
Vergaderjaar 2004–2005

25 668

Raad van Europa

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2005

Met verwijzing naar uw schrijven van 21 maart 2005 met kenmerk 05-BuZa-20, gaat u hierbij informatie toe over de huidige stand van zaken betreffende de voorbereidingen van de Derde Top van de Raad van Europa op 16 en 17 mei a.s. in Warschau en het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van de agendapunten van deze Top.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

Informatie over de Derde Top van de Raad van Europa, 16 en 17 mei a.s., alsmede informatie over het standpunt van de Nederlandse regering inzake de agendapunten van deze Top.

In juli 2004 nam het Comité van Ministers van de Raad van Europa het besluit om een Derde Top van staatshoofden en regeringsleiders van de Raad van Europa bijeen te roepen om een nieuwe koers voor de organisatie uit te zetten. Polen, dat thans voorzitter is van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, bood zich bij deze gelegenheid aan als gastheer van de Top. Deze zal derhalve op 16 en 17 mei 2005 te Warschau plaatsvinden.

Door middel van dit schrijven wil ik u informeren over de Nederlandse prioriteiten ten aanzien van de Top. Tevens zal ik ingaan op de laatste stand van zaken omtrent de onderhandelingen in Straatsburg ter voorbereiding op de Top. Allereerst een beknopte schets van de context waarin de Derde Top plaatsvindt.

De context waarin de Derde Top wordt gehouden

Hoewel de Raad van Europa in 1949 is opgericht en zich een vaste plaats heeft verworven in de Europese architectuur, zijn er nog slechts twee topconferenties geweest. De eerste werd gehouden in 1993 te Wenen en markeerde de val van de muur en in het verlengde hiervan de wil tot uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa. De tweede top, die in 1997 te Straatsburg werd gehouden, wilde vooruitzien naar het nieuwe millennium en formuleerde de huidige werkagenda. Zo werd door de regeringsleiders een actieplan aangenomen gebaseerd op vier thema's: democratie en mensenrechten, sociale cohesie, veiligheid van de bevolking, en tot slot onderwijs gericht op democratie en culturele diversiteit.

Al in 2001, midden in het proces van de vijfde uitbreiding van de EU, ontstond het idee voor het houden van een Derde Top van de Raad van Europa. Dit juist mede naar aanleiding van de vraag wat de gevolgen zouden zijn voor de Raad van Europa van de toen in het vooruitzicht liggende uitbreiding van de Europese Unie en het eventueel aannemen en in werking treden van het Europees Grondwettelijk Verdrag. Probleem was echter dat voorstanders van zo'n top geen duidelijke voorstelling hadden van een agenda. In het programma voor het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Europa was de voorbereiding van een top dan ook niet voorzien.

Niettemin valt niet te ontkennen dat zich in de huidige Europese architectuur processen voordoen (zoals uitbreiding EU, de positie van de OVSE) die van invloed zijn op de positie van de diverse organisaties die deel uitmaken van het «Europese huis». Daarmee is ook de positie van de Raad van Europa onderhevig aan veranderingen. De Derde Top biedt daarom een kans bij uitstek om de Raad van Europa nogmaals stevig neer te zetten, maar dan zijn een duidelijke focus en een helder mandaat een vereiste. Dat was dan ook de inzet van de regering tijdens het voorzitterschap, waardoor, toen zich een goede agenda aftekende, ik mij als voorzitter voor de realisering van een top ben gaan inzetten. Het vereiste van een goede concrete agenda en zicht op duidelijke resultaten blijven in aanloop naar en tijdens de Derde Top onverminderd van belang.

Als voorzitter van het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft Nederland actief bijgedragen aan de formulering van een agenda en mogelijke concrete resultaten voor de Derde Top.

Het advies over de Raad van Europa¹ van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) was onder andere aanleiding voor gedachtevorming over de toekomstige oriëntatie van de organisatie. In haar reactie² hierop (die u in maart 2004 toeging) stemde de regering grotendeels in met de aanbevelingen van de AIV, dat de Raad van Europa zijn activiteiten zou moeten concentreren op een aantal kernthema's (bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat) en kerntaken (waaronder toezicht op naleving van verdragen, verplichtingen en ten uitvoerlegging van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het EHRM). De regering was en is daarnaast van mening dat er tevens ruimte moet zijn voor activiteiten op het gebied van sociale cohesie, mits deze een duidelijke meerwaarde hebben en aantoonbaar en functioneel bijdragen aan de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Het vaststellen van die prioriteiten, bij voorkeur in de vorm van een werkprogramma, zou zin geven aan een topconferentie.

