van het Hof. De inzet is professioneel en getuigt van realiteitszin. Voorts is er aandacht voor de preventie van nieuwe zaken bij het Hof. Binnen het comité van ministers wordt de aanpassing van wetgeving ter sprake gebracht en via het *trust fund* worden hiervoor financiële middelen ter beschikking gesteld.

De uitkomst correspondeert ten dele met de inzet: er zijn na lange onderhandelingen diverse procedures doorgevoerd die de looptijd van klachten doen verminderen. De inschatting is dat de genomen maatregelen echter hooguit afdoende zijn om de werkvoorraad niet te doen toenemen. Zij zijn niet afdoende om de achterstand weg te werken.

⁶³ Project HRTF 05; 2009 annual report. Archief STR.

5

Samenwerking tussen de RvE en de EU en tussen de RvE en de OVSE

Dit hoofdstuk beschrijft eerst waar potentiële problemen bestaan bij de samenwerking tussen de RvE en de EU en tussen de RvE en de OVSE. Daarna worden het Kamerdebat en de Nederlandse positie inzake de samenwerking samengevat. Tot slot komt aan de orde op welke wijze Nederland zich heeft ingezet om de samenwerking te bevorderen. De belangrijkste bevindingen zijn:

- In het beleid ontbreekt een overkoepelende visie op de rol van de Raad van Europa binnen de Europese architectuur.
- Nederland heeft zich sterk ingezet om duplicatie tussen de werkzaamheden van de RvE en de EU te vermijden. Dit heeft er toe bijgedragen dat de overlap tussen het mandaat van het EU-grondrechtenbureau en dat van de RvE zo veel mogelijk is voorkomen. Maar dit betekent ook dat het GRA niet beschikt over instrumenten om EU-lidstaten te wijzen op schendingen van mensenrechten in hun land.
- De samenwerking tussen de RvE en de OVSE krijgt weinig aandacht.

5.1 Problematiek

De Raad van Europa en de Europese Unie

De kern van het probleem is het risico van duplicatie van en contradictie tussen de werkzaamheden van de EU en de RvE. Het gaat om volstrekt verschillende organisaties die deels hetzelfde mandaat hebben en deels een overlappend lidmaatschap. De EU wordt steeds groter, heeft veel meer politiek gewicht en beschikt over aanzienlijk meer middelen. In deze context wordt het voor de RvE moeilijker om duidelijk te maken welke toegevoegde waarde de organisatie heeft. De RvE is in deze ongelijke verhouding de vragende partij bij het vastleggen van de samenwerking.

| 53 |

Er bestaat allereerst een overlap tussen de kerntaken van de RvE en het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU, waarin is opgenomen dat de Unie zich richt op de consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationale recht.⁶⁴ Daarnaast bestaat een interne dimensie. Zo erkennen de instellingen van de Unie al enkele decennia dat zij gehouden zijn de mensenrechten in acht te nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Naar vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU zijn de Unie-lidstaten gebonden aan de mensenrechten, indien zij Unierecht ten uitvoer brengen (bijvoorbeeld door richtlijnen te implementeren) of op andere wijze actief zijn op beleidsterreinen waar het Unierecht van toepassing is. In een dergelijke situatie kan het Hof van Justitie nagaan of de mensenrechten zijn nageleefd door de lidstaat. Deze jurisprudentie is met het Verdrag van Lissabon in de EU-verdragen en

⁶⁴ Het 'Verdrag van Lissabon' stelt inzake het extern optreden van de Unie en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (titel V) dat de Unie een gemeenschappelijk beleid bepaalt en voert en zich voor een hoge mate van samenwerking beijvert op alle gebieden van de internationale betrekkingen (artikel 21). Er worden onder dit artikel acht doeleinden geformuleerd, waarvan de tweede de kerntaken van de RvE omvat: consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationale recht (doelstelling b). Voorts is vastgelegd dat de EU toetreedt tot het EVRM.

het EU Handvest van de grondrechten gecodificeerd. Hier bestaat een zeker risico dat er uiteenlopende interpretaties en toepassingen van gelijke of vergelijkbare normen worden gehanteerd in Luxemburg en Straatsburg.⁶⁵ De aanvaarding van het EU-Grondrechtenhandvest in 2000 maakte geen einde aan de mogelijkheid van uiteenlopende interpretaties over mensenrechten, al benadrukt het Handvest zelf dat minimaal de standaarden van het EVRM moeten worden nageleefd. De EU mag wel verder gaan in de bescherming van mensenrechten. Tot slot werken de Unie-lidstaten in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht steeds nauwer samen op terreinen van bijvoorbeeld strafrecht en familierecht. Die samenwerking veronderstelt wederzijds vertrouwen in de kwaliteit van de nationale rechtsordes en de naleving van mensenrechten. Om die reden toont de Unie steeds meer belangstelling voor de mate waarin de EU-lidstaten de mensenrechten naleven.⁶⁶

In beginsel vullen de beide organisaties elkaar aan. De RvE beschikt over jarenlange expertise op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat en kan deze delen met de EU. De EU heeft politiek gewicht (en financiële middelen) om de uitvoering van regelgeving op dit gebied af te dwingen.⁶⁷ Maar er is ook een risico dat de organisaties dezelfde activiteiten ontplooiën, hetgeen zou kunnen leiden tot inefficiëntie. Bij normstelling kan er zelfs sprake zijn van contradictie als beide organisaties maatstaven hanteren die met elkaar in tegenspraak zijn, zoals met betrekking tot de formele rechten bij strafrechtelijke vervolging. Dit kan leiden tot rechtsonzekerheid voor burgers. Het bestaan van contradicties in de normstelling komt in de visie van een RvE-respondent mede door het ontbreken van kennis over de afspraken inzake consultatie in de EU-raadswerkgroepen waar de besluitvorming wordt voorbereid.⁶⁸

Om deze risico's te beperken is op de Top van Warschau afgesproken de samenwerking tussen de EU en de RvE vast te leggen en werden er richtlijnen voor een *memorandum of understanding* (MoU) opgesteld. Voorts werd de Luxemburgse minister-president Juncker verzocht een rapport met voorstellen voor de samenwerking te schrijven.⁶⁹ Zijn rapport (2006) bevat concrete suggesties voor het formaliseren van de samenwerking.⁷⁰ Na een onderhandelingsproces ondertekenden de EU en de RvE in 2007 het MoU. De kern van dit document is dat de EU de RvE consulteert bij de ontwikkeling van regelgeving die op het werkteerrein van de RvE ligt, maar de overeenkomst blijft vaag inzake de praktische uitwer-

⁶⁵ Zo bestond er gedurende enige tijd verschil van inzicht of het recht op eerbieding van de woning ("domicile" in de Franse tekst van art. 8 EVRM) zich ook uitstrekt tot bedrijfsruimten. Het Hof van Justitie oordeelde in 1989 dat dit niet het geval was; enkele jaren later, in 1992, kwam het EHRM tot een tegenovergesteld oordeel. Dergelijke verschillen van inzicht hebben zich overigens in de praktijk vrij zelden voor gedaan, en in de laatste jaren hebben de beide Hoven zichtbare inspanningen geleverd om hun rechtspraak goed op elkaar af te stemmen.

⁶⁶ Dane & Klip 2009.

⁶⁷ Lawson, R. 2009. *Beyond Duplication. On the Council of Europe, the EU and Human Rights. Presentation for the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly of the Council of Europe*. Parijs: 2009.

⁶⁸ Interview.

⁶⁹ Luxemburg was EU-voorzitter ten tijde van de Top van Warschau.

⁷⁰ Juncker, J.C., 2006. *Council of Europe: A sole ambition for the European continent*. De Nederlandse positie met betrekking tot dit rapport komt aan de orde in hoofdstuk 4.

king. De RvE rapporteert over het MoU in termen van het aantal keer dat - en het niveau waarop - overleg is gevoerd en elkaars activiteiten zijn bijgewoond. In praktijk is er sprake van een zekere desinteresse in de samenwerking van de zijde van de EU. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het niveau van afvaardiging naar bijeenkomsten tussen de RvE en de EU. De RvE wordt vertegenwoordigd door de SG en de voorzitter van het CM, terwijl de EU meestal op lager niveau is vertegenwoordigd. De rapportage over de samenwerking biedt weinig inzicht in de manier waarop de RvE geconsulteerd is door de EU en met welk resultaat.⁷¹ Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vormt de toetreding van de EU tot het EVRM vanuit het belangrijkste samenwerkingsdossier.⁷²

In 2007 is het grondrechtenagentschap (GRA) van de EU ingesteld, met als werkterrein het mensenrechtenbeleid van de instellingen van de Unie en dat van de lidstaten van de EU voor zover zij optreden binnen de reikwijdte van het Unie-recht.⁷³ In 2008 is een samenwerkings-overeenkomst tussen het GRA en de RvE gesloten, waarin onder meer is vastgelegd dat monitoring is voorbehouden aan de RvE en dat de RvE de vergaderingen van de raad van bestuur van het GRA bijwoont als waarnemer en tevens een kandidaat voordraagt om zitting te nemen in dit orgaan.⁷⁴

De RvE en het GRA maken inmiddels gebruik van elkaars bronnen. De GRA verwijst naar jurisprudentie en rapporten van de RvE en de RvE maakt gebruik van door het GRA verzamelde gegevens en onderzoeksresultaten.⁷⁵ Dit wordt bevestigd in de verslaglegging van een RvE-bijeenkomst over de samenwerking tussen de RvE en het GRA.⁷⁶ Ook in de visie van de PACE is er momenteel een goede *modus vivendi*.⁷⁷

| 55 |

Er zijn voorbeelden van goede samenwerking tussen de EU en de RvE, maar ook van gebrek aan vroegtijdige consultatie. Een voorbeeld van complementariteit is een studie naar homofobie, transgenderfobie en discriminatie op basis van seksuele oriëntatie of genderidentiteit in de RvE landen. Deze bouwt voort op GRA-publicaties over de wettelijke bepalingen en de sociale acceptatie van LHBT in de EU-lidstaten. Een voorbeeld van gebrekkige afstemming betreft de onderhandelingen binnen de RvE over een protocol bij

⁷¹ DER/Inf(2010)5. Implementation of the memorandum of understanding between the Council of Europe and the European Union: List of activities (1 January-1 December 2009). www.coe.int.

⁷² De onderhandelingen hierover vormen geen onderwerp van onderzoek in de beleidsdoorlichting (aanvang te recent).

⁷³ (EC) No 168/2007. <http://eur-lex.europa.eu/> Het GRA is in de plaats gekomen van het veel langer bestaande (1997) Waarnemingscentrum tegen racisme en vreemdelingenhaat. Het GRA informeert jaarlijks over de uitgevoerde surveys en onderzoeken. European Agency for Fundamental Rights. Annual report 2009 en 2010.

⁷⁴ 2008/L186/7. Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe. Official Journal of the European Union.

⁷⁵ Goldschmidt, J. 2010: 756-758.

⁷⁶ Archief PV. Interview.

⁷⁷ Om te vermijden dat er desondanks toch duplicatie van werkzaamheden plaatsvindt heeft PACE in 2010 een resolutie aangenomen. PA Doc. 12272, 2010. The need to avoid duplication of the work of the Council of Europe by the European Union Agency for Fundamental Rights. Rec 1935 (2010). www.assembly.coe.int

de Europese conventie inzake grensoverschrijdende televisie, een onderwerp waarover werd besloten, toen de onderhandelingen al twee jaar bezig waren, dat dit niet tot de competentie van de lidstaten behoorde.⁷⁸

Een bijzondere vorm van samenwerking is de implementatie van *joint programmes* in RvE-landen. Deze bestrijken uiteenlopende thema's en worden merendeels uitgevoerd in Oost- en Zuidoost Europa. Inmiddels zijn er ruim honderd programma's afgerond en 38 in uitvoering.⁷⁹ Een voorbeeld is een project ter bevordering van de rechtsstaat in Armenië. Het behelst de training van personen werkzaam bij de rechterlijke macht en van advocaten; steun aan de hervorming van de juridische sector; het vergroten van de toegang tot recht voor de bevolking in het algemeen, en meer in het bijzonder voor kwetsbare groepen van de bevolking. Een ander voorbeeld betreft de maatschappelijke re-integratie van kwetsbare kinderen die in inrichtingen wonen of op straat leven in de Russische Federatie. Het project heeft twee pijlers: bewustmaking van het publiek en de verbetering van het nationale beleid inzake kinderrechten.

De Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

Ook de RvE en de OVSE zijn heel verschillende organisaties die deels hetzelfde werkteerrein hebben en deels een overlappend lidmaatschap. De OVSE heeft geen rechtspersoonlijkheid en geen statutair vastgelegd mandaat, maar is veeleer een internationale politieke conferentie. De overlap in werkteerrein betreft de kerntaken van de RvE en de derde dimensie, de *human dimension*, van de OVSE. Deze heeft betrekking op activiteiten op het gebied van mensenrechten en democratie en het belang ervan is sinds 2003 toegenomen. In dat jaar kreeg de afdeling monitoring binnen het bureau voor democratische instituties en mensenrechten (ODIHR) van de OVSE een nieuwe sectie speciaal gericht op mensenrechten.⁸⁰ Het lidmaatschap van de OVSE omvat naast Europese landen ook de VS, Canada en Centraal-Aziatische landen. De besluitvormingscultuur binnen de RvE verschilt van die binnen de OVSE. Waar in het CM van de RvE een levendig debat plaatsvindt, is er bij de OVSE vooral sprake van het naar voren brengen van het eigen standpunt. Anders dan de OVSE beschikt de RvE over relatief krachtige instellingen, zoals het EHRM. In Nederland is er in het begin van de evaluatieperiode op politiek en hoogambtelijk niveau enige gedachtewisseling geweest over een mogelijke samenvoeging van beide organisaties, maar hieraan is geen vervolg gegeven.⁸¹

⁷⁸ Interview. Zie ook: PA.Doc. 12182, 2010. Implementation of the European Convention on Transfrontier Television. De EU Commissioner for Information Society and Media herinnerde de EU-lidstaten aan hun dubbele verplichting: zij kunnen geen internationale verbintenis aangaan die conflicteert met het materiële Unie-recht en zij dienen de jurisprudentie van het Hof van Justitie in Luxemburg mbt de externe bevoegdheden van de gemeenschap te respecteren.

⁷⁹ <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/default.asp>

⁸⁰ <http://www.osce.org/secretariat/13580>. OCSE Annual report 2003: 121.

⁸¹ Archief DWM.

In beginsel is er een potentieel voor complementariteit, waarbij de RvE zich concentreert op normstelling en de OVSE, die een meer politiek karakter heeft en een grotere veldpresentie, zich vooral richt op de toepassing van de normen. Maar de overlap in werkerrein brengt ook het risico op duplicatie met zich mee. Omdat niet alle OVSE-landen tot de RvE behoren en zij dus niet allemaal partij zijn bij RvE-conventies, vinden enkele OVSE-landen dat de samenwerking iedere keer op ad hoc basis dient te worden bepaald.⁸² Dit vormt een belemmering voor een structurele en duurzame samenwerking.

Op de Top van Warschau is een verklaring aangenomen, waarin is opgenomen dat onnodige duplicatie, met inachtneming van verschillen in karakter tussen de beide organisaties en verschillen in lidmaatschap, dient te worden vermeden.⁸³ Er werden vier thema's voor samenwerking benoemd: bescherming van personen die behoren tot nationale minderheden, bevordering van tolerantie en non-discriminatie, strijd tegen mensenhandel en terrorismebestrijding, met name het mensenrechtenaspect hierbij. Beide organisaties hebben *focal points* voor ieder thema; bij de RvE gaat het niet om vertegenwoordigers van het secretariaat, maar om vertegenwoordigers van de RvE-landen. Hiermee wordt het politieke belang van de samenwerking benadrukt. Naast deze thema's is er ook samenwerking op het gebied van verkiezingen, waarbij de RvE zich richt op het ontwikkelen van aanvullende maatstaven voor een eerlijk verloop en de OVSE op verkiezingswaarneming. Er zijn voorbeelden van goede samenwerking op landenniveau, zoals tijdens missies in Kosovo en Moldavië in 2008.⁸⁴ Het proces van samenwerking vergt veel overleg en verloopt langzaam.⁸⁵

5.2 Beleid

Gedurende de hele periode van evaluatie wees de regering op de noodzaak tot een goede samenwerking tussen de RvE en de EU en tussen de RvE en de OVSE, maar er is geen Kamerstuk of ander beleidsdocument waarin een algehele visie op de Europese architectuur en de plaats van de RvE daarbinnen wordt uiteengezet. De berichtgeving aan en de discussie binnen het Parlement betreffen met name de relatie tussen de RvE en de EU. Dit is begrijpelijk omdat de samenwerking tussen RvE en EU van een volstrekt andere orde is dan die tussen de RvE en de OVSE en bijvoorbeeld ook de EU-financiering van *joint* (EU-RvE) *programmes* omvat. De EU-RvE samenwerking komt aan de orde in de brief inzake het voorzitterschap van de RvE en de reactie op het AIV-advies (2004), het verslag van de Top van Warschau (2005), de discussie rond de oprichting van het grondrechtenagentschap (GRA) van de EU (2006) en de reactie op het rapport Juncker (2007).⁸⁶

⁸² Archief PV.

