

Vergaderjaar 2004–2005

25 668

Raad van Europa

28 810

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

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 mei 2005

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ bestond bij een tweetal fracties de behoefte de minister van Buitenlandse Zaken enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 27 december 2004 ten geleide van de notitie *Terugblik op het Nederlandse Voorzitterschap van de Raad van Europa november 2003–mei 2004* (28 810, nr. 8) en de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 29 maart 2005 over de voorbereiding van de Derde Top van de Raad van Europa (25 668, nr. 19). De minister heeft op de vragen en opmerkingen geantwoord bij brief van 23 mei 2005. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de minister zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Haan

De griffier van de commissie,
Van Oort

¹ Samenstelling:

Leden: Rijpstra (VVD), Dijkzma (PvdA), De Haan (CDA), voorzitter, Koenders (PvdA), Karimi (GL), Timmermans (PvdA), ondervoorzitter, Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Geluk (VVD), Wilders (Groep Wilders), Van Baalen (VVD), Van As (LPF), Herben (LPF), Ormel (CDA), Ferrier (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Dijk (CDA), Fierens (PvdA), Tjon-A-Ten (PvdA), Eijssink (PvdA), Van der Laan (D66), Brinkel (CDA), Szabó (VVD), Jonker (CDA).

Piv. leden: Snijder-Hazelhoff (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van Fessem (CDA), Samsom (PvdA), Vos (GL), Arib (PvdA), De Wit (SP), Leerdam, MFA (PvdA), Oplaat (VVD), Van Miltenburg (VVD), Hirsi Ali (VVD), Varela (LPF), Van den Brink (LPF), Haverkamp (CDA), Rambocus (CDA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kant (SP), Eski (CDA), Çörüz (CDA), Wolfsen (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Waalkens (PvdA), Dittrich (D66), Van Winsen (CDA), Veenendaal (VVD), Kortenhorst (CDA).

Algemeen

De fractie van het CDA spreekt de verwachting uit dat, na afronding van het Nederlandse Voorzitterschap van de Raad van Europa (Raad van Europa) en na benoeming van een Nederlander als voorzitter van de Parlementaire Assemblee en terugblikkend op de voorbereiding en uitkomsten van de 3e Top, het een goed moment is de taken en werkzaamheden van de Raad van Europa duidelijk op de nationale kaart te zetten.

Ik ben daar gaarne toe bereid en hoop daar binnenkort op terug te komen.

De fractie van het CDA heeft ook gevraagd wat de regering doet om de Raad van Europa in Nederland een meer herkenbaar gezicht te geven. Tijdens de maanden dat Nederland het voorzitterschap van het Comité van Ministers heeft bekleed zijn er diverse activiteiten ontwikkeld om de Raad van Europa onder een breder publiek bekend te maken. Nieuwe activiteiten zullen samen moeten hangen met door de Raad van Europa vanaf «Warschau» te maken keuzes. In ieder geval geeft de media aandacht voor de Derde Top goede hoop op meer betrokkenheid van een breder publiek.

Terugziende kan de bijeenkomst te Warschau worden omschreven als een succes.

In een afzonderlijk schrijven aan beide Kamers zal op het verloop en de resultaten worden ingegaan. Waar wenselijk zal hieronder worden geantwoord met medeneming van die resultaten.

Kerntaken Raad van Europa

De fractie van het CDA hecht eraan dat de Raad van Europa zich zal gaan toeleggen op de kerntaken (democratie, rechtsstaat, mensenrechten) en daarnaast op «sociale cohesie» en cultuur (dit laatste vanwege het belang van de interculturele en interreligieuze dialoog). De PvdA-fractie vindt een duidelijke gezaghebbende status en handhaving van de drieslag van de kernthema's van eminent belang. Zij verwijst naar het thema sport als voorbeeld van een minder prioritaire activiteit. Verder pleit zij ervoor dat de opgebouwde autoriteit op de kernterreinen wordt gehandhaafd en dat zorg wordt gedragen voor naleving van verdragsverplichtingen evenals voor technische assistentie.

De fractie van het CDA sprak ook de wens uit dat de regering erop toeziet dat de Raad van Europa bij de toetsing van zijn activiteiten alleen die werkzaamheden op zich neemt waarvan de functionele relatie met de kerntaken duidelijk is.

