

De Raad van Europa Minder en (nog) beter

no. 33, Oktober 2003

Leden subcommissie Raad van Europa

Voorzitter Prof. dr. W.J.M. van Genugten

Leden Mw. prof. dr. D.M. Curtin
Dhr. P. Dankert (overleden op 21 juni 2003)
Drs. T. Etty
Prof. mr. C. Flinterman
Mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt
Mw. mr. C. Hak
Prof. mr. P.J.G. Kapteyn
Drs. H.C. Posthumus Meyjes
Mw. mr. E.M.A. Schmitz

Corresponderend lid Dr. A. Bloed

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I Inleiding 7

<i>Doelstellingen van de Raad van Europa</i>	7
<i>Huidige taakopvatting Raad van Europa</i>	8
<i>Actuele problemen in het functioneren van de Raad van Europa</i>	10

II De toekomst van de Raad van Europa: drie opties 12

III Concentratie op kerntaken 14

<i>Primaire verantwoordelijkheid voor de lidstaten zelf</i>	15
<i>Wisselwerking nationaal-internationaal: ratificatieverplichtingen</i>	15
<i>Toezicht op de naleving: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens</i>	16
<i>Toezicht op de naleving van verdragen: andere (semi-)juridische organen</i>	19
<i>Toezicht op de naleving van verdragen: de Parlementaire Assemblee, het Comité van Ministers, de Europese Commissaris voor de Rechten van de Mens en het secretariaat</i>	21
<i>Kerntaken en niet-kerntaken: een nadere verkenning</i>	23
<i>Verbindende rol tussen de Raad van Europa en niet-EU-leden</i>	25

IV Samenwerking met andere organisaties 27

<i>De Raad van Europa en de EU</i>	27
<i>De Raad van Europa en de OVSE</i>	29
<i>Samenwerking met andere organisaties: enkele conclusies</i>	31

V Conclusies en aanbevelingen 32

Bijlage I	Adviesaanvraag Raad van Europa
Bijlage II	Lijst van geraadpleegde personen in Straatsburg
Bijlage III	Organogram
Bijlage IV	Overzicht reikwijdte gerelateerde activiteiten van de Raad van Europa
Bijlage V	Overzicht doelstellingen, taken & bevoegdheden en middelen Raad van Europa, OVSE en EU
Bijlage VI	Lidstaten RvE/OVSE/EU
Bijlage VII	Lijst van de door de PA besproken rapporten in 2002/2003
Bijlage VIII	Overzichtslijst verdragen Raad van Europa
Bijlage IX	Overlegstructuren/samenwerkingsmechanismen
Bijlage X	Lijst van gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Op 7 januari 2003 heeft de minister van Buitenlandse Zaken de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht om een advies over de huidige en toekomstige functie van de Raad van Europa in het licht van het Nederlandse voorzitterschap van november 2003 tot mei 2004 (zie bijlage I voor adviesaanvraag). In de adviesaanvraag worden allereerst de belangrijkste ontwikkelingen geschetst die zich sinds de oprichting van de Raad van Europa in 1949 hebben voorgedaan en wordt, naast de rechten van de mens en de ontwikkeling van de rechtsstaat, een aantal andere belangrijke beleidsterreinen aangeduid. Ook wordt ingegaan op het belang van de Raad van Europa als pan-Europese overlegorganisatie en op de rol van de Raad bij het toezicht op de naleving van de toetredingscriteria voor nieuwe leden en de toepassing van het acquis door de oude lidstaten. Vervolgens wordt, onder verwijzing naar de soms overlappende werkerreinen van de Raad van Europa, de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), benadrukt dat moet worden voorkomen dat met de uitbreiding van de EU binnen de Raad van Europa een nieuwe scheidslijn ontstaat tussen EU-lidstaten en niet EU-lidstaten. In het licht van het bovenstaande wordt de AIV verzocht in te gaan op de volgende vragen:

- Wat is de specifieke kracht en toegevoegde waarde van de Raad van Europa ten opzichte van de OVSE en EU?
- Heeft de Raad van Europa binnen of buiten de Europese Unie een verbindende rol en/of is er voor de Raad van Europa een nieuwe rol weggelegd voorbij de huidige grenzen van 'Wider Europe'?

