

Taakgroep Raad van Europa
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Aan:
de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Datum 2 maart 2004
Betreft Regeringsreactie AIV-advies Raad van Europa

Op 24 oktober 2003 bracht de Adviesraad Internationale Vraagstukken het advies 'De Raad van Europa: minder en (nog) beter' uit. Naar aanleiding van uw verzoek van 20 november 2003, kenmerk 03-BuZa-76 is de afgelopen maanden door een interdepartementale werkgroep intensief samengewerkt aan de opstelling van een regeringsreactie.

Graag bied ik u hierbij, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties; Justitie; Vreemdelingenzaken en Integratie; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan, de regeringsreactie op het AIV advies 'De Raad van Europa, minder en (nog) beter'.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Dr. B.R. Bot

AIV- advies minder en (nog) beter

Inleiding

Met dank en waardering heb ik kennis genomen van het advies over de Raad van Europa (RvE). In het advies zijn belangwekkende gedachten en adviezen geformuleerd die nopen tot bezinning over de plaats die is voorzien voor de Raad van Europa in het landschap van de Europese institutionele samenwerking.

Toen in januari 2003 de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) werd verzocht advies uit te brengen over de Raad van Europa was dat mede met het oog op het Nederlandse voorzitterschap. Het verzoek betrof de vraag naar de specifieke kracht en de toegevoegde waarde van de Raad ten opzichte van de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Vrede en Samenwerking (OVSE). Ook werd de AIV gevraagd om in te gaan op de verbindende rol van de Raad in Europa. Inzicht in de positie en taken van de Raad is mede wenselijk in verband met de discussie in Straatsburg over een Derde Top van de Raad van Europa (voorzien voor 2005), waar de toekomst en de taken van de Raad centraal staan. Deze Top dient een stimulans te geven aan de organisatie. Het AIV - rapport biedt Nederland een goede gelegenheid een inhoudelijke inbreng te leveren aan de internationale gedachteswisseling over de toekomst van de Raad in de context van de Europese multilaterale samenwerking.

Het rapport is aanleiding en inspiratiebron voor de ontwikkeling van een meer alomvattend beeld van de Raad. Onderstaand wordt dan ook nader ingegaan op de taken, functies en de belangrijkste aandachtsgebieden van de Raad, alsmede de instellingen en werkrelaties met andere organisaties.

De AIV geeft zijn visie op de taken die specifiek toegeschreven moeten worden aan de Raad; taken die op dit moment weliswaar reeds worden uitgevoerd, maar door de veelheid van verwachtingen ten aanzien van de Raad relatief onderbelicht blijven. Door het accent te leggen op de door de AIV aanbevolen kernactiviteiten, weerspiegelt het advies het belang dat Nederland hecht aan de versterking van de juridische onderbouwing van de internationale rechtsorde. Het advies richt zich met name op het functioneren van het Hof (de relevantie ervan staat niet ter discussie) en toezichhoudende activiteiten. Daarentegen gaat het rapport slechts in beperkte mate in op aard en omvang van de intergouvernementele samenwerking, taakstelling en functioneren van de andere belangrijke instellingen en de samenwerkingsrelatie van de Raad met andere internationale organisaties. Hierdoor ontstaat een onevenwichtig beeld van de taakgebieden van de Raad.

Historische context van de Raad van Europa

Terecht plaatst de AIV het advies in de historische context van de oorspronkelijke opdracht van de Raad, zijnde reconstructie van en vormgeving aan structurele Europese samenwerking. De reconstructie is inmiddels voltooid, maar het blijven vormgeven aan de Europese samenwerking is ook in het Europa van 2004 van actueel belang.

In de loop der tijd zijn de werkzaamheden van de Raad steeds verder uitgebreid. De proliferatie van werkzaamheden levert, mede in het licht van de budgettaire mogelijkheden, een probleem op. Niet alleen zijn niet alle werkzaamheden meer te financieren, maar ook leidt te veel proliferatie er toe dat er te weinig helderheid is over essentiële taken en doelstellingen. Dit komt de overzichtelijkheid van internationale activiteiten in Europa niet ten goede en vertroebelt het zicht op de specificiteit van de Raad in vergelijking met de andere instellingen die actief zijn in Europa. Prioriteitstelling en concentratie van alle werkzaamheden op kerntaken is derhalve gewenst.

