

Vergaderjaar 2003–2004

28 810

Nederlands Voorzitterschap van de Raad van Europa (2003–2004)

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 14 mei 2004

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft op 21 april 2004 overleg gevoerd met minister Bot van Buitenlandse Zaken over **de brief d.d. 2 maart 2004 houdende de regeringsreactie op het AIV-advies «De Raad van Europa, minder en (nog) beter» (28 810, nr. 4).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Winsen** (CDA) benadrukt dat internationale organisaties als Raad van Europa, OVSE en WEU elk hun eigen mandaat, agenda en werkzaamheden hebben. Overlappingsen in activiteiten en doublures zijn volgens hem niet noodzakelijk; die kunnen met een goede omschrijving van ieders kerntaken worden voorkomen. Voor de Raad van Europa zijn dit de bevordering van democratie, het waarborgen van mensenrechten en de handhaving van de rechtsstaat en sociale cohesie. De Raad van Europa kan verder een meerwaarde bieden bij de versterking van de inter-religieuze en interculturele dialoog, zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) concludeert. Welke visie heeft de minister op de samenwerking tussen de verschillende internationale organisaties? Kan de Raad van Europa volgens hem een verbindende rol spelen bij de tegenwoordig veelbesproken pan-Europese samenwerking?

Het Comité van Ministers functioneert onvoldoende, waardoor het geen actieve rol kan spelen bij de vormgeving van programma's, het stellen van prioriteiten en het committeren van lidstaten. De vrij hoge absentiegraad in het Comité is een reden tot zorg. De heer Van Winsen wil nadere informatie over de voorstellen die Nederland en komend voorzitter Noorwegen hebben ingediend om de positie van het Comité te versterken. De overbelasting van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is eveneens zorgwekkend. Het Nederlandse voorzitterschap heeft extra faciliteiten in het vooruitzicht gesteld. Welke vorderingen zijn op dit punt gemaakt? En welke ideeën leven er bij de regering om de positie en taak van de Parlementaire Assemblée te versterken?

Terecht wijst de regering op het belang van de Raad van Europa voor de versterking van de lokale en regionale democratie. Niet alleen door de bewaking van grenzen, maar juist door grensoverschrijdende samenwer-

¹ Samenstelling:

Leden: Rijpstra (VVD), Dijksma (PvdA), De Haan (CDA), voorzitter, Koenders (PvdA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), ondervoorzitter, Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Wilders (VVD), Van Baalen (VVD), Van As (LPF), Herben (LPF), Ormel (CDA), Ferrier (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (Christen-Unie), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Dijk (CDA), Fierens (PvdA), Tjong-A-Ten (PvdA), Eijssink (PvdA), Brinkel (CDA) en Szabó (VVD).

Piv. leden: Snijder-Hazelhoff (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Stuurman (PvdA), Vos (GroenLinks), Arib (PvdA), De Wit (SP), Leerdam (PvdA), Sterk (CDA), Hirsi Ali (VVD), Van Miltenburg (VVD), Varela (LPF), Van den Brink (LPF), Haverkamp (CDA), Rambocus (CDA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kant (SP), Eski (CDA), Çörüz (CDA), Wolfsen (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Waalkens (PvdA), Van Winsen (CDA), Veenendaal (VVD) en Dittrich (D66).

king kunnen allerlei vormen van mensensmokkel en trafficking worden bestreden en de bescherming van minderheden worden bevorderd. De heer Van Winsen wijst tot slot op de noodzaak van de vergroting van de publieke aandacht voor de Raad van Europa. Wat heeft het Nederlandse voorzitterschap op dit punt opgeleverd?

De heer **Szabó** (VVD) heeft met instemming kennisgenomen van het AIV-advies om zo veel mogelijk terug te keren naar de kerntaken van de Raad van Europa: bescherming en bevordering van mensenrechten, zeker ook die van nationale minderheden, en van rule of law en democratie. Die terugkeer naar kerntaken is niet in de laatste plaats wenselijk vanwege het vrij beperkte budget van de Raad, dat eigenlijk geen ruimte laat voor verdere ambities. De beoogde efficiëntieslag mag daarom niet dienen tot bezuiniging, maar tot optimalisering van de uitvoering van de kerntaken. Hoe ziet de minister de rolverdeling tussen Raad van Europa en OVSE bij de bescherming en bevordering van de mensenrechten van nationale minderheden?