In het advies wordt allereerst ingegaan op de oorspronkelijke doelstellingen en taken, de huidige taakopvatting en actuele problemen van de Raad van Europa (hoofdstuk I). Vervolgens wordt nader ingegaan op een aantal opties voor een toekomstige Raad van Europa (hoofdstuk II). In hoofdstuk III wordt een van de opties, concentratie op kerntaken, verder uitgewerkt.¹ In hoofdstuk IV wordt vervolgens aandacht besteed aan de samenwerking tussen de Raad van Europa en andere Europese organisaties. In het afsluitende hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd (hoofdstuk IV). In de hoofdtekst wordt, tot slot, een aantal bijlagen aangeduid, die na de conclusies en aanbevelingen zijn bijgevoegd.

Dit advies is voorbereid in een daartoe ingestelde subcommissie, die bestond uit leden uit alle geledingen van de AIV. De volgende personen namen hieraan deel: Mw. prof. dr. D.M. Curtin (CMR), drs. T. Ety (CMR), prof. mr. C. Flinterman (CMR), prof. dr. W.J.M. van Genugten (CMR, voorzitter subcommissie), mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt (CMR), mw. mr. C. Hak (CMR), prof. mr. P.J.G. Kapteyn (CEI), drs. H.C. Posthumus Meyjes (CEI) en mw. mr. E.M.A. Schmitz (AIV). Dr. A. Bloed (CVV) heeft overwegend als corresponderend lid deelgenomen.

¹ De AIV hanteert in dit advies de term 'kerntaken', een term die weliswaar in het Statuut van de Raad van Europa niet voorkomt, maar in hoofdstuk III van dit advies nader wordt uitgewerkt.

Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de daartoe ingestelde subcommissie mogen en kunnen profiteren van de grote kennis en ervaring van dhr. P. Dankert, lid van de Commissie Europese Integratie van de AIV. Hij heeft het afronden van het advies niet meer mogen meemaken. Van zijn overlijden heeft de AIV met groot leedwezen kennis genomen.

De daartoe ingestelde subcommissie heeft een aantal gesprekken gevoerd in Nederland. Meer in het bijzonder wil de AIV zijn dank uitspreken aan mr. P.J.M. Hartog en mw. prof. mr. dr. H.D.C. Roskam Abbing van het ministerie van VWS en mw. drs. M.J.E. Beuk en mw. M.D. Engelkes-Heeringa van het ministerie van OC&W. Verder hebben leden van de subcommissie op 8 en 9 september 2003 een bezoek gebracht aan Straatsburg om zich nader te oriënteren op de opvattingen die daar leven over de Raad van Europa. De daar gevoerde gesprekken met vertegenwoordigers van de Raad van Europa (waaronder voorzitterschap, secretariaat, gespecialiseerde afdelingen, Comité van Ministers, Parlementaire Assemblee) en permanente vertegenwoordigers van verschillende lidstaten bleken waardevol te zijn; de resultaten ervan zijn door het gehele advies terug te vinden. Een overzicht van in Straatsburg geraadpleegde personen is weergegeven in bijlage II. De AIV is de gehele staf van de PV Straatsburg zeer erkentelijk voor de organisatorische en inhoudelijke inbreng bij de voorbereiding en uitvoering van dit bezoek. Tot slot is de AIV erkentelijk voor de inbreng en informatie van de zijde van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Meer in het bijzonder betreft het mr. P. Post (DES/IR), mr. R.A.A. Böcker en mw. mr. J. Schukking (beiden DJZ/IR). Het secretariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaires mw. C. van der Sanden, mw. J.L.E. Bakels en dhr. J.P. Denkers.

De AIV heeft dit advies vastgesteld op 3 oktober 2003.

