

Regeringsreactie op AIV-advies De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa

Met dank en waardering heb ik kennis genomen van het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Het advies is een welkome aanvulling op het eerdere rapport over de Raad van Europa in het algemeen¹, waarin maar geringe aandacht werd besteed aan de Assemblee. Met name de Eerste Kamer en de Nederlandse delegatie naar de Assemblee drongen aan op een meer diepgaande analyse van de rol en de positie van de Parlementaire Assemblee binnen de Raad van Europa.

Inhoudelijk ligt dit advies in het verlengde van het eerdere rapport. Conform de adviesaanvraag buigt de AIV zich over de vraag hoe de Assemblee op een effectieve en concrete wijze kan bijdragen aan een verdere concentratie van de Raad van Europa op zijn kerntaken. Vanuit dit perspectief richt de AIV zich op het functioneren van de Assemblee en haar plaats in het geheel van de instellingen van de RvE, met name in relatie tot het Comité van Ministers.

Het rapport bevat nuttige aanbevelingen voor de verdere gedachtevorming over het functioneren van de Parlementaire Assemblee en de rol van de RvE als geheel. Onderstaand wordt hier kort op ingegaan. Hierbij zij overigens opgemerkt dat – zoals ook de AIV het niet zijn rol acht de regering te adviseren over het functioneren van de Assemblee – het niet aan de regering is zich uit te spreken over de invulling die de Assemblee geeft aan haar werkzaamheden. De aanbevelingen in het advies zijn vooraleerst aanbevelingen aan de Nederlandse leden van de Assemblee.

Rol van de Parlementaire Assemblee

Terecht wijst de AIV op de uiterst belangrijke taak van de Parlementaire Assemblee als forum voor de bevordering van de democratie in Europa. Met de opkomst van de jonge democratieën in het voormalig Oostblok en hun toetreding tot de Raad van Europa zijn de regelmatige intensieve contacten tussen parlementariërs uit Oost- en West-Europa en hun gezamenlijke parlementaire arbeid in de Assemblee mede bepalend geweest voor een duurzame verankering van de democratische processen in (bijna) geheel Europa.

De werkzaamheden van de Parlementaire Assemblee zijn van grote betekenis geweest voor de bevordering van gemeenschappelijke waarden in Europa. De Assemblee houdt in dit verband – zoals ook de AIV opmerkt – toezicht op de naleving van verplichtingen door de individuele lidstaten. De AIV noemt de voorbeelden van Griekenland, Turkije, Bosnië en Herzegovina en Rusland/Tsjetjenië, maar deze zouden met een veelheid aan andere voorbeelden kunnen worden aangevuld. Recentelijk nog, tijdens de plenaire zomerzitting in 2005, boog de Assemblee zich bijvoorbeeld over de situatie in Kosovo, de Russische Federatie, Azerbeidjaan en Armenië.

In die zin oefent de Parlementaire Assemblee een unieke controle uit op de staat van de democratie en het respect voor mensenrechten in Europa. Dankzij het dubbelmandaat kunnen de leden van de Assemblee zich laten inspireren door concrete ontwikkelingen in hun respectievelijke landen en tevens hun ervaring op Europees niveau thuis onder de aandacht brengen. Dit geldt niet alleen voor de nieuwere lidstaten van de Raad van Europa maar ook de oudere. Ik volg de AIV in zijn oordeel dat de rol die de Parlementaire Assemblee speelt in het monitoren en aanscherpen van bestaande normen van de Raad van Europa voortzetting verdient. De bestending van de democratische orde, van de rechtsstaat en de bescherming van mensenrechten vergt blijvende aandacht.

¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'De Raad van Europa, minder en (nog) beter', advies nummer 33, Den Haag, oktober 2003.

Meer geconcentreerde aandacht op kernactiviteiten

Ik deel de mening van de AIV dat de Assemblee in de huidige situatie bijdraagt aan een verbreding van het aandachtsgebied van de Raad van Europa. De AIV stelt dat een aanzienlijk deel van de aangenomen resoluties en aanbevelingen boven het kernmandaat van de Raad van Europa uitstijgt en merkt op dat het verband met de kernthema's mensenrechten, democratie, rechtsstaat niet altijd te leggen is.