De AIV adviseerde om tijdens het Nederlandse voorzitterschap een onderzoek uit te voeren naar het huidige instrumentarium van de Raad van Europa. Hoe staat het daarmee? De heer Szabó vraagt ook om een schets van het vervolgtraject; met andere woorden, wat valt nog te verwachten na dit AIV-advies en de reactie daarop van de regering? In hoeverre zal de regering bijvoorbeeld gebruikmaken van het aanbod van de AIV om op verschillende gebieden extra onderzoek te verrichten?

Het EHRM is duidelijk overbelast. Voor de problemen is een pakket ingrijpende maatregelen vereist. Vele klachten blijken uiteindelijk niet-ontvankelijk te worden verklaard. De heer Szabó kan zich in abstracto vinden in een eventuele uitbreiding van de mogelijkheden tot niet-ontvankelijkheidsverklaring, maar vraagt zich af hoe zoiets concreet gestalte zal krijgen. De samenwerking van de Raad van Europa met de Oost-Europa Bank en de uitbreiding van het werkterrein van de laatste naar Aziatische staten als Mongolië doet het bange vermoeden rijzen dat het werkterrein van de Raad zich ooit wellicht ook tot Centraal-Azië zal uitbreiden.

De heer Szabó is voorstander van een heldere en compactere rol van de Raad van Europa. Een maximale beperking tot kerntaken voorkomt de degeneratie van de Raad tot een vrijblijvende en krachteloze praatchub. Een uitputtende formulering van de kerntaken van de Raad, met daarin een duidelijk onderscheid tussen normstellende en uitvoerende taken, dient tevens ten grondslag te liggen aan diens verhouding tot andere internationale organisaties. Slechts op die manier kunnen de verschillende internationale organisaties elkaar aanvullen en worden doublures tegengegaan.

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) vraagt naar de concrete resultaten van het Nederlandse voorzitterschap. Zij vindt dat dit weinig publiciteit heeft gekregen, zeker in vergelijking met het afgelopen voorzitterschap van de OVSE en het komende voorzitterschap van de EU.

Mevrouw Karimi stoorde zich aan de, in haar ogen, licht badinerende toon van de reactie van de regering op het AIV-advies. Op een aantal adviezen wordt in de reactie niet eens ingegaan. Zo zal de nulgroei van het budget onherroepelijk nog meer achterstanden opleveren door de uitbreiding van het aantal lidstaten en van het werkterrein van de Raad en zijn verschillende instellingen. Hoe denkt de minister dit te voorkomen? En wat is zijn visie op het huidige instrumentarium van de Raad en het gebruik daarvan, zoals de statenklacht?

Mevrouw Karimi kan het standpunt van de regering over de kerntaken van de Raad van Europa grotendeels onderschrijven, maar vindt dat rechten van asielzoekers en vluchtelingen, zijnde mensenrechten, wel degelijk tot

de taak van de Raad dienen te worden gerekend. Wat was de Nederlandse reactie op de kritiek van de Raad op diens asielbeleid?

De overbelasting van het EHRM en de oplopende achterstanden blijken een voortdurend terugkerend agendapunt. Welke acties zijn inmiddels ondernomen? Hoe staat de regering tegenover het AIV-advies om, ter ontlasting van het Hof, de implementatie op nationaal niveau te versterken? Wat vindt de regering van het AIV-advies over de instelling van een vijfde kamer? Sommige landen, zoals Turkije, leggen uitspraken van het Hof regelmatig naast zich neer. Hoe verhoudt dit zich met de ambities van het land om in de nabije toekomst deel uit te maken van de EU? Tot slot voorspelt mevrouw Karimi dat de raakvlakken tussen instellingen als Raad van Europa, OVSE en EU alleen maar groter zullen worden als de EU beschikt over een eigen Grondrechtenhandvest. Hoe schat de regering dit in?