I Inleiding

Doelstellingen van de Raad van Europa

Al voor de Tweede Wereldoorlog bestond de idee van een Verenigd Europa. De verschrikkingen van de oorlog deden de overtuiging groeien dat binnen Europa zou moeten worden gestreefd naar versterking van de Europese identiteit en weerbaarheid. Van 7 tot 10 mei 1948 kwam in Den Haag een Congres van prominente persoonlijkheden uit Europa bijeen om zich te beraden over de politieke, economische en culturele aspecten van de eenheid van Europa. De uitkomsten van dit beraad vormden de impuls tot het Statuut van de Raad van Europa, dat op 5 mei 1949 in Londen werd aangenomen. Hoewel de deelnemers aan de conferentie in Den Haag vergaande samenwerking wenselijk achtten, beperkten de oprichters van de Raad van Europa zich tot een intergouvernementele organisatie.

Het oorspronkelijke doel van de Raad van Europa was om, als regionale organisatie in de zin van hoofdstuk VIII van het Handvest van de VN, bij te dragen tot de oplossing van de naoorlogse problemen en aan de vormgeving van structurele Europese samenwerking teneinde een calamiteit als de Tweede Wereldoorlog te voorkomen. In de woorden van artikel 1 lid a van het Statuut van de Raad: 'Het doel van de Raad van Europa is het bevorderen van een grotere eenheid tussen zijn Leden, teneinde aldus de idealen en beginselen, welke hun gemeenschappelijke erfdeel zijn, veilig te stellen en te verwezenlijken en hun economische en sociale vooruitgang te bevorderen'. Daaraan wordt toegevoegd dat dit doel wordt nagestreefd 'door het bespreken van aangelegenheden van gemeenschappelijk belang, door het sluiten van overeenkomsten en door een gemeenschappelijke gedragslijn op economisch, sociaal, cultureel, wetenschappelijk, juridisch en administratief gebied, alsmede door handhaving en verdere verwezenlijking van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden' (artikel 1 lid b). Voor de zekerheid, zo lijkt het, wordt in hetzelfde artikel 1 lid d tevens vermeld dat 'aangelegenheden welke betrekking hebben op de nationale verdediging' niet behoren tot de bevoegdheden van de Raad.

In beleidsstukken uit latere jaren zijn de doelstellingen van de Raad nader gespecificeerd in termen als het 'stimuleren van de culturele identiteit en diversiteit van Europa', het 'streven naar oplossingen voor vraagstukken in de Europese samenleving, zoals discriminatie van minderheden, xenofobie, intolerantie, milieuproblematiek, aids, drugs en georganiseerde misdaad' en het 'bijdragen tot de democratische stabiliteit in Europa door politieke, wetgevende en constitutionele hervormingen te ondersteunen'.²

Van de inmiddels 45 lidstaten wordt onder meer gevraagd dat zij 'de beginselen van de heerschappij van het recht' (rule of law) erkennen, 'alsmede het beginsel, krachtens hetwelk een ieder, die onder zijn rechtsmacht is gesteld, de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden behoort te kunnen genieten' (artikel 3 Statuut). Staten die voor het lidmaatschap van de Raad van Europa in aanmerking wensen te komen, dienen binnen een jaar na toetreding tot de organisatie het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) te ratificeren.

² Zie hiervoor onder meer: Council of Europe, 'Activities of the Council of Europe, 2001 Report', Straatsburg, Maart 2003 en Human Rights Reference Handbook, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1999, p. 107-136.

Door dat te doen, garanderen zij de rechten van een ieder die onder hun rechtsmacht valt, niet alleen die van hun staatsburgers (artikel 1 EVRM). Het huidige acquis van de Raad van Europa bestaat verder uit vele protocollen bij het EVRM, uit het Europese Sociaal Handvest, alsook uit een groot aantal van de ruim 190 verdragen die de Raad verder tot stand heeft gebracht (zie bijlage VIII voor een overzicht daarvan). Met dergelijke verdragen, gehandhaafd door speciale instanties als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het Comité ter voorkoming van Folteringen, het Congres van Lokale en Regionale autoriteiten van Europa (CLRAE), het Comité van Deskundigen bij het ESH en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) is duidelijk welke fundamentele doelstellingen aan de Raad van Europa ten grondslag liggen en aan welke standaarden de leden van de Raad zich te houden hebben (zie ook bijlage III voor organogram).

