
Vergaderjaar 2004–2005

25 668

Raad van Europa

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2005

Op 16 en 17 mei jl. vond in Warschau de Derde Top van Staatshoofden en Regeringsleiders van de Raad van Europa plaats. In vervolg op het schrijven dat u terzake eerder van mij ontving (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 668, nr. 19; Eerste Kamer, vergaderjaar 2004–2005, XXII-A; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 668 en 28 810, nr. 20) bied ik u bij deze mijn evaluatie aan van de uitkomsten van de Derde Top van de Raad van Europa.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

Evaluatie van de Derde Top van Staatshoofden en Regeringsleiders van de Raad van Europa

1. Inleiding

De op 16 en 17 mei jl. in Warschau gehouden Derde Top van de Raad van Europa beoogde een hernieuwd mandaat voor de Raad van Europa vast te stellen en een adequaat antwoord te formuleren op de uitdagingen van de 21e eeuw ten aanzien van de veiligheid van de Europese burger. Daarnaast moest ook gewerkt worden aan een nauwere samenwerking tussen de Raad van Europa aan de ene kant en de OVSE en de Europese Unie aan de andere kant.

In dit verslag wordt achtereenvolgens stilgestaan bij:

- De Nederlandse prioriteiten.
- De voorbereiding van de top en de Nederlandse standpuntbepaling.
- De discussies tijdens de top.
- De belangrijkste resultaten en perspectieven.

2. Nederlandse prioriteiten

De Nederlandse inzet ten aanzien van de Derde Top en de Raad van Europa in het algemeen werd al in een vroeg stadium vastgesteld in de regeringsreactie¹ op het AIV-advies *De Raad van Europa: Minder en (nog) beter*² en het verslag van het Nederlandse voorzitterschap van het Comité van Ministers van de Raad van Europa³. In aanloop naar de top werd deze positie in een tweetal brieven⁴ nader verklaard:

- Streven naar een duidelijkere prioriteitstelling voor de activiteiten van de Raad van Europa.
 - Thematisch betekent dit dat de Raad van Europa zich beperkt tot de bevordering van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, alsook de sociale cohesie voor zover deze bijdraagt aan de handhaving hiervan.
 - Functioneel zou de Raad van Europa zich moeten beperken tot toezicht houden op en assistentieverlening bij de naleving van verplichtingen verbonden aan het lidmaatschap van de Raad van Europa.
- Bestendinging van de Raad van Europa als pan-Europees platform voor de politieke dialoog. Lidstaten kunnen elkaar in de vele overlegorganen van de Raad van Europa op basis van hun gemeenschappelijke waarden en normen aanspreken op hun verplichtingen en ervaringen uitwisselen. Dat vereist een evenwichtige balans tussen het streven naar verdere concentratie op kerntaken en de ruimte voor voortzetting van de politieke dialoog in de Raad van Europa.
- Betere afstemming en samenwerking tussen de Raad van Europa aan de ene kant en de EU en de OVSE aan de andere kant. Zo zou de EU beter gebruik kunnen maken van het instrumentarium en de normen van de Raad van Europa, met name op het gebied van mensenrechtenbescherming, democratisering en de bevordering van de rechtsstaat.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 810, nr. 4.

² Adviesraad Internationale Vraagstukken, De Raad van Europa: Minder en (nog) beter, no. 33, oktober, 2003.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 810, nr. 8.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 668, nr. 19 en Eerste Kamer, vergaderjaar 2004–2005, XXII-A.

3. Onderhandelingen in aanloop naar de Derde Top

Eind 2004 kwamen de onderhandelingen in Straatsburg op gang. Er werd voor gekozen om – net als bij de Tweede Top van de Raad van Europa in 1997 – te streven naar twee slotdocumenten: een Verklaring ter bevestiging van het nieuwe mandaat van de Raad van Europa en een hieraan verbonden Actieplan met concrete prioriteiten voor de komende jaren.

Onderhandelingen over de slotdocumenten werden onder Poolse voorzitterschap (voorzitter van het Comité van Ministers tussen mei 2004 en november 2005 en gastheer van de top) gevoerd in een hiervoor ingestelde «open-ended drafting group». Noorwegen (voorzitter tussen mei 2004 en november 2004) fungeerde als feitelijk penvoerder. In afwijking van eerdere toppen was de rol van het secretariaat ondergeschikt aan die van het Comité van Ministers.