De heer **Koenders** (PvdA) wijst op de overbelasting van de Raad van Europa en zijn instituties. De proliferatie van taken verhoudt zich slecht met het achterwege blijven van extra middelen. De titel van het AIV-advies «De Raad van Europa, minder en (nog) beter» vindt hij daarom prima gekozen. Hij herinnert aan de suggesties die de PvdA in het verleden heeft gedaan om dit ook daadwerkelijk te bereiken: een duidelijke prioriteitsstelling, dus een beperking tot kerntaken als de bevordering van de rechtstaat, normstelling, EHRM, controle op de uitvoering. Tot de kerntaken van de Raad behoren grotestedenbeleid en de organisatie van dure seminars voor hoge ambtenaren, bijvoorbeeld over het openbare bibliotheekwezen, duidelijk niet. De vorige minister zegde toe dat hij met deze suggesties aan de slag zou gaan tijdens het Nederlandse voorzitterschap, maar uit niets blijkt dat dit ook daadwerkelijk is gebeurd.

In hoeverre is de regering tevreden met het functioneren van de Venetië Commissie van de Raad, de European Commission for Democracy through Law? En in hoeverre zal de Raad van Europa aan belang inboeten als de Europese Grondwet een feit is? De heer Koenders schat in dat juist voor niet-EU-lidstaten het belang van de Raad van Europa dan groot blijft. Verder vraagt de heer Koenders of de problematische machtscheiding in Italië voor het Comité van Ministers een issue vormt. Hij betwijfelt of waarneming bij verkiezingen nog steeds een taak voor de Raad van Europa moet zijn; EU en OVSE zijn daarvoor veel beter toegerust. Welke rol zou dan overblijven voor de Parlementaire Assemblée? De ambities op het belangrijke terrein van sociale cohesie blijven vaag. Ook de heer Koenders wijst erop dat de uitvoering van uitspraken van het Hof door landen als Turkije te wensen overlaat. Wil de Raad van Europa dat landen hem serieus blijven nemen, dan kan hij iets leren van vergelijkbare ervaringen van de EU en, vergelijkbaar met initiatieven als benchmarking en peer pressure, bijvoorbeeld een implementatiescorebord gaan bijhouden. Vindt de regering de door de AIV voorgestelde scan een realistische optie?

De heer Koenders vindt dat pogingen om effectiviteit en efficiëntie van het Hof te vergroten geen enkele afbreuk mogen doen aan het individuele klachtenrecht. In essentie speelt ook hierbij uiteraard een tekort aan middelen. Wellicht is het de hoogste tijd voor een grondige en kritische doorlichting van het Secretariaat?

Het antwoord van de minister

De **minister** ervaart de opmerkingen van de commissie als een positieve evaluatie van het werk van de Raad van Europa en het AIV-advies als een stimulans om goed te blijven nadenken over diens structuur en toekomst. De reactie van de regering op het AIV-advies was oprecht en kritisch, maar zeker niet badinerend bedoeld. De minister vindt de Raad van Europa nog

steeds een belangrijke institutie; de Raad kan zeker niet worden afgedaan als een archaïsch relict dat zijn beste tijd heeft gehad.