Daarnaast zou de Raad van Europa, in de ogen van de regering, zich moeten toeleggen op zijn toezichthoudende taak wat betreft het acquis van de Raad, opdat alle lidstaten uitvoering geven aan de verplichtingen die zij zijn aangegaan. Hieraan zij toegevoegd dat er daarbij voor (het secretariaat van) de Raad van Europa een rol is weggelegd voor assistentieverlening aan lidstaten die dat nog nodig hebben voor het effectief naleven van de verplichtingen.

Een derde aandachtspunt tijdens de Derde Top zou wat de regering betreft de relatie zijn van de Raad van Europa met de EU en de OVSE. Elke van deze organisaties heeft zich sinds het begin van de jaren negentig sterk ontwikkeld. De OVSE heeft in een lang traject via conferenties in Wenen, Parijs, Kopenhagen en Moskou (1986–1991) haar accent op de menselijke dimensie versterkt. De EU legde de «Kopenhagen criteria» vast (overigens op basis van input van de Raad van Europa), waarmee zij begon aan de meest ambitieuze uitbreiding ooit.

Nu is de tijd gekomen om nieuwe orde te scheppen in de onderlinge verhoudingen en taken. Onnodige overlap dient voorkomen te worden en daar waar de activiteiten van de drie organisaties elkaar naderen dient de synergie bevorderd te worden. De regering is tevens van mening dat nauwere samenwerking de verantwoordelijkheid is van zowel de betrokken organisaties als de lidstaten zelf.

Tijdens de Nederlandse en Noorse voorzitterschappen van de Raad van Europa is een agenda en werkplan voor de Derde Top opgesteld, dat aan deze Nederlandse vereisten beantwoordt.

Toepassing van die prioriteiten

De Nederlandse stellingname was en is mede ingegeven door het belang dat de regering hecht aan de Raad van Europa als normstellende organisatie op het gebied van de gemeenschappelijke Europese waarden ten aanzien van mensenrechten, democratie en goed bestuur, alsook de rol van pan-Europees platform voor de politieke dialoog die bijdraagt aan democratisering en respect voor mensenrechten in Europa.

¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), De Raad van Europa: Minder en (nog) beter, oktober 2003, no. 33.

² Kamerstukken 2003–2004, 28 810, nr. 3, Tweede Kamer, dd. 2 maart 2004.

Voor concentratie op bovengenoemde kerntaken lijkt in Straatsburg draagvlak te zijn. Gezien de financiële krapte waar de Raad van Europa mee wordt geconfronteerd, delen velen de mening dat alleen deze concentratie de toekomst van de Raad van Europa als normstellende organisatie kan veiligstellen (dat doel komt aardig overeen met de titel van het eerste AIV-advies: «Minder en (nog) beter»). De meeste delegaties lijken ervan overtuigd te zijn dat het beter is een beperkt aantal activiteiten goed uit te voeren dan een groot aantal activiteiten minder goed. Probleem blijkt echter dat de keuzes van prioriteiten door de lidstaten vaak verschillen.

Nederland heeft sterk ingezet op de kernactiviteiten van de Raad, bevordering van democratie, mensenrechten en goed bestuur. Maar dan als het ware in één adem ook met activiteiten van de Raad van Europa op het gebied van de sociale cohesie. Naast het argument dat de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat alleen gedijen in een hier voor vruchtbare context (*enabling environment*), vloeit dit standpunt voort uit de wens de blijvende betrokkenheid van de nieuwere lidstaten in met name Oost-Europa en de Kaukasus binnen de Raad van Europa veilig te stellen.

Deze landen ondervinden nog vaak problemen bij de implementatie van hun verdragsverplichtingen en zijn juist gebaat bij activiteiten die in brede zin de mensenrechtenactiviteiten, democratisering en staatsrechtelijke hervormingen ondersteunen. In de onderhandelingen tot dusver heeft Nederland zich op dit terrein dan ook zo opgesteld dat het concept sociale cohesie/*enabling environment* zo breed geformuleerd kan worden dat alle partners in de Raad van Europa zich kunnen vinden in de door de Raad te ondernemen activiteiten.

