
Vergaderjaar 2000–2001

25 668

Raad van Europa

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2000

Onder verwijzing naar de brief van de Griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 29 juni 2000, (Buza 2000/60), treft U bijgaand een notitie aan betreffende **recente ontwikkelingen in de Raad van Europa**.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

Inleiding

De Raad van Europa is het meest bekend door de activiteiten die ontplooid worden ter bescherming van de rechten van de mens en de bevordering van de rechtsstaat. Minder bekend maar niet minder belangrijk zijn de activiteiten in vele dossiers ter bevordering van de kwaliteit van het leven in Europa op veel terreinen. Sinds zijn oprichting in 1949 zijn die activiteiten neergelegd in ruim 170 verdragen en conventies. De intergouvernementele samenwerking gericht op het actualiseren van bestaande verdragen en het streven naar nieuwe, krijgt gestalte door een permanente uitwisseling van beleidservaringen en nieuwe beleidsopvattingen tussen experts uit de hoofdsteden. Deze uitwisseling van ideeën en ervaringen vormt de basis voor het instandhouden en verder uitbreiden van het zogenaamde acquis (normen, waarden en instituties) van de Raad van Europa. Vanwege de opgebouwde expertise binnen de Raad en het vrijwel pan-Europese karakter van het overleg, vormt de gedachtevorming binnen de Raad op veel terreinen het voorportaal van standpuntontwikkeling binnen de Europese Unie. Tegelijk wordt daarmee een normatief kader geschapen en in stand gehouden waaraan de niet-EU-lidstaten binnen de Raad anders niet of nauwelijks zouden toekomen. Zonder uitputtend te zijn kunnen de volgende zeer uiteenlopende terreinen van samenwerking genoemd worden: sociale cohesie en sociale ontwikkeling; minderheden en hun talen; volksgezondheid; onderwijs; cultuur, cultureel erfgoed en media; sport; jeugd; milieu, natuur- en landschapsbescherming; bio-ethiek en medicijnnormering.

De Raad van Europa is niet alleen complementair aan de EU, maar ook aan de OVSE. Beide organisaties, elk vanuit de eigen achtergrond, leveren een bijdrage aan het bevorderen van mensenrechten en democratie in Europa. De Raad van Europa doet dat vooral met instrumenten die juridisch bindend en dus afdwingbaar zijn, terwijl afspraken in OVSE-kader een politieke inspanningsverplichting vormen. Uiteraard zijn er talrijke contacten tussen beide organisaties (ministerieel tussen de beide voorzitters, tussen de SG's, de secretariaten, de beide parlementaire assemblees en in het veld). Steeds vaker worden Raad van Europa-specialisten ingeschakeld in OVSE-missies, o.a. in de Balkan. Zo vindt in de kwestie Tsjechië permanent afstemming tussen beide organisaties plaats teneinde «forum-shopping» te voorkomen. Een nieuwe vorm van samenwerking op het terrein van verkiezingen vindt plaats in Kosovo. De OVSE zorgt daar voor de organisatie van de verkiezingen, terwijl de Raad van Europa de waarneming coördineert.

A. Institutionele ontwikkelingen in de Raad van Europa

Met de toetreding van een groot aantal landen uit Midden- en Oost-Europa is het karakter van de Raad van Europa veranderd van een overwegend West-Europees naar een meer pan-Europees forum. Dit zal nog meer gestalte krijgen indien naast Georgië, dat sinds 1999 lid is van de Raad van Europa, ook kandidaat-leden als Armenië en Azerbaïjan en andere voormalige GOS-landen zullen toetreden. De verdubbeling van het aantal lidstaten van de Raad van Europa (nu 41) is meer dan alleen getalsmatig merkbaar in de hoofdorganen van de organisatie. Ten opzichte van de periode voor 1990 is het spectrum aan opvattingen binnen de Raad van Europa aanmerkelijk groter, hetgeen zijn weerslag heeft op de diverse werkgroepen van de Raad en op de besluitvorming (veelal bij consensus) binnen het Comité van Ministers.

Daarnaast heeft de uitbreiding van de familie van de Raad van Europa geleid tot een zwaarder accent op meer «politieke» onderwerpen, zoals mensenrechten, democratie, de «rule of law» en goed bestuur. Zo heeft de Raad van Europa zich de afgelopen jaren actief betoond in hulpverlening aan (kandidaat)leden op genoemde gebieden. In dit verband kan tevens worden gewezen op de rol die de Raad van Europa speelt op het gebied van verkiezingswaarneming binnen Europa.

In november 1998 is binnen de Raad van Europa een Comité van Wijzen ingesteld om in het licht van de gewijzigde omstandigheden aanbevelingen te formuleren inzake reorganisatie van de Raad van Europa. Het ging hierbij o.a. om de werkmethodes van de verschillende organen en werkgroepen van de Raad. Met de aanbevelingen van de Wijzen is helaas veel minder gebeurd dan gehoopt, m.n. omdat in de conclusies van de Wijzen niet wordt ingegaan op de financiële consequenties van de verschillende aanbevelingen. Nederland heeft zich zeer actief opgesteld door op elk voorstel van het Comité gedetailleerd commentaar te geven, maar de voortgang in het traject is uiterst traag gebleken.