Uiteraard dienen overlappen en doublures tussen verschillende internationale organisaties zo veel mogelijk te worden vermeden, maar soms zijn ze onvermijdelijk. Uit ervaring weet de minister overigens dat er van pure overlap nooit echt sprake is, omdat de betrokken organisaties verschillen in mandaat en aangesloten lidstaten en mede daarom altijd vanuit verschillende invalshoeken werken. Zo is de OVSE primair een veiligheidsorganisatie en bevinden de kerntaken van de Raad van Europa zich op het vlak van mensenrechten, rechtstaat en democratie. Ook het normerend karakter van de Raad van Europa is een onderscheidende factor. In tegenstelling tot de OVSE, met lidstaten als de VS en Canada, kan de Raad ook met recht als een pan-Europese organisatie worden beschouwd; uitbreidingen naar staten in Centraal-Azië als Mongolië zijn niet aan de orde. Organisaties als Raad van Europa en OVSE dragen beide bij aan de versterking van de internationale rechtsorde, maar juist door hun onderlinge verschillen werken zij complementair. Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in verkiezingswaarneming: de Raad stelt daarbij, als normerende organisatie, de spelregels vast; de concrete uitvoering is beter thuis bij de OVSE. In de zeldzame gevallen waarin wel van enige overlap kan worden gesproken, leveren de verschillende invalshoeken scherpere inzichten op en dragen daarom bij aan betere oplossingen. Ook mag niet worden vergeten dat de Raad beschikt over unieke instrumenten als het EHRM.

De unieke positie van de Raad van Europa binnen het totale Europese institutionele landschap leent zich uitstekend voor een verbindende rol bij pan-Europese samenwerking. De normerende en educatieve taak van de Raad op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtstaat is vooral van groot belang voor landen zonder reëel perspectief op toetreding tot de EU. Toetreding van de EU tot het EVRM zal naar verwachting moeilijkheden geven, bijvoorbeeld vanwege een mogelijke dubbele rechtsgang naar EHRM en Europees Hof. Over hoe een en ander concreet zal uitpakken kan men op dit moment slechts speculeren, maar een zekere specialisatie en taakverdeling tussen de instituties in de toekomst is zeer goed denkbaar.

De minister schrijft de absentie in het Comité van Ministers eerder toe aan het gebrek aan werkelijke discussie in dit gremium dan aan een verminderde belangstelling van de lidstaten. De Noors-Nederlandse voorstellen zijn gericht op een verzwaring van de politieke dialoog in het Comité; deze ministeriële zittingen zouden daardoor aantrekkelijker kunnen worden. Tijdens de 114de ministeriële zitting op 12 en 13 mei zal voor de eerste keer volgens het nieuwe model worden gewerkt. De Kamer krijgt een schriftelijke rapportage over het Nederlandse voorzitterschap van de Raad; de resultaten van deze voorstellen zullen daarin een plaats krijgen. Tijdens diezelfde zitting zal naar verwachting een wijzigend protocol op het EVRM worden aangenomen, dat onder andere de ontlasting van het Hof beoogt. De achterstanden en werklast van het Hof zijn op dit moment enorm en grotendeels te wijten aan structurele tekortkomingen. De wijzigingen zijn gericht op een verbeterde filtering van zaken, onder andere door een versnelde behandeling van repetitieve zaken en een nieuwe ontvankelijkheidsdrempel voor de minst ernstige zaken. Tevens zijn er aanbevelingen ter verbetering van de nationale voorselectie. Wil men de werkelijk serieuze zaken binnen een fatsoenlijke tijd kunnen afhandelen, dan is een verhoging van de drempel onontkoombaar; volgens de minister zijn ook de rechters van het Hof daar in het algemeen van overtuigd. Het is geenszins de intentie om aan het individuele klachtenrecht afbreuk te doen. Maatregelen op het gebied van personeel (griffiers, rechters) en een vijfde kamer zijn in de kern inderdaad een louter financiële kwestie, maar behoren tot de exclusieve competentie van het Hof zelf. Concrete besluitvorming hierover valt te verwachten tijdens de volgende

ministeriële zitting. De minister vermoedt dat alle maatregelen ter bevordering van de effectiviteit en efficiency als integraal pakket zullen worden aangenomen. De Kamer kan bij de ratificatie nog uitgebreid over het nieuwe protocol van gedachten wisselen.

De minister deelt de mening dat de Parlementaire Assemblee er in het advies ietwat bekaaid van af is gekomen. Omdat de Kamer dit wenst, zal hij de AIV verzoeken om een aanvullend advies over het functioneren van de Assemblee. De minister onderschrijft het belang van grensoverschrijdende samenwerking. De Raad van Europa is zeker actief bij de stimulering hiervan, en wel in het kader van het Congres van lokale en regionale autoriteiten. Meer samenwerking tussen Raad van Europa en het Comité van de Regio's van de EU zal ook vruchten afwerpen.