⁸³ Archief PV.

⁸⁴ Archief DWM.

⁸⁵ Interviews. Sommige respondenten plaatsen vraagtekens bij het nut van het vele overleg. BZ-correspondentie en verslagen van de EU-raadswerkgroep die zich buigt over de RvE en de OVSE (COCSE) informeren slechts summier over de voortgang van de samenwerking. Er wordt gesproken van goede samenwerking op landenniveau, maar er worden geen voorbeelden genoemd.

⁸⁶ TK 2003-2004, 28890, nr. 4; TK 2004-2005, 25668, nr. 21; EK 2004-2005, XXII-A; EK 2005-2006, 22112, T; EK 2007-2008, LVII, A.

De rode draad in de Kamerstukken over de relatie tussen de RvE en de EU is de noodzaak om duplicatie te vermijden. De reactie op het Juncker-rapport uit 2007 is het meest in detail uitgewerkte beleidsdocument. De regering sprak in deze reactie waardering uit voor het rapport en schaarde zich achter de aanbevelingen die in meer algemene termen samenwerking op alle niveaus bepleitten. Daarbij werden drie vormen van samenwerking onderscheiden: juridische samenwerking teneinde te komen tot eenduidige normen en standaarden in Europa en het ontstaan van nieuwe scheidslijnen te voorkomen (complementariteit); het bereiken van meerwaarde door gebruikmaking van elkaars expertise (synergie) en het uitvoeren van gemeenschappelijke beleidsprioriteiten (partnerschap). Met betrekking tot de aanbevelingen om deze samenwerking formeel vast te leggen was de regering terughoudender en werd nadere beschouwing binnen de EU wenselijk geacht. De regering vond dat de autonomie inzake besluitvorming en de wetgevende onafhankelijkheid van zowel de RvE als de EU diende te worden gehandhaafd en dat de organisaties een eigen specifieke rol dienden te blijven spelen in de Europese architectuur. De regering achtte de bestaande praktijk waarbij de EU de oordelen van het CM en van verschillende toezichtmechanismen raadpleegt bij de beleidsvorming wenselijk, maar schaarde zich niet achter de aanbeveling dit formeel vast te leggen. De regering bepleitte in deze reactie ook een snelle toetreding van de EU tot het EVRM, maar voorzag een lang traject van onderhandelingen.

| 58 |

In de aanloop naar de oprichting van het grondrechtenbureau was er in de Eerste Kamer sterke weerstand tegen de instelling van het GRA omdat het bureau op sommige punten hetzelfde werk zou doen als de RvE. Voorts zijn vraagtekens geplaatst bij het hoge budget van het GRA, zeker in vergelijking met de beperkte middelen die beschikbaar zijn voor het EHRM. De vrees bestond dat de functie van de RvE zou worden uitgehold en dat de RvE in een ongelijke race haar autoriteit op het gebied van de mensenrechten zou verliezen.

In een gemeenschappelijke Kamerbrief (2006) van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksaangelegenheden staat dat zij zich met succes hebben ingespannen voor het vermijden van duplicatie en dat dit zijn weerslag heeft gevonden in het mandaat van het GRA. Dit is beperkt tot gemeenschapsrecht en de uitvoering van thematische studies. Ook is geregeld dat het geografisch mandaat beperkt is tot EU-instellingen, EU-lidstaten en EU-kandidaatlidstaten en dat er een samenwerkingsovereenkomst tussen de RvE en het GRA komt. In de kabinetsreactie op het Juncker-rapport inzake de samenwerking EU-RvE stond eveneens dat duplicatie tussen de RvE en het GRA diende te worden vermeden.

Alle jaarplannen van de PV-Straatsburg maken melding van het belang van de samenwerking tussen de RvE en de EU; in 2007 wordt deze samenwerking vanwege de complexiteit onder de knelpunten genoemd en wordt erop gewezen dat de RvE (het secretariaat) de vragende partij is. Details over de samenwerking staan in de instructies voor de vergaderingen waar onderhandeld wordt over het *memorandum of understanding* tussen de RvE en de EU.

In de brief inzake het Nederlandse voorzitterschap van de RvE in 2004 kwam ook de relatie tussen de RvE en de OVSE aan de orde. Daarbij werd gewezen op het verschil in juridische traditie van de VS (OVSE-lid) en van de Raad van Europa. Niettemin bestond er in de visie

van de regering in de operationele sfeer nog veel ruimte voor synergie. De regering bepleitte een samenwerking waarbij de RvE juridische expertise zou leveren en de OVSE gebruik zou maken van haar veldpresentatie. In latere Kamerstukken komt de samenwerking RvE-OVSE nauwelijks meer ter sprake.

In een interne notitie (2008) die de Nederlandse prioriteiten voor de OVSE betreft, stond dat de *human dimension* het belangrijkste was en dat de OVSE op dit terrein een platform voor dialoog met Rusland en de Centraal-Aziatische republieken zou moeten zijn. Voorgesteld werd de OVSE- en de RvE-verplichtingen op het gebied van de mensenrechten meer integraal te benaderen en gesuggereerd werd dit te bewerkstelligen door de RvE en de OVSE onder te brengen bij één beleidsafdeling.⁸⁷

In de jaarplannen van de PV-Straatsburg krijgt de samenwerking tussen de RvE en de OVSE minder aandacht dan die tussen de RvE en de EU. Er wordt melding gemaakt van, en steun toegezegd aan, de coördinatiegroep RvE-OVSE en een enkele keer wordt verwezen naar concrete vormen van samenwerking. Instructies voor de EU-raadswerkgroep die zich over de samenwerking buigt en instructies voor de CM-vergaderingen noemen een enkele keer in algemene termen het belang van samenwerking en het vermijden van duplicatie.

5.3 Inzet van instrumenten en uitkomst

| 59 |

De mogelijkheden voor Nederland om invloed uit te oefenen op de samenwerking tussen RvE en de EU en tussen de RvE en de OVSE zijn beperkt tot de inzet voor het aanscherpen van teksten bij de opstelling van verklaringen en het kritisch volgen van het proces. Dit betreft de deelname aan diverse gremia, zoals het CM, de RvE rapporteurgroep en raadswerkgroepen van de EU.⁸⁸ Deze paragraaf beschrijft tevens summier de inzet met betrekking tot de samenwerking tussen de RvE en de VN.

5.3.1 Samenwerking tussen de RvE en de EU

De samenwerking is tijdens de evaluatieperiode geformaliseerd in de vorm van een *memorandum of understanding* (2007) en een samenwerkingsovereenkomst tussen de RvE en het grondrechtenbureau (GRA) van de EU. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen ingezet voor een zo concreet mogelijke tekst van het MoU en voor het vermijden van duplicatie tussen het GRA en de RvE.

⁸⁷ Archief DWM.

⁸⁸ De concrete samenwerking in landen blijft buiten beschouwing. Uitspraken hierover zouden anekdotisch zijn, omdat archiefstukken hier slechts incidenteel over informeren. Ook het momenteel belangrijkste samenwerkingsdossier tussen de RvE en de EU, de toetreding van de EU tot het ERVM, blijft, zoals eerder aangegeven, buiten beschouwing.

Memorandum of understanding

Op de Top van Warschau zijn richtlijnen opgesteld voor een *memorandum of understanding* tussen de RvE en de EU. Kort na de Top werd een door het EU-voorzitterschap opgesteld paper met discussiepunten en vragen inzake de samenwerking besproken in de raads werkgroep. Nederland heeft hier uitgebreid op gereageerd. De algemene punten waren dat een nauwere samenwerking wenselijk is, dat de lidstaten een eigen verantwoordelijkheid dragen binnen de RvE, dat afstemming gewenst is, dat voorkomen dient te worden dat de EU-lidstaten als blok optreden en dat het gebruik van dubbele maatstaven dient te worden vermeden. Nederland was het eens met de suggestie om te stimuleren dat de EU gebruik zou maken van de juridische instrumenten van de RvE op het gebied van de mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. In de reactie werd tevens gepleit voor een residerend PV van de EU Commissie bij de RvE en voor deelname van een vertegenwoordiger van het parlement van beide instellingen aan het quadripartite overleg tussen de RvE en de EU. Het eerste is gerealiseerd, het tweede stuitte op verzet binnen de EU en is niet gerealiseerd. Voorts vond Nederland dat de RvE gekoesterd diende te worden als pan-Europees platform voor dialoog, teneinde nieuwe scheidslijnen in Europa te voorkomen. De dialoog zou alle onderwerpen moeten kunnen omvatten, mits daarbij de OVSE niet buiten spel gezet zou worden.⁸⁹

| 60 |

De volgende stap was de opstelling van een eerste concept-MoU door het VK, EU-voorzitter in de tweede helft van 2005. Nederland achtte dit concept in overeenstemming met de richtlijnen, maar duidde op een aantal omissies. De relatie tussen het EHRM en het Hof van Justitie van de EU ontbrak in het concept. Ook bevatte het concept geen concrete richtlijnen voor de follow up. Een volgend concept, waarin het commentaar van de lidstaten en de Commissie verwerkt was, werd eind december gepresenteerd aan de voorzitter van het CM (CM-Suivi3). De twee hiervoor genoemde Nederlandse punten zijn niet in deze tekst opgenomen.

De bespreking van dit EU-concept binnen de RvE resulteerde in een volgend concept, nu van de zijde van de secretaris-generaal van de RvE. Dit concept had een andere structuur en kreeg daarmee meer het karakter van een bindende tekst. Drie zaken stonden centraal: waarom werken we samen; op welke gebieden werken we samen en hoe werken we samen. De tekst was veel concreter dan het door de EU-voorzitter ingediende voorstel. Tijdens het hierop volgende onderhandelingsproces was met name een groot RvE-land voorstander van een tekst die een bijna verdragsmatig karakter zou moeten hebben en die niet tot de kerntaken van de EU beperkt zou blijven. Van EU-zijde werd juist een minder uitgewerkte tekst bepleit. In 2007 kwam een aanvaardbaar compromis tot stand en dit werd in mei van dat jaar ondertekend. De tekst definieert nauwkeurig een groot aantal terreinen voor samenwerking en laat daarbij ook de mogelijkheid voor overige thema's open. De Nederlandse inzet heeft niet kunnen verhinderen dat de tekst vaag blijft over de concrete samenwerking.⁹⁰

⁸⁹ Archief DWM.

⁹⁰ Interviews; archief PV. De tekst van het MoU staat op <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ActionPlan2005&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

Tijdens het onderhandelingsproces over het MoU verscheen het Juncker-rapport, dat een aantal concrete aanbevelingen over de samenwerking bevat. Van EU-zijde werd dit als politiek document beschouwd en er bestond aarzeling de aanbevelingen aan een nadere juridische doorlichting te onderwerpen. Binnen de RvE heeft een *high level group* zich over het rapport gebogen. Nederland vindt dat met de ondertekening van het MoU concrete opvolging is gegeven aan het Juncker-rapport.⁹¹ Dit is echter maar ten dele het geval. Het rapport bepleit bindende vormen van juridische samenwerking tussen beide organisaties en dit staat niet in het MoU.

Relatie tussen het GRA en de RvE

De Nederlandse inzet is zeer belangrijk geweest voor het vastleggen van de samenwerking tussen het GRA en de RvE. Van meet af heeft Nederland, hiertoe aangezet door het Parlement, zich zeer terughoudend opgesteld ten aanzien van de vestiging van het GRA om te vermijden dat het GRA de positie van de RvE zou ondermijnen. Nederland heeft er mede toe bijgedragen dat in het mandaat van het GRA duidelijk is vastgelegd dat het bureau zich bezighoudt met het gemeenschapsrecht en zich uitsluitend buigt over de situatie in (kandidaat) lidstaten van de EU. In de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat duplicatie wordt vermeden en dat een RvE-vertegenwoordiger de vergaderingen van de raad van bestuur van het GRA als waarnemer bijwoont en een kandidaat voordraagt om zitting te nemen in dit orgaan. De aarzelende houding van Nederland met betrekking tot de oprichting van het GRA was voor de RvE een steun in de rug en heeft er toe geleid dat 'de RvE niet verder naar het midden is opgeschoven dan echt noodzakelijk was en dat er een zeer acceptabel compromis is uitgekomen'.⁹² Het compromis is goeddeels in overeenstemming met de Nederlandse beleidsinzet.

| 61 |

Opvolging van het proces

Nederland volgt de samenwerking tussen de RvE en de EU onder meer tijdens vergaderingen van de rapporteurgroep die zich buigt over de rapportage over de samenwerking en over de verslagen van quadripartite overleg. Nederland speelde in deze fora geen uitgesproken rol op dit dossier.⁹³

Nederland heeft ook, in het kader van het zestigjarige bestaan van de RvE, een seminar georganiseerd over de wijze waarop de samenwerking gestalte zou kunnen krijgen om tot meer complementariteit en synergie te komen bij de bescherming van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. De aanbevelingen betreffen onder meer het belang van de RvE voor de dialoog met de Russische Federatie en Turkije.⁹⁴

⁹¹ Archief DWM (oa brief van de minister van BZ).

⁹² Interview.

⁹³ Interview. De verslaglegging van deze bijeenkomsten geeft hierover geen informatie.

⁹⁴ Wolf 2009.

5.3.2 Samenwerking tussen de RvE en de OVSE

Sinds 2005 concentreert de samenwerking tussen de RvE en de OVSE zich op vier dossiers: terrorisme, mensensmokkel, minderheden en tolerantie. Voor ieder dossier is vanuit beide organisaties een *focal point* aangewezen. Het CM heeft in 2005, nog voorafgaand aan de Top van Warschau, besloten dat vertegenwoordigers van de RvE-landen op ambassadeursniveau de aanspreekpunten van de RvE zouden zijn. Bij de totstandkoming van dit besluit heeft de Nederlandse ambassadeur een belangrijke rol gespeeld.⁹⁵ Ook heeft Nederland tijdens de opstelling van de verklaring inzake samenwerking tussen de RvE en de OVSE op de Top van Warschau bepleit de passage die het belang van het vermijden van duplicatie onderstreept overeind te houden. Deze zinsnede had de permanente raad van de OVSE aanvankelijk willen schrappen, maar dit is niet geschied.⁹⁶

Uit instructies voor en verslagen van bijeenkomsten tussen de RvE en de OVSE valt op te maken dat Nederland het proces van samenwerking volgt en waar mogelijk een constructieve bijdrage aan de discussie levert. Nederland heeft bijvoorbeeld gewezen op de complementariteit tussen de Europese commissie tegen racisme en intolerantie (ECRI) en de OVSE. Ook werd bij bijeenkomsten over de implementatie van de *human dimension* van de OVSE gewezen op de complementariteit tussen de RvE en de OVSE. Dit laat onverlet dat de samenwerking geen belangrijk dossier is voor de RvE. Nederland heeft, net als andere landen, weinig gedaan om hierin verandering aan te brengen.⁹⁷

5.3.3 Samenwerking tussen de RvE en de VN

Ook de versterking van de samenwerking tussen de VN en de RvE vormt onderdeel van het actieplan van de Top van Warschau.⁹⁸ De RvE heeft de status van waarnemer in de VN is als zodanig vertegenwoordigd in de algemene vergadering van de VN (AVVN). Gebieden van samenwerking zijn onder andere de strijd tegen mensenhandel en tegen racisme, xenofobie, discriminatie en intolerantie; de bescherming van de rechten van minderheden, vrouwen en kinderen; en het voorkomen van marteling. De organisaties nemen deel aan elkaars conferenties over mensenrechten en het contact tussen beider secretariaten neemt toe. In de bijeenkomsten van de AVVN staat een resolutie inzake de samenwerking met regionale organisaties regelmatig op de agenda.⁹⁹ Bij de onderhandelingen hierover bepleit Nederland, tezamen met andere *like-minded* landen, een krachtige en toekomstgerichte tekst met een duidelijke focus. Nederland maakte zich ook hard voor principes die in de RvE gelden, zoals met betrekking tot de afschaffing van de doodstraf, zonder daarbij het streven naar consensus uit het oog te verliezen.

⁹⁵ Interview. Archief PV.

⁹⁶ Archief PV.

⁹⁷ Interview.

⁹⁸ Deze samenwerking vormde geen onderwerp van studie, maar is wel van belang in het kader van de Europese architectuur. Derhalve enkele opmerkingen met betrekking tot de Nederlandse inzet met betrekking tot de samenwerking.

⁹⁹ Resolution on Co-operation between the United Nations and the Council of Europe (2008).

5.4 Appreciatie

Een globale visie van Nederland op de Europese architectuur en de plaats van de RvE daarbinnen ontbreekt. Het meest concrete Kamerstuk op dit terrein dateert uit 2007. Dit betreft uitsluitend de relatie tussen de EU en de RvE.

Bij de beleidsinzet met betrekking tot de samenwerking tussen de RvE en de EU stond het behoud van de RvE als forum voor mensenrechten, democratie en rechtsstaat voorop. Daarbij werd vooral gewezen op de expertise van de RvE inzake de normstelling. Met deze beleidsinzet wordt de waarde van de EU op het gebied van de mensenrechten onderbelicht, terwijl in een aantal opzichten de regelgeving van de EU vooruitloopt op die van de RvE. Een voorbeeld is de regelgeving inzake de rechten van LHBT (zie hoofdstuk 6).