Nederland was als voormalig voorzitter en als lid van het bureau eveneens actief betrokken bij de onderhandelingen. Het had al als voorzitter het initiatief genomen voor een zogenaamde «Breakfast club» (waarin informeel, maar intensief werd gesproken over de ambities tussen onder andere Rusland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Noorwegen, Italië, Duitsland en het Luxemburgse EU-voorzitterschap). Voorstellen van de EU-lidstaten inzake de samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU werden veelal in de wekelijkse EU-coördinatie overleggen voorbereid.

In het korte proces van voorbereiding werd een honderdtal tekstvoorstellen gedaan. Hierin werd met name aandacht gevraagd voor activiteiten op het gebied van mensenrechtenbescherming, democratisering en de bevordering van de rechtsstaat, alsook goed bestuur. Tevens was er aandacht voor de veiligheid van de Europese burger in de 21e eeuw. Een groot aantal voorstellen betrof activiteiten op het gebied van sociale cohesie. Ook werden voorstellen gedaan ter bevordering van de samenwerking tussen RvE, OVSE, EU en de VN-instellingen.

Naast de lidstaten leverden ook de diverse organen van de Raad van Europa hun inbreng, zoals de Parlementaire Assemblee, het Congres voor Lokale en Regionale Overheden in Europa (CLRAE), de Raad van Europa Ontwikkelingsbank (CEB), en het *European Youth Forum*, alsook het maatschappelijk middenveld (*Conference of INGOs of the Council of Europe*).

4. Discussies tijdens de Derde Top

Discussies tijdens de top spitsten zich op verzoek van het Poolse voorzitterschap toe op een drietal thema's: Europese waarden, nieuwe uitdagingen en de positie van de Raad van Europa in de Europese architectuur.

A. Nederlandse accenten

De minister-president wees namens Nederland op de rol van de Raad van Europa als hoeder van de gemeenschappelijke Europese waarden en benadrukte in het verlengde hiervan de kerntaken van de Raad van Europa op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. In navolging van andere sprekers beaamde hij ook dat deze waarden ons nopen tot krachtig verzet tegen terrorisme, mensenhandel, discriminatie, xenofobie en iedere vorm van uitsluiting.

De minister-president bracht tevens in herinnering dat de EU in grote mate schatplichtig is aan de Raad van Europa. De EU zou daarom beter gebruik kunnen maken van het instrumentarium van de Raad van Europa. Daartoe droegen ook de lidstaten van de EU een verantwoordelijkheid. Vanuit dit gezichtspunt kon Nederland het tijdens de top gelanceerde idee steunen om minister-president Juncker van Luxemburg te vragen zich op persoonlijke titel te buigen over mogelijke samenwerkingsverbanden tussen de Raad van Europa en de EU.

Mede op verzoek van leden van de Eerste Kamer (met het oog op de bestaande conflicten tussen leden van de Raad van Europa op de Kaukasus) stond de minister-president ook stil bij de noodzaak tot eerbie-

diging van de in de Raad van Europa aangegane verplichtingen. Daarvoor was ook effectief toezicht op de naleving nodig.

Daarbij zou het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een essentiële rol kunnen spelen. De minister-president verwelkomde dan ook het besluit tot instelling van een Groep van Wijzen belast met het aandragen van mogelijke oplossingen voor de groeiende werkdruk van het Hof. Daarnaast zegde de minister-president toe dat Nederland zal bezien hoe het bij kan dragen aan een korte termijn oplossing voor de groeiende werkdruk van het Hof.

B. Opstelling overige sprekers

Meerdere sprekers onderstreepten het belang van concentratie op kerntaken. De top werd aangemerkt als symbool voor het bereiken van een Europa zonder scheidslijnen en als signaal dat nieuwe scheidslijnen voorkomen moeten worden. Gewezen werd op de bijdrage van de Raad van Europa aan de recente EU-uitbreidingen en ten aanzien van de democratiseringsprocessen in Georgië en de Oekraïne. Verschillende sprekers stonden stil bij de nog onopgeloste regionale problemen in onder andere Moldavië, Georgië, Wit-Rusland, Armenië en Azerbeidzjan, waar duidelijk een rol leek weggelegd voor de Raad van Europa.