Anders dan in 1949 is thans geen sprake meer van een Oost - West tegenstelling. De samenwerking heeft thans een waarachtig pan-Europees karakter. Buiten de Raad heeft een sterke verdieping plaatsgevonden van de multilaterale samenwerking in het kader van de EU, waarmee de Raad nauwe samenwerkingsrelaties onderhoudt. Met betrekking tot de Europese veiligheid zijn thans EU, OVSE en NAVO actief. Aangezien de Raad, EU en OVSE vanuit vergelijkbare grondgedachten tot stand zijn gekomen bestrijken zij overeenkomstige materiële aandachtsgebieden. Dit wekt de indruk van overlappende werkzaamheden. Daar waar sprake is van ongewenste overlapping moeten activiteiten worden afgebouwd.

De door de AIV geconstateerde verminderde belangstelling van de 'oude' lidstaten die ook lid zijn van de EU, is gebaseerd op met name verminderde ministeriële deelname aan de bijeenkomsten van het Comité van Ministers. Echter in de overige intergouvernementele werkzaamheden bij het Comité van Ministers (rapporteursgroepen, stuurgroepen) is vaker belangstelling van oude lidstaten aanwezig. Van de 15 rapporteur en werkgroepen worden er 9 voorgezeten door vertegenwoordigers van de 'oude' lidstaten. Nederland heeft samen met Noorwegen in 2003 voorstellen ingediend die moeten leiden tot grotere ministeriële deelname aan de ministeriële bijeenkomsten van het Comité van Ministers. De voorstellen beogen met name versterking van de rol van de Raad als pan-Europees politiek platform. De aanstaande 114e ministeriële bijeenkomst zal worden georganiseerd op basis van deze voorstellen.

De Raad van Europa: functies en aandachtsgebieden

Uitgangspunt is de appreciatie van de essentiële rol die de organisatie vervult ten aanzien van een

verenigend Europa door middel van het ontwikkelen, handhaven en uitdragen van gemeenschappelijke waarden en normen. De pan-Europese dimensie van de Raad -er behoren lidstaten toe zoals de Russische Federatie, die ook op termijn geen lid van de EU zullen worden en de bijdrage van de Raad aan het voorkomen van scheidslijnen in Europa staan hierbij centraal.

Daartoe vervult de Raad een veelheid van functies. De AIV legt in het advies de nadruk op het belang van de toezichhoudende activiteiten. De regering wordt aanbevolen het bestaande instrumentarium ten volle in te zetten, alsmede tijdens het voorzitterschap een studie aan te besteden, waarin dit wordt doorgelicht op zijn belang en effectiviteit. In beginsel worden deze adviezen onderschreven. Hierbij dient evenwel te worden bedacht dat de statenklacht, behalve een juridisch instrument, vooral een politiek drukmiddel is, waarmee omzichtig moet worden omgaan. De modaliteiten van een studie ter doorlichting van het bestaande instrumentarium dienen uiteraard nader door de regering te worden bekeken.

Door sterk de nadruk te leggen op de toezichhoudende activiteiten, verliest de AIV de andere functies van de organisatie enigermate uit het oog. Naar mijn oordeel vervult de Raad vijf belangrijke functies, te weten:

- De Raad als normstellende organisatie;
- De Raad als toezichhoudende organisatie (met het oog op naleving van het acquis);
- De Raad als pan-Europees (politiek) platform;
- De Raad als assistentieverlenende organisatie (met het oog op het faciliteren van het vorm geven aan het acquis);
- De Raad als democratisch forum (inbreng Parlementaire Assemblee (PA) en het Congres van Lokale en Regionale Autoriteiten van Europa (CLRAE)).

Op grond hiervan kan worden gesteld dat de belangrijkste functies betrekking hebben op de normatieve en toezichhoudende werkzaamheden en op de verlening van assistentie aan de lidstaten bij het nakomen van hun verplichtingen. Daaraan kan worden toegevoegd de 'advocacy' werkzaamheden, zowel naar de leden als naar niet - lidstaten. Het is van belang dat deze functies in stand worden gehouden.

Kernactiviteiten van de Raad van Europa

Het AIV- advies stelt dat de Raad zich dient te concentreren op een aantal kernactiviteiten (door AIV aangeduid als kerntaken) en genoemd worden dan mensenrechten, democratie en rechtsstaat, alsmede de bescherming van nationale minderheden en behoud en bevordering van culturele waarden en diversiteit in lidstaten.