De beleidsinzet met betrekking tot het vastleggen van de samenwerking tussen de RvE en de EU in een *memorandum of understanding* was om zo concreet mogelijk aan te geven hoe de samenwerking gestalte zou krijgen. Dit is niet gerealiseerd.

De beleidsinzet met betrekking tot het GRA richtte zich op het voorkomen van overlap tussen het mandaat van de RvE en het GRA. De achterliggende gedachte was dat voorkomen diende te worden dat het GRA de positie van de RvE zou ondermijnen. De samenwerkings-overeenkomst tussen de RvE en het GRA spoort in grote lijnen met de Nederlandse inzet. Een bijkomend gevolg is dat het GRA 'geen tanden heeft'. Het bureau is niet gemandateerd om de mensenrechtensituatie in de EU-lidstaten te monitoren. Het voorziet dus niet in een instrument om de EU-lidstaten te wijzen op eventuele tekortkomingen op het gebied van de mensenrechten in hun land. De RvE biedt deze mogelijkheid wel, maar de capaciteit van de monitoring mechanismen is beperkt in verhouding tot het aantal RvE-landen.

De samenwerking tussen de RvE en de OVSE krijgt weinig aandacht in Kamerstukken. Nederland heeft met succes bepleit dat niet een secretariaatsmedewerker, maar een vertegenwoordiger uit een RvE land het *focal point* van een samenwerkingsdossier zou worden. Nederland besteedt weinig aandacht aan de opvolging van het samenwerkingsproces en staat daarin niet alleen.

6

Rechten van vrouwen, kinderen en LHBT

Dit hoofdstuk gaat in op de rol van Nederland binnen de RvE met betrekking tot de rechten van vrouwen, kinderen en LHBT. Een groot deel van de inzet betreft de onderhandelingen over verdragen en *soft law*. Het hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de problematiek en het Nederlandse beleid. Daarna volgt een reconstructie van de inzet bij onderhandelingen, de inzet tijdens ministeriële of hoogambtelijke bezoeken aan Rusland en Turkije en de financiële steun voor projecten. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Binnen de mensenrechtenstrategie komt de RvE alleen ter sprake bij de bescherming van de rechten van LHBT, niet bij de bescherming van rechten van vrouwen en kinderen.
- De Nederlandse inzet bij onderhandelingen over verdragen en *soft law* is doelgericht, zonder de bereidheid tot compromis te verliezen. De uitkomst van de onderhandelingen correspondeert in grote lijnen met de door Nederland gewenste uitkomst.

6.1 Geweld tegen vrouwen

6.1.1. Problematiek

Geweld tegen vrouwen heeft betrekking op iedere vorm van op gender gebaseerd geweld die (waarschijnlijk) fysieke, seksuele of psychologische schade toebrengt of lijden veroorzaakt. Ook dreiging met geweld, dwang en vrijheidsberoving vallen onder de definitie van geweld.¹⁰⁰ Geweld tegen vrouwen komt wereldwijd veelvuldig voor: naar schatting heeft een kwart tot een vijfde van alle vrouwen tijdens hun volwassen leven er minstens een keer mee te maken gehad. Één op de tien volwassen vrouwen is minstens één keer slachtoffer geweest van seksueel geweld. De daders zijn meestal partners of bekenden uit de directe omgeving van de vrouw. Er wordt gesproken van huiselijk geweld als er sprake is van fysiek, emotioneel en seksueel geweld in de huiselijke sfeer die angst, leed en (blijvende) schade aan de (reproductieve) gezondheid en het welzijn veroorzaakt. In Nederland heeft ongeveer de helft van de bevolking (mannen en vrouwen) ooit te maken gehad met huiselijk geweld of een vervelend incident in de huiselijke kring. In de periode 2005-2009 was 9% van de bevolking slachtoffer van huiselijk geweld.¹⁰¹ Een van de gevolgen is dat vrouwen daardoor vaker afwezig zijn op hun werk.¹⁰²

| 65 |

Vrouwen zijn vaak bang of schamen zich om naar buiten te brengen dat zij slachtoffer zijn (geweest) van geweld en daardoor zoeken zij lang niet altijd hulp. Huwelijksmigranten vormen een kwetsbare groep. In de meeste RvE-landen kunnen zij de eerste twee jaar na hun huwelijk de misbruikende partner niet verlaten zonder hun verblijfsvergunning en recht op voorzieningen te verliezen. Huiselijk geweld heeft ook schadelijke gevolgen voor het fysieke en emotionele welzijn van de kinderen. Het aanschouwen van geweld is een traumatische ervaring en vaak zijn zij zelf ook slachtoffer van geweld. Dit gaat ten koste van de leerprestaties op school. Bij jongens

¹⁰⁰ <http://www.crin.org/docs/UNSWAW.pdf>: 15. De omschrijving staat in artikel 1 van de VN-verklaring inzake geweld tegen vrouwen.

¹⁰¹ Van der Veen en Bogaerts 2010: 40.

¹⁰² <http://www.crin.org/docs/UNSWAW.pdf>: 51.

komt het relatief vaak voor dat zij later eveneens gewelddadig worden tegenover hun partner en bij meisjes dat zij (opnieuw) slachtoffer van geweld worden.

Een VN-studie naar geweld tegen vrouwen stelt dat op basis van onderzoek steeds meer erkenning bestaat voor het feit dat discriminatie van vrouwen en een ongelijke machtspositie van vrouwen ten opzichte van mannen ten grondslag liggen aan het geweld tegen vrouwen. De studie stelt ook dat alle vormen van geweld tegen vrouwen vallen onder discriminatie tegen vrouwen, zoals gedefinieerd in het VN-verdrag inzake de uitroeiing van discriminatie van vrouwen, ook al maakt dit verdrag zelf geen melding van geweld tegen vrouwen.¹⁰³

De RvE heeft een studie verricht naar de inzet van de RvE-landen voor de preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen en naar hun wetgeving op dit gebied.¹⁰⁴ Er zijn aanzienlijke verschillen in de wetgeving tussen de RvE landen onderling en het ontbreekt veel landen aan een deugdelijk instrumentarium om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden. In het actieplan van de Top van Warschau stond dat hernieuwde actie nodig was om geweld tegen vrouwen, met inbegrip van huiselijk geweld, tegen te gaan. De RvE heeft in de periode 2006 – 2008 campagne gevoerd om het geweld tegen vrouwen in te dammen en alle vormen van geweld strafbaar te stellen. Een inventarisatie van de resultaten van de campagne laat zien dat steeds meer landen nationale plannen hebben voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Voorts heeft nu ruim de helft van de landen alle vormen van geweld opgenomen in het wetboek van strafrecht. In de overige landen ontbreekt het vooral aan strafbaarstelling van *female genital mutilation* en psychische mishandeling. Tijdens de campagne werd duidelijk dat er behoefte bestond aan een wettelijk bindend instrument om dit soort geweld te voorkomen, de slachtoffers te beschermen en de daders te vervolgen.

| 66 |

6.1.2 Beleid

De mensenrechtenstrategie vormt het beleidskader voor dit thema.¹⁰⁵ Vrouwenrechten, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van geweld tegen vrouwen en de bestrijding van mensenhandel, vormen een prioriteit binnen het mensenrechtenbeleid.¹⁰⁶ Daarbij wordt de visie uitgedragen dat discriminatie van vrouwen ten grondslag ligt aan geweld tegen vrouwen. De strategische inzet betreft zowel de wetgeving als de implementatie daarvan. Hierbij worden de VN, de EU en het bilaterale kanaal genoemd, maar niet de RvE. In de rapportage over de uitvoering van het beleid in 2009 wordt vermeld dat Nederland

¹⁰³ <http://www.crin.org/docs/UNSWAW.pdf>. Het verdragcomité dat de implementatie van het VN-verdrag bewaakt heeft gesteld dat geweld tegen vrouwen een mensenrechtenschending is.

¹⁰⁴ Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member states. www.coe.int/equality/CDEG (2006) 3. Het CM heeft in 2002 een aanbeveling inzake bescherming van vrouwen tegen geweld aangenomen Rec (2002)5. In 2003 en 2006 zijn enquêtes uitgevoerd; de resultaten zijn vastgelegd in de Stocktaking study. PACE resolutie 1582 (2007) stelt een review van deze campagne voor. In 2008 verscheen een rapport over de resultaten: CDEG (2008) 2 rev.

¹⁰⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken 2007: 47-59.

¹⁰⁶ Vrouwenrechten, kinderrechten en non-discriminatie van homoseksuelen vormen drie van de zes thema's die extra aandacht krijgen binnen de mensenrechtenstrategie.

onderhandelt over de tekst van de conventie inzake geweld tegen vrouwen en bij de rapportage over projecten wordt eveneens een aantal keer verwezen naar de RvE.¹⁰⁷

In Kamerstukken die specifiek betrekking hebben op de RvE is er weinig aandacht voor de rechten van vrouwen of voor geweld tegen vrouwen. In de jaarplannen 2009 en 2010 van de PV-Straatsburg en in instructies komt de voorbereiding van de conventie inzake geweld tegen vrouwen/huiselijk geweld stelselmatig aan bod.

6.1.3 Inzet van instrumenten en uitkomst

In december 2008 heeft het CM de terms of reference vastgesteld voor een ad hoc comité om een bindend instrument voor de preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld (CAHVIO) te ontwikkelen. In de periode daarna hebben de RvE-leden onderhandeld over de inhoud van dit instrument. De achterliggende visie bij de conventie is dat geweld tegen vrouwen gelijkwaardigheid tussen man en vrouw in de weg staat. Centraal staan de vier p's: preventie, bescherming (*protection*) van slachtoffers, vervolging (*prosecution*) van daders en beleid (*policy*). De ad hoc groep heeft over een in oktober 2009 door het secretariaat opgesteld concept voor de conventie onderhandeld.¹⁰⁸

| 67 |

Het proces verliep moeizaam. Het belangrijkste verschil van mening was of het begrip huiselijk geweld beperkt zou moeten blijven tot geweld tegen vrouwen en meisjes, dan wel ook andere slachtoffers van huiselijk geweld zou moeten insluiten. Ook het monitoren van de conventie heeft tot discussie geleid.¹⁰⁹ Medio 2010 heeft het CM zich gebogen over een interim-rapport inzake de voortgang. Eind 2010 heeft het ad hoc comité een concepttekst voorgelegd aan het CM, waarover echter in het comité nog niet op alle punten overeenstemming was bereikt.¹¹⁰ Het CM heeft de voorgelegde tekst inmiddels zonder amendering aanvaard en het verdrag staat per 11 mei 2011 open voor ondertekening.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie participeerde namens Nederland in de ad hoc werkgroep. BZ volgde het proces en heeft het standpunt naar voren gebracht dat de conventie een brede reikwijdte zou moeten hebben en niet alleen betrekking zou moeten hebben op huiselijk geweld tegen vrouwen. De inzet van Veiligheid en Justitie in de ad hoc stuurgroep wordt professioneel genoemd. De onderhandelaars hebben kennis van zaken, brengen hun standpunt helder naar voren en zijn vasthoudend. De tekst van het verdrag correspondeert in grote lijnen met de beleidsinzet van Nederland.¹¹¹

Verslagen van bezoeken van BZ-bewindslieden of van de ambtelijke leiding aan de Russische Federatie maken melding van aandacht voor de mensenrechten, maar de rechten van vrouwen, meer in het bijzonder geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, worden niet specifiek benoemd.

¹⁰⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken 2010.

¹⁰⁸ <http://www.coe.int>. CAHVIO (2009) 32 prov.

¹⁰⁹ Archief PV. Amnesty International 2010.

¹¹⁰ http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/violence/general_en.asp

¹¹¹ Interviews. Archief DWM.

Verslagen van bezoeken aan Turkije van BZ-bewindslieden en van de ambtelijke leiding behelzen een groot aantal onderwerpen die deel uit maken van het traject van toetreding tot de EU. Mensenrechten, democratie en rechtsstaat nemen hierbij een belangrijke plaats in. De positie van vrouwen, geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld komen daarbij (in de verslaglegging) niet specifiek aan de orde. Bij de voorbereiding wordt wel aandacht aan dit dossier gegeven. Gewezen wordt op het feit dat geweld tegen vrouwen veelvuldig voorkomt in Turkije, dat de overheid campagne voert tegen huiselijk geweld en diverse maatregelen heeft genomen, zoals het subsidiëren van de oprichting van opvanghuizen in de grotere gemeenten, maar dat er nog een lange weg te gaan is. Ook tijdens overleg met het maatschappelijk middenveld in Turkije, een onderdeel van het bezoek, zijn vrouwenrechten en huiselijk geweld ter sprake gekomen.¹¹²

Van de bijna 150 afgeronde dan wel in uitvoering zijnde *joint programmes* van de RvE en EU is, afgaande op de titel, geen enkel project direct gericht op het tegengaan van geweld tegen vrouwen. Nederland financiert in diverse RvE-landen vanuit het mensenrechtenfonds wel projecten ter bevordering van de rechten van vrouwen (Letland, Malta, Roemenië, de Russische Federatie en Turkije). In Malta en Turkije betreft het de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Daarnaast worden in verschillende RvE-landen bredere mensenrechtenprojecten of –programma's gefinancierd die mede gericht zijn op het realiseren van vrouwenrechten.¹¹³ Voorts is de bescherming en bevordering van vrouwenrechten prioritair binnen het programma maatschappelijke transformatie (MATRA). Het fonds dat bestemd is voor het realiseren van gelijke rechten voor mannen en vrouwen (MDG3 fonds) biedt financiering voor vijftien projecten in elf RvE-landen in Oost- en Zuidoost Europa. De meeste hebben betrekking op de veiligheid en organisaties voor vrouwen.

6.2 Seksuele exploitatie en seksueel misbruik van kinderen

6.2.1 Problematiek

De RvE definieert het begrip seksueel misbruik van kinderen als het zich inlaten met seksuele activiteiten met een kind dat nog niet de, bij nationale wet bepaalde, leeftijd daarvoor heeft bereikt en het hebben van seksuele betrekkingen met een kind waarbij sprake is van dwang of het misbruik maken van een (machts)positie.¹¹⁴

Het is niet eenvoudig om de omvang van de problematiek vast te stellen. Dit komt omdat studies vaak niet dezelfde definitie gebruiken, verschillen in mate van detail en niet altijd

¹¹² Archief DWM.

¹¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009. Ministerie van Buitenlandse Zaken 2010. Een evaluatie van de effectiviteit van MR-programma's en -projecten is voorzien voor eind 2011.

¹¹⁴ Council of Europe: 2010: 14. De publicatie geeft de definitie zoals vastgelegd in het Europese verdrag ter bescherming van kinderen tegen seksuele exploitatie en seksueel misbruik (in deze tekst ingekort).

vergelijkbare methoden van gegevensverzameling hanteren. Een meta-analyse van 65 studies uit 2009 toont aan dat wereldwijd gemiddeld acht procent van de mannen en twintig procent van de vrouwen ooit te maken heeft gehad met enige vorm van seksueel misbruik voordat zij achttien waren.¹¹⁵ Drie tot acht procent van de vrouwen in RvE-landen geeft aan dat er sprake was van penetratie bij het misbruik in de kindertijd. Voor mannen is dit één tot drie procent. Wanneer een ruimere definitie wordt gebruikt, liggen de percentages aanzienlijk hoger en is er ook meer variatie tussen de landen. De daders zijn in overgrote meerderheid bekenden van het kind. Lang niet altijd beseffen de mannen en vrouwen die als kind slachtoffer zijn geweest van seksueel misbruik, dat het ging om onwettig gedrag.¹¹⁶

Diverse VN- en RvE-verdragen bevatten bepalingen gericht op de preventie en het strafbaar stellen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik van kinderen. Het RvE-verdrag tegen seksuele exploitatie en seksueel misbruik van kinderen, in werking getreden op 1 juli 2010, is de eerste alomvattende conventie op dit terrein. Deze bevat bepalingen over seksueel misbruik in de zin van participatie in seksuele activiteiten met kinderen, kinderprostitutie, kinderpornografie, dwang om kinderen getuige te laten zijn van seksuele activiteiten en het (via internet) contact maken met kinderen met de bedoeling het kind seksueel te misbruiken (*grooming*). Voorts zijn er bepalingen inzake de preventie van seksueel misbruik.¹¹⁷

| 69 |

De EU onderhandelt momenteel over een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen. Deze is gestoeld op de RvE-conventie en heeft als toegevoegde waarde de harmonisatie van de wettelijke bepalingen op dit terrein binnen de EU-lidstaten. Voorts worden bepalingen over de bescherming van slachtoffers opgenomen in de richtlijn.