Ook werd het belang van toezicht op de naleving van Raad van Europa-verplichtingen onderstreept. Speciale aandacht was er voor de moeilijke situatie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een groot aantal sprekers riep op tot snelle ratificatie van Protocol no. 14 bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Enkele sprekers drongen aan op meer sociale cohesie en solidariteit. Weer anderen wezen op de bedreiging die terrorisme vormt voor de gemeenschappelijke Europese waarden. Zij riepen op tot meer internationale samenwerking op dit gebied en stelden een intensieve interculturele dialoog voor ter voorkoming van nieuwe scheidslijnen.

Meerdere sprekers stonden stil bij het belang van het tijdens de top voor ondertekening geopende verdrag ter voorkoming van terrorisme, alsook het verdrag ter bestrijding van mensenhandel en het verdrag inzake witwassen van geld, opsporing, inbeslagneming en confiscatie van de opbrengsten van criminele activiteiten en de financiering van terrorisme.

Ruime overeenstemming was er ten aanzien van de noodzaak voor betere samenwerking tussen de Raad van Europa, de OVSE en de EU. Zo werd de tijdens de top aanvaarde gemeenschappelijke verklaring van de Raad van Europa en de OVSE alom verwelkomd en werd ook ten aanzien van de samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU aangedrongen op meer synergie. Enkele sprekers wezen op de veranderende positie van de EU-lidstaten die nu een meerderheid vormen binnen de Raad van Europa. Van Russische zijde werd geopperd een pan-Europese top te organiseren over de Europese architectuur met deelname van de EU, de OVSE en de Raad van Europa.

5. Resultaten van de Derde Top

A. Nieuw mandaat voor de Raad van Europa

De tijdens de Derde Top aanvaarde Verklaring en het Actieplan stellen een hernieuwd mandaat voor de Raad van Europa vast. Zo worden in de Verklaring alle werkzaamheden van de Raad van Europa, conform Nederlandse wens, in dienst gesteld van de bevordering van de mensenrechten, democratie en de rechtsstaat:

«The Council of Europe shall pursue its core objective of preserving and promoting human rights, democracy and the rule of law. All its activities must contribute to this fundamental objective.»

Hiermee vormt de Verklaring een belangrijk kader voor de uitwerking van de prioriteiten die zijn opgenomen in het Actieplan. De Verklaring schept immers de voorwaarden voor het toetsen van de toekomstige activiteiten van de Raad van Europa aan hun relevantie voor het bereiken van de hoger genoemde doelstelling.

De in het Actieplan voorgestelde activiteiten vallen in een viertal categorieën uiteen. Ze betreffen de bevordering van de fundamentele waarden, de bestendiging van de veiligheid van de Europese burger, de bevordering van een continent gebaseerd op humanisme en *inclusiviteit* en de interinstitutionele samenwerking in Europa.

Een prominente plaats is ingeruimd voor de bestendiging van het mensenrechteninstrumentarium. Ook is voortzetting en versterking voorzien van de activiteiten van de Raad van Europa op het gebied van democratisering en de bevordering van de rechtsstaat. De eerste paragrafen van het Actieplan roepen op tot versterking van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de positie van de Commissaris voor de Rechten van de Mens, het Europees Comité inzake voorkoming van foltering (CPT) en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI). Tevens is voortzetting van activiteiten voorzien op het gebied van goed bestuur, lokale en regionale democratie en grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden. Daarnaast is besloten tot het instellen van een Forum voor de toekomst van de Democratie. Het valt te betreuren dat met het oog op de genoemde bestendiging van het mensenrechteninstrumentarium, naast de hiervoor genoemde mensenrechtenorganen, niet ook een duidelijk accent is gelegd op het Europees Sociaal Handvest. Nederland zal zich evenwel in Straatsburg ook blijven inzetten voor het effectief functioneren van de bij dit verdrag voorziene toezichtsprocedures.

Helaas is het niet mogelijk gebleken overeenstemming te bereiken over aanvullende middelen voor de bovengenoemde mensenrechteninstrumenten. Wel is gewezen op het belang van maatregelen op nationaal niveau ter bevordering van de mensenrechtenbescherming en is opgeroepen tot snelle ratificatie van Protocol no. 14 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Daarnaast is voorzien in de al eerder genoemde Groep van Wijzen die zich zal buigen over de toekomst van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Een ander resultaat betreft de voortzetting van de nuttige activiteiten van de *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ), de *Consultative Council of Judges of Europe* (CCJE) en de *Commission for Democracy through Law* (Venetië Commissie). Deze activiteiten dragen op nationaal niveau immers onder meer bij aan de vermindering van de toestroom van klachten naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Noemenswaardig is ook de opname van nationaliteitenrecht en familieright in de prioriteiten van de Raad van Europa, alsook activiteiten op het gebied van de vrijheid van de media. Interessant is daarenboven de bevestiging van de rol van de Raad van Europa als pan-Europees platform voor de politieke dialoog met ruimte voor toezicht en assistentieverlening.