Ik had al in mijn brief van 29 maart jl.¹ onderschreven dat met een dergelijk helder politiek mandaat het waarschijnlijker is dat de Raad van Europa slagvaardiger en daadkrachtiger kan optreden en een meer herkenbaar gezicht kan ontwikkelen. Terugziende kan ik slechts vaststellen dat dit doel van de Top is bereikt. De activiteiten die de Raad van Europa ontplooit op het gebied van mensenrechten, democratie en de bevordering van de rechtsstaat staan niet los van de sociale cohesie en de dialoog die binnen de Raad worden gevoerd op vele deeltherreinen. Die dialoog heeft er in het afgelopen decennium toe bijgedragen dat langzaam maar historische scheidslijnen in Europa zijn komen te vervallen. Deze dubbelfunctie, die beide fracties ook onderschrijven, klinkt ook door in Slotverklaring en Actieplan. Maar geclausuleerd door een passage over de «dienstbaarheid» van Sociale Cohesie aan de kerntaken. Die passage is onder sterke

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 668, nr. 19.

druk van Nederland en diverse gelijkgezinden in de eerste alinea van de slotverklaring aangebracht. Nu komt het aan op de uitwerking. En wat dat betreft moet ik herinneren aan wat ik eerder schreef over de noodzaak compromissen te bereiken en fervente aanhangers van een breed programma te apaiseren.

Overigens heb ik moeten vaststellen dat er binnen de Raad van Europa noch binnen de EU een sluitende definitie is van wat wel en niet tot de aan de kernthema's te relateren sociale cohesie behoort. Dat is ook gebleken uit interventies van lidstaten op de Top. De regering zal strak de hand blijven houden aan eerdergenoemde «dienstbaarheid»; in de regeringsreactie op het AIV-advies omschreven als «Enabling Environment».

Ik deel overigens de visie van de PvdA-fractie dat concentratie op kerntaken niet ten koste mag gaan van de steunverlenende rol die de Raad van Europa vervult door lidstaten daar waar nodig te helpen bij het implementeren en uitvoeren van de aangegane verdragsverplichtingen. En dat blijkt ook uit de in Warschau aanvaarde teksten.

De in het vervolgtraject te maken keuzes zullen gevolgen moeten hebben voor de werkwijze van het Comité van Ministers. De ambassadeurs van de EU-lidstaten bij de Raad werken al steeds meer samen, ook met gelijkgezinden buiten de EU, om de instrumenten van de Raad van Europa voor toezicht op naleving van verdragsverplichtingen adequaat te benutten. Dat geldt in het bijzonder de naleving van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, maar vanzelfsprekend ook van bijvoorbeeld CPT, ECRI en de rapportages van de Commissaris voor de Mensenrechten. In het belang van de naleving van afspraken van het Comité van Ministers en van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zullen de ambassadeurs van de EU lidstaten zich regelmatig krachtig moeten opstellen ter waarborging van de waarden en normen waar de Raad van Europa voor staat.

Werkdruk Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Beide fracties hebben gevraagd naar de werkdruk bij het Hof. Zij noemen daarbij enige extra aspecten, zoals de mogelijkheid om te komen tot opstelling van een codex van prioritaire verdragen (CDA) en bespoediging van ratificatie door Nederland van Protocol 14 EVRM, alsmede uitleg van de daarin voorziene ontvankelijkheidsdrempel (PvdA).

De werkdruk van het Hof baart ook de Nederlandse regering grote zorgen. De Minister-president heeft daar in zijn interventie in Warschau ook ruime aandacht aan besteed. Dit mede doordat vlak voor de Top, onder druk van enkele hardnekkig volhoudende landen, waaronder Nederland, de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa twee audit-rapporten heeft vrijgegeven over de werkdruk, achterstand in afhandeling van zaken en financiële problemen bij het Hof. Vanzelfsprekend is het de eerste verantwoordelijkheid van de lidstaten ervoor te zorgen dat het Hof zo weinig mogelijk werk heeft. En ook zou het wenselijk zijn dat burgers zich goed vergewissen wat hun kansen zijn bij een klachtenprocedure. Juist om de verantwoordelijkheid van de Staten te benadrukken nam het Comité van Ministers vorig jaar tegelijk met Protocol nr. 14 EVRM een aantal aanbevelingen aan, gericht tot de lidstaten en met als voornaamste doel de stroom klachten naar het Hof in te dammen. De Nederlandse bijdrage aan die stroom is overigens relatief gering. Weliswaar wenden jaarlijks enkele honderden burgers zich tot het Hof met een klacht tegen Nederland, slechts in ongeveer zes gevallen per jaar constateert het Hof daadwerkelijk een schending van het EVRM. Daaruit kan dan ook worden geconcludeerd dat ontwerpwetgeving (rechtspraak valt op voorhand bezwaarlijk te toetsen) afdoende aan de normen van het EVRM wordt getoetst.