Ik ben van oordeel dat de toekomstige rol van de Raad gebaat is bij het zo volledig mogelijk benutten van de onderscheiden functies. De werkterreinen waarop de Raad zich begeeft dienen hierbij aan te sluiten. In dit licht ben ik met de AIV van oordeel dat de Raad zich dient te concentreren op kernactiviteiten. Volgens mij dienen dat te zijn:

- Bevordering van mensenrechten (in dit verband wordt onder mensenrechten verstaan alle burgerlijke en politieke rechten, zoals neergelegd in EVRM, de sociale rechten, zoals neergelegd in het ESH en de rechten van leden behorende tot een minderheid);
- Bevordering van de democratie in een pluralistische samenleving;
- Versterking van de rechtsstaat.

Bescherming van nationale minderheden en bevordering van culturele waarden en diversiteit zijn een integraal onderdeel van de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. De

werkzaamheden van de Raad van Europa op deze gebieden zijn dan ook van groot belang. Ik zie echter geen aanleiding deze activiteiten separaat aan te merken als kernactiviteit.

Ik deel de visie van de AIV dat alle activiteiten gezien moeten worden vanuit het perspectief van hun bijdrage aan de verwerkelijking van de in de kernactiviteiten beoogde doelstellingen. In dit verband geldt dat de AIV niet consistent is als het gaat om de toekenning van het belang van sociale cohesie, soms wel omschreven als kernactiviteit, soms niet. Sociale cohesie vormt volgens mij de 'enabling environment' voor de werkterreinen 'democratie', 'mensenrechten' en 'rechtsstaat'. Derhalve is van belang dat werkzaamheden op het gebied van sociale cohesie worden voortgezet, zij het dat veel nadrukkelijker dan thans het geval is de functionele relatie tussen deze werkzaamheden en de werkterreinen democratie, mensenrechten en rechtsstaat wordt getoetst. Echter de belangrijkste, algemene boodschap (die het AIV advies overigens ook uitademt) is dat voor alle activiteiten van de Raad selectiviteit noodzakelijk is. Ieder voorstel voor een nieuwe activiteit dient goed (ook financieel) onderbouwd te zijn voor wat betreft de inhoud, het verantwoordelijk gremium en de werkmethoden. Dit betekent ook een kritische houding over het instellen van nieuwe stuurgroepen.

De vraag of individuele activiteiten van de Raad van Europa waarvan de functionele relatie met de kernactiviteiten niet direct aan te geven is, ook in de toekomst thuishoren in het aandachtsgebied van de Raad, is niet op voorhand aan te geven. De functionele relatie tussen deze activiteiten en de kernactiviteiten noopt tot selectiviteit bij de allocatie van begrotingsmiddelen. Indien een programma of activiteit in het geheel niet bijdraagt aan de bevordering van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat dient het programma of de activiteit te worden uitgefaseerd.

In de voorbereiding van de Derde Top zijn tot dusverre uiteenlopende suggesties naar voren gebracht gericht op concentratie van werkzaamheden van de Raad. De hierboven geschetste Nederlandse opvattingen terzake zijn bij de voorbereidingen van de Top ingebracht. In de ministeriële bijeenkomst van het Comité van Ministers van november 2003 in Moldavië hebben de ministers aangegeven dat de doelstellingen van bevordering van de democratie en rechtsstaat, bevordering van mensenrechten, met inbegrip van nationale minderheden en versterking van de sociale cohesie, van het hoogste belang blijven voor de Raad. Verwacht mag derhalve worden dat de Derde Top zal besluiten tot een zekere concentratie van de werkzaamheden en de voorgestane kernactiviteiten van de Raad. De verdere uitwerking hiervan zal zijn beslag moeten krijgen in de discussies over de prioriteiten, zoals deze periodiek door de Secretaris - Generaal worden voorgelegd aan het Comité van Ministers en in de gebruikelijke planning- en begrotingsprocessen. Bij deze processen is een rol weggelegd voor het Comité van Ministers (en de daarmee verbonden stuur- en rapporteursgroepen) die inhoudelijk en politiek de afwegingen zal moeten maken met betrekking tot de prioriteiten en de selectiviteit. Besluitvorming over deelakkoorden en vrijwillige bijdragen dient volgens Nederland onderdeel uit te maken van deze processen. Indien blijkt dat deze daartoe ontoereikend zijn, zullen zij moeten worden bijgesteld. Tegen deze achtergrond lijkt het op dit moment niet nodig in Nederland op korte termijn een deskundigengroep in te stellen die alle activiteiten de revue laat passeren om te bezien of deze passen in een 'geconcentreerde' Raad, uiteraard mits per sector de nieuw voorgestelde activiteiten wel steeds kritisch worden doorgelicht en onderbouwd. Mocht blijken dat daartoe toch de behoefte bestaat kan de groep alsnog worden ingesteld.