De preventie en bestrijding van seksueel misbruik en seksuele exploitatie van kinderen omvatten naast bepalingen in het wetboek van strafrecht een breed scala aan overige interventies. Dit betreft bijvoorbeeld een kindvriendelijke justitie, waarbij zorg gedragen wordt voor een voor kinderen geschikte manier van interviewen, voor de veiligheid van het slachtoffer en voor een goede medische en psychologische begeleiding. Kinderen met een handicap en heel jonge kinderen vereisen daarbij speciale aandacht. Andere interventies liggen onder meer op het terrein van bewustwording, het correct rapporteren van het misbruik, de gezondheidszorg, het onderwijs en het gevangeniswezen.

De bescherming en bevordering van de rechten van kinderen vormen, mede door de betrokkenheid van de plaatsvervangend secretaris-generaal van de RvE bij dit thema, een prioriteit binnen de RvE. Ook het bureau van de MRC besteedt veel aandacht aan de rechten van kinderen, onder meer tijdens missies van de MRC naar RvE-landen. Onder de vlag 'bouwen aan een Europa voor en met kinderen' voert de RvE een programma uit om de kinderrechten te bevorderen en om kinderen te beschermen tegen geweld. In november 2010 is een campagne gelanceerd die specifiek gericht is op het stoppen van seksueel geweld tegen kinderen.

¹¹⁵ Pereda et al. 2009, vermeld in Council of Europe 2010.

¹¹⁶ Council of Europe 2010: 24-35.

¹¹⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Word/201.doc>

6.2.2 Beleid

De mensenrechtenstrategie vormt het beleidskader voor dit thema. Deze bepleit meer aandacht voor kinderen, met name het tegengaan van allerlei vormen van geweld en het uitbannen van kinderarbeid. Bij de strategische inzet wordt geen melding gemaakt van de RvE, wel van de VN en de EU. In de rapportage over de uitvoering wordt wel verwezen naar de RvE.

In Kamerstukken over de RvE krijgt het thema weinig aandacht en voor zover dit wel het geval is betreft het de consequenties voor Nederland inzake het verdrag van Lanzarote dat over seksueel misbruik van kinderen gaat. In de jaarplannen van de PV-Straatsburg en in instructies komt de bescherming van de rechten van kinderen wel stelselmatig aan bod.

6.2.3 Inzet van instrumenten en uitkomst

In termen van de Nederlandse inzet vormen de onderhandelingen over de totstandkoming van een conventie ter bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele exploitatie het belangrijkste dossier. De conventie is aangenomen in 2007, tijdens een bijeenkomst van de ministers van Justitie in Lanzarote, en in juli 2010 in werking getreden. Nederland heeft de conventie begin 2010 geratificeerd. De conventie heeft betrekking op preventie en bescherming, hulp aan slachtoffers en hun familie, interventieprogramma's voor daders, strafrechtelijke definiëring van misbruik, kindvriendelijke onderzoeksmethoden, data verzameling en -opslag en internationale samenwerking.

Vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie hebben namens Nederland deelgenomen aan de tekstonderhandelingen. BZ heeft het proces gevolgd. De inzet van Nederland was professioneel. Nederland heeft deskundige onderhandelaars ingezet. Het was voor de overige RvE-landen en het secretariaat duidelijk welk doel Nederland zich stelde en hoe daar tijdens de onderhandelingen naar toe werd gewerkt. Het Europese perspectief werd daarbij niet uit het oog verloren en dit heeft mede bijgedragen aan het bereiken van overeenstemming over de tekst. Ook de politieke betrokkenheid bij dit thema was groot en manifesteerde zich in de aanwezigheid in Lanzarote van zowel de minister als de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Verslagen van bezoeken van BZ-bewindslieden of van de ambtelijke leiding aan de Russische Federatie en Turkije maken melding van aandacht voor de mensenrechten, maar niet van bijzondere aandacht voor de bescherming van de rechten van kinderen. Ook in het voorbereidingsdossier wordt niet ingegaan op de rechten van kinderen. Tijdens overleg met het maatschappelijk middenveld is evenmin aandacht besteed aan de rechten van kinderen of aan seksuele exploitatie en seksueel misbruik van kinderen.

Van de bijna 150 afgeronde dan wel in uitvoering zijnde *joint programmes* van de RvE en de EU is, afgaande op de titel, geen enkel project direct gericht op het tegengaan van seksueel misbruik van kinderen. Via het mensenrechtenfonds worden in enkele RvE-landen

projecten gefinancierd die specifiek betrekking hebben op kinderrechten (Litouwen, Roemenië, Servië) en daarnaast vormen kinderrechten onderdeel van algemene mensenrechtenprojecten in RvE-landen. Dit is ook het geval bij algemene mensenrechtenprojecten die vanuit het MATRA-programma worden gefinancierd.¹¹⁸

6.3 Rechten van LHBT

6.3.1 Problematiek

Het niveau van bescherming van de mensenrechten van LHBT varieert aanzienlijk binnen de RvE-landen. Dit betreft zowel de mate waarin deze rechten zijn vastgelegd in wetgeving als de sociale ‘dagelijkse’ situatie van LHBT personen. Voor de EU-landen is relevante wetgeving en de sociale situatie in kaart gebracht.¹¹⁹ Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (artikel 13) in 1999 bestaat er binnen de EU een juridisch kader om discriminatie te bestrijden, waaronder discriminatie op basis van seksuele oriëntatie op het gebied van werkgelegenheid.¹²⁰ Dit kader heeft geen betrekking op discriminatie van transseksuelen, maar volgens jurisprudentie van het EU Hof van Justitie valt deze onder de ‘seksue’- of ‘gender’-discriminatiegrond.¹²¹ Dit is later vastgelegd in de *gender recast directive* (2006).¹²² Ook voorziet de EU-regelgeving er in dat mensen die elders vervolgd worden vanwege hun seksuele oriëntatie worden erkend als vluchteling onder de definitie van *member of a particular social group*.¹²³ Genderidentiteit wordt echter niet expliciet genoemd in de *directive*.

| 71 |

In een toenemend aantal EU-lidstaten heeft de anti-discriminatiewetgeving betrekking op de situatie van LHBT, maar dan vooral op het gebied van ‘seksuele oriëntatie’ in kwesties van werkgelegenheid. In steeds meer lidstaten is er één instantie voor alle klachten op het gebied van discriminatie. Het familierecht voor LHBT in de EU-lidstaten is verre van uniform omdat dit een nationale competentie is. Vijf lidstaten en twee overige RvE-landen erkennen het huwelijk van partners van gelijke sekse. Partnerschapregistratie wordt in 13 landen geaccepteerd, maar minder vaak door andere landen erkend in tegenstelling tot het huwelijk. In de meeste RvE-landen die geen EU-lidstaat zijn, is er geen wetgeving inzake anti-discriminatie op basis van seksuele oriëntatie of genderidentiteit. Deze gronden staan niet op gelijke voet met andere gronden voor discriminatie.

¹¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009. Ministerie van Buitenlandse Zaken 2010.

¹¹⁹ Schutter, O. 2008. EU Fundamental Rights Agency 2009.

¹²⁰ Employment Equality Directive (2000/78/EC). Ook in het Europees Handvest voor de Fundamentele rechten wordt seksuele oriëntatie expliciet vermeld.

¹²¹ Court of Justice of the EU, C-13/94, P. v. S. and Cornwall County Council, judgment of 30 April 1996, paragraphs 21–22.

¹²² European Union, Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast) OJ L 204, 26 June 2006 pp. 23–36. Recital No. 3.

¹²³ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004, Article 10(1)(d).

Sinds eind maart 2010 bestaat er een (niet bindende) RvE-aanbeveling met betrekking tot discriminatie van LHBT.¹²⁴ Een orgaan binnen de RvE dat verantwoordelijk is voor monitoring van discriminatie op grond van genderidentiteit en seksuele oriëntatie bestaat nog niet. Voor de meeste andere gronden bestaat monitoring wel (ECRI, Verdrag nationale minderheden).

Het bestaan van wetgeving biedt nog geen garantie dat de rechten van LHBT ook daadwerkelijk worden gerespecteerd. In diverse RvE-landen is er sprake van structurele schending van de rechten van LHBT. Op allerlei terreinen, zoals de werkomgeving, het onderwijs en de gezondheidszorg, kan er sprake zijn van discriminatie. Vaak zijn homoseksuelen op hun werk niet open over hun seksuele oriëntatie om belediging, vernedering en de kans om gepasseerd te worden bij een promotie te voorkomen. De mate waarin discriminatie voorkomt in de RvE-landen varieert en dit geldt ook voor de sociale acceptatie van LHBT in de maatschappij. Er zijn RvE-landen waar de meerderheid van de bevolking aangeeft liever geen homoseksuele buurman te hebben. Transgenders ondervinden vaak problemen met de juridische erkenning van hun nieuwe gender in hun paspoort of geboortecertificaat.¹²⁵ De eisen voor juridische erkenning kunnen inhouden dat de aanvrager zich moet laten steriliseren of moet scheiden van een partner in een bestaand huwelijk.¹²⁶

| 72 |

Het fundamentele recht op vrijheid van vergadering en vereniging speelt wereldwijd een belangrijke rol in de verbetering van de situatie van LHBT. Dit recht is in lang niet alle RvE-landen vanzelfsprekend. Het verbieden van *gay prides* vormt het meest flagrante voorbeeld van de schending van dit recht. Ook geweld en *hate speech*, in de media of geuit door politici en religieuze autoriteiten, met als boodschap dat homoseksualiteit een zonde is, tegen de traditionele waarden ingaat of een bedreiging is voor de maatschappij, komt veelvuldig voor. In diverse RvE-landen is er tevens regelmatig sprake van verbale agressie of mishandeling (*hate crime*). Bij transgenders heeft deze mishandeling meer dan eens een dodelijke afloop.¹²⁷ Bij *hate speech* en *hate crime* zijn de daders meestal jonge mannen die in groepen opereren.

6.3.2 Beleid

De bescherming van de rechten van LHBT staat centraal binnen het Nederlandse homo-emancipatiebeleid, en de non-discriminatie van homoseksuelen vormt één van de prioriteiten van de mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid.¹²⁸

¹²⁴ Recommendation CM/Rec(2010) of the Committee of Ministers on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity – Explanatory Memorandum to the Recommendation, CM(2010)4 add3 rev2E, 29 March 2010.

¹²⁵ 'Human Rights and Gender Identity', Issue Paper by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 29 juli 2009 (<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1476365>). European Union Agency for Fundamental Rights 2010.

¹²⁶ <http://www.coe.int/commissioner>; Message by Thomas Hammerberg; CommHR/DV/sf 197/2010. Zie ook: 'Hate crimes in the OSCE region - Incidents and Responses', Annual Report for 2009, Warsaw: OSCE ODIHR, november 2010 (<http://www.osce.org/odihr/73636>).

¹²⁸ TK 2007-2008, 31 263, nr 1. TK 2007-2008, 27 017, nr 33. TK 2009-2010, 27017, nr 56.

Het internationale beleid is gericht op de niet-strafbaarstelling van consensuele seks tussen mensen van hetzelfde geslacht, het tegengaan van discriminatie en het bevorderen van de acceptatie van homoseksuelen. De strategische inzet betreft de aandacht voor dit thema binnen de bilaterale betrekkingen, het ondersteunen van ngo's, waaronder ngo's in RvE-landen, en het beschikbaar stellen van expertise op dit terrein binnen de RvE.

In de jaarplannen van de PV Straatsburg voor 2009 en 2010 worden de rechten van LHBT genoemd onder de prioritaire thema's. In het jaarplan van 2009 wordt de wenselijkheid van wetgeving tegen discriminatie genoemd en het jaarplan 2010 meldt de voorbereidingen voor een aanbeveling op dit terrein. Er wordt niet gewezen op het feit dat een deel van de LHBT vrouw is en dat er dus een link bestaat met de inzet voor de conventie inzake geweld tegen vrouwen/huiselijk geweld. In eerdere jaarverslagen en jaarplannen komen de rechten van LHBT niet aan bod.¹²⁹

6.3.3 Inzet van instrumenten en uitkomst

De RvE is een belangrijk forum voor de implementatie van het beleid inzake de rechten van LHBT. Gedurende de evaluatieperiode zijn hiertoe de volgende middelen inzet:

- Onderhandelingen inzake de opstelling van een LHBT-aanbeveling.
- Vrijwillige bijdrage (november 2007 t/m juni 2009) aan het kantoor van de mensenrechten-commissaris en detachering van een LHBT-deskundige bij hetzelfde kantoor (sinds juli 2009).
- Financiering van een onderzoek naar homofobie, fobie voor transgenders en discriminatie op basis van seksuele oriëntatie of genderidentiteit in de RvE-landen (financiering OCW).
- Diplomatieke inzet voor de rechten van LHBT in RvE-landen.
- Financiering van mensenrechtenprojecten in RvE-landen via het mensenrechtenfonds, MATRA en bilaterale financiering.
- Financiering van het maatschappelijk middenveld in Nederland, voor o.a. beleidsbeïnvloeding internationaal (bijvoorbeeld COC Nederland).

LHBT-aanbeveling

Op 29 maart 2010 heeft het CM bij consensus een aanbeveling ter bestrijding van discriminatie op basis van seksuele oriëntatie of genderidentiteit aangenomen. Deze is er onder meer op gericht dat wettelijke maatregelen worden genomen ter bestrijding van deze vorm van discriminatie en dat slachtoffers van discriminatie toegang krijgen tot een adequate vorm van genoegdoening.¹³⁰ Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van deze vorm van *soft law*. Het bereiken van consensus stond daarbij voorop, omdat van een aanbeveling die door alle landen is aanvaard, een veel krachtiger signaal uitgaat

¹²⁹ De (instructies voor de) Nederlandse inzet binnen de stuurgroepen met betrekking tot de conventie inzake geweld tegen vrouwen/huiselijk geweld, de conventie tegen seksuele exploitatie en seksueel misbruik van kinderen en de LHBT-aanbeveling worden in het hoofdstuk over de inzet van instrumenten behandeld.

¹³⁰ <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1606669&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>; CM/Rec(2010)5.

dan van een aanbeveling die door een aantal landen niet wordt aanvaard. Deze opstelling bracht met zich mee dat concessies zijn gedaan aan de kracht van de tekst.

In 2008 heeft de SG van de RvE, op initiatief van Zweden, een proces in gang gezet om te komen tot de instelling van een ad hoc stuurgroep, ressorterend onder de stuurgroep mensenrechten, die zich zou buigen over de opstelling van een aanbeveling inzake rechten van LHBT. Zweden, in 2008 voorzitter van de RvE, heeft ook bij andere gelegenheden dit thema binnen de RvE onder de aandacht gebracht. Nederland informeerde tijdens de viering van de dag van de mensenrechten op informele wijze andere RvE-leden over de mensenrechten van LHBT. In 2009 zijn de terms of reference voor de ad hoc groep vastgesteld.¹³¹ Een jurist van DJZ en een LHBT-deskundige van OCW hebben deelgenomen aan deze ad hoc groep en zowel OCW als BZ hebben het proces actief opgevolgd. De bij de mensenrechtencommissaris van de RvE gedetacheerde LHBT-deskundige heeft op de achtergrond de PV en OCW/BZ op de hoogte gehouden van de politiek/juridische gevoeligheden rondom de totstandkoming van de aanbeveling. Een belangrijk punt bij de Nederlandse inbreng was dat naast aandacht voor de klassieke en de sociale grondrechten ook aandacht voor specifieke seksuele en reproductieve rechten van lesbische vrouwen werd bepleit. Vanuit BZ is daarnaast naar voren gebracht dat aandacht dient te worden besteed aan de vervolging van discriminatiezaken en aan de verantwoordelijkheid van politici om geen haat te zaaien en geen intolerantie te prediken. Ook is gewezen op non-discriminatie in de sport.

| 74 |

Het punt van de specifieke seksuele en reproductieve rechten is slechts in algemene bewoordingen opgenomen in de tekst. De aanbeveling (punt 33) stelt dat in nationale gezondheidsplannen rekening dient te worden gehouden met de specifieke behoeften van LHBT. De overige punten staan wel in de tekst.

Nadat in het voortraject overeenstemming was bereikt over de tekst, volgde behandeling in de rapporteurgroep (GR-H) en het CM. Een groot RvE-land had bezwaren tegen de tekst en een aantal andere landen, waaronder tot teleurstelling van Nederland ook enkele EU-lidstaten, toonde begrip voor deze positie. Een intensief traject van diplomatie en pogingen om in EU-verband tot overeenstemming te komen volgde. Nederland koos, samen met enkele *like-minded* landen, voor de dialoog en legde in de rapporteurgroep een krachtige verklaring af dat de discussie rond de aanbeveling geen politieke discussie diende te worden.¹³² De uiteindelijk aanvaarde tekst sluit nauw aan op het ERVM en de Hof-jurisprudentie en is daarmee conservatief. Er zijn op diverse punten concessies gedaan maar de meeste punten die essentieel zijn voor Nederland en de *like-minded* groep, zijn overeind gebleven.

Het optreden van Nederland in dit proces van onderhandelingen wordt door vriend en ‘vijand’ (apert niet-*like-minded* landen) geprezen. Het is zeer bekend dat het LHBT-dossier voor Nederland prioritair is en ook landen voor welke dit niet het geval is, waarden de vasthoudendheid op dit punt en de bereidheid om compromissen te sluiten teneinde tot een voor iedereen aanvaardbare tekst te komen.¹³³

¹³¹ www.coe.int; CM/876/02072008. MR-CDDH; 1048th bijeenkomst; februari 2009.