De Raad van Europa¹ heeft een jaarbegroting van ruim FFR 1 miljard. Deze wordt opgebracht door de lidstaten via verplichte bijdragen, berekend op basis van gegevens als bevolkingsomvang en bruto nationaal product. Voor de vijf «grote betalers» (Duitsland, Frankrijk, Italië, Groot-Brittannië en Rusland) is de verplichte bijdrage geplafonneerd: voor elk ruim 12 procent van de totale begroting. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen een beroep gedaan op additionele, vrijwillige bijdragen. Ruim 90 procent van de vrijwillige bijdragen wordt opgebracht door een dozijn lidstaten, waaronder Nederland. Tot dit twaalfstal behoort geen der hoger genoemde «grote betalers».

B. Toetsing van de normatieve kracht van de Europese rechtsgemeenschap

Binnen het geheel van Europese instituties is de toegevoegde waarde van de Raad van Europa op het gebied van mensenrechten en rechtspraak met name gelegen in het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en in het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, dat toezicht houdt op de bescherming van de rechten van de mens in de lidstaten. Andere mensenrechtenverdragen zijn het Europees Sociaal Handvest en het Verdrag tot Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing. Sinds kort bestaat er binnen de Raad van Europa tevens een Commissaris voor de Mensenrechten, die overigens geheel los staat van het EVRM en het Hof.

De Raad van Europa als gremium voor inrichting en toetsing van de rechtstaat krijgt ook gestalte door de dialoog in diverse overleggroepen, waarin vertegenwoordigers van alle lidstaten zich buigen over de ontwikkeling van uiteenlopende juridische instrumenten, zoals Conventies, Aanbevelingen, Richtlijnen, Gedragcodes en inventarisaties van «best practices», enz. In dit verband kunnen naast bovengenoemde verdragen worden genoemd: het Europees Verdrag tegen Racisme en Intolerantie – getoetst door de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie –, de Europese Culturele Conventie en het Europees Verdrag inzake Minderheidstalen.

Bij toetreding tot de Raad van Europa gaan landen bepaalde verplichtingen aan, bijv. met betrekking tot ratificatie van (Raad van Europa)-verdragen en het doorvoeren van verbeteringen op het gebied van de rechtsstaat. Door middel van een monitoring procedure wordt toezicht gehouden op naleving van deze verplichtingen.

¹ I.e. de centrale organisatie – de partiële akkoorden hebben ieder een eigen separate begroting.

Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) van 4 november 1950 richt zich op bescherming van individuele grondrechten en fundamentele vrijheden (via de Dayton-akkoorden is Bosnië-Herzegovina overigens de 42ste lidstaat van het EVRM). Daarmee is een rechtsgang ontwikkeld, waarin een individuele burger of een lidstaat een klacht kan indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tegen een lidstaat die het verdrag niet respecteert. Wel moet de klager zijn klacht eerst tot in de hoogste instantie aan de nationale rechters hebben voorgelegd, wat in Nederland meestal de Hoge Raad of de Raad van State zal zijn en moet de klacht zijn ingediend binnen zes maanden na de laatste uitspraak in de nationale procedure

Als een klacht door het Hof ontvankelijk wordt verklaard, zal eerst worden bekeken of de zaak door middel van een minnelijke schikking, waarbij het Hof kan bemiddelen, tussen partijen kan worden afgedaan. Behoort dit niet tot de mogelijkheden en heeft zowel de klager als de aangeklaagde staat de gelegenheid gehad – eventueel tijdens een hoorzitting – zijn standpunt naar voren te brengen, dan neemt het Hof een beslissing over de vraag of het EVRM is geschonden. Is dat het geval, dan kan het Hof bepalen hoe aan de klager genoegdoening moet worden verstrekt. De uitspraak van het Hof is bindend voor de betrokken staat. Die gebondenheid kan soms leiden tot de noodzaak algemene maatregelen te treffen, bijvoorbeeld wetswijziging. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa controleert of de staat de uitspraak ook inderdaad nakomt.

Interventie door een lidstaat behoort, samen met de statenklacht en het onderzoek door de Secretaris-Generaal, tot de politiek gevoeligste aspecten van het Verdrag waarmee behoedzaam wordt omgegaan. Nederland heeft zich recentelijk geconfronteerd gezien met een interveniërende medelidstaat.¹

Nederland kan ook als lidstaat van andere internationale organisaties betrokken worden in Straatsburgse procedures. Zo is recentelijk een klacht ingediend tegen de vijftien lidstaten van de Europese Unie betreffende het recht op een eerlijk proces voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in Luxemburg.²

Het Hof kan lidstaten verzoeken voorlopige maatregelen te treffen ten behoeve van een klager. Deze bevoegdheid is niet gebaseerd op het Verdrag, maar op de eigen procedureregels van het Hof. Nederland is hiermee uitsluitend geconfronteerd voor zover het betrof de niet-uitzetting van vreemdelingen voor de duur van de Straatsburgse procedure. De regering heeft daaraan consequent gehoor gegeven.³

Met de toetreding van een groot aantal lidstaten tot de Raad van Europa is het aantal rechters van het Hof afkomstig uit deze nieuwe lidstaten evenredig toegenomen. Mede met het oog op de groeiende werklust worden sinds eind 1998 de taken van het Hof en de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens uitgevoerd door een fulltime, professioneel Hof (Protocol 11 EVRM).