Het is niet aan de regering om met voorschriften te komen in deze. De Assemblee en zijn leden zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling en vormgeving van hun werkzaamheden. Ik constateer echter dat de Assemblee ook tijdens de recente plenaire zomerzitting onderwerpen heeft geagendeerd die mogelijk thematisch dan wel geografisch buiten de kerntaken vallen die de Raad nog recent tijdens de Derde Top heeft vastgelegd en die de regering onderschrijft. Te denken valt aan het debat over The Environment and the Millenium Development Goals en het debat over de actuele situatie in Oezbekistan. Gezien de recente ontwikkelingen aldaar betreft dit laatste een belangrijk debat. Oezbekistan is echter geen lid van de Raad van Europa en de vraag is of het debat hierover niet beter in de OVSE gevoerd kan worden. Oezbekistan is daar immers wel lid van.

Terecht wijst de AIV op het feit dat het uiterst moeilijk zal zijn om over verdere concentratie op kerntaken overeenstemming te bereiken in de Parlementaire Assemblee. Dit bleek in aanloop naar de Derde Top eveneens een moeilijke opgave in het Comité van Ministers.

Des te belangrijker is het dat, nu de lidstaten onderling duidelijke prioriteiten hebben gesteld – in de zin dat alle activiteiten in dienst moeten staan van de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat – ook in de Parlementaire Assemblee overeenstemming wordt bereikt op dit punt. Ik neem derhalve met voldoening kennis van de in het AIV-rapport opgenomen observatie dat de Nederlandse afgevaardigden naar de Assemblee hebben aangegeven serieus toe te zullen werken naar een verdere concentratie van de activiteiten van de Raad van Europa.

De AIV doet hiertoe enkele concrete suggesties in de vorm van betere toetsing vooraf van de voorgestelde activiteiten en een sanering van de commissies van de Assemblee die zich op beleidsterreinen richten die niet direct onder het kernmandaat vallen.

Tevens stelt de AIV voor om nieuw op te stellen verdragen te onderwerpen aan een toets op hun relevantie met betrekking tot het kernmandaat van de Raad van Europa. Ook de huidige lijst van conventies en verdragen zou onderwerp moeten zijn van een dergelijke toets. Ik onderschrijf het nut van een dergelijke exercitie, maar wijs er op dat ook de overige lidstaten hieraan zullen moeten meewerken. In geen geval mag discussie hierover leiden tot vertraging van de implementatie van de resultaten van de Derde Top, die nu de grootste prioriteit geniet.

De AIV pleit eveneens voor terughoudendheid ten aanzien van het oprichten van nieuwe instituties. Ook hier zou het kernmandaat in het oog moeten worden gehouden. Bovendien wijst de AIV op het belang van voorkomen van doublures en het bevorderen van complementariteit tussen de verschillende internationale organisaties in Europa. Ik deel de visie dat onnodige doublures voorkomen moeten worden. Al tijdens het Nederlands voorzitterschap van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en tevens in aanloop naar de Derde Top heeft de regering aangedrongen op betere afstemming en nauwere samenwerking tussen de Raad van Europa, de EU en de OVSE. Hiertoe zijn betekenisvolle stappen gezet tijdens de Derde Top van de Raad van Europa.

De Parlementaire Assemblee kan een waardevolle bijdrage leveren aan een betere samenwerking tussen de Raad van Europa en de overige Europese instituties, in het bijzonder de EU.

Toenemende steun lijkt zich thans af te tekenen voor het voorstel om de Parlementaire Assemblee en haar tegenhanger bij de EU, het Europees Parlement, te betrekken bij het periodieke quadripartite overleg tussen de Raad van Europa en de EU. Gezien het belang van een betere samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU zal de regering voorstellen hiertoe in beide gremia ondersteunen.

Tot slot vraagt de AIV aandacht voor begrotingsdiscipline. Een duidelijke financiële raming voor nieuw voorgestelde activiteiten zou een stimulans zijn om prioriteiten te stellen. Ik sluit mij hierbij aan. Een belangrijke Nederlandse doelstelling tijdens de Derde Top betrof het creëren van meer ruimte binnen de begroting voor activiteiten aangemerkt als kerntaken van de Raad van Europa. Zoals ik al aangaf in de regeringsreactie op het eerdere AIV-advies over de Raad van Europa zal verdere uitwerking hiervan zijn beslag moeten krijgen in de discussies over de prioriteiten, die periodiek door de Secretaris-Generaal worden voorgelegd aan het Comité van Ministers en in de gebruikelijke planning- en begrotingsprocessen. De discussie die thans in Straatsburg is aangevangen over de follow-up van de Top in Warschau, biedt aanknopingspunten om een werkelijke bijstelling tot stand te brengen.