¹³² [Archief PV](#).

¹³³ [Interviews](#).

Detachering van een LHBT-deskundige

Sinds november 2007 is er via Nederlandse (BZ) financiering een LHBT-deskundige werkzaam op het bureau van de mensenrechtencommissaris om structureel aandacht te geven aan de rechten van LHBT.¹³⁴ Beoogd werd dat er in de toekomst een nieuwe formatieplaats op dit onderwerp zou worden toegevoegd aan het bureau van de MRC. De deskundige stelt de agenda voor de MRC op dit dossier op en onderhoudt contacten met internationale organisaties. Hij is verantwoordelijk voor de LHBT paragrafen in de landenrapporten van de MRC. Voorts heeft de LHBT-deskundige de MRC vertegenwoordigd in de ad hoc groep die verantwoordelijk was voor de opstelling van de LHBT-aanbeveling. Hij vertegenwoordigde ook de MRC bij twee hoorzittingen van de PACE in de voorbereiding van een alomvattend PACE-rapport over de situatie van LHBT dat in 2010 is afgerond.¹³⁵ In 2009 lanceerde de commissaris een *issue paper* over de rechten van transgender personen. De LHBT-deskundige was één van de auteurs van dit paper dat goed is ontvangen door betrokkenen en inmiddels onder meer in het Frans, Turks en Russisch is vertaald.

De inzet heeft er aan bijgedragen dat de rechten van LHBT veel aandacht krijgen binnen het bureau van de MRC. De MRC spreekt zich regelmatig uit over dit dossier en schuwt daarbij niet ferme uitspraken te doen.¹³⁶ Voorts geeft hij tijdens missies prioriteit aan de monitoring van de rechten van LHBT. Van verankering binnen de Raad van Europa is evenwel praktisch geen sprake. De monitoring van de rechten van LHBT is niet ondergebracht bij een van de bestaande monitoring mechanismen, al heeft PACE voorgesteld aan het CM om de monitoring bij het comité tegen racisme en intolerantie (ECRI) onder te brengen. Dit stuitte op veel weerstand bij sommige RvE lidstaten. Een brief van de SG aan de voorzitter van ECRI met het voorstel om monitoring van LGBT rechten bij ECRI onder te brengen is door ECRI besproken.

| 75 |

Onderzoek naar homofobie, transgenderfobie en discriminatie op basis van seksuele oriëntatie of genderidentiteit in de RvE-landen

Dit onderzoek richt zich op alle 47 lidstaten van de RvE en gebruikt het FRA rapport uit 2010 voor de data die betrekking hebben op de 27 EU-lidstaten. Het onderzoek was ten tijde van schrijven vrijwel afgerond en de publicatie is voorzien voor 23 juni 2011. OCW en zeven andere RvE-landen hebben het onderzoek gefinancierd.

Diplomatieke inzet

De diplomatieke inzet betreft naast de verklaringen in het CM ook het afleggen van verklaringen of het bedrijven van stille diplomatie in de landen zelf. Zoals eerder aangegeven, blijft het onderzoek naar de bilaterale inspanningen beperkt tot ministerieel of hoogambtelijk bezoek aan de Russische Federatie en Turkije.

Naar aanleiding van het politiegeweld rond de *gay pride* in Moskou (2006) heeft EU-voorzitter Oostenrijk op voorstel van Nederland een verklaring afgegeven in het CM. De TK had de

¹³⁴ Aanvankelijk financiering vanuit vrijwillige contributie; momenteel detachering t/m 31-07-2011.

¹³⁵ Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 12185, 23 March 2010. *Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity*, Report. Committee on Legal Affairs and Human Rights.

¹³⁶ Hammerberg 2008: 23-28; en viewpoint transgenders: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090105_en.asp

minister van Buitenlandse Zaken verzocht internationaal zijn standpunt kenbaar te maken. Om tot een voor alle landen acceptabele verklaring te komen, zijn concessies gedaan aan het ambitieniveau en draagt deze EU-verklaring, waarvoor Nederland de tekst ontwierp, een algemene karakter. De EU verwierpt in de verklaring iedere vorm van discriminatie op basis van seksuele oriëntatie. De RvE-landen wordt met klem gewezen op de noodzaak om een oplossing te vinden voor de problemen die de organisatoren van *gay prides* ondervinden, waarbij het recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering volledig dient te worden gerespecteerd. De verklaring was er volgens een medewerker van de PV van een EU-land zonder de vasthoudendheid van Nederland niet gekomen.¹³⁷

Voorts heeft Nederland in het CM er voor gepleit dat de internationale organisatie van LHBT (ILGA-Europa) waarnemersstatus zou krijgen bij de onderhandelingen over het verdrag inzake geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Deze kwestie kwam in het CM omdat één RvE-land zich in het ad hoc comité tegen deelname had uitgesproken. ILGA-Europa heeft de waarnemersstatus gekregen.

Tijdens ministeriële en hoogambtelijke bezoeken aan de Russische Federatie is bij herhaling naar voren gebracht dat het recht op vrijheid van vereniging en vergadering voor iedereen geldt, ook voor LHBT. De reactie hierop was dat de Russische context in ogenschouw dient te worden genomen en dat de maatschappij, lees de invloedrijke Russische orthodoxe kerk, niet instemt met homodemonstraties.¹³⁸

Tijdens ministeriële en hoogambtelijke bezoeken aan Turkije komen, zoals eerder gesteld, mensenrechten, democratie en rechtsstaat altijd aan de orde. Bij de voorbereiding wordt ook aandacht aan de (schendingen van de) rechten van LHBT geschonken en het onderwerp is besproken tijdens bijeenkomsten met het maatschappelijk middenveld. Voorts onderhoudt de ambassade contacten met organisaties die zich inzetten voor de rechten van LHBT.

Programma's en projecten

Er zijn geen *joint programmes* van de RvE en EU die, afgaande op de titel, gericht zijn op de bescherming van de mensenrechten van LHBT. Wel zijn er enkele projecten die mogelijk een bijdrage aan de realisering van de rechten van LHBT hebben geleverd of leveren, zoals de opleiding van rechters of advocaten en de bevordering van het recht op vrijheid van meningsuiting.

Per juni 2011 gaat een groot RvE-project van start dat beoogt assistentie te verlenen aan RvE-landen die training, expertise en juridisch advies op prijs stellen over het thema LHBT. De RvE-aanbeveling vormt de basis hiervoor. Het rapport over de rechten en de sociale situatie van LHBT vormen de 'baseline studie' voor dit assistentieproject.

Het mensenrechtenfonds van het ministerie van Buitenlandse Zaken voorziet in de financiering van een aantal projecten dat specifiek is gericht op de rechten van LHBT in RvE-landen. In 2008 en 2009 betrof dit projecten in Letland, Litouwen, Malta en Turkije.

¹³⁷ Archief DWM.

¹³⁸ Archief PV en archief DWM. De mensenrechtencommissaris heeft dit ook met Russische autoriteiten besproken en er is contact hierover geweest tussen de ambassade in Moskou en de LHBT-deskundige.

Daarnaast zijn er middelen beschikbaar voor de bevordering en bescherming van de rechten van LHBT in RvE-landen in Zuidoost-Europa via het MATRA-programma. Het consulaat in St. Petersburg steunt kleinschalige activiteiten op dit gebied. Op de internationale dag voor de mensenrechten organiseren de Nederlandse ambassades diverse mensenrechtenactiviteiten. In de RvE-landen Albanië, Frankrijk en Litouwen werd in 2008 en 2009 op die dag de aandacht gericht op de bevordering en bescherming van de rechten van LHBT.¹³⁹

6.4 Appreciatie

De bescherming van de rechten van vrouwen, kinderen en LHBT vormt een prioriteit binnen de mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid van 2007. Ook in het voordien vigerende mensenrechtenbeleid was dit het geval. De strategie wijst alleen bij het LHBT-dossier op het belang van de RvE voor de normstelling. Dit terwijl rechten van vrouwen en kinderen binnen de RvE veel aandacht krijgen: in de periode van evaluatie is een verdrag inzake misbruik van kinderen tot stand gekomen en een voorstel voor een verdrag inzake geweld tegen vrouwen bevindt zich in de laatste fase van onderhandeling. De opstelling van de tekst voor deze verdragen is gepaard gegaan met campagnes, maar de mensenrechtenstrategie maakt hier geen melding van. Ook is BZ niet direct betrokken geweest bij het proces van onderhandelen over de verdragen. Bij de uitvoering van projecten speelt de RvE wel een rol.

| 77 |

Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen over de verdragen en over de LHBT-aanbeveling (*soft law*) een goede onderhandelaar betoond: deskundig op het vakgebied en vasthoudend, maar wel voldoende bereid tot een compromis. De uitkomst van de onderhandelingen over het verdrag inzake seksueel misbruik van kinderen correspondeert in grote lijnen met de Nederlandse inzet. Dit geldt ook voor de tekst van het verdrag inzake geweld tegen vrouwen. De tekst van de LHBT-aanbeveling is minder sterk dan door Nederland was gewenst. Nederland heeft ingezet op een door iedereen aanvaarde tekst die goeddeels in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM en niet op een scherpere tekst die geen algemene instemming zou genieten. Deze opstelling is in het belang van LHBT in landen waar hun rechten structureel geschonden worden.

De rechten van vrouwen en kinderen hebben geen aantoonbare aandacht gekregen tijdens ministeriële of hoogambtelijke bezoeken aan de Russische Federatie en Turkije. Wel bestond er financiële steun voor projecten op dit gebied.

De rechten van LHBT vormen duidelijk een niche van het Nederlandse buitenlandbeleid. Ook tijdens ministeriële of hoogambtelijke bezoeken aan de Russische Federatie komen deze aan de orde en er worden diverse projecten op dit gebied gefinancierd in RvE-landen. Inbedding van dit thema in reguliere RvE fora blijft een uitdaging. De mensenrechtencommissaris vertrekt in april 2012 en het is onduidelijk of dit thema een prioriteit zal vormen voor een volgende MRC. In de afwezigheid van een duidelijk besluit over monitoring van de rechten van LHBT door een RvE-orgaan is het niet duidelijk waar dit thema zal worden ondergebracht.

¹³⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009. Ministerie van Buitenlandse Zaken 2010.

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenland-uitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan. De evaluaties stellen de minister en de staatssecretaris in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

| 79 |

Programmering

De IOB evaluatieprogrammering is opgenomen in het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkteerrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. Voorts wordt de laatste jaren meer en meer samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie.

Bijlage 2 Terms of reference

Beleidsdoorlichting Vijf jaar Top van Warschau

1 Aanleiding

De beleidsdoorlichting ‘Vijf jaar Top van Warschau’ heeft betrekking op de operationele doelstelling 3.5 uit de Memorie van Toelichting (MvT) 2009 en 2010 van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Deze luidt: ‘Een hechtere Europese waardengemeenschap’. In de MvT 2004 van BZ stond een operationele doelstelling met dezelfde strekking. De Rijksregeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) van 2006 stelt dat beleid gericht op algemene of operationele doelstellingen, aansluitend bij de beleidscyclus, periodiek wordt geëvalueerd. Omdat de operationele doelstelling ‘Een hechtere Europese waardengemeenschap’ nooit werd geëvalueerd, is de beleidsdoorlichting opgenomen in de evaluatieprogrammering van de MvT 2010 van BZ. De directie West en Midden Europa (DWM) heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) verzocht de beleidsdoorlichting uit te voeren.

| 80 |

2 Achtergrond

De titel van de beleidsdoorlichting refereert aan de derde topconferentie van de Raad van Europa (RvE) in mei 2005, die resulteerde in een verklaring en een actieplan. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de operationele doelstelling 3.5 uit de MvT 2009 en 2010 (Een hechtere Europese waardengemeenschap). In de MvT 2009 worden bij deze operationele doelstelling de volgende prestaties vermeld: concentratie van activiteiten door de RvE op kerntaken en het scheppen van maatschappelijke randvoorwaarden daarvoor; versterking van de institutionele en operationele samenwerking tussen de RvE, de EU en de OVSE en besluitvorming over een structurele oplossing voor het budgettaire probleem van de RvE en over terugdringen van de werklast van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).¹⁴⁰ In de MvT 2010 zijn er twee prestaties toegevoegd aan de drie uit de MvT 2009: adequate aandacht voor de 60 jarige viering van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en bijdragen aan de uitvoering van de mensenrechtenstrategie, onder meer door aandacht voor de rechten van *Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender* (LGBT). In de MvT 2004 luidde de vergelijkbare geoperationaliseerde doelstelling (5.11): ‘Gehandhaafd en uitgebreid stelsel van normen en waarden van de RvE’. De doelstelling en de resultaten/prestaties zijn nauw verweven met beleidsartikel 1, ‘versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van de rechten van de mens’.¹⁴¹

¹⁴⁰ TK 2008–2009, 31 700 hoofdstuk V, nr. 2: 80–81. TK 2009–2010, 32123 V, nr.2: 35–36.

¹⁴¹ In 2004 werd het EHRM vermeld onder operationele doelstelling 1.1 ‘Versterking, vastlegging, ontwikkeling en naleving van internationaal recht’.

Raad van Europa¹⁴²

De RvE is een regionale intergouvernementele organisatie, die in 1949 is opgericht door tien landen, waaronder Nederland. Met de oprichting werd beoogd bij te dragen aan de oplossing van de naoorlogse problemen en aan de vormgeving van structurele Europese samenwerking om een nieuwe oorlog te voorkomen. Het doel van de RvE was het bevorderen van grotere eenheid tussen de leden teneinde de idealen en beginselen die hun gemeenschappelijk erfdeel zijn veilig te stellen en hun economische en sociale vooruitgang te bevorderen. In het oprichtingsstatuut staat dat staten die lid willen worden de principes van de rechtsstaat dienen te aanvaarden, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden van hun burgers dienen te eerbiedigen en actief moeten samenwerken om de doelen van de RvE te realiseren. De in het oprichtingsstatuut gebruikte begrippen zijn breed en voor velerlei uitleg vatbaar.

Aanvankelijk bestond de RvE uitsluitend uit West-Europese parlementaire democratieën, die zich als waardengemeenschap duidelijk onderscheidden van landen in de Russische invloedssfeer. Na 1989 veranderde dit en trad geleidelijk aan een groot aantal andere landen toe tot de RvE. Momenteel telt de RvE 47 leden. Nieuwe leden dienen binnen een jaar het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) te ratificeren en de *rule of law* te respecteren. Met de uitbreiding van het aantal leden is ook het werktelein van de RvE sterk uitgebreid en betreft bijvoorbeeld ook sociale cohesie en cultuur.

| 81 |

In de jaren negentig is het politieke karakter van de organisatie veranderd. Enerzijds was het lidmaatschap van de organisatie voor een aantal landen het voorportaal van het lidmaatschap van de EU. Anderzijds werd de RvE een platform voor dialoog over Europese waarden met landen die voorlopig niet of die nooit tot de EU zullen toetreden. Inmiddels is een meerderheid van de leden tevens EU-lidstaat en een aantal RvE-leden in onderhandeling over toetreding.¹⁴³ Dit betekent dat er een scheidslijn dreigt te ontstaan/is ontstaan binnen de RvE. Verschillende landen, waaronder Nederland, zijn van mening zijn dat een dergelijke scheidslijn op gespannen voet staat met de platform functie en dus voorkomen dient te worden. Voorts wordt de kwestie van de toegevoegde waarde van de RvE ten opzichte van de EU steeds actueler. Hetzelfde geldt voor de mate waarin EU-landen al dan niet gezamenlijk dienen op te treden binnen de RvE. Een en ander versterkt het politieke karakter van de organisatie.

De RvE kent 209 door de leden ondertekende verdragen en additionele protocollen bij de verdragen, waarvan het overgrote deel in werking is getreden.¹⁴⁴ Belangrijke verdragen zijn het EVRM (getekend in 1950, in 1953 in werking getreden), de aanvullende protocollen inzake dit verdrag, waaronder de afschaffing van de doodstraf (in 1985 in werking getreden), het Europees sociaal handvest (ESH, 1965), 1965), het verdrag ter voorkoming van marteling (1989) en het kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden (1998).

¹⁴² Informatie is ontleend aan AIV 2003, De Raad van Europa, minder en (nog) beter, pp 7-11 en Sepulveda et al. 2004, Human rights reference handbook, pp 125-143.

¹⁴³ Potentiële toetreders laten via hun stemgedrag zien dat zij in aanmerking komen voor het EU-lidmaatschap.