Wat Protocol nr. 14 EVRM betreft kan worden opgemerkt dat het Comité van Ministers, bij gelegenheid van de vaststelling van het Protocol een jaar geleden, zich er per resolutie toe heeft gecommitteerd het Protocol twee jaar later in werking te laten treden. Dat wil zeggen dat alle lidstaten het Protocol uiterlijk in mei 2006 geratificeerd dienen te hebben. Bij onvolledige ratificatie kan het Protocol immers niet in werking treden. Het is niet realistisch te verwachten dat alle 46 lidstaten van de Raad van Europa eerder dan mei 2006 zo ver zullen zijn, hoewel een groot aantal lidstaten tot spoedige ratificatie door allen heeft opgeroepen. Het is zelfs hoogst onzeker of alle lidstaten uiteindelijk zullen ratificeren. Eerdere ratificatie door Nederland zal dus zeker niet eerdere inwerkingtreding van het Protocol tot gevolg hebben. Dat neemt niet weg dat ik van mijn kant er alles aan zal doen om die ratificatie te bespoedigen.

Wat de daarin opgenomen nieuwe ontvankelijkheidsdrempel, ingevoerd door Protocol nr. 14 EVRM, exact zal gaan inhouden is niet bij voorbaat aan te geven. Doel van de bepaling is het Hof een extra werktuig te geven om zaken, die anders wellicht ontvankelijk zouden zijn en arbeidsintensieve bestudering ten gronde zouden behoeven, alsnog niet-ontvankelijk te kunnen verklaren indien blijkt dat de klager slechts hooguit een gering nadeel heeft geleden, financieel of anderszins. Het zal aan het Hof zijn om nadere invulling aan de bepaling te geven, een verantwoordelijkheid die het Hof overigens onder zeer veel in algemene bewoordingen gestelde EVRM-bepalingen, reeds heeft.

Tijdens de Top is uitgebreid gesproken over maatregelen die – kon het al op de korte termijn – moeten en kunnen worden genomen. Veel sprekers, waaronder de voorzitter van de EU en de Minister-President, hebben de urgente noodzaak van maatregelen onderstreept. Er zijn echter nog geen conclusies te trekken over de stappen die op korte termijn worden gezet. De conclusies van de hoger genoemde audit-rapporten indachtig zal ik met de Minister van Justitie bezien welke concrete bijdrage Nederland kan leveren aan kortetermijnoplossingen. Voor de iets langere termijn is tijdens de Top gesproken over de samenstelling van een groep van «wise persons», die de situatie moet inventariseren en met voorstellen moet komen. Daartoe heeft de President van het Hof duidelijke «terms of reference» geformuleerd. De Minister-President heeft het voorstel van de Griekse premier Karamanlis gesteund, om de Spanjaard Iglesias, voormalig President van het EU-Hof te Luxemburg, te vragen die groep te leiden.

De fractie van het CDA vraagt naar de mogelijkheid te komen tot een codex van prioritaire verdragen. Daar is in het traject naar Warschau herhaaldelijk over gesproken, vooral op instigatie van de Russische Federatie. Dat voorstel is echter op brede weerstand gestuit. Het zou ondoenlijk blijken overeenstemming te bereiken over de prioriteitsstelling.