De rol van de Parlementaire Assemblee ten aanzien van de begroting is beperkt. De Parlementaire Assemblee voert geen controle uit op de begroting en de uitgaven. Deze verantwoordelijkheid ligt statutair bij het Comité van Ministers. De Assemblee zou zich evenwel bij het doen van aanbevelingen rekenschap kunnen geven van implicaties hiervan voor de begroting van de Raad van Europa.

De Parlementaire Assemblee binnen de Raad van Europa

Het advies van de AIV betreft voorts de positie van de Parlementaire Assemblee binnen de Raad van Europa. De AIV beveelt met name aan dat de afstemming van de activiteiten tussen het Comité van Ministers en de Assemblee verder wordt verbeterd.

In debatten en in correspondentie met de kamer voorafgaand aan de Derde Top – in de weken na de publicatie van het eerste rapport van de AIV – heeft de discussie hierover zich toegespitst op een tweetal kwesties: in de eerste plaats de versterking van de positie van de Parlementaire Assemblee (ten opzichte van met name het Comité van Ministers); in de tweede plaats mogelijke nationale maatregelen ter bevordering van de betrokkenheid van de Eerste en Tweede Kamer bij de werkzaamheden van de Raad van Europa in de vorm van vroegtijdige informatievoorziening inzake nieuwe verdragen en regelmatige debatten.

Ik volg de AIV in zijn advies dat een betere afstemming wenselijk is. Een dergelijke afstemming is de gedeelde verantwoordelijkheid van het Comité van Ministers en de Parlementaire Assemblee. De Assemblee zou beter gebruik kunnen maken van de ruimte die zij statutair heeft, met name ten aanzien van het toezicht op de follow-up door het Comité van Ministers op aanbevelingen en vragen van de Assemblee. Ook in hun nationale parlementen kunnen de leden van de Parlementaire Assemblee de Raad van Europa breder onder de aandacht van hun collega's brengen. Dit ter bevordering van de politieke controle op het Comité van Ministers vanuit de nationale parlementen.

Ook in de opstelling van het Comité van Ministers is ruimte voor verbetering. Zo zou het Comité transparanter kunnen opereren en zich eerder tot de Parlementaire Assemblee kunnen richten voor opinie en aanbevelingen. Met interesse heb ik kennis genomen van de aanbeveling van de Assemblee tijdens de recente plenaire zomerzitting om een gemeenschappelijke ad-hoc werkgroep in het leven te roepen voor de uitwerking van de resultaten van de Derde Top. Een

dergelijke werkgroep zou aanvullend zijn op het bestaande Joint Committee waarin het Comité van Ministers en de Parlementaire Assemblee reeds overleggen.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de Assemblee bij de ontwikkeling van nieuwe verdragen binnen de Raad van Europa is eveneens winst te behalen. Gedacht kan worden aan vroegtijdige informatievoorziening door het Comité van Ministers inzake nieuwe verdragen opdat de Assemblee in een vroeg stadium over kan gaan tot het doen van aanbevelingen.

Hetzelfde geldt voor de informatievoorziening aan de nationale parlementen. In Nederland worden de Staten-Generaal reeds periodiek geïnformeerd door middel van een lijst van ontwerpverdragen over de totstandkoming waarvan voor het Koninkrijk onderhandeld wordt (ingevolge artikel 1 van de Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen; verstrekking van de lijst aan de Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba). Publicatie van deze lijst stelt de Kamers in de gelegenheid om over specifieke ontwerpverdragen nadere informatie op te vragen.

In de aanloop naar de Derde Top is vanuit met name de Eerste Kamer voorgesteld om een jaarlijks debat over de Raad van Europa te houden in het Nederlandse parlement en in het debat over de Staat van de Unie ook de Raad van Europa te betrekken. Het werk in Brussel is echter zo breed en grijpt zo diep in in ons dagelijks leven, dat het een eigen overzicht verdient, parallel aan de behandeling van de Rijksbegroting. Tot het voeren van een debat over de wens om te komen tot nauwere samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU biedt de Staat van de Unie mijns inziens voldoende ruimte, zoals dat ook in het verleden is gebleken. Over de onderwerpen betreffende de Raad van Europa in het algemeen kan daarnaast op verschillende manieren en momenten van gedachten worden gewisseld, wanneer het parlement hiertoe de behoefte heeft. Een jaarlijks debat behoort tot de mogelijkheden, maar is alleen dan nuttig wanneer ook sprake is van een concrete agenda. Men zou kunnen denken aan een debat voorafgaand aan en ter voorbereiding op de jaarlijkse ministeriële vergadering in het kader van de Raad van Europa.