¹⁴⁴ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>

De RvE kent een comité van ministers (CM), dat bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de leden, een parlementaire assemblee (PA), waarvan de leden afkomstig zijn uit de nationale parlementen, een door de PA gekozen secretaris-generaal (SG), een secretariaat, een Congres van Lokale en Regionale Autoriteiten en diverse comités en monitoringinstrumenten op deelterreinen. Voorts heeft een groot aantal NGO's een consultatieve status. Het CM is het beleidsvormend orgaan en heeft onder meer de functie om uitspraken van het EHRM te superviseren. De PA heeft geen wetgevende macht, maar kan wel aanbevelingen doen. De SG is het hoofd van het secretariaat dat ongeveer 1300 personen telt en is onderverdeeld in diverse directoraten. In 1999 is de functie van Commissaris voor de Rechten van de Mens ingesteld, die een eigen bureau heeft binnen het secretariaat.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is een in 1959 opgericht internationaal hof dat schendingen van rechten die zijn vastgelegd in het EVRM behandelt. Met het in werking treden van protocol 11 bij het EVRM (1999) heeft het Hof een fulltime status gekregen. Het protocol betekent ook een versterking van het juridisch karakter van het EHRM. Het EHRM behandelt klachten van individuen en, sporadisch, van staten. Sinds de oprichting zijn meer dan 10.000 uitspraken gedaan. Deze zijn bindend voor de betrokken landen en hebben tot wijziging van de wetgeving geleid.¹⁴⁵

| 82 |

Het EHRM kampt met een enorme werklast, waardoor het lang duurt eer klachten in behandeling worden genomen. Versterking van de implementatie van het EVRM in de RvE-landen en vereenvoudiging van procedures moeten leiden tot een beter hanteerbare werklast. Inzake de hervorming van het EHRM is in 2004 een protocol (nr 14) bij het EVRM getekend, maar dit zal pas op 1 juni 2010 in werking treden, omdat een lid van de RvE, de Russische Federatie, het protocol pas op 18 februari 2010 heeft geratificeerd. Sinds 1 juli 2009 heeft een aantal lidstaten, waaronder Nederland, het echter reeds mogelijk gemaakt de twee belangrijkste procedurele maatregelen uit protocol 14 door het hof te doen toepassen.

Top van Warschau(2005)

De top bracht staatshoofden en regeringsleiders van de RvE bijeen en resulteerde in een verklaring en een actieplan.¹⁴⁶ De verklaring stelt dat de bevordering van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat kernactiviteiten zijn, maar er worden geen uitspraken gedaan over het achterwege laten van activiteiten die niet tot deze kernactiviteiten behoren. Het actieplan betreft vijf deelgebieden: de bevordering van de gemeenschappelijke waarden, versterking van de veiligheid van Europese burgers, het bouwen van een humaner en meer sociaal coherent (*more-inclusive*) Europa; samenwerking met andere internationale en Europese instellingen en de implementatie van het actieplan om tot een transparantere en efficiëntere RvE te komen. Bij het eerste deelgebied worden maatregelen genoemd om de effectiviteit van het EVRM te waarborgen, waaronder het streven naar effectieve mechanismen op nationaal niveau en de aanvaarding van protocol 14. Voorts wordt de noodzaak tot betrokkenheid van NGO's genoemd, alsmede het belang van diverse instituties van de RvE, zoals de Commissaris voor de Mensenrechten en het comité ter preventie van marteling.

¹⁴⁵ <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/>

¹⁴⁶ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=859319&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

Ook de bevordering van de democratie en de rechtsstaat krijgt aandacht. Het actieplan meldt de oprichting van een forum voor de toekomst van de democratie. Daarnaast wordt gewezen op de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië commissie) die zich er op richt het staatsbestel van de lidstaten in lijn te brengen met Europese standaards op het gebied van de rechtsstaat, de democratische instituties en kieswetten. Inzake het vierde deelgebied, de samenwerking met andere instituties, worden algemene uitspraken gedaan over een versterkte samenwerking met de EU en de OVSE, en wordt de RvE aangemoedigd samen te gaan werken met de VN.¹⁴⁷ Voorts werden richtlijnen opgesteld voor de samenwerking tussen de RvE en de EU. De heer Juncker (MP van Luxemburg) werd gevraagd op persoonlijke titel een rapport op te stellen inzake de lange termijn samenwerking tussen deze instituties.¹⁴⁸ Onderhandelingen over een *memorandum of understanding* (mou) zijn succesvol geweest: het MoU is in 2007 ondertekend.

Nederlandse inzet¹⁴⁹

De RvE is in de visie van Nederland met name een belangrijk mensenrechtenforum en een platform om met de Russische Federatie en andere RvE-leden die geen EU-lidstaat zijn in gesprek te blijven over mensenrechten en democratie. Daarbij worden drie functies onderscheiden.

- Normstelling. Deze dient zo veel mogelijk aan te sluiten bij internationale verdragen. Het gaat zowel om bindende verdragen als om *soft law*, bijvoorbeeld aanbevelingen van het CM.
- Toezicht. De vijf voor Nederland prioritaire toezichtmechanismes zijn het EHRM, het departement voor toezicht op de uitspraken van het EHRM, het comité ter preventie van foltering (CPT), de Europese commissie tegen racisme en discriminatie (ECRI) en het bureau van de mensenrechtencommissaris.
- Assistentie. Deze is er in de eerste plaats op gericht om gevolg te geven aan de aanbevelingen die voortvloeien uit de monitoring van de toezichthoudende instanties. Assistentie is ook gericht op de naleving van verdragsverplichtingen op nationaal niveau, vooral in niet-EU lidstaten.

¹⁴⁷ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=WarsawDeclaration&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>; en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ActionPlan2005&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

¹⁴⁸ Rapport verscheen in 2006 en bevat aantal aanbevelingen; het rapport en de Nederlandse visie hierop wordt besproken in rapport van voorliggende beleidsdoorlichting.

¹⁴⁹ Informatie ontleend aan de reactie van de Minister op het AIV advies uit 2003 (TK2003-2004, 28810, nr. 4), de mensenrechtenstrategie (naar een Menswaardig bestaan, 2007: 21-25); de reactie van de Minister op het rapport van Juncker over de relatie EU-RvE (februari 2007); de jaarplannen van de PV-Straatsburg en interne BZ-correspondentie.

BZ heeft drie prioriteiten gedefinieerd voor de RvE:

Beperking tot de kerntaken

- Bescherming van de mensenrechten, zoals vastgelegd in EVRM en het Europees Sociaal Handvest, en van de rechten van minderheden. Nederland richt zich met name op de bescherming van de rechten van vrouwen, kinderen en lesbian, gay, bisexual and transgender persons (LGBT).
- Bevordering van de democratie in een pluralistische samenleving.
- Versterking van de rechtsstaat.

De bevordering van culturele waarden en diversiteit vormen in de visie van Nederland een integraal onderdeel van deze kerntaken. Initiatieven ten behoeve van sociale cohesie moeten, meer dan thans het geval is, in dienst staan van de kerntaken en dienen in de visie van Nederland kritisch te worden doorgelicht en onderbouwd.

- Vermindering van de werklast van het EHRM. Dit betreft zowel de preventie van nieuwe klachten als de hervorming van het EHRM. Preventie van nieuwe klachten houdt onder meer in (assistentie bij) de opstelling of de implementatie van nationale wetgeving. Wat betreft de hervorming van het EHRM is Nederland van mening dat, in het licht van de grote werklast, geen maatregel onbesproken mag blijven en dat een pakket remedies noodzakelijk is, met name gericht op de vele niet-ontvankelijke zaken en op repetitieve zaken (de zogenaamde kloonzaken), dat verder gaat dan de maatregelen van Protocol 14. Het protocol dat vereenvoudiging op deze punten regelt, kon lange tijd niet in werking treden omdat de Russische Federatie het niet had geratificeerd. Inmiddels is dit wel geschied en per 1 juni 2010 is het protocol in werking getreden. Nederland zag het in werking treden van protocol 14bis destijds als een tijdelijke oplossing.
- Goede samenwerking tussen RvE, EU en OVSE. Nederland onderscheidt daarbij juridische samenwerking (complementariteit), het bereiken van meerwaarde door het gebruiken van elkaars kennis en expertise (synergie) en het uitvoeren van gemeenschappelijke prioriteiten (partnerschap). Nederland is van mening dat de samenwerking tussen de EU en de RvE redelijk verloopt. De implementatie van het ten behoeve van de samenwerking opgestelde MoU wordt kritisch gevolgd. Inzake de samenwerking tussen de RvE en de OVSE ziet Nederland drie gezamenlijke prioriteiten: mensenhandel, terrorismebestrijding en bescherming van minderheden.

De Nederlandse bijdrage aan het reguliere budget bedraagt, met inbegrip van de vrijwillige bijdrage voor de partiële akkoorden, ruim EUR 9 miljoen per jaar. In financiële termen betreft de inzet van BZ voorts:

- Een jaarlijkse bijdrage van EUR 250.000 aan het *trust fund* van de RvE Ontwikkelingsbank, bestemd voor projecten in lidstaten die als doel hebben de werklast van het EHRM terug te dringen.
- Een jaarlijkse bijdrage van EUR 250.000 ter financiering van een LGBT deskundige op het bureau van de mensenrechtencommissaris en RvE projecten op het gebied van de mensenrechten en binnen voor Nederland prioritaire thema's.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Voorzien is de detachering van een BZ-ambtenaar op het bureau van de MR-commissaris.

Naast BZ zijn bijna alle overige ministeries betrokken bij de RvE. Dit geldt vooral voor het ministerie van Justitie, een belangrijke partij inzake het EHRM-dossier. Ook bij de viering van het 60-jarig bestaan van het EVRM in 2010, een van de prestaties in de MvT van BZ, speelt JUS een belangrijke rol. Voorts zijn BZK, OCW, VWS, J&G, SZW en WWI betrokken bij de RvE; voor LNV en FIN is dit incidenteel het geval. OCW financiert een onderzoek op het gebied van LGBT.

3 Doel van de beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen

Het doel van de beleidsdoorlichting is tweeledig:

- 1 Inzicht verschaffen in en verantwoording afleggen over de inspanningen van Nederland die tot doel hebben een hechtere waardengemeenschap te bewerkstelligen.
- 2 Daaruit mogelijk lessen trekken voor toekomstige inspanningen op dit gebied.

De onderzoeksvragen volgen het stramien van een beleidsdoorlichting.

Beschrijving en analyse van het probleem

- Welke veranderingen hebben in de jaren negentig binnen de RvE plaatsgevonden? In hoeverre hebben de veranderingen bijgedragen aan de uitbreiding van het werkkerrein van de RvE? In hoeverre vormt deze uitbreiding een belemmering voor de uitvoering van de kerntaken?
- Welke factoren liggen ten grondslag aan de grote werklast van het EHRM? Welk instrumentarium staat de RvE ter beschikking om deze werklast te beperken? Zijn er hiaten en zo ja, welke?
- Bestaat er overlap tussen de werkzaamheden van de RvE en die van de EU en de OVSE en zo ja, op welke dossiers? In welke mate is er sprake van samenwerking op deze dossiers? Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de relatie tussen de RvE en het grondrechtenagentschap (FRA) van de EU. Welke factoren faciliteren dan wel belemmeren deze samenwerking?
- In hoeverre is er sprake van schendingen van de rechten van vrouwen, kinderen en LGBT in de staten die lid zijn van de RvE? Welke instrumentarium staan de RvE ter beschikking om deze schendingen te voorkomen? Wordt dit instrumentarium toegepast? Zijn er hiaten en zo ja, welke?

| 85 |

Beschrijving en motivering voor de rol van de rijksoverheid

- Welke Nederlandse actoren zijn betrokken bij de RvE? Welke rol speelt het ministerie van Buitenlandse Zaken te midden van deze actoren?
- Zijn er alternatieven buiten de rijksoverheid voor het vervullen van deze rol? Zo ja, op grond van welke argumenten? Zo nee, op grond van welke argumenten?

Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstelling

- Op welke wijze is de operationele doelstelling 'Een hechtere Europese waardengemeenschap' vertaald in richtlijnen voor de Nederlandse inzet binnen de RvE?

Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en het budget

- Op welke wijze heeft Nederland zich ingezet voor de vermindering van de werklast van het EHRM (inbreng in fora; financiering projecten)?
- Op welke wijze heeft Nederland zich ingezet voor samenwerking van de RvE met de OVSE en de EU (inbreng in fora; prioritaire onderwerpen)?
- Op welke wijze heeft Nederland zich ingezet voor de bescherming van de rechten van vrouwen, kinderen en LGBT (inbreng in fora; financiering van deskundigheid; projecten)?

Resultaten

- Welke resultaten zijn geboekt inzake de vermindering van de werklast van het EHRM? Op welke wijze heeft de inzet van Nederland hieraan bijgedragen?
- Welke afspraken inzake de samenwerking van RvE met OVSE en EU zijn vastgelegd? In hoeverre is er complementariteit, synergie en partnerschap bereikt tussen de RvE en de EU? Op welke wijze heeft de Nederlandse inzet hieraan bijgedragen? In hoeverre is de overlap in activiteiten tussen de RvE en de OVSE teruggedrongen en op welke wijze heeft Nederland hieraan bijgedragen?
- In hoeverre is voortgang geboekt in de RvE regelgeving ter bescherming van de rechten van LGBT? In welke RvE-landen is voortgang geboekt inzake de wetgeving ter bescherming van de rechten van LGBT? In hoeverre is dit mede door de inbreng van Nederland geschied?

| 86 |

4 Afbakening en reikwijdte

Periode van evaluatie

De evaluatieperiode is juni 2004-maart 2010. Het einde van het Nederlands Voorzitterschap van de RvE (mei 2004) vormt de begindatum van het onderzoek.¹⁵¹ Tijdens dit voorzitterschap is een concept-actieplan voor de Topconferentie in 2005 gereedgekomen en is met de ondertekening van protocol 14 bij het EVRM een belangrijke stap gezet voor de hervorming van het EHRM. De einddatum ligt op 1 april 2010, hetgeen inhoudt dat de voorbereiding ten behoeve van en de inzet op een conferentie over het EHRM, die plaatsvond in februari 2010, en de onderhandelingen over een LGBT-aanbeveling in het onderzoek worden betrokken.

Thema's

Het onderzoek beperkt zich tot de volgende thema's.

- De Nederlandse inzet met betrekking tot de vermindering van de werklast van het EHRM, zowel wat betreft de bescherming van de rechten van de mens in RvE landen als inzake de hervorming van het EHRM.
- De Nederlandse inzet met betrekking tot een effectieve samenwerking van de RvE met de EU en de OVSE.
- De Nederlandse inzet voor de eerbiediging van de rechten van vrouwen, kinderen en LGBT. Daarbij wordt de vraagstelling inzake de resultaten beperkt tot de LGBT-rechten. Het argument is dat dit een Nederlandse prioriteit is.

¹⁵¹ In december 2004 werd de Kamer geïnformeerd over het voorzitterschap in een notie 'Terugblik op het Nederlands voorzitterschap van de Raad van Europa'.

De prioriteiten van BZ (zie de Nederlandse inzet) vormen de leidraad voor de selectie. Deze prioriteiten worden ook als prestaties in de MvT van BZ vermeld. De Nederlandse inspanningen met betrekking tot de concentratie op de kerntaken blijft evenwel buiten beschouwing. De reden is dat dit een moeilijk te onderzoeken thema is. De Nederlandse inzet op één van de kerntaken, bescherming van de rechten van de mens, is wel onderwerp van studie. De keuze voor de afbakening binnen dit onderwerp berust op het feit dat rechten van vrouwen, kinderen en LGBT voor Nederland prioritair zijn.

Een tweede overweging die tot de selectie van thema's heeft geleid is dat BZ extrabudgettaire middelen inzet voor twee van de drie genoemde thema's (vermindering werklast EHRM en bescherming van de rechten van LGBT).

Actoren

Het onderzoek richt zich in eerste instantie op de rol van het ministerie van BZ. De overige ministeries komen in beeld bij de vraagstelling inzake de rol van de rijksoverheid en de motivering voor de betrokkenheid van de rijksoverheid. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de betrokkenheid van het ministerie van VenJ bij het EHRM-dossier. Bij de inzet van instrumenten en de effectmeting blijven de overige ministeries buiten beschouwing.

Fora

Het onderzoek concentreert zich op de inspanningen van Nederland in de RvE. Dit betreft de stuurgroepen, rapporteurgroepen en het CM. Voor de samenwerking tussen de RvE en de EU wordt ook het dossier van de EU-raadswerkgroep die zich hierover buigt (COSCE) geraadpleegd. Steun voor de bescherming van de rechten van vrouwen, kinderen en LGBT die niet in het kader van de RvE plaatsvindt, blijft buiten beschouwing.

| 87 |

Voorts wordt voor twee landen, de Russische Federatie en Turkije, nagegaan in hoeverre de inspanningen in de RvE gepaard zijn gegaan met bilaterale inspanningen.

5 Aanpak en methodologie

Documentstudie en interviews vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling voor deze beleidsdoorlichting. Hieronder volgt de aanpak per blok onderzoeksvragen.

Beschrijving van de problematiek

De beschrijving van de geschiedenis van de RvE en van problematiek geschiedt op basis van bestaande documenten en de informatie wordt geverifieerd via interviews met de Nederlandse PV in Straatsburg en met BZ-ambtenaren. Op basis van interviews wordt beschreven welke problemen in de visie van Nederland het meest urgent zijn.