De AIV geeft enkele toetsstenen om te beoordelen waar de Raad zich in de toekomst op zou moeten concentreren. Verschillende criteria en (contra) indicaties zijn echter weinig bruikbaar. Zo lijkt het evident, dat wanneer acties geen uitvloeisel zijn van overeengekomen besluiten of noodzakelijk zijn voor handhaving van de gestelde regels, of dat geen praktische implementatie wordt verwacht, de Raad niet zal overgaan tot het uitvoeren van betrokken programma of activiteit. De toetssteen dat de ondernomen of voorgestelde actie een duidelijke toegevoegde

waarde dient te hebben ten opzichte van bestaande of voorzienbare regelgeving van EU, VN of OVSE, gaat uit van de overtuiging dat werkzaamheden van deze organisaties a-priori relevanter zijn dan die van de Raad van Europa - een uitgangspunt dat ik niet deel.

Andere Europese multilaterale instellingen (bijv. de OESO) zijn de Raad voorgegaan in een poging om door aanscherping van hun mandaat en procedures te komen tot een meer doelgerichte en selectievere toepassing van schaarse middelen. Indien de Raad het eens kan worden over zijn normerende opdracht in een verenigend Europa en over de kernactiviteiten en functies die daarbij in het geding zijn, beschikt de Raad over een missie die, met *minder*, uitzicht biedt op een (*nog*) *beter* resultaat.

De door de AIV aanbevolen toetsing van de -thans- 192 verdragen van de Raad op actualiteit en aansluiting bij het mandaat vormt een welkom onderdeel van een bezinning op het acquis in het licht van toekomstige prioriteiten. Hierbij wordt opgemerkt dat het aantal ondertekenaars of ratificaties niet het enige criterium kan zijn waaraan de relevantie wordt getoetst. De verdragen zullen ook inhoudelijk moeten worden bekeken. Ik ben daarbij van mening dat deze oefening, wil zij effect sorteren voor de koersbepaling in de komende jaren, een integraal onderdeel dient te vormen van het multilateraal proces, waarin de belangen van alle leden -oude en nieuwe- evenredig tot hun recht komen.

Ik ben van oordeel dat weloverwogen met het instrument van partiële akkoorden moet worden omgesprongen. Deze akkoorden dienen te passen binnen het kader van de prioriteiten en zo min mogelijk een beroep te doen op de inzet van reguliere middelen van de organisatie. Een dergelijk beroep dient vooraf door het Secretariaat inzichtelijk te worden gemaakt. Mutatis mutandis geldt dit evenzeer voor wat betreft de vrijwillige bijdragen.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