Hoewel de verstreken periode sinds de inwerkingtreding van het nieuwe professionele Hof nog te kort is om conclusies te trekken voor de toekomst, is het duidelijk dat als gevolg van de toenemende werklust zorg bestaat over het functioneren van het Hof. De cijfers spreken voor zich. In 1999 werden 8396 klachten geregistreerd, tegen 5981 in het jaar daarvoor. Omdat nog geen 4000 klachten in 1999 werden afgedaan, waren aan het einde van dat jaar 12 635 geregistreerde klachten aanhangig. Daarbij zijn nog niet gerekend de ruim 25 000 voorlopige dossiers (brieven en

¹ In de zaak *Ciliz tegen Nederland* voegde de Turkse regering zich aan de zijde van de klager, een Turk die klaagde dat hij door zijn uitzetting onvoldoende omgang kon hebben met zijn minderjarige zoon, die verbleef bij zijn ex-echtgenote. Het Hof zag hierin voor het eerst sinds zijn inwerkingtreding een schending van het Verdrag door Nederland. Ook in de thans lopende zaak *Köksal tegen Nederland* heeft de Turkse regering zich gevoegd aan de zijde van de nabestaanden van een Turkse onderdaan die in 1993 aan een hersenbloeding is overleden na te zijn gearresteerd door de politie in Venlo. Overige in het oog springende zaken tegen Nederland betreffen ondermeer de Aanse verhoormethode, waarin het Hof recentelijk geen schending van het Verdrag zag; het verkorte strafvonnis, waaromtrent binnenkort uitspraak wordt verwacht; de extra-beveiligde inrichting; uitzetting naar en uitlevering aan diverse landen; de anonieme getuige in het strafproces; openbare-ordemaatregelen tegen drugsverslaafden; het regiem in de gevangenis Koraal Specht op Curaçao.

² In de zaak *Matthews tegen het Verenigd Koninkrijk* (inzake het ontbreken van stemrecht voor het Europees Parlement door inwoners van Gibraltar) gaf het Straatsburgse Hof te kennen dat lidstaten zich niet zo maar kunnen verschuilen achter de rug van de internationale organisatie, indien de rechten van de mens in het geding zijn.

³ Het meest in het oog lopende voorbeeld van gebruikmaking door het Hof van het verzoek om voorlopige maatregelen is de zaak *Öcalan tegen Turkije*, waarin het Hof, na een klacht van de Koerdenleider te hebben ontvangen, de Turkse regering bij wijze van voorlopige maatregel expliciet verzocht de vereisten van een eerlijk proces in acht te nemen. Het Hof heeft daarmee onmiskenbaar bijgedragen aan de internationale aandacht voor de zaak Öcalan.

klachten van particulieren, die soms zelfs niet de schijn van een schending van het Verdrag wekken, maar die wel verwerkt moeten worden).

Het Hof wordt geconfronteerd met actuele problematiek van zeer uiteenlopende aard. Italië bijvoorbeeld neemt een groot deel van de klachten voor zijn rekening omdat gerechtelijke procedures in dat land vaak onaanvaardbaar lang duren. Het Hof heeft hiervoor de kwalificatie «systematische schending van het recht op een eerlijk proces» gebezigd. Met de klachten over het optreden van de Russische autoriteiten in Tsjetsjenië, waarvan de eerste in april van dit jaar werd ontvangen, is een problematiek binnen het bereik van het Hof gebracht die zonder precedent is. Ook klachten van zeer uiteenlopende aard uit Turkije, met name van Koerden, blijven een groot beslag op de capaciteit van het Hof leggen.

De vrees dat de uitbreiding van de Raad van Europa tot verwatering van de bestaande normen in de Hofjurisprudentie zou leiden is voornamelijk ongegrond. Ook in de nieuwere lidstaten wordt het Verdrag onverkort toegepast. Sterker nog: het Hof stelt zich assertief op, hetgeen ook de «oude leden» van de Raad van Europa hebben gemerkt.¹

Hoewel de actieradius van het Hof zich uitbreidt komt daarmee ook de grens in zicht van wat het Hof in het bijzonder en het internationaal recht in het algemeen vermogen.² Op de vraag hoe moet worden omgegaan met lidstaten die weigeren hun verplichtingen op grond van het Verdrag na te komen is door rapporteur Jurgens van het Comité on Legal Affairs and Human Rights een gedegen rapport opgesteld dat door de Parlementaire Assemblee in september jl. is aangenomen. In dit rapport worden aanbevelingen gedaan voor verdere acties op nationaal niveau, het niveau van het Comité van Ministers, het Hof en de nationale vertegenwoordigers in de Parlementaire Assemblee die ertoe moeten bijdragen dat uitspraken van het Hof worden uitgevoerd. Terecht stelt het rapport dat wanneer uitspraken niet worden uitgevoerd het gehele systeem van bescherming wordt ondermijnd.

2. Europees Sociaal Handvest

Voor het toezicht op de naleving van het Europees Sociaal Handvest (ESH) is voorzien via een rapportage- en een collectieve klachtenprocedure. De rapportageprocedure, voortvloeiende uit de bekrachtiging van het verdrag, bestaat uit verschillende stadia:

1. De landenrapportages worden beoordeeld door het Europese Comité voor Sociale Rechten (ECSR) – een comité van onafhankelijke deskundigen – dat op grond van *juridische* overwegingen tot een oordeel komt of de wetgeving en praktijk in een land in overeenstemming met het ESH zijn;
2. Het zogenaamde Regeringscomité – bestaande uit vertegenwoordigers van de verdragstaten en waarnemers van landen die het verdrag ondertekend hebben en van de Europese koepelorganisaties van werkgevers en werknemers – beoordeelt de rapportages alsmede de bevindingen van het ECSR op *beleidsmatige* gronden. Wanneer zowel het ECSR als het Regeringscomité concluderen dat de situatie in een land strijdig is met het verdrag, kan het Regeringscomité aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa voorstellen een aanbeveling aan dat land te richten.
3. In het stadium van de toezichtprocedure neemt het Comité van Ministers een resolutie aan met betrekking tot de desbetreffende rapportageronde (alle verdragstaten betreffend), waarbij het kan besluiten de door het Regeringscomité voorgestelde aanbevelingen aan de desbetreffende individuele verdragstaten te richten. Aan Nederland is nog nooit een dergelijke aanbeveling gericht.