Rol van de rijksoverheid

De beleidsdoorlichting geeft een overzicht van de Nederlandse ministeries en hun belangrijkste prioriteiten met betrekking tot de RvE. Ook wordt beschreven welke overige Nederlandse overheidsinstanties en welke Nederlandse NGO's betrokken zijn bij de RvE.

Bindende afspraken met betrekking tot het werkterrein van de RvE vormen de bouwstenen voor de motivering van de rol van de rijksoverheid.

Beschrijving van de beleidsdoelstelling

Op basis van TK-documentatie en interne correspondentie wordt in kaart gebracht op welke wijze Nederland de doelstelling nader heeft uitgewerkt in instructies en in voorstellen voor ondersteuning van activiteiten. De analyse betreft de mate van beleidsconsistentie. Enerzijds gaat dit over de continuïteit van het beleid, dan wel de argumentatie voor discontinuïteit; anderzijds over de mate waarin de voorgestelde interventies/programma's aansluiten bij de beleidsdoelstelling.

Beschrijving van het budget, de instrumenten en de resultaten

De preventie van nieuwe EHRM-gevallen en de hervorming van procedures voor de behandeling van nieuwe gevallen dragen beide bij aan een vermindering van de werklast van het EHRM. De Nederlandse inspanningen hebben betrekking op de inbreng in fora waar de besluitvorming wordt voorbereid en op de financiële bijdrage aan het *trust fund* en aan de projecten die hieraan vooraf gingen. Het betreft de volgende fora: de stuurgroep mensenrechten (CDDH), de rapporteurgroep legal cooperation (GR-I), de rapporteurgroep mensenrechten (GR-H), de rapporteurgroep inzake het budget (GR-PBA) en het CM. De beantwoording van de vragen inzake de besluitvorming geschiedt op basis van een reconstructie van onderhandelingen die wordt geverifieerd via informatie uit interviews (BZ, PV). Bij resultaten gaat het om de mate waarin de intenties van Nederland zijn gerealiseerd. De besluiten worden daartoe vergeleken met de door Nederland beoogde besluiten en op basis van interviews met stafleden RvE en vertegenwoordigers van PV's van een aantal overige RvE-leden wordt de invloed van Nederland beoordeeld. Aangezien Nederland een van de 47 spelers is, kan niet van een netto-effect worden gesproken. Daarnaast zal, goeddeels op basis van bestaande rapportages, aandacht worden besteed aan de inzet van financiële middelen en de effecten hiervan.

Bij de inspanningen voor de samenwerking van de RvE met de EU en de OVSE gaat het om de inbreng van Nederland in de rapporteurgroep externe betrekkingen (GR-EXT), de EU-raadswerkgroep COSCE en het CM. Op basis van documentatie en interviews wordt de Nederlandse inbreng in kaart gebracht. Resultaten betreffen de mate waarin Nederlandse intenties zijn gerealiseerd. De mate waarin Nederland invloed op de besluitvorming heeft uitgeoefend wordt beoordeeld aan de hand van interviews met stafleden van de RvE en van vertegenwoordigers van PV's van overige landen. Ook hier kan niet van een netto-effect worden gesproken. Daarnaast komt de wijze waarop de penvoerders EU, RvE en OVSE binnen BZ samenwerken aan de orde

Bij de inspanningen inzake de rechten van vrouwen, kinderen en LGBT wordt aan de hand van documentatie en interviews met stafleden van de RvE en vertegenwoordigers van PV's van overige RvE-leden de inzet van Nederland beschreven in de stuurgroep mensenrechten (CDDH), in de stuurgroep gelijkheid tussen mannen en vrouwen (CDEG), in de rapporteurgroep mensenrechten (GR-H) en in het CM. De resultaatmeting wordt, zoals aangegeven in paragraaf 5, beperkt tot LGBT-rechten. Resultaten betreffen de voortgang in de regelgeving.

Ook de mate waarin de door NL gefinancierde LGBT-deskundige op het secretariaat invloed heeft uitgeoefend om het onderwerp op de agenda te houden wordt in het onderzoek betrokken.

De mate waarin de inzet op de geselecteerde thema's gepaard gaat met bilaterale inspanningen van Nederland in de Russische Federatie en in Turkije wordt gereconstrueerd op basis van ten departemente aanwezige landendossiers. Dit betreft onder meer briefing dossiers voor en de verslagen van ministerieel bezoek. Hierbij komen uitsluitend de inspanningen aan de orde. Resultaten blijven buiten beschouwing.

6 Organisatie van de beleidsdoorlichting

IOB-inspecteur Marijke Stegeman is verantwoordelijk voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting. Een stagiair werkt mee aan het dossieronderzoek. Voor de inzet met betrekking tot het EHRM wordt daarnaast externe expertise gecontracteerd. Mogelijk geldt dit ook voor (een van de) andere dossiers.

IOB-meelezers zijn Henri Jorritsma en Bas Limonard.

| 89 |

Een referentiegroep, waarin deelnemen DWM/ME, zo mogelijk de PV-Straatsburg, het ministerie van Financiën en twee externe deskundigen en die onder voorzitterschap staat van de plaatsvervangend directeur IOB, begeleidt het onderzoek. De referentiegroep komt minimaal twee keer bijeen. Op de eerste bijeenkomst staat een geannoteerde inhoudsopgave, opgesteld op basis van de eerste bevindingen van het onderzoek, ter discussie. Tijdens de tweede bijeenkomst bespreekt de referentiegroep het concept-eindrapport.

7 Planning

2010

Maart - augustus	Dossierstudie en interviews Opstelling geannoteerde inhoudsopgave eindrapport
September	Referentiegroep bespreekt geannoteerde inhoudsopgave
September - november	Dossierstudie en interviews Opstelling concept-eindrapport
December	Referentiegroep bespreekt concept-eindrapport

2011

Januari - februari	Opstelling definitieve eindrapport
Februari-maart	Gereedmaken eindrapport en verzending publicatie

Bijlage 3 Summary of the key findings

Introduction

At the third summit of the Council of Europe (COE) the heads of state and governments of the member states decided to redefine the tasks of the organisation. The wish to clarify the purpose and vision of the COE was a necessary step in light of the major changes in the European architecture. The summit resulted in the adoption of a political declaration and a plan of action laying down the principal tasks of the COE. In addition, agreements were made concerning the cooperation between the COE, the European Union (EU) and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

The Netherlands adheres to a strong COE to contribute to 'a solid community of European values'; one of the operational objectives in its foreign policy. The Budget of the Ministry of Foreign Affairs defines four priority areas under this operational objective: a clear focus on the principle tasks of the COE; the reduction of the workload of the European Court of Human Rights; improved cooperation between the COE and the European Union and the OSCE; and ensuring the protection of human rights of women and children and of lesbian, gay, bisexual and transgender people (LGBT).

| 90 |

This policy review describes the efforts of the Netherlands, and specifically the efforts of the Ministry of Foreign Affairs, to obtain the results envisaged in the above mentioned priority areas. The objective is twofold: providing insight into and accounting for the choices and decisions made in the aftermath of the summit and to provide lessons for future efforts in the COE. The report will present both an overview of Dutch policy concerning the COE and a description of the instruments that have been applied in its implementation.

The period under evaluation ran from June 2004 until June 2010. The principle methods of data collection are interviews with a variety of stakeholders and a review of documentation.

The principal tasks of the COE

In policy documents leading to the summit and following the summit, the COE is regarded as an important forum for human rights, democracy and rule of law. These elements form the core business of the COE and the policy documents consistently stress the need to focus on these tasks. Simultaneously, the Netherlands considers the COE as a significant platform for dialogue particularly with the countries that do not belong to the EU and will not enter the EU within the foreseeable future either. However, these countries often define the concept of the principal tasks differently, by including a diverse range of subjects that are favourable for the promotion of human rights, democracy and rule of law. Dutch policy remains vague on how to realise a proper balance between focussing on human rights, democracy and rule of law and at the same time maintaining the COE's function as a platform for dialogue.

The Netherlands envisaged a real growth of the COE budget and, within the budget, a reallocation of funds in favour of the three core tasks of the COE. These efforts were partially successful. A real growth of the budget was not feasible, but a growth in line with the

inflation has been achieved. In addition, the Court's budget has increased substantially. Other forms of reallocation of the budget to COE's core tasks have not been realised.

Reduction of the Court's workload

The workload of the European Court for Human Rights has increased exponentially over the past few years. In 2009 the amount of complaints rose to 57.400. The Netherlands made the effective functioning of the Court one of its main objectives and has consistently maintained this position. The coming into force of Protocol Nr. 14 was a priority for the Dutch government and its policy therefore included efforts to overcome the obstacle of Russian opposition against ratification. The Dutch permanent representation, the Minister of Foreign Affairs and the Minister of Justice addressed this issue both bilaterally and multilaterally. However, Russia's objection called for alternative measures in international law to realise the objectives of Protocol Nr. 14.

A Dutch representative of the Ministry of Foreign Affairs was actively involved in the process as chair of the committee of experts on the reform of the court, with the support of the Netherlands' permanent representation. In the view of a variety of respondents, the Netherlands was a reliable, influential, unselfish, credible and 'progressive but not too radical' partner in the various arenas of professional discussion about the measures of improvement for the reduction of the Court's workload. One of the Dutch experts was appointed as the reporter for monitoring the distribution and publication of the Court's jurisprudence in COE member states.

| 91 |

At the conference of Interlaken in 2010 the Netherlands settled for a consensus declaration. The declaration did not entirely meet the desired outcome, as no majority was obtained for allocating extra financial means to the Court. To ensure an increase of financial means to the Court, the Netherlands and a number of other COE members have contributed funds to the human rights trust fund, installed in 2008. This fund supports projects in countries that contribute to the prevention of future violations of the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms, or that provide for measures of compensation. Recently it has been decided in the periodical meeting between the EU member states in Strasbourg that the Netherlands will be chef de file of the Post-Interlaken process. Declarations from the EU states will be prepared by the Netherlands.

Summarising, the Dutch efforts on the reduction of the Court's workload show professionalism and realism. Both the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Justice have played and continue to play a key role. However, despite the introduction and implementation of procedures to reduce the Court's workload, it is estimated that the measures taken are at best sufficient to prevent a further increase of the caseload, but cannot make up arrears.

Cooperation between COE and other organisations

The Ministry of Foreign Affairs has not been able to develop an overall vision on the place of the COE within the European architecture over the last five years. The EU, the COE and the OSCE partly have an identical mandate and an identical membership. This implicates a risk of duplication of work and concerning the COE and the EU a potential risk of contradictory

standard setting. Among these organisations, the EU has the greatest influence on law, rules and its implementation in member states - although the case law of the Court does play a considerable role in the Dutch justice administration. With the expansion of the EU and the acceptance of the Treaty of Lisbon, the interest of the EU within Europe has increased as did the financial means of the EU, which are substantially more than those of the other organisations. The growing political and financial ascendancy of the EU has affected the role and position of the COE and the OSCE.

An overall vision on the pan-European architecture could be helpful in determining the exact meaning of the COE in the international context and its relation to the various other organizations. The absence of such a vision is reflected in the allocation of the different dossiers concerning the European organisations to different sections in the Ministry of Foreign Affairs, sometimes leading to a lack of coordination regarding the Dutch input in the COE.

Nevertheless, the Netherlands have consistently stressed that the relation between the COE and other organizations in Europe, should be complementary and that duplication should be avoided. On various occasions the Dutch input was influential in formalising the cooperation between the EU and the COE. With regards to the establishment of the EU's Fundamental Rights Agency (FRA), the Netherlands expressed its concern that the FRA would undermine the role of the COE; as the latter has traditionally been the main actor in human rights promotion in Europe. The Netherlands made important contributions to the settlement of the cooperation agreement between the FRA and the COE that resulted in a clear specification of the FRA's mandate. The agreement determines that the agency will engage in matters of community law and the situation in EU member states only and that solely thematic studies will be undertaken. The hesitant nature of the Dutch attitude was supportive for the COE to uphold a firm position and to realize an acceptable compromise. However, the consequence of this compromise is that the FRA now lacks a strong mechanism for monitoring to keep track of potential human rights violations in EU member states.

With respect to the cooperation of the COE and the OSCE, it was determined that it should focus on four themes: terrorism, human trafficking, minorities and tolerance. Each organisation appointed a focal point for each individual subject. Although the process of cooperation proceeds slowly, some good practices at national level have been reported. Initially, the Dutch input on the cooperation process was strong, but at present the cooperation process is no longer considered a priority theme.

The protection of human rights

In 2007, the Ministry of Foreign Affairs issued a general strategy for human rights. The strategy defines priorities and determines the future emphasis in human rights efforts, including the interventions in different international human rights bodies. The strategy makes a rather limited mention of the role of the COE in the promotion and protection of human rights. The organisation is only addressed when it concerns rights to ensure the protection of lesbian, gay, bisexual and transgender people.

In the period of evaluation the COE was an important forum for the promotion and protection of women's and children's rights nonetheless. In April 2011 the Committee of Ministers of the COE adopted a landmark new Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. The development of the convention was accompanied by awareness campaigns, aimed at the prevention of violence against women. The COE had appointed a steering committee for drafting of the convention. On behalf of the Netherlands, the Ministry of Justice participated in this committee and the Ministry of Foreign Affairs coordinated the input for the Dutch position. Dutch representatives in the committee were, according to a number of respondents, appreciated as professional and clear in their definition of objectives. The convention largely reflects the intentions expressed by the Dutch negotiators.

The Dutch input during the drafting of the COE convention on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse (2007) is equally appreciated for the expertise and purpose oriented approach in the striving for consensus. Moreover, there was a great deal of political engagement, manifested in the presence of high level politicians in Lanzarote.

Despite the explicit role of the COE in the field of human rights for women and children by means of large international campaigns and setting standards, the human rights strategy does not include the COE as a main channel for execution of the policy objectives. This omission shows an apparent unawareness of or little interest in the involvement of the COE with respect to these subjects.

| 93 |

With regards to the rights for LGBT, the strategy does mention the important work of the COE in setting standards. The adoption by the Committee of Ministers of the recommendation on measures to combat discrimination based on sexual orientation or gender identity is the most recent achievement. The topic is a sensitive issue in the dialogue with a few other member states. In the drafting process, the negotiators from the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Education, Culture and Science, showed a constructive attitude and genuine willingness to draw up a text that is acceptable for everyone. The aim was to devise a compromise even if this would mean concessions to the content of the recommendation. The desired outcome was realised: the recommendation has been adopted unanimously.

The Netherlands has also played and continue to play a key role in maintaining this item on the international agenda. A Dutch LGBT expert is employed at the COE secretariat, in the office of the Human Rights Commissioner. The secondment contributed to an increased attention for the topic within the COE. Despite this increased attention, it has not yet been anchored in the organisation. The absence of a mechanism for monitoring is a particular deficiency in the follow up of the recommendation.

The rights of LGBT are also brought to the fore by expressing declarations in the CM or by diplomatic efforts at the occasion of visits of Ministers or high level officials to Russia or Turkey. The violation of the right to freedom of expression and the right to freedom of association during gay prides are of specific concern. Also, the Ministry of Education, Culture and Science finances, together with some other countries, an in depth study on

homophobia, transgender phobia and discrimination on the basis of sexual orientation or gender identity in the COE member states. In addition, financial support has been provided to NGO's for lobbying activities and carrying out projects protecting the rights of LGBT.

Conclusion

Foreign policy outlines that the COE is an important forum for the Netherlands to actively promote European values. It is used as a platform to communicate with 46 other countries and to reach agreements for the common objectives with respect to human rights, democracy and rule of law. A willingness exists to continue the work of the organization and the Court, concretized by the tenacious plea to guard the COE's best interests or by voluntarily releasing extra means to either maintain or enhance the status quo.

The existence of other organisations in Europe and the increased importance of the EU called for clarity on the focus of the COE at the Warsaw Summit. The Netherlands firmly promoted the view that the organisation should focus on its core issues: human rights, democracy and rule of law. However, the Netherlands failed to formulate a policy view on the role of the COE within the whole of the pan-European context. Due to this absence, it remains unclear for which priorities in Dutch foreign policy the COE is considered to be the most appropriate body, and in which case other bodies are preferred to execute foreign policy.

The Dutch played an important role in setting standards in the field of violence against women, sexual abuse of children and the promotion and protection of human rights of LGBT. The pragmatic and purpose driven attitude in negotiation processes are conducive to results based on consensus. The Dutch input has shown a professional attitude together with a strong will to move forward. In general terms the text of the conventions and soft law is in line with the envisaged outcome.