Ten aanzien van de nieuwe uitdagingen wordt met de aandacht voor de mensenrechten in de Informatiesamenleving recht gedaan aan de initia-

tieven van Nederland tijdens het voorzitterschap van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. De typering van sociale cohesie, onderwijs en cultuur als ondersteunende factoren (enabling factors) strookt ook met de Nederlandse inzet.

De voorziene rationalisering van de gezondheidsactiviteiten komt tegemoet aan door Nederland geformuleerde wensen tijdens het voorzitterschap van het Comité van Ministers. De destijds ontwikkelde strategische benadering, welke recentelijk door het Comité van Ministers werd bekrachtigd, voorziet in betere afstemming van de activiteiten op dit gebied binnen de Raad van Europa en tussen de Raad van Europa, de EU en de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO).

In het kader van de activiteiten op het gebied van de interculturele dialoog, waaraan een paragraaf is gewijd in het Actieplan, is tevens aandacht besteed aan integratie. Gebleken is dat een meerderheid van de lidstaten er de voorkeur aan geeft te spreken in termen van interculturele dialoog en in mindere mate van integratie. Des te belangrijker is het dat in het verlengde van de aandacht die hieraan door Nederland besteed is tijdens het Nederlands voorzitterschap van het Comité van Ministers integratie ook als thema is opgenomen in het Actieplan.

De regering plaatst, in het kader van de wens te komen tot duidelijkere prioriteiten, vraagtekens bij passages in het Actieplan inzake duurzame ontwikkeling, alsook het besluit tot het instellen van een task-force voor de ontwikkeling van een strategie ter bevordering van de sociale cohesie en de voorgenomen activiteiten op het gebied van migratie. Nederland zal er in deze gevallen nauwlettend op toe zien dat de activiteiten die in dit kader worden ontwikkeld daadwerkelijk bijdragen aan de eerder gestelde prioriteiten op het gebied van de mensenrechtenbevordering, democratisering en de bestending van de rechtsstaat.

B. De Raad van Europa in de Europese architectuur

Zowel in de Verklaring als in het Actieplan leggen de lidstaten van de Raad van Europa zich vast op het bevorderen van een nauwere samenwerking tussen de Raad van Europa en met name de EU en de OVSE.

Als bijlage van het Actieplan is een gemeenschappelijke verklaring van de Raad van Europa en de OVSE aangenomen waarin de modaliteiten voor toekomstige samenwerking worden uiteengezet. Samenwerking is voorzien op het gebied van terrorismebestrijding, de bescherming van minderheden, de bestrijding van mensenhandel en de promotie van tolerantie en bestrijding van discriminatie.

De samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU zal worden uitgewerkt in een «Memorandum of Understanding». In een bijlage van het Actieplan zijn hiervoor richtlijnen opgenomen. Op hoofdlijnen plaatsen deze richtlijnen een eventuele samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU in het kader van hun gemeenschappelijke doelstelling van een democratisch, veilig en verenigd Europa. Een intensiever gebruik door de EU van het Raad van Europa instrumentarium, vooral waar het de kerntaken van de Raad van Europa betreft, wordt in deze aanbevolen. Zo ook juridische samenwerking. Tegen die achtergrond is Nederland er voorstander van dat de EU toetreedt tot het EVRM en tot andere relevante verdragen van de Raad van Europa.

Op concrete punten voorzien de richtlijnen meer samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU in door het EU-nabuschapsbeleid geviseerde landen. Ook de oprichting van een Grondrechtenbureau wordt aangemerkt als aanleiding voor nauwere samenwerking tussen de Raad van

Europa en de EU. Uitgangspunt dient te zijn dat oprichting van het Grondrechtenbureau niet leidt tot onnodige overlap met activiteiten van de Raad van Europa, maar juist tot versterking van de synergie tussen de EU en de Raad van Europa.