¹ Zo schrok het Hof er in de zaak *Selmouni tegen Frankrijk* niet voor terug Frankrijk te veroordelen wegens foltering. Omdat de klager in die zaak de Nederlandse nationaliteit had, maakte de Nederlandse regering gebruik van haar recht om te interveniëren aan de zijde van de klager.

² Zie bijv. de zaak *Loizidou tegen Turkije*. Het betreft het door het Hof erkende recht van een Cypriotische onderdaan om haar bezittingen in Noord-Cyprus in gebruik te nemen. Met een verwijzing naar de politieke situatie, en in het bijzonder de voortgaande onderhandelingen in VN-kader over de Cyprus-kwestie, wijst de Turkse regering tot dusver elke plicht om genoegdoening aan deze specifieke klager te verlenen rigoureus af. Iets vergelijkbaars deed zich voor in de zaak *Hakkar tegen Frankrijk*, waarbij een tot een lange gevangenisstraf veroordeelde gelijk kreeg van het Hof in zijn klacht dat hij geen eerlijk proces had gehad. Frankrijk weigerde tot voor kort gevolgen aan de Hofuitspraak te verbinden, omdat het Franse recht daartoe geen mogelijkheden zou bieden. Inmiddels is in Frankrijk de wet gewijzigd.

De parallel dringt zich op met de zaak *Van Mechelen tegen Nederland* uit 1997, toen de minister van Justitie, wegens het evenals in het Franse recht ontbreken van alternatieven, zich gedwongen zag vier tot lange gevangenisstraffen veroordeelden vrij te laten, ter compensatie van de geconstateerde schending. Zowel in Nederland als in Frankrijk worden overigens thans voorbereidingen getroffen voor het openen van de mogelijkheid van herziening van afgesloten strafprocedures naar aanleiding van een Straatsburgse uitspraak, waardoor de genoemde problematiek zich minder nijpend zal voordoen.

De recentere collectieve klachtenprocedure is gebaseerd op een protocol van 1995, dat door een klein aantal (8) van de verdragsstaten is bekrachtigd (in Nederland wordt de bekrachtiging voorbereid) en op 1 juli 1998 in werking is getreden. Het Collectieve Klachtenprotocol geeft internationale en nationale organisaties van werkgevers en werknemers en bepaalde andere internationale niet-gouvernementele organisaties het recht een klacht in te dienen over een vermeende schending van het Handvest of het Aanvullend Protocol van 1988. Landen die partij worden bij dit protocol kunnen eveneens een verklaring afleggen waardoor ook aan *nationale* niet-gouvernementele organisaties, niet zijnde organisaties van werkgevers en werknemers, het klachtrecht wordt toegekend. Klachten kunnen alleen kwesties opwerpen betreffende de niet-naleving door een staat van een verdragsbepaling in de wetgeving of praktijk; over individuele situaties kan geen klacht worden ingediend. Het onafhankelijke Europees Comité voor Sociale Rechten neemt een beslissing over de ontvankelijkheid van de klacht en legt zijn bevindingen omtrent de gegrondheid van de klacht neer in een rapport voor het Comité van Ministers. Het Comité van Ministers kan op basis van het rapport van de onafhankelijke deskundigen een resolutie aannemen. Is de conclusie van de onafhankelijke deskundigen dat een staat het ESH niet of niet voldoende naleeft, dan neemt het Comité van Ministers een aanbeveling gericht aan deze staat aan. Mocht het rapport van de onafhankelijke deskundigen nieuwe vragen oproepen, dan kan ook eerst het Regeringscomité door het Comité van Ministers geraadpleegd worden. Het Comité van Ministers kan het juridische oordeel van de onafhankelijke deskundigen niet herzien, het baseert zijn resolutie op sociale en economische beleidsoverwegingen als ook op politieke overwegingen. Een staat aan wie in het kader van deze klachtenprocedure een aanbeveling wordt gericht, moet in het kader van de reguliere rapportageprocedure informatie verstrekken over de genomen maatregelen ter voldoening aan die aanbeveling. Tot op heden zijn er 8 klachten geregistreerd tegen 4 verschillende landen. Sprake is vooralsnog van 5 procedures waarin de klacht ontvankelijk is verklaard (en 1 niet-ontvankelijk). Deze procedures hebben vooralsnog in 1 geval geleid tot een rapport van de onafhankelijke deskundigen en een resolutie van het Comité van Ministers.

3. Europees Verdrag ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing

Het Europees Verdrag ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing is op 1 februari 1989 in werking getreden. Het Verdrag bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Het Verdrag voorziet in een Comité ter Preventie van Foltering (CPT) dat de omstandigheden waaronder mensen zitten opgesloten periodiek en ad hoc – controleert. Het comité heeft in landen die partij zijn bij het Verdrag onbeperkt toegang tot plaatsen waar mensen door een overheidsinstantie van hun vrijheid zijn beroofd. Het comité heeft van dit recht gebruik gemaakt in onder meer Tsjetjenië en Turkije. Al 40 landen, waaronder Nederland, hebben het Verdrag inmiddels bekrachtigd.