Mensenrechten

De fractie van de PvdA heeft enkele vragen gesteld naar aanleiding van de Hof-uitspraken in zaken betreffende Tsjetsjenië. Ik kan deze vragen op dit moment moeilijk ten principale behandelen. Uitspraken moeten in beginsel na drie maanden zijn nageleefd. Deze periode loopt af op 24 mei a.s. Het past mij in dit stadium dan ook niet om in te gaan op de «geconstateerde Russische tegenwerking aan het onderzoek» in deze zaken. Het Comité van Ministers heeft nog niet over deze zaken gesproken. Ik kan wel toevoegen dat de Commissaris voor de Mensenrechten over de problematiek in Tsjetsjenië goede gesprekken heeft kunnen voeren met de Russische autoriteiten en dat hij zijn rapport over de mensenrechtensituatie in de Russische Federatie (incl. Tsjetsjenië) binnenkort aan president Poetin

zal aanbieden¹. Wanneer Protocol 14 EVRM van kracht wordt zal de Commissaris nauwer bij Hof-zaken worden betrokken. De heer Gil-Robles heeft hoge verwachtingen van de mogelijkheden van deze nieuwe functie-inhoud voor hem en zijn opvolger.

De PvdA-fractie heeft gevraagd naar de mogelijkheden voor concrete samenwerking in het streven naar analyse en naleving van de jurisdictie van internationale mensenrechtstandaarden. Zij spreekt van meer assistentie aan lidstaten en ruimere samenwerking met andere internationale organisaties (bijv de OVSE). Meer in detail vraagt de PvdA-fractie ernaar hoe dit de regering «concreet voor ogen» staat en hoe zich dit verhoudt tot de problemen van de OVSE-missie en de overname door de EU-missie in Georgië. De fractie refereert aan het verslag van een seminar «Implementation of Human Rights: The efficiency of Justice in the Council of Europe and its Member States», dat plaatsvond tijdens het Nederlandse voorzitterschap van het Comité van Ministers. De resultaten zijn binnen diverse Comité's en expertgroepen van de Raad van Europa bekend-gesteld. Over resultaten is nog niets te berichten.

Terrorisme

Ten aanzien van terrorisme vraagt de PvdA-fractie welke mogelijkheden de regering ziet om met andere overheden ervaringen uit te wisselen ten aanzien van effectieve terrorismebestrijding, in relatie tot de bescherming die het EVRM en andere mensenrechtenstandaarden bieden. Hierover heeft het Comité van Ministers zich op 11 juli 2002 uitgesproken d.m.v. de «Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism». Daarin worden grenzen gesteld aan het handelen in verband met terrorismebestrijding.

Brugfunctie Raad van Europa

De CDA-fractie vraagt of de regering van mening is dat – de kerntaken indachtig – de Raad van Europa thans over voldoende instrumentarium beschikt voor ondersteuning aan jonge democratieën, het aanspreken van LS op de mensenrechtensituatie en het aangaan van de politieke dialoog over en de bevordering van, het acquis. Verder of Nederland bereid is de EU ertoe aan te zetten de Raad van Europa te beschouwen als een uitverkoren kader voor de ontwikkeling en uitvoering van de nabuurschap-politiek. Zij vraagt verder naar een regerings-appreciatie van het voorstel van de CDA-fractie, om de Raad van Europa te gebruiken als instrument om samenwerking en kennisoverdracht te stimuleren bij andere internationale organisaties in andere werelddelen die vergelijkbare structuren willen opbouwen.

De Raad van Europa staat in hoog aanzien als gemeenschap van waarden en normen. Onder «kernthema's» heb ik al aangegeven dat de assistentie van de Raad van Europa bij implementatie van het acquis in de lidstaten vaak onontbeerlijk is. De Raad beschikt daartoe over voldoende expertise en capaciteit. Voor de Europese Commissie is (het secretariaat van) de Raad van Europa een belangrijke kennisbron geweest bij het uitbreidings-proces van de EU in de afgelopen jaren, maar ook voor het Europees Nabuurschapsbeleid (ENP). Het ENP kan dus een katalysator zijn voor duurzame samenwerking. Ik heb daar bij gelegenheid de Commissie al eens op gewezen en die erkent dat ook. De Raad van Europa kan die rol ook voortzetten in het kader van de onderhandelingen over en implementatie van de ENP-Actieplannen, waarin veel activiteiten en prioriteiten staan genoemd die direct betrekking hebben op het werkkterrein van de Raad van Europa.

¹ Zie overigens de antwoorden, met mijn brief ingezonden op 6 april 2005, gegeven op vragen van de afgevaardigde Van der Laan over verdwijningen in Tsjetsjenië.