Bijlage 4 Geïnterviewde personen

De heer M.J. Alink. Directie Wetgeving, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

De heer J. Attuyl-Kayser, adviseur voor het bureau van de mensenrechtencommissaris, Raad van Europa

Mevrouw D. Akçay, Permanente Vertegenwoordiging van Turkije bij de Raad van Europa

De heer A. Bouali, senior beleidsmedewerker, Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp (DMH/MR), Ministerie van Buitenlandse Zaken

De heer B.D. Baks, coördinerend beleidsmedewerker, Directie Emancipatie, afdeling Rechten en Veiligheid, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Mevrouw E. Berends, ambassadeur, Permanent Vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Raad van Europa

Mevrouw L.A.E. Bins, senior beleidsmedewerker, Directie West- en Midden-Europa (DWM/ME), Ministerie van Buitenlandse Zaken

| 95 |

De heer G.C. de Boer, voormalig ambassaderaad Justitie, Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Raad van Europa

De heer P. Boillat, directeur-generaal, Directorate General for Human Rights and Legal Affairs (DGHL), Raad van Europa

De heer C. Chiaromonte, Directorate General of Human Rights & Legal Affairs, Law Reform Department, Head of the Criminal Law Division, Raad van Europa

De heer Ö. Derman, Head of Division, Department for the Execution of Judgments of the ECtHR, Raad van Europa

De heer A. Drzemczewski, Parliamentary Assembly, Legal Affairs and Human Rights Department, Raad van Europa

Mevrouw U. Flodin-Janson, lid secretariaat CM, Raad van Europa

De heer A.S. van der Goot, senior beleidsmedewerker, Openbaar Bestuur en Democratie, Kwaliteit en Kaderstelling Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken

Mevrouw I. Horst, landelijk projectleider aanpak huiselijk geweld, Directie Justitieel Jeugdbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie

De heer E.C.M. Jurgens, voormalig lid Eerste Kamer der Staten-Generaal en lid Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa

De heer J. Kleijssen, directeur, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Directorate of Standard-Setting, Raad van Europa

De heer M. van der Kolk, plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger, Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Raad van Europa

De heer F.N. Lafeber, afdelingshoofd mondiaal, Directie Internationale Zaken, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De heer T. Leeuwestein, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Openbaar Bestuur en Democratie, Kwaliteit en Kaderstelling Bestuur, Projectleider Europa en Binnenlands Bestuur.

Mevrouw A.E. Lodeweges, landenmedewerker Frankrijk/PV Straatsburg, Ministerie van Veiligheid en Justitie

| 96 | De heer R. Mayer, ambassadeur, Permanent Vertegenwoordiger van Luxemburg bij de Raad van Europa

De heer D. Milner, lid secretariaat CDDH, Raad van Europa

De heer M. O'Boyle, plaatsvervangend Griffier EHRM, Raad van Europa

De heer M.A. Pace, plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger van Malta bij de Raad van Europa

Mevrouw L. Pavan-Woolfe, ambassadeur, Permanent Vertegenwoordiger van de Europese Unie bij de Raad van Europa

De heer J. Rademaker, ambassaderaad VenJ, Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Raad van Europa

Mevrouw E. Roussel, Internationale Betrekkingen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De heer A. de Salas, Secretaris CDDH, Raad van Europa

Mevrouw C. Scheele, Directie Emancipatie, hoofd afdeling Rechten en Veiligheid, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De heer J. Schokkenbroek, destijds hoofd Human Rights Development Department, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Raad van Europa

De heer N. Sitaropoulos, Deputy to the Director, Office of the Commissioner for Human Rights, Raad van Europa

De heer F. Steketee; lid, Directorate General of Democracy and Political Affairs (DGDPA), Raad van Europa

De heer E. van Tijn, voormalig lid Eerste kamer der Staten-Generaal en lid Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa

De heer A. Uijterlinde, destijds plaatsvervangend directeur, Directie West- en Midden-Europa (DWM/ME), Ministerie van Buitenlandse Zaken

Mevrouw J.A. Verrijzer-Sampimon, beleidsmedewerker, Directie West- en Midden-Europa (DWM/ME), Ministerie van Buitenlandse Zaken

De heer D. van der Veur, adviser to the Office of the Commissioner for Human Rights, Raad van Europa

De heer J. Vogl, hoofd Department of Relations with International Organisations and Non-Member States, Directorate of External Relations, Raad van Europa

| 97 |

Mevrouw M. Vonno-Landman, plaatsvervangend directeur en hoofd Midden-Europa, directie West- en Midden-Europa (DWM/ME), Ministerie van Buitenlandse Zaken

De heer C. de Vries, coördinerend beleidsmedewerker, Directie Emancipatie, afdeling Dagindeling en Levensloop, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De heer M. Wey, Permanente Vertegenwoordiging van Zwitserland bij de Raad van Europa

De heer P. Wille, ambassadeur, Permanent Vertegenwoordiger van Noorwegen bij de Raad van Europa

De heer T. Zandstra, destijds senior beleidsmedewerker, Directie West- en Midden-Europa (DWM/ME), Ministerie van Buitenlandse Zaken

Bijlage 5 Geraadpleegde literatuur

Publicaties

Adviesraad Internationale Vraagstukken. 2003. *De Raad van Europa: minder en (nog) beter*. Den Haag: AIV.

Amnesty International. 2010. Council of Europe. *Don't waste this opportunity: make the right choices on the convention on violence against women*. London: Amnesty International Publications.

Bemelmans-Videc, M. 2010. De Parlementaire Assemblee en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: de verkiezing van rechters. *NTM/NJCM-Bulletin* jrg. 35, nr. 7: 850-8.

Boer, G. de. 2006. Hof en Raad hebben elkaar nodig. Rol en functioneren van het comité van ministers van de Raad van Europa bij het toezicht op de tenuitvoerlegging van uitspraken van het Europees hof voor de rechten van de mens. *NCJM-Bulletin* jrg. 31, nr. 1: 77-82.

Böcker, R. & Egmond, L. 2010. Het Stuurcomité Mensenrechten, turbodiesel van de Raad van Europa. *NTM/NCJM-Bulletin* jrg 35, nr. 7: 905-918.

| 98 | Council of Europe. 2009. *Reforming the European Convention of Human Rights*. Straatsburg: Council of Europe Publishing.

Council of Europe. 2010. *Protecting children from sexual violence. A comprehensive approach*. Straatsburg: Council of Europe Publishing.

Dane, M & Klip, A. (eds.). 2009. *An additional evaluation mechanism in the field of EU judicial cooperation in criminal matters to strengthen mutual trust*. Tilburg: Celsus.

Fundamental Rights Agency. 2009. *Homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation in the EU-member states. Part II The social situation*. Vienna: EU Fundamental Rights Agency.

Fundamental Rights Agency. 2010. *Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity: 2010 update comparative legal analysis*. Vienna: EU Fundamental Rights Agency.

Goldschmidt, J. 2010. De Raad van Europa en het EU-Grondrechtenagentschap. *NTM/NJCM-Bulletin* jrg. 35, nr 8: 950-8.

Hammerberg, T. 2008. *Human rights in Europe: no ground for complacency*. Straatsburg: Council of Europe Publishing.

Harvey, P. 2006. *The Future of the European Court of Human Rights*. Florence: diss. EUI.

Jordan, P. 2003. Does membership have its privileges? Entrance into the Council of Europe and compliance with human rights norms. *Human Rights Quarterly* 25(2003): 660-688.

Jurgens, E. 2010. De rol van de Parlementaire Assemblee bij de implementatie van EHRM-arresten. *NTM/NJCM-Bulletin*. jrg. 35 nr. 7: 839-849.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. 2007. *Naar een menswaardig bestaan. Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. 2009. *Mensenrechtenrapportage 2008. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. 2010. *Mensenrechtenrapportage 2009. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Pereda, N., Guilera, G., Forns, M. & Gomez-Benito, J. 2009. The international epidemiology of sexual child abuse: a continuation of Finkelhor (1994). *Child Abuse & Neglect* 33: 331-342.

Sepúlveda, M., Banning, T. van, Gudmundóttir, G. & Chamoun, C. 2004. *Human rights reference handbook*. Ciudad Colon, Costa Rica. University for Peace.

Royer, A. 2009. *The Council of Europe*. Straatsburg: Council of Europe Publishing.

Schutter, O. 2008. *Homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation in the EU-member states. Part 1 Legal Analysis*. Vienna: EU Fundamental Rights Agency.

Universiteit van Twente. 2009. *Conference innovation for good local and regional governance; A European challenge. Conclusions and recommendations*. Enschede: Universiteit van Twente.

Veen, H. van der & Bogaerts, S. 2010. Het landelijk onderzoek huiselijk geweld. De methoden en de belangrijkste resultaten. *Justitiële Verkenningen* 2010/08 (themanummer huiselijk geweld): 33-43.

Wolf, S. 2009. *Ensuring rights for all in Europe: challenges for the Council of Europe and the European Union*. Clingendael Paper. Den Haag: Clingendael: Instituut Clingendael.

Parlementaire documentatie

TK 2003-2004, 28890, nr. 4. Nederlands voorzitterschap van de Raad van Europa (2003-2004). Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2004-2005, 28810, nr. 8. Nederlands Voorzitterschap van de Raad van Europa (2003-2004). Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2004-2005, 25668, nr. 19. Raad van Europa. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

TK 2004-2005, 25668, nr. 21. Raad van Europa. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

EK 2004-2005, XXII-A. De derde Top van de Raad van Europa.

EK 2005-2006, 22112, T. Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie. Verslag van een schriftelijk overleg.

TK 2007-2008, 31263, nr. 1. Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

| 100 | TK 2007-2008, 27 017, nr. 33. Homo-emancipatiebeleid. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Aanbieding van de nota Lesbisch- en homo-emancipatiebeleid 2008-2011 'Gewoon homo zijn'.

EK 2007-2008, LVII, A. Debat over de stand van mensenrechten en democratie in Europa in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Verslag van een schriftelijk overleg.

TK 2007-2008, 31263, nr. 6. Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. Actieplan voor implementatie van de notitie «Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid».

TK 2008-2009, 31263, nr. 27. Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. Brief ter aanbieding van de mensenrechtenrapportage.

TK 2008-2009, Aanhangsel van de Handelingen, 2363, antwoord van minister Verhagen (Buitenlandse Zaken), mede namens de minister van Justitie, ontvangen 16 april 2009, op vragen van de leden Heerts en Van Dam (beiden PvdA) aan de minister van Justitie over de werkdruk bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ingezonden 24 maart 2009, Aanhangsel 4959.

TK 2009-2010, 31263, nr. 42. Bijlage. Aanbieding mensenrechtenrapportage 2009. Rapportage over de uitvoering van de mensenrechtenstrategie «Naar een menswaardig bestaan».

TK 2009-2010, 27017, nr. 56. Homo-emancipatiebeleid. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

TK 2009-2010, 32123 V, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010. Memorie van Toelichting.

TK 2009-2010, 32123 V, nr. 88. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie. Conferentie Interlaken. Inwerkingtreding protocol 14.

Websites

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://www.coe.int>; documenten te traceren via referentienummers in voetnoten.

<http://www.fra.europa.eu/>

Overige gebruikte websites: volledige adres staat vermeld in de voetnoten.

Lijst met recente publicaties:

Nr.	Jaar	TITEL	ISBN	Bestel nummer
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Development	978-90-5328-391-2	/E
334	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9	/E
333	2011	La evaluación holandesa con Nicaragua.	978-90-5328-390-5	/S
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2	
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5	/E
330	2010	Evaluatie Landenstudie MFO's Nicaragua		
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1	BUZ281836/N (moet zijn /E)
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4	BUZ281811/N
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3	BUZ281478/E
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6	BZDR6665/N
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0	BZDR6664/N
-	2009	idem (Engelse)	-	BZDR6662/E
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-	BZDR6662/N
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-3783	OSDR6642/E
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9	OSDR6641/E
323	2009	Preparing the ground for a safer World	978-90-5328-377-6	BZDR6660/E
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2	OSDR6640/N
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5	OSDR6639/N

320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8	OSDR6638/N
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3	OSDR6634/N
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7	BZDR6648/N
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1	OSDR6636/N
316	2008	Be our guests (sommaire)	978-90-5328-372-1	BZDR6651/F
316	2008	Be our guests (summary)	978-90-5328-371-4	BZDR6651/E
316	2008	Be our guests (hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4	BZDR6650/E
316	2008	Be our guests (samenvatting)	978-90-5328-370-7	BZDR6651/N
316	2008	Be our guests (hoofdrapport)	978-90-5328-370-7	BZDR6650/N
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4	OSDR6635/E
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-364-6	BZDR6642/N
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2	OSDR6622/N
312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8	OSDR6623/E
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5	OSDR6624/E
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1	OSDR6616/E
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – samenvatting Engels	978-90-5328-357-8	OSDR6617/S
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8	OSDR6617/E
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8	OSDR6617/N
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2	BZDR6626/N
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-0-5328-359-2	BZDR6627/N

307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5	OSDR6618/N
306	2007	Chatting and Playing Chess with Policymakers	978-90-5328-355-4	OSDR0573/E
305	2007	Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006	978-90-5328-354-7	OSDR0571/E
304	2007	Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005	978-90-5328-353-0	OSDR6608/N
304	2007	Evaluation of the Netherlands Research Policy 1992-2005 (Summary)	978-90-5328-353-0	OSDR6611/E
303	2006	Dutch Humanitarian Assistance: an evaluation	978-90-5328-352-8	OSDR0563/E
-	2006	Country-led Joint Evaluation of the ORET/MILIEV Programme in China.	978-90-5260-219-0	-
302	2006	Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen	978-0-5328-350-1	BZDR6393/N
301	2006	From Project Aid towards Sector Support	90-5146-000-7	OSDR0567/E
301	2006	Van Projecthulp naar Sectorsteun. Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005	978-90-5328-351-6	OSDR0556/N
300	2005	Aid for Trade? An evaluation of Trade-Related Technical Assistance	90-5328-3498	OSDR0541/E
299	2005	Een uitgebreid Europebeleid. Evaluatie van het Nederlands Beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de EU 1997-2003	90-5328-347-1	BZDR6371/N
-	2004	The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation	90-5260-184-4	-
298	2004	Onderzoek naar de kwaliteit van de in 2002 afgeronde decentrale evaluaties	90-5328-344-7	BZDR6222/N
298	2004	Quality Assessment of Evaluations completed in 2002.	90-5328-346-3	BZDR 0640/E
297	2004	On Solidarity and Professionalisation	90-5328-342-0	BZDR6220/E
297	2004	Over Solidariteit en Professionalisering. Evaluatie van gemeentelijke internationale samenwerking (1997-2001)	90-5328-341-2	BZDR6220/N
296	2004	Poverty, Policies and Perceptions in Tanzania	90-5328-337-4	OSDR0517/E

-	2003	Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education. 6 Rapporten in 3 talen (E, F, S)		
		1. Final Report		OSDR0507/E/ F/S
		2. Document Review		OSDR0513/E/ F/S
		3. Bolivia		OSDR0508/E/ F/S
		4. Burkina		OSDR0509/E/ F/S
		5. Uganda		OSDR0510/E/ F/S
		6. Zambia		OSDR0511/E/ F/S
295	2003	Behartiging van de Buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba	90-5328-316-0	BZDR6183/N
294	2003	Co-ordination and Sector Support. An evaluation of the Netherland's support to local governace in Uganda 1991-2001	90-5328-311-0	OSDR0502/E
293	2003	Netherlands FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000	90-5328-308-0	OSDR0499/E
292	2003	Resultaten van Internationale Schuldverlichting 1990-1999	90-5328-310-2	OSDR500/N
292	2003	Results of International Debt Relief 1990-1999	90-5328-414-5	OSDR500/E
291	2002	Nederlands Schuldverlichtingsbeleid 1990-1999	90-5328-306-4	OSDR0498/N
290	2003	Agenda 2000: hoe Nederland onderhandelt met Europa	90-5328-307-2	BZDR6107/N
289	2002	Culture and Development, Evaluation of a Policy (1981-2001)	90-5328-305-6	OSDR0497/E
289	2002	Cultuur en Ontwikkeling, de Evaluatie van een Beleidsthema	90-5328-302-1	OSDR0497/N
288	2002	Health, Nutrition and Population: Burkina Faso, Yemen, Mozambique. Evaluation 1995-1999	90-5328-301-3	OSDR0489/E
287	2001	De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000	90-5328-299-8	OSDR0475/N
287	2001	The art of Intrenational Culture Policy. Evaluation 1997-2000	90-5328-300-5	OSDR0475/E
286	2001	Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania. Inspectie van de identificatie, formulering en aanbesteding	90-5328-299-8	OSDR0473/N

285	2000	Onderzoek naar de Samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998	90-5328-279-3	OSDR0431/N
284	2000	Institutional Development. Netherlands Support to the water sector 1988-1998	90-5328-274-2	OSDR0422/E
283	1999	ORET/Miliev Review 1994-1999. Assisting Developing Countries to buy investment goods and services in the Netherlands	90-5328-248-3	OSDR0409/E
282	1999	Palestinian Territories. Review of the Netherlands Development Programme for the Palestinian Territories, 1993-1998	90-5328-245-9	OSDR0408/E
281	1999	Hulp door Handel. Evaluatie van het Centrum tot bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI), 1990-1996	90-5328-245-9	OSDR0410/N
280	1999	Co-financing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report)	90-5328-231-9	OSDR0394/E
279	1999	Diamonds and Coals. Evaluation of the Matra-programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997	90-5328-230-0	OSDR0389/E

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl/iob

Omslag ontwerp door:

UvA-Kaartenmakers
Sarphatistraat 104
1018 GV Amsterdam
Tel. 020-525 5843
Fax 020-525 5847
www.uva-kaartenmakers.nl

Opmaak | Vijfkeerblauw.nl
ISBN: 978-90-5328-401-8

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | juni 2011