Het CPT heeft eind 1997 zowel Nederland (periodiek) als de Nederlandse Antillen (ad hoc) bezocht. Hierover is de Kamer reeds geïnformeerd; de rapporten van het CPT naar aanleiding van deze bezoeken, alsmede de reactie van de Nederlandse regering hierop zijn de Kamer reeds toegegaan.

4. De Commissaris voor de Mensenrechten

Sedert twee jaar functioneert binnen het Raadskader een Commissaris

voor de Mensenrechten. Hij heeft geen rol in de EVRM procedure en mag op geen enkele wijze concurreren of zich anderzijds bemoeien met de instanties (vooral het Hof) die het EVRM uitvoeren. De Commissaris dient vooral zorg te dragen voor een betere voorlichting in de lidstaten richting burgers (en hun advocaten) over de mogelijkheden die de Raad van Europa mensenrechtenverdragen bieden. Daarnaast is hij vanuit zijn positie in staat een onafhankelijk oordeel te geven over het functioneren van de «rule of law» en de naleving van de Raad van Europa-regelgeving m.b.t. de mensenrechten, een positie die zowel het Comité van Ministers als de Parlementaire Assemblee missen.

De recente missies van de Commissaris naar Tsjetsjenië en Georgië kunnen als baanbrekend worden aangemerkt. Zij hebben beleid en actie van de Raad ten deze fundamenteel beïnvloed.

5. Controle op naleving van bij toetreding tot de Raad aangegane verplichtingen («monitoring»)

Iedere lidstaat van de Raad van Europa heeft zich bij toetreding tot de Raad verplicht de verworvenheden van de Raad over te nemen. Voor de «oude» lidstaten heeft daarbij als adagium gegolden: «het gehele acquis van de Raad en wel met onmiddellijke ingang». Voor de nieuwere lidstaten wordt door de Parlementaire Assemblee en in nauw overleg met de toetredende staat een verplichtingenlijst cum specifieke tijdspaden opgesteld.

De Assemblee heeft t.b.v. het toezicht op de naleving van deze aangegane verplichtingen een «monitoring»-mechanisme en een sanctieregime ontwikkeld. Wanneer na een proces waarbij rapporteurs van de Raad van Europa inspecties verrichten, onvoldoende progressie wordt geconstateerd, kan parlementariërs van het geïnspecteerde land het stemrecht worden ontnomen. Tevens kan de Assemblee het Comité van Ministers adviseren het lidmaatschap van een land op te schorten. Mede door het publieke karakter van deze exercitie heeft de «monitoring»-activiteit het nodige effect; de recente afschaffing van de doodstraf in de Oekraïne, alsmede het Russische doodstrafmoratorium zijn zichtbare gevolgen van dit optreden door de Parlementaire Assemblee.

De sinds 1994 bestaande monitoring van het Comité van Ministers, dat – i.t.t. de procedure van de Assemblee – een vertrouwelijk karakter heeft, is van toepassing op alle lidstaten van de Raad van Europa. Hoewel een wissel wordt getrokken op de eerlijkheid van de lidstaten bij het leveren van de basisinformatie is de monitoring effectief gebleken. Regeringen worden op deze wijze alert gemaakt en gehouden. Zo hebben enkele «oude» lidstaten tijdens een inventarisatie van de stand van zaken m.b.t. afschaffing van de doodstraf ontdekt dat hoewel de straf in de praktijk niet meer wordt toegepast, is nagelaten de mogelijkheid tot toepassing daarvan uit de grondwet te verwijderen.

Waar het kandidaat-lidstaten van de EU betreft, zijn de gecombineerde resultaten van de hiervoor aangegeven «monitoring»-exercities van groot belang te Brussel, bij de beoordeling van toetreding van deze kandidaten.

C. Stand van zaken bij toetreding nieuwe lidstaten

1. Toetredingsbeleid

Het Nederlandse beleid beoogt evenwicht te bereiken tussen enerzijds politieke overwegingen gericht op regionale stabiliteit en anderzijds handhaving van redelijke rechtsstaatsnormen. Dit speelt een rol bij de beoorde-

ling van landen die nog willen toetreden tot de Raad van Europa. Dit speelt niet alleen binnen het Comité van Ministers, maar ook binnen de Parlementaire Assemblee.

2. Stand van zaken bij toetreding nieuwe lidstaten

- *Armenië en Azerbaïjan*

Op 28 juni 2000 adviseerde de Parlementaire Assemblee positief over de toetreding van Armenië en Azerbaïjan aan het Comité van Ministers. Armenië's aanvraag dateerde van 15 mei 1996 en die van Azerbaïjan van 11 september 1996. De parlementen van beide landen verkregen reeds waarnemerstatus bij de Assemblee op respectievelijk 26 januari 1996 (Armenië) en 28 juni 1996 (Azerbaïjan).

Voor beide landen zijn sinds 1992 als voorwaarden voor toetreding gesteld het doorvoeren van substantiële democratische hervormingen, alsmede het tonen van een commitment om het conflict over de enclave Nagorno-Karabach op vreedzame wijze op te lossen. Onder auspiciën van de OVSE wordt sinds 1994 in de zogenaamde Minsk-groep gezocht naar een regeling van dit conflict.

Het vorige (Italiaanse) voorzitterschap streefde, gesteund door een grote groep lidstaten, naar toetreding tot de Raad van Europa ongeacht het democratische gehalte en de mensenrechtensituatie in Azerbaïjan alsmede de voortgang in de vredesonderhandelingen in het Nagorno-Karabach conflict. Mede door Nederlandse inspanning is definitieve besluitvorming in het Comité van Ministers met betrekking tot gelijktijdige toelating van beide landen, ondanks een in het verschiet liggende tweederde meerderheid, uitgesteld tot na de parlementsverkiezingen in Azerbaïjan van 5 november jl.