Hiermee verliest de regering het belang van concentratie op kerntaken en activiteiten echter niet uit het oog. Moeilijk keuzes zullen in deze gemaakt moeten worden. Daarnaast zijn er gebieden waar de Raad een erkende niche heeft, zoals gezondheid, familierecht, nationaliteitenrecht, lokaal bestuur en minderheden. Voortzetting van deze activiteiten is mijns inziens wenselijk.

Ook na de Derde Top zal de regering blijven inzetten op verdere concentratie van de activiteiten van de Raad, onder andere tijdens de jaarlijkse begrotingsonderhandelingen en de beoordeling van nieuw voorgestelde activiteiten. Het streven naar een evenwichtige balans tussen verdere concentratie van activiteiten, de betrekkingen met vooral de niet EU-landen binnen de Raad en de samenwerking tussen de Raad van Europa en andere internationale organisaties zal in deze leidend zijn.

Onderhandelingen in Straatsburg

Na een weifelende start kwamen de onderhandelingen in aanloop naar de Derde Top eind 2004 langzaam op gang. Momenteel wordt over twee teksten gesproken die de kern zullen vormen van de besluitvorming op de Top. Het betreft een overkoepelende Politieke Verklaring, waarin de algehele oriëntatie en prioriteiten van de organisatie worden uiteengezet, en een Actieplan, waarin wordt vastgesteld welke activiteiten de Raad van Europa, gezien de gestelde prioriteiten, in het vervolg zal ondernemen.

Discussies in Straatsburg hebben zich vooralsnog toegespitst op het Actieplan. Hierin is een vijftal categorieën aan activiteiten opgenomen. Zo voorziet het Actieplan in activiteiten op het gebied van de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat, de bescherming van de veiligheid van de Europese burger en de bewerkstelling van een humaan Europa zonder uitsluiting. Tevens besteedt het actieplan aandacht aan de

samenwerking tussen de Raad van Europa en andere organisaties, waaronder de OVSE en de EU, en voorziet het in een paragraaf over de uiteindelijke modaliteiten voor de implementatie van het Actieplan.

Frankrijk deed eind 2004 een eerste voorstel voor de tekst van het Actieplan. Hierop werd door een groot aantal lidstaten van de Raad van Europa een honderdtal schriftelijke voorstellen gedaan. Ook Nederland heeft zijn bijdrage geleverd. Naast aandacht te hebben gevraagd voor de bovengenoemde kernactiviteiten, heeft Nederland zich conform hogergeschetste beleidslijn ingezet voor opname van activiteiten op het gebied van lokaal- en goed bestuur, mediavrijheid, het Europees Sociaal Handvest, *efficiency of justice*, mensenrechten in de informatiesamenleving, integratie, volksgezondheid en nationaliteiten- en familierecht.

Samen met de overige EU-lidstaten heeft Nederland tevens een voorstel gedaan voor toekomstige activiteiten ter bevordering van de samenwerking met de EU. Hiertoe is voorgesteld om tijdens de Derde Top richtlijnen aan te nemen ten behoeve van het opstellen van een Memorandum of Understanding tussen de Raad en de EU. Voor wat betreft de samenwerking met de OVSE is reeds in december 2004, tijdens de OVSE ministeriële in Sofia, een coördinatiegroep in het leven geroepen waarin beide organisaties zijn vertegenwoordigd. Deze zal de komende tijd werken aan een tijdens de Derde Top aan te nemen verklaring tot samenwerking tussen de organisaties op thema's die voor beide organisaties relevant zijn. Nederland steunt ook dit proces.

Voor wat betreft de Politieke Verklaring zet de regering zich in voor een duidelijke omschrijving van de kerntaken en -thema's van de Raad van Europa. Uiteindelijk streeft Nederland er naar dat uit de Politieke Verklaring duidelijk blijkt dat de Raad van Europa zich concentreert op bovengenoemde kernthema's, te weten mensenrechten, democratie en rechtsstaat, alsook sociale cohesie waar nodig, en dat de Raad van Europa binnen de perken van deze thematiek, zich richt op normstelling, toezicht en assistentieverlening.