Gezien de problemen waarmee het Europese Hof voor de Rechten van de Mens thans kampt wordt in het advies terecht specifieke aandacht gevraagd voor het Hof. De regering deelt over het algemeen de in het advies neergelegde visie. Gelet op de overweldigende werklust van het Hof is onmiskenbaar dat geen maatregel onbesproken mag blijven en dat de oplossing niet van één enkele maatregel verwacht kan worden. Een pakket van remedies is noodzakelijk. Het pakket dient zich te richten tegen de grote hoeveelheid kennelijk niet-ontvankelijke zaken, tegen zogenaamde "kloonzaken" en tegen triviale zaken. In de fase voorafgaand aan de beslissing over ontvankelijkheid dient te worden gezocht naar middelen om de werklust te verlichten of te spreiden, omdat daar grote winst kan worden behaald (tenminste 90 van de klachten betreft kennelijk niet-ontvankelijke zaken). Wat de kloonzaken betreft wordt thans gedacht aan het aanhouden van deze zaken nadat het Hof in een "pilot case" een uitspraak heeft gedaan, teneinde de aangeklaagde staat de kans te bieden met een oplossing op maat te komen. Indien het gaat om zaken waarvan de ongegrondheid niet bij voorbaat vaststaat, maar die naar hun aard triviaal kunnen worden genoemd, kan worden gedacht aan het opwerpen van een nieuwe ontvankelijkheidsdrempel; op die zaken valt in de ontvankelijkheidsfase winst te behalen. Ik acht het niet bij voorbaat strijdig met het individuele klachtrecht om de mogelijkheden van het Hof zaken niet-ontvankelijk te verklaren, iets uit te breiden, mits voorzien van de juiste waarborgen voor de handhaving van het individuele klachtrecht. De aanvaardbaarheid van een nieuwe ontvankelijkheidsdrempel op zich is al vastgesteld door het Comité van Ministers tijdens de zitting in mei 2003. Thans wordt nog gezocht naar de beste formulering. Tot slot zij benadrukt dat bovengenoemde en andere "Straatsburgse" maatregelen, gepaard zullen (moeten) gaan met maatregelen binnen de lidstaten zelf ter beteugeling van de klachtenstroom naar het Hof.

Instellingen van de Raad

Opvallend is dat de AIV weinig aandacht schenkt aan andere essentiële instellingen van de Raad, zoals het Comité van Ministers, de Parlementaire Assemblee en het Congres van Lokale en

Regionale Autoriteiten van Europa, noch aan het Secretariaat. Ik ben van oordeel dat het functioneren van deze voorzieningen nadere aandacht behoeft. Met betrekking tot het Comité van Ministers zijn zowel de richtinggevende consultatieve als de controlerende functies van belang. Met betrekking tot de Assemblee gaat het in de eerste plaats om de democratische legitimering die deze verleent aan het takenpakket van de Raad.

Aan het Secretariaat wijdt het advies een korte, maar opvallend kritisch getoonzette passage. Zonder feitelijke analyse en onderbouwing wordt kortweg bepleit dat het Secretariaat een 'grondige opschudding' verdient omdat het 'algemeen wordt ervaren als nogal dubbel' en omdat 'het functioneren alle kenmerken heeft van stroperigheid'. Ik erken het vitale belang van een effectief en efficiënt functionerend Secretariaat voor de uitvoering van het breed geschakeerde takenpakket. Hoewel ik voor sommige Secretariaatsonderdelen de kritiek van de AIV herken, deel ik niet de algemene strekking ervan. Ik acht, mede gezien de gebrekkige onderbouwing in het advies, het dan ook niet opportuun te besluiten tot de uitvoering van een studie naar het functioneren van het Secretariaat. Het is daarbij de vraag of deze studie door Nederland zou moeten worden aanbesteed dan wel door het Comité van Ministers. Dit laatste vereist dan wel dat de kritiek van de AIV weerklank vindt bij de overige lidstaten. Daarvan is tot op heden niets gebleken.

Wel is het nodig dat kritisch wordt gekeken naar werkprogramma's en de rol van het secretariaat daarbij. Ik acht het van belang dat het Comité van Ministers een actievere rol speelt bij de vormgeving van het programma en betrokken is bij de uitvoering van de prioriteiten. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de organisatie versterkt. Indien zich in een later stadium redenen voordoen om tot de aanbevolen analyse te besluiten, dient deze het *geheel* van kernactiviteiten en functies van de Raad, als vorm gegeven in begroting en werkprogramma, als uitgangspunt te hanteren.

De AIV laat het belang van het Congres voor Lokale en Regionale Autoriteiten nagenoeg onvermeld. In het rapport worden verschillende voorbeelden genoemd van parallelle activiteiten van EU en Raad, waaronder de vele activiteiten op het terrein van lokale en regionale overheden. Het AIV-rapport onderkent evenwel onvoldoende de eigenstandige taken die de Raad van Europa op het terrein van lokale en regionale democratie ter harte neemt. In deze context kan onder meer worden gedacht aan het opstellen van normen of standaarden inzake de kwaliteit en inrichting van het lokaal en regionaal bestuur, alsmede de grensoverschrijdende samenwerking van lokale en regionale overheden en de periodieke monitoring van lokaal en regionaal bestuur door het congres.