Als gevolg van het problematisch verloop van deze verkiezingen drong Nederland er wederom op aan om beide landen onder de huidige omstandigheden niet zonder meer toe te laten tot de Raad van Europa. Dit Nederlandse standpunt en de hieraan ten grondslag liggende motieven (met name gebaseerd op twijfel omtrent de mogelijkheden van betreffende landen om de normen en waarden van de Raad van Europa ten volle in de praktijk te brengen) bleken nu op bredere steun te kunnen rekenen om te beginnen binnen de groep van EU-lidstaten, doch ook daarbuiten. Het gevolg was dat er een bredere groep van landen ontstond die aanvullende voorwaarden op het gebied van monitoring in beide landen noodzakelijk achtte. In het Comité van meerderheid die aanvankelijk nog aanwezig leek.

Tijdens de zitting van het Comité van Ministers van 9 november jl. werd uiteindelijk besloten Armenië en Azerbaïjan uit te nodigen om gelijktijdig lid te worden. Het moment van daadwerkelijke toetreding van beide landen zal door het Comité van Ministers evenwel eerst op 17 januari 2001 worden besproken op basis van de tussentijdse resultaten van monitoring van de implementatie van RvE-standaarden in beide landen. Dit uiteindelijke resultaat komt in hoge mate tegemoet aan de Nederlandse bezorgdheid.

Verschillende vormen van monitoring moeten uitwijzen of beide landen in voldoende mate voldoen aan de normen van de RvE om lid kunnen worden. Er zal sprake zijn van:

- Monitoring door de Raad van Europa «on a regular basis» van de democratische ontwikkelingen in beide landen. Het tussentijdse resultaat van deze monitoring zal in ogenschouw worden genomen bij de vergadering van het Comité van Ministers op 17 januari 2001;

- Specifiek voor Azerbaïjan: de autoriteiten van Azerbaïjan dienen voor 9 december 2000 te reageren op de onregelmatigheden die door de internationale verkiezingswaarnemingsmissie bij de jongste verkiezingen werden geconstateerd.
Een monitoringgroep van het Comité van Ministers zal voor de vergadering van het Comité van Ministers op 17 januari 2001 rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de door de Azeri autoriteiten ondernomen acties gericht op correctie van onregelmatigheden bij de verkiezingen van 5 november jl. en maatregelen ter voorkoming van onregelmatigheden bij toekomstige verkiezingen.

Daarnaast is de Venetië-Commissie uitgenodigd advies te verlenen inzake een aantal specifieke punten. Voor wat betreft Armenië gaat het hier om de hervorming van de rechtspraak, de mediawetgeving en de tekortkomingen in de Kieswet. Met betrekking tot Azerbaïjan wordt de commissie gevraagd zich te richten op de Grondwet, de Kieswet en de mediawetgeving. De Venetië-Commissie heeft haar werkzaamheden inmiddels aangevangen.

Na de daadwerkelijke toetreding van beide landen zal er ook nog sprake zijn van monitoring door de Parlementaire Assemblee.

- *Monaco*

Monaco heeft op 15 oktober 1998 het lidmaatschap van de Raad van Europa aangevraagd. Nadat er vragen zijn gerezen in Straatsburg m.b.t. de soevereiniteit van Monaco ten opzichte van Frankrijk is toetreding voor Monaco op korte termijn niet waarschijnlijk. Dit naar aanleiding van een onderzoeksrapport op verzoek van de Assemblee, uitgevoerd door twee vooraanstaande rechters. Toetreding van Monaco staat niet hoog op de agenda van de Raad van Europa.

- *Bosnië-Herzegovina*

Bosnië heeft op 10 april 1995 haar verzoek tot toetreding tot de Raad van Europa ingediend. Bij de Parlementaire Assemblee heeft Bosnië-Herzegovina gaststatus sinds 28 januari 1994. De Assemblee heeft op 19 maart 1998 gesteld de lidmaatschapsaanvraag in behandeling te nemen nadat is voldaan aan een aantal minimumvoorwaarden (waaronder medewerking aan het Haagse Tribunaal en codificatie van de eigendomswetgeving). Vervolgens heeft de Assemblee twee juridische experts aangesteld om de situatie in Bosnië te toetsen aan de doelstellingen van het EVRM, die in september 1998 hun onderzoek in het land hebben uitgevoerd. Dit alles overigens zonder formele vraag om advies door het Comité van Ministers.

Gedurende de tweede helft van 1998 heeft Bosnië-Herzegovina zich ingezet voor toetreding tot de Raad in mei 1999 tijdens de viering van het 50-jarige bestaan van de Raad van Europa. Nederland was hier geen voorstander van en vond de tijd nog niet rijp voor toetreding. Daartegenover stond een aanzienlijk aantal lidstaten dat het land wel snel bij de Raad van Europa wilden hebben. Uiteindelijk is op 13 januari 1999 door het Comité van Ministers formeel aan de Assemblee gevraagd een advies te geven met betrekking tot de toetreding van Bosnië-Herzegovina tot de Raad van Europa.