Huidige taakopvatting Raad van Europa

De doelstellingen van de Raad mogen in eerste aanleg duidelijk zijn, tegelijkertijd bevatten zij tal van begrippen die zich voor velerlei uitleg lenen. Te denken valt aan zinsneden als 'het bespreken van aangelegenheden van gemeenschappelijk belang', en het ontwikkelen van 'een gemeenschappelijke gedragslijn op economisch, sociaal, cultureel, wetenschappelijk, juridisch en administratief gebied' (artikel 1 Statuut, hiervoor aangehaald). Met dergelijke zinsneden kan worden geïllustreerd dat de deur in zekere zin vanaf het begin heeft opengestaan naar veel meer dan datgene waarom de Raad mondiaal wordt gerespecteerd: zijn bescherming van de rechten van de mens.³ Zelfs indien het begrip 'rechten van de mens' ruim wordt uitgelegd, met inbegrip van aandacht voor de oorzaken van schendingen van de rechten van de mens en voor het zoeken naar niet-juridische manieren om schendingen te voorkomen en te redresseren, dan nog is duidelijk dat de Raad van Europa vanaf het begin een breed mandaat heeft meegekregen.

Dit mandaat wordt thans ingevuld met een reeks van activiteiten op, kort gezegd, het terrein van de rechten van de mens en de ontwikkeling van de rechtsstaat. Op het eerste gezicht zijn dat afgebakende werkterreinen. In de praktijk echter hanteert de Raad van Europa een zeer brede definitie van rechtsstaat en van 'rule of law' en ontplooit hij onder deze vlag ook op de terreinen van sociale cohesie en sociale ontwikkeling, minderheden en hun talen, volksgezondheid, onderwijs, cultuur, media, sport, jeugd en milieu, een breed scala aan activiteiten (voor een overzicht van de reikwijdte van gerelateerde activiteiten: zie bijlage IV).⁴ Verder vindt binnen het kader van de Raad van Europa een permanente uitwisseling van ervaringen en opvattingen tussen deskundigen uit de lidstaten plaats die, vanwege de opgebouwde expertise en het (vrijwel) pan-Europese karakter van het overleg, op een aantal terreinen bijdraagt aan standpuntontwikkeling binnen de Europese Unie. In bepaalde gevallen zou anders misschien in het geheel niet over bepaalde thema's worden gesproken terwijl daartoe wel aanleiding bestaat.

3 Zie voetnoot 1. In de praktijk ligt de nadruk van deze activiteiten nog immer op het terrein van de burgerrechten en politieke rechten. De Raad van Europa is zich echter ook steeds meer gaan begeven op het terrein van de economische, sociale en culturele rechten.

4 Zie voor gehanteerde definities bijvoorbeeld Council of Europe, 'Building Europe together on the rule of law', Directorate General of Legal Affairs, Strasbourg, January 2003. Zie echter voor meer beperkte definities: WRR, 'De sociale rechtsstaat voorbij. Twee onderwerpen voor het huis van de rechtsstaat', V116, p. 38, SDU-uitgevers, Den Haag 2002 en Clingendael, 'Monitoring the Rule of Law', Consolidated Framework and Report, The Hague, July 2002.