De diverse waarnemerschappen van landen van buiten de regio maken duidelijk dat ook andere landen en organisaties graag kennisnemen van het «Raad van Europa-acquis». Wat betreft de bredere uitstraling van de verworvenheden van de Raad van Europa kan worden gewezen op het Noord-Zuid Centrum, dat zich steeds meer ontwikkelt tot een centrum voor overdracht van het «Raad van Europa-acquis» aan bijvoorbeeld landen aan de zuidelijke oever van de Middellandse Zee. Het is bekend dat ook in Zuidoost-Azië en in Afrika belangstelling voor zowel «Raad van Europa-acquis» als het functioneren van de instellingen (zoals de Assemblée) bestaat. Hieraan is in het Actieplan expliciet aandacht besteed.

Parlementaire Assemblée

De CDA-fractie heeft nog een vraag gesteld of in de afstemming tussen Parlementaire Assemblée en Comité van Ministers al verbetering is gekomen, waardoor de Assemblée als mederegelgever meer gelegenheid krijgt tot initiatiefwetgeving.

Voor een antwoord op deze vragen en het functioneren van de Parlementaire Assemblée *an sich* verwijs ik naar mijn commentaar op het advies van de Adviesraad voor Internationale vraagstukken over de Parlementaire Assemblée.

Complementariteit Raad van Europa met andere instellingen

De CDA-fractie is voorstander van toetreding van de EU tot alle Conventies van de Raad van Europa die voor haar open staan en vraagt welke voortgang is gemaakt wat betreft de toetreding van de EU tot Raad van Europa conventies. Verder vraagt zij naar aanvullende stappen om te bewerken dat de Vertegenwoordiger van de EU ook werkelijk in Straatsburg zal resideren.

De Derde Top heeft een aanzet gegeven voor nauwere samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU. Het idee voor het houden van een Top ontstond immers gedeeltelijk als reactie op de ontwikkelingen binnen de EU in termen van uitbreiding en de eventuele gevolgen van het Europees Grondwettelijk Verdrag. De partners in de Raad van Europa en in de EU hebben gezamenlijk «Guidelines on the Relations between the Council of Europe and the European Union» opgesteld, als aanhangsel bij het in Warschau vastgestelde Action Plan. Daarin staat onder meer:

4. Early accession of the European Union to the ECHR would strongly contribute to ensuring coherence in the field of Human Rights in Europe. The preparatory work should be accelerated so that this accession could take place as soon as possible after the entry into force of the Constitutional Treaty. Taking into account the competences of the European Community, accession to other Council of Europe conventions and involvement of Council of Europe mechanisms should be considered on the basis of a detailed review.
5. Legal cooperation between the Council of Europe and the European Union should continue and be further developed as useful and appropriate for the benefit of all European citizens, including by aiming for greater complementarity between European Union and Council of Europe legal texts. The European Union shall strive to transpose those aspects of Council of Europe Conventions within its competence into European Union Law.
6. The Council of Europe will, on the basis of its expertise and through its various organs, continue to provide support and advice to the European Union in particular in the fields of Human Rights and fundamental freedoms, democracy and the rule of law.

7. Cooperation between the European Union and specialised Council of Europe bodies should be reinforced. The European Union shall in particular make full use of Council of Europe expertise in areas such as human rights, information, cyber-crime, bioethics, trafficking and organised crime, where action is required within its competence.
8. The future Human Rights Agency of the European Union, once established, should constitute an opportunity to further increase cooperation with the Council of Europe, and contribute to greater coherence and enhanced complementarity.

Ik verwacht dat premier Juncker, die op zich heeft genomen een rapport op te stellen over de samenwerking tussen de Raad van Europa en de EU, juist ook aandacht zal besteden aan de toetreding van de EU tot het EVRM en andere conventies van de Raad. De Poolse voorzitter voegde namelijk toe, dat die «reflection» gebaseerd zal zijn op de besluiten van de Top «and aim primarily at strenghtening the human dimension of the European Construction». Hij heeft in zijn interventie de EU opgeroepen de toetreding tot het EVRM nu al voor te bereiden. Commissaris Ferrero-Waldner heeft toegezegd per direct in gesprek te gaan met de EU-lidstaten en de Raad van Europa over de modaliteiten van toetreding van de EU tot het EVRM.

Hogergeciteerde Guidelines sluiten overigens af met een uitspraak dat de presentie van de EU versterkt dient te worden door zo snel mogelijk te voorzien in een permanent kantoor bij de Raad van Europa.