In april 1999 concludeerde de Assemblee, naar aanleiding van het verslag van de rapporteurs van de Assemblee Bloetzer en Gelderblom, dat de Assemblee Bosnië-Herzegovina graag als nieuw lid zou willen verwelkomen, maar dat het land er nog niet rijp voor is. Een advies werd niet uitgebracht. In april 2000 kwam de toetreding van Bosnië-Herzegovina opnieuw ter sprake in de Assemblee.

De belangrijkste voorwaarden waaraan Bosnië-Herzegovina nog niet voldoet, liggen op het gebied van het functioneren van staatsinstituties, de aanvaarding van een kieswet en de verbetering van de staat van dienst m.b.t. verschillende mensenrechtenthema's. Het VK beoogt door middel van het instellen van een joint partnership, gebaseerd op vrijwillige bijdragen, met Bosnië-Herzegovina de vooruitgang op bovengenoemde en andere gebieden te verbeteren. Dit Britse voorstel ligt voor aan het Comité van Ministers.

- *Belarus*

Belarus heeft in maart 1993 het lidmaatschap van de Raad van Europa aangevraagd. De «special guest status» die Belarus sinds september 1992 had, is door de Assemblee opgeschort naar aanleiding van het referendum en de daaropvolgende grondwetswijzigingen op 26 november 1996. Deze opschorting is op 17 december 1998 nogmaals bekrachtigd. Reden voor het bevroren houden van de special guest status is dat in een stand van zaken rapport van januari 2000 wordt gesproken van het teleurstellend uitblijven van vooruitgang op het gebied van democratie, mensenrechten en de rule of law. In dit verband worden met name genoemd het uitblijven van een moratorium op het uitvoeren van de doodstraf, het vervolgen resp. het verdwijnen van politieke tegenstanders, het gebrek aan vrijheid van meningsuiting en vereniging, de afwezigheid van onafhankelijke rechtspraak, het ontbreken van een deugdelijke kieswet.

D. Wegwerken van tekortkomingen in nieuwe lidstaten

Landen die lid willen worden van de Raad van Europa, dienen te voldoen aan een aantal algemene toetredingsvoorwaarden betreffende met name het hebben van een pluriforme parlementaire democratie, erkenning van de beginselen van de rechtsstaat en ondertekening van het EVRM. Daarnaast worden per land door de Parlementaire Assemblee specifieke toetredingsvoorwaarden opgesteld met betrekking tot bijvoorbeeld de bescherming van minderheden, het gevangeniswezen of het functioneren van de politie. Op het nakomen van deze verplichtingen wordt toegezien via de hierboven beschreven procedure (zie onder B5). De Raad van Europa kent verschillende mechanismen via welke landen voor en na toetreding geholpen kunnen worden bij het wegwerken van tekortkomingen. Naast de hieronder genoemde mogelijkheden geldt dat ook via de vele werkgroepen van de Raad van Europa kennisoverdracht plaats vindt op diverse beleidsterreinen.

1. De Europese Commissie voor Democratie via het Recht («Venetië-Commissie»)

De waarde van deze onafhankelijke commissie ligt in de alom erkende kwaliteit van haar, deels in vertrouwelijk overleg met de betrokken lidsta(a)t(en) tot stand gekomen, adviezen op uiteenlopende juridische dossiers. Zo heeft de Commissie een doorslaggevende rol gespeeld bij de herziening van de grondwet van nieuwe toetreders tot de Raad van Europa, zoals Albanië en Oekraïne.

2. Activities for the Development and Consolidation of Democratic Stability (ADACS)

Dit activiteitenprogramma verleent hulp aan staten (ook aan enkele niet-lidstaten) met als doel hun wetgeving in overeenstemming te brengen met Europese waarden en normen voor wat betreft mensenrechten. Daarnaast dragen de activiteiten bij aan de bevordering en de bescherming van mensenrechten, door te werken aan de verhoging van het bewustzijn

(«awareness raising») van mensenrechten, onder meer door vertaling en verspreiding van informatie en door initiatieven op het gebied van onderwijs en training. Met ingang van 2001 worden het ADACS-programma en het intergouvernementeel activiteitenprogramma onder één begrotingslijn bijeen gebracht, hetgeen als voordeel heeft dat meer duidelijkheid komt over de keuze van de programma's en de uitgaven. Hoewel een inhoudelijke discussie over de voorbereiding en inhoud van de programma's met name plaatsvindt tussen het Secretariaat van de Raad van Europa en de betrokken lidstaten wordt sinds enkele maanden door het Secretariaat getracht ook andere lidstaten te betrekken in de voorbereiding van de programma's

3. *Matra*

Het Matra Multilaterale Programma (MMP) van het ministerie van Buitenlandse Zaken biedt de mogelijkheid voor (mede)financiering van projecten van multilaterale organisaties, waaronder de Raad van Europa. Sinds 1994 vindt ondersteuning van projecten van de Raad plaats. Deze vallen in grote lijnen uiteen in drie categorieën:

- bijdragen aan incidentele missies zoals uitzending van verkiezingswaarnemers,
- bijdragen aan projecten in kader van het meerjarige Confidence Building Programme (onder dit luik is zelfs sprake geweest van een zeer substantiële bijdrage: in '96 financierde Nederland meer dan 60% van het gehele budget voor deze projecten),
- (mede)financiering van meestal meerjarige projecten.

Bij de projecten onder het Confidence Building Measures programma is met name sprake van projecten gericht op de opbouw en versterking van de interetnische relaties zoals in de Baltische Staten, Kroatië en Roemenië, bijvoorbeeld via de weg van de media (oprichting van een tweetalige tv-zender) of het onderwijs.