Ook die onderwerpen reiken vaak verder dan de rechten van de mens en de ontwikkeling van de rechtsstaat. Bovendien werd het lidmaatschap van de Raad van Europa lange tijd beschouwd (en wordt in sommige lidstaten nog steeds beschouwd) als het politieke voorportaal tot het lidmaatschap van de Europese Unie (bijvoorbeeld Bulgarije, Kroatië en Moldavië). Daarmee is tegelijkertijd een kader geschapen voor onderling overleg en discussies waaraan de niet-EU-lidstaten binnen de Raad van Europa anders niet of nauwelijks zouden toekomen. Tevens is het van belang dat tal van Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's), die werkzaam zijn op de door de Raad van Europa bestreken terreinen, door middel van hun consultatieve status een bijdrage aan de dialoog leveren.

De Raad van Europa steunt op drie pijlers: inhoud, actoren en instrumenten.

1. Op het terrein van inhoud van de taken van de Raad van Europa zijn de hoekstenen:
 - individuele rechten van de mens;
 - democratie/'rule of law';
 - sociale cohesie.

Deze drie thema's vormen de kern van het werk. Ook de interactie tussen de thema's is van belang, omdat zij het kader biedt waaraan de rol van de Raad van Europa kan worden getoetst.

2. Bezien vanuit de actoren gaat het in de eerste plaats om de organen van de Raad van Europa zelf. Er bestaat echter ook een intensieve wisselwerking op allerlei niveaus tussen lidstaten en de Raad van Europa enerzijds en met NGO's en andere maatschappelijke organisaties anderzijds.
3. De instrumenten die de Raad van Europa tot zijn beschikking heeft, bestaan uit:
 - dwingend recht en afdwingbare uitspraken op basis van het EVRM;
 - 'soft law' en 'monitoring';
 - uitwisseling van expertise.

Door deze pijlers met elkaar te combineren en/of op verschillende wijzen over elkaar te leggen, wordt de structuur van de Raad van Europa zichtbaar. Het geheel van feitelijke activiteiten overziende, en de meer specifieke functie van het EHRM terzijde latend, kan men constateren dat de Raad van Europa niet alleen op zeer diverse terreinen werkzaam is, maar ook veel goeds tot stand heeft gebracht en thans ook nuttig werk verricht. De veelal informele wijze van overleg en de toegang tot de verzamelde expertise van de lidstaten vormen daarbij sterke pluspunten. De nadelen zijn vooral een gebrek aan publieke zichtbaarheid en belangstelling en een gebrek aan focus. In de loop van de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw heeft dit ertoe geleid dat de Raad van Europa meer en meer op de achtergrond raakte en tekenen van een verlies aan vitaliteit begon te vertonen. Hierin kwam een opmerkelijke verandering na 1989, toen de landen in Midden- en Oost-Europa het juk van het Sovjet-regime afschudden en de Raad van Europa een hoogst welkome en positieve rol ging spelen bij het begeleiden van deze landen op hun weg naar herstel van democratie, de vestiging van de rechtsstaat en het respecteren van de rechten van de mens en de rechten van minderheden. De Raad van Europa kreeg hierdoor, op het terrein van zijn oorspronkelijke doelstellingen, als het ware nieuwe vleugels. Voor de betrokken landen kreeg de Raad van Europa een betekenis die door de 'oude' lidstaten al lang niet meer in dezelfde mate werd ervaren. De vraag is gewettigd hoe lang dit effect zal aanhouden naarmate meer van de betrokken landen geïntegreerd raken in de Europese Unie. Hoe men dit perspectief ook moge beoordelen, zeker is dat de Raad van Europa voor vele komende jaren geroepen zal zijn belangrijke activiteiten te ontplooiën.