Europees Commissaris voor Externe Betrekkingen, Ferrero-Waldner, kondigde aan spoedig in overleg te treden met de Raad van Europa ter voorbereiding van de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. (NB. De ontwikkelingen m.b.t. het Grondwettelijk Verdrag vormen hierbij een mogelijke complicatie). Tevens is haar toezegging vermeldenswaard dat nog dit najaar een begin gemaakt zal worden met de onderhandelingen over het Memorandum of Understanding tussen de Raad van Europa en de EU.

Daarnaast besloten de bijeengekomen staatshoofden en regeringsleiders om minister-president Juncker van Luxemburg te verzoeken op persoonlijke titel te rapporteren over de mogelijkheden tot nauwere samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU. Het besluit hiertoe moet als aanvullend worden beschouwd aan het besluit tot het opstellen van een Memorandum of Understanding. Het staat daar formeel ook los van. Het is evenwel een welkom initiatief dat verdere gedachtevorming zal kunnen stimuleren.

C. Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Tijdens de Derde Top is eveneens voortgang geboekt op het dossier van de werklust van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zo is besloten een groep van wijzen te belasten met de taak mogelijke oplossingen hiervoor aan te dragen. In de Verklaring van de Derde Top is het mandaat van deze groep vastgesteld: «to draw up a comprehensive strategy to secure the effectiveness of the system in the longer term, taking into account the initial effects of Protocol 14 and the other decisions taken in May 2004.»

6. Conclusies en Vooruitblik

Al met al is de Derde Top van de Raad van Europa een succes geworden. Zo is er overeenstemming bereikt over een nieuw mandaat voor de Raad van Europa met duidelijke verwijzing naar de kerntaken van de organisatie op het gebied van mensenrechtenbevordering, democratisering en de bevordering van de rechtsstaat. Een juiste invulling van dit mandaat kan er voor zorgen dat de Raad van Europa op efficiënte wijze kan blijven bijdragen aan het voorkomen van nieuwe scheidslijnen in Europa. Nederland zal blijven wijzen op het belang van een dergelijk concentratie op kerntaken en de voorgestelde activiteiten toetsen aan de in de slotdocumenten van de Derde Top opgenomen doelstellingen en prioriteiten. Nauwe interdepartementale afstemming zal hieraan ten grondslag liggen.

Ook op het gebied van de samenwerking tussen de Raad van Europa en de OVSE en de EU is vooruitgang geboekt. Zo zijn in de gezamenlijke verklaring van de Raad van Europa en de OVSE duidelijke structuren voor overleg en samenwerking vastgesteld. Bovendien wordt in de verklaring operationele samenwerking voorzien op het gebied van terrorismebestrijding, bescherming van nationale minderheden, de bestrijding van mensenhandel en de bevordering van tolerantie en bestrijding van discriminatie. In beide organisaties zijn hiervoor contactpersonen benoemd die de samenwerking gestalte zullen moeten geven. De eind december 2004 al ingestelde coördinatiegroep zal zich op basis van de verklaring buigen over de verdere invulling van de samenwerking.

Activiteiten ter bevordering van de samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU zullen in het teken staan van de voorbereidingen van een Memorandum of Understanding tussen beide organisaties zoals is afgesproken tijdens de Derde Top. Daarnaast zal de aandacht uitgaan naar het rapport van Juncker. Nederland zal er naar blijven streven dat beide initiatieven los van elkaar worden ontwikkeld en ingezet en er op aandringen dat de werkzaamheden van Juncker geen aanleiding vormen voor vertraging in de gesprekken omtrent het memorandum. In Brussels overleg zijn de EU-lidstaten al begonnen met de ontwikkeling van een lange termijn visie inzake de opstelling van de EU ten opzichte van de Raad van Europa.

Ten aanzien van de situatie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is vooruitgang geboekt tijdens de Derde Top. Besloten is tot de instelling van een Groep van Wijzen die zich zal buigen over de toekomst van het Hof. Hiermee is een volgende stap genomen in een proces dat al langer gaande is. De werkzaamheden van de Groep van Wijzen zullen in het verlengde liggen van de voorziene hervormingen in het kader van Protocol 14 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het betreft in die zin een initiatief om te komen tot verdergaande lange termijn maatregelen ter vermindering van de werklast van het Hof. Verdere discussie over de samenstelling van de groep is in Straatsburg gaande onder Portugees voorzitterschap. De regering zal bezien in welke vorm Nederland hierin vertegenwoordigd kan zijn. Daarnaast buigt de regering zich over een mogelijke bijdrage aan een korte termijn oplossing voor het wegwerken van de huidige achterstanden van het Hof.