De rol van een voorzitterschap van de Raad van Europa is relatief bescheiden, zeker in vergelijking met het voorzitterschap van de EU. Toch mag het Nederlandse voorzitterschap best trots zijn op zijn inzet. Zo heeft het zich zeer beijverd voor een derde top, die naar verwachting in 2005 zal worden gehouden, met de verbetering van de interne organisatie van de Raad als een van de belangrijkste thema's. Op publicitair gebied zijn er tijdens het Nederlandse voorzitterschap een groot aantal initiatieven ontplooid: te denken valt aan de creatie van een speciaal Raad van Europa-voorzitterschapsloket op de website van BZ, een uitgebreide samenwerking met de voorlichtingsafdeling van de Raad van Europa, de vertaling van verschillende folders en de Nederlandse portal op de Raad van Europa-site, evenals aan een lezingencyclus over een aantal voor de Raad relevante onderwerpen en informatieverstrekking aan scholen. Afgezien van al deze initiatieven blijkt het elke keer weer moeilijk om de Raad van Europa onder de algemene aandacht te brengen; de grote focus op de EU zal hieraan zeker debet zijn. Een beperking van de Raad tot zijn kerntaken kan ook de duidelijkheid en daarmee de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de Raad voor de burger vergroten. Grotestedenbeleid ziet de Nederlandse regering niet als kerntaak, de organisatie van seminars evenmin – al was het seminar over het bibliotheekwezen, overigens georganiseerd door het ministerie van OCW, een groot succes. De Kamer zal schriftelijk worden geïnformeerd over de kosten van dit seminar, evenals over de vraag waarom dit toch is georganiseerd, in weerwil van een eerdere toezegging van de vorige minister van BZ. Uiteraard behoren de bewaking en bescherming van de rechten van nationale minderheden tot de kerntaken van de Raad. De realiteit van dit tijdsgewricht gebiedt dat ook de Raad van Europa de tering naar de nering zet. De minister is daarom geen tegenstander van de nulgroei. Door een terugkeer van de Raad naar zijn kerntaken en meer samenwerking met andere internationale organisaties hoeft de nulgroei volgens hem geen ingrijpende negatieve gevolgen op te leveren.

Gebruikmaking van de statenklacht ligt gevoelig; vandaar de grote terughoudendheid van de lidstaten met het gebruik van dit instrument. De Nederlandse regering zal echter niet aarzelen om het in te zetten als zij dat noodzakelijk acht. Op 26 april aanstaande is er in Straatsburg een spoeddebat over het Nederlandse asiel- en migratiebeleid. De dag daarop zal een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie een technische uitleg geven van het Nederlandse beleid voor een comité van de Parlementaire Assemblee. De regering is uiteraard bereid om daarna nog eventuele vragen te beantwoorden. Overigens vindt de minister asielbeleid eerder een aangelegenheid voor de EU. De onafhankelijke juridische experts van de Venetië Commissie hebben inmiddels bewezen dat zij zeer nuttig werk verrichten. Juist in het licht van het normstellende karakter van de Raad van Europa heeft deze commissie haar waarde bewezen. Sociale cohesie en enabling environment vormen een essentieel fundament voor de realisatie van de kerntaken van de Raad.

De minister heeft de indruk dat Turkije zich reeds conformeert aan de overgrote meerderheid van de uitspraken van het Hof, maar erkent dat dit

zeker niet altijd vanzelf gaat. Het land zal er inderdaad scherper op moeten worden aangesproken wanneer het uitspraken naast zich neerlegt. De minister heeft goede hoop dat de toetredingseisen voor het EU-lidmaatschap zullen bevorderen dat dit land zich steeds meer in de juiste richting beweegt. De minister vindt dat de Raad van Europa zelf eerst de gelegenheid moet krijgen om het Secretariaat door te lichten en eventuele knelpunten te verhelpen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Haan

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Oort