De AIV beveelt een evaluatie aan van de taakstelling en het functioneren van de Commissaris voor de Mensenrechten. Gegeven de betrekkelijk korte tijd waarin de functie is vervuld en de wens van sommige lidstaten het mandaat van de Commissaris in te perken, wordt op dit moment een evaluatie van zijn mandaat en functioneren niet opportuun geacht.

De Raad van Europa in breder verband

Ontwikkelingen in de richting van convergentie van enerzijds lidmaatschap en anderzijds activiteiten tussen Europese organisaties bieden toenemende mogelijkheden tot samenwerking. Samenwerking versterkt de internationale rechtsorde en draagt bij tot een meer efficiënte uitvoering van de taken die de samenwerkende organisaties zich afzonderlijk ten doel stellen. Voor uitwisseling van taken en activiteiten tussen internationale organisaties, zoals door AIV aanbevolen, dient ruimte te bestaan.

Het valt op dat de AIV de gelegenheid voor een analyse van de relatie EU- Raad grotendeels voorbij heeft laten gaan. Het Europese streven naar integratie wordt momenteel vooral tot uitdrukking gebracht door de EU. De prioriteiten van de EU drukken dan ook een stempel op de

politieke agenda van de Europese multilaterale samenwerking. De doelstellingen van een integrerend Europa liggen echter tevens ten grondslag aan de zorg van de Raad van Europa voor de pan-Europese normatieve identiteit.

Omdat de Europese Unie, ook in haar relatie met derde landen, een steeds sterkere rol krijgt bij het bepalen van het asiel- en migratiebeleid en de werkzaamheden van de Raad zich op dit dossier te ver buiten de kernactiviteiten begeven, meen ik dat de Raad, in tegenstelling tot het integratiedossier, zich dient terug te trekken van het asiel en migratiedossier, behoudens het door hem uitgeoefende toezicht op de toepassing van de relevante verdragen van de Raad.

Terecht voorziet de AIV een taak voor de Raad als bruggenbouwer naar niet - EU leden. Harmonisatie van het Europees normatief acquis vormt een van de belangrijkste opdrachten van de organisatie. Tevens kan de Raad de grondslag leggen voor standpuntontwikkeling in de EU. Lidmaatschap van de Raad is overigens niet noodzakelijk een voorportaal tot lidmaatschap van de EU. De EU uitbreiding heeft een eigen dynamiek.

In de betrekkingen tussen de Raad en de EU beperkt het advies zich nagenoeg geheel tot de relaties met de EU Commissie. Het is echter van belang om de gehele linie van Europese instellingen in de samenwerkingsrelatie te betrekken, waaronder ook de Europese Raad van Ministers en het Comité van Ministers van de Raad, de Europese Hoven in Luxemburg en Straatsburg, de beide parlementen en de instellingen verantwoordelijk voor lokale en regionale overheden.

Het advies is per saldo positief over de EU toetreding tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maar voorziet praktische knelpunten in de institutionele sfeer. Ik ben van oordeel dat deze kunnen worden opgelost. Ik ben me er van bewust dat verbeteringen in de institutionele samenwerking niet noodzakelijkerwijs leiden tot een duidelijker profilering van de instellingen van de Raad in een verenigend Europa zonder scheidslijnen. De betrekkingen tussen de Raad en de EU berusten op politieke keuzes omtrent de richting van de Europese samenwerking. De pan-Europese normatieve opdracht van de Raad dient daarin voldoende tot zijn recht te komen.

Voor wat betreft de OVSE dient dat, daar waar de inspanningen en zorg van de Raad van Europa gericht zijn op de bevordering en de versterking van mensenrechten, democratie en rechtsstaat, de aandacht hiervoor van de OVSE voortkomt uit haar verantwoordelijkheid voor de handhaving van een integraal (politiek, economisch, humanitair) veiligheidsconcept.

Het Europees normatief erfgoed, zoals mede ontwikkeld door de Raad, contrasteert met de juridische tradities in de VS (onder meer afschaffing doodstraf, procesgang; maatregelen in de strijd tegen terrorisme). De Raad heeft zich voornamelijk weinig begeven in de verschillen, maar zou een belangrijke transatlantische brugfunctie tussen divergerende concepten kunnen vervullen. Dit is ook van belang voor de relatie tussen de Raad en de OVSE (waar de VS lid van is). Naast de rol van de Raad op het gebied van het formuleren van en het toezicht houden op normen en standaarden, is een rol voor de Raad weggelegd als uitdrager van de pan-Europese erfenis op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat.