Bij de vaak wat grotere separate projecten ligt het accent op ondersteuning van de opbouw van rechtsstaat en democratie zoals onder het Legislative Reform Programme (trainingen in combinatie met de versterking van het lokale juridische onderwijs). Sinds '98 bestaan dergelijke projecten in Armenië, Azerbaïjan, Wit Rusland, Bulgarije, Georgië, Moldova, de RF en Oekraïne.

Een voorbeeld van de combinatie van trainingen met stages is het project «Training-internship on the rule of law». In '95 en '96 hebben in totaal 60 juristen uit diverse landen in MOE deelgenomen. Een soortgelijk programma voor rechtskundigen uit zowel advocatuur, openbaar ministerie als NGO's leidde in 1998 tot 348 aanvragen waarvan er 23 uit 15 landen in MOE konden worden gehonoreerd.

Overwegend bestaat de indruk dat de projecten voldoen aan een lokale vraag, kunnen rekenen op een adequaat lokaal draagvlak en – gelet op de onderwerpen – passen binnen het kader van het MATRA-programma. Wel moet worden opgemerkt dat de rapportages van de Raad soms vertraging oplopen en niet altijd voldoende inzichtelijk zijn om het werkelijke effect van de projecten te kunnen beoordelen. Bij nieuwe financieringen zal voor dit punt expliciete aandacht worden gevraagd. Dit is mede de reden van het naar verhouding bescheiden beslag op de MMP-middelen: in 1998 ging 34% van het totale MMP-budget naar projecten van de Raad van Europa, in 1999 nog slechts 5%.

E. De houding van de Raad van Europa tegenover de plannen van de EU om een handvest grondrechten op te stellen

In juni 1999 besloot de Europese Raad van Keulen tot het opstellen van een EU-handvest grondrechten. Dit handvest is voorbereid door een zogenaamde Conventie, bestaande uit 62 leden. Dhr. Kruger, Plv Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, en dhr. Fischbach, rechter in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), namen als waarnemer namens de Raad van Europa deel aan de vergaderingen van de Conventie. Zij hebben meerdere malen hun visie, vanuit de optiek van de Raad van Europa, op de plannen van de EU om een handvest grondrechten op te stellen naar voren gebracht. Ook de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa heeft zich over deze plannen uitgesproken.

Rode draad in de opstelling van zowel genoemde waarnemers in de Conventie als van de Parlementaire Assemblée is dat de rechten, gegarandeerd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), ook een plaats dienen te krijgen in het EU-handvest. Daarbij moet worden voorkomen dat deze rechten op verschillende wijze worden geïnterpreteerd. De coherentie in het systeem van bescherming van de rechten van de mens binnen Europa dient immers te worden verzekerd.

De Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa pleit verder voor toetreding van de EU tot het EVRM. Dit standpunt is door beide waarnemers namens de Raad van Europa onderschreven. Zoals bekend steunt de Nederlandse regering deze lijn eveneens. Het handvest wordt daarbij gezien als aanvulling op het EVRM, en niet als alternatief voor het EVRM. Het EHRM zou, na toetreding van de EU tot het EVRM, in de gelegenheid moeten worden gesteld de uitleg van bepalingen in het handvest die zijn ontleend aan het EVRM te toetsen. Toetreding van de EU tot het EVRM wordt door genoemde waarnemers gezien als een logisch complement op de aanvaarding door de Europese Raad van het handvest. Van een hiërarchie tussen de Hoven in Straatsburg respectievelijk Luxemburg is, naar mening van beide waarnemers, in dat geval geen sprake, evenmin als er nu sprake is van een hiërarchie tussen het EHRM en nationale rechtbanken.

In de visie van dhr. Kruger en dhr. Fischbach dient, om te voorkomen dat de rechten die zowel opgenomen zijn in het EVRM als in het handvest verschillend worden geïnterpreteerd, niet alleen aangesloten te worden bij de tekst van de desbetreffende artikelen in het EVRM, maar moet ook expliciet worden gerefereerd aan de jurisprudentie van het EHRM. In dat verband zijn vooral de zogenaamde horizontale bepalingen in het handvest van belang. Deze bepalingen kunnen verzekeren dat een uiteenlopende interpretatie van rechten wordt voorkomen. De ontwerp-artikelen 52 lid 3 en 53 zijn in het bijzonder relevant. Ontwerp-artikel 52 lid 3 bepaalt dat, voorzover het handvest rechten bevat die overeenstemmen met die welke zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en draagwijdte ervan dezelfde zijn als die welke door genoemd verdrag worden verleend, tenzij het handvest een hogere mate van bescherming of een ruimere bescherming biedt. In de toelichting wordt gesteld dat daarbij niet alleen uitgegaan moet worden van de tekst van het EVRM en de bijbehorende protocollen, maar ook van de jurisprudentie van het EHRM. Artikel 52 stelt dat geen der bepalingen van dit handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen de respectieve werkingssfeer worden erkend door het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie, de Gemeenschap of alle lidstaten partij zijn, inzonderheid het EVRM, alsmede door de grondwetten van de lidstaten.

Het EVRM geldt daarbij, zo blijkt uit de toelichting, als minimum-standaard.

Op het terrein van de sociale rechten tenslotte moet, naar mening van de Raad van Europa, in het handvest rekening worden gehouden met de desbetreffende bepalingen in het (Herzien) Europees Sociaal Handvest.

De Raad van Europa-waarnemers hebben begin oktober 2000 aangegeven te kunnen instemmen met het ontwerp. Ook de Nederlandse regering heeft haar akkoord aan het ontwerp gegeven.