In de operationele sfeer bestaat nog steeds een aanzienlijk potentieel voor synergie. Veld presentie van OVSE en juridische expertise van de Raad van Europa vormen een goede wederzijdse aanvulling van de institutionele capaciteiten van de beide organisaties. De optimalisering van de samenwerkingsrelatie zal dan ook een uitgangspunt moeten vormen van de lidstaten van beide organisaties, onder erkenning van de uiteenlopende belangen die voortvloeien uit de niet-overeenkomstige mandaten en het verschil in ledenbestand.

De AIV bepleit een grotere aandacht voor de betrekkingen met de Verenigde Naties, maar werkt deze in het advies niet uit. Ik erken het groeiend belang van effectieve aansluiting tussen regionale en mondiale samenwerking met betrekking tot normerende werkzaamheden. Voor de Raad gaat het daarbij enerzijds om een grotere toegang tot de expertise van de gespecialiseerde organisaties van de VN en anderzijds om de inhoudelijke koppeling van in regionaal verband ontwikkelde concepten met overeenkomstige mondiale normen en standaarden. Voor de Raad van Europa zijn in dit verband vooral van belang de betrekkingen met UNESCO, de WHO en gespecialiseerde en regionale commissies van de VN. Hierbij dient er wel op toegezien te worden dat de Europese norm niet wordt afgezwakt en dat geen dubbele standaarden ontstaan.

Samenwerking tussen de Raad van Europa, VN, OVSE, en EU brengt het vraagstuk met zich mee wat gedaan moet worden aan overlappende activiteiten. Het spreekt voor zich dat wanneer organisaties daadwerkelijk dezelfde activiteiten uitvoeren, op dezelfde beleidsterreinen in dezelfde landen met dezelfde doelstellingen, een einde moet worden gemaakt aan de geconstateerde overlapping. Daar waar sprake is van werkelijke doublure van activiteiten, dient beoordeeld te worden bij welke organisatie deze activiteiten het beste op hun plaats zijn. Voor de Raad van Europa betekent dit een toets aan de kernactiviteiten die hierboven zijn genoemd. Activiteiten die hier niet onder vallen moeten worden afgebouwd.

Gezien de uiteenlopende karakteristieke kenmerken van EU, OVSE, Raad en VN, zal in de praktijk blijken dat lang niet altijd zonder meer gesproken kan worden van daadwerkelijke overlapping. In dergelijke situaties dient veeleer de complementariteit van de activiteiten te worden nagestreefd. Het simpele gegeven dat andere organisaties reeds een bepaald beleidsterrein bestrijken of nagenoeg identieke activiteiten uitvoeren, betekent niet a-priori dat de Raad zich hier verre van dient te houden. Wel is het van belang dat doublures voorkomen worden. In dit licht bezien is het aan de lidstaten van de onderscheiden organisaties om te beoordelen of deze activiteiten nog langer moeten worden uitgevoerd, dan wel dat de mandaten die daaraan ten grondslag liggen moeten worden aangepast.

Bevordering van samenwerking tussen internationale organisaties met meer effectieve contacten tussen secretariaten is ontoereikend. De voordelen van coördinatie komen pas tot hun recht, indien het proces wordt aangestuurd door onderlinge afstemming tussen de lidstaten van de betrokken organisaties, door consistentie bij de inbreng van individuele lidstaten in de verschillende organisaties, door betere benutting van de reguliere interinstitutionele overlegkaders en via waarnemerschap van betrokken organisaties over en weer.

Deze interinstitutionele samenwerking en afstemming zal door Nederland actief worden nagestreefd. In EU verband zijn de werkgroepen van de EU Raad hiertoe in beginsel wel geschikt. Daarnaast is er formeel overleg tussen de EU en de Raad. Tevens bestaan voor diverse sectoren geformaliseerde samenwerkingsafspraken (zoals tripartiete samenwerking tussen het secretariaat van de Europese Commissie, WHO en Raad over volksgezondheid). In breder Europees verband en op mondiaal niveau zijn de kaders hiervoor echter nog maar nauwelijks beschikbaar.