Actuele problemen in het functioneren van de Raad van Europa

Bij alle waardering die men voor het werk van de Raad van Europa dient te hebben, moet niettemin worden geconstateerd dat het functioneren van de Raad van Europa al een aantal jaren onder toenemende druk staat vanwege een reeks van ontwikkelingen en problemen, die deels van buiten de Raad van Europa komen en deels aan de lidstaten van de Raad van Europa zelf te wijten zijn. De AIV noemt er een aantal:

- Gezien de naar elkaar toegroeiende ledentallen van de verschillende Europese internationale organisaties (Raad van Europa, EU en OVSE) en de door hen gedeelde fundamentele waarden, is er geleidelijk een wirwar van elkaar overlappende organisatiestructuren en activiteiten ontstaan (voor een overzicht van doelstellingen, taken en bevoegdheden en middelen van deze organisaties wordt verwezen naar bijlage V). Een direct effect daarvan is dat de Raad van Europa in zekere zin is overschaduwd door de andere instellingen en dat het bestaansrecht van de Raad van Europa, maar ook van de OVSE, steeds vaker ter discussie wordt gesteld.
- De belangstelling van de 'oude' lidstaten, die ook lid zijn van de Europese Unie, voor de Raad van Europa is verminderd. Deze teruggelopen belangstelling doet afbreuk aan het imago en het gezag van de Raad van Europa.
- Vanaf 1993 heeft de Raad een aantal landen toegelaten die op grond van (toen) bestaande wet- en regelgeving niet voldeden aan de toetredingscriteria.⁵ Politieke overwegingen zijn in een aantal gevallen doorslaggevend geweest dan de formele toelatingseisen. Dit is een grote bedreiging voor de waarden en geloofwaardigheid van de Raad van Europa gebleken nu een aantal lidstaten laat zien niet of nauwelijks in staat te zijn om de waarden en normen van de Raad van Europa in praktijk te brengen. Een ander gevolg is dat het EHRM een stortvloed van klachten te verwerken heeft gekregen en mede daardoor verder overbelast is geraakt. De vraag op welke wijze dient te worden opgetreden tegen het 'ondermaats' functioneren van lidstaten, bijvoorbeeld door schorsing of zelfs opzegging van lidmaatschap, heeft tal van discussies binnen de Raad van Europa in hoge mate bepaald en hem deels verlamd.
- De sterk gewijzigde omstandigheden sinds 1989 en de daarop volgende toetreding van vele nieuwe leden hebben nieuwe kansen geschapen voor zowel de nieuwe democratieën als voor de Raad van Europa zelf. In de landen zelf heeft het lidmaatschap en de bemoeienis van de Raad van Europa intern geleid tot grote aanpassingen in het denken over en het naleven van de waarden van de Raad van Europa; het heeft hen als het ware geholpen te 'acclimatiseren' door uitwisseling van expertise en het heeft geleid tot een vergroting van het zelfrespect in vele staten. Er zijn echter ook vele nieuwe en ernstige problemen binnengehaald, waarvoor de Raad van Europa, in ieder geval op korte termijn, niet een oplossing biedt en mogelijk, in het kader van een taakverdeling met de OVSE, niet zou moeten ambiëren een oplossing te bieden (bijvoorbeeld het Russische optreden in Tsjetsjenië, het conflict in Nagorno-Karabach en het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan).
- De Raad van Europa heeft een zeer brede interpretatie gegeven aan het oorspronkelijke kader en dat heeft geleid tot een substantiële uitbreiding van het takenpakket op terreinen als sport en jeugd. Het heeft ook geleid tot een breed scala aan overeenkomsten, waarvan overigens een deel is gecodificeerd in zogeheten 'partiële

5 In dit verband wordt veelal verwezen naar Azerbeidzjan, Armenië, Oekraïne en de Russische Federatie.

overeenkomsten'. Dit zijn verdragen waarbij lidstaten op basis van vrijwilligheid partij kunnen worden en waarbij zij zelf betalen naast de reguliere bijdragen aan de Raad van Europa. Deze activiteiten lijken enerzijds een belangrijke motivatie te zijn, vooral voor veel nieuwe toetreders, om van hun betrokkenheid bij de Europese zaak te laten blijken. Anderzijds leggen zij soms ook een zware druk op het functioneren van de Raad van Europa als geheel. De vraag of deze activiteiten, die door sommigen worden beschouwd als 'zoethoudertjes', in het takenpakket van de Raad van Europa moeten blijven, wordt doorgaans gekoppeld aan de vraag of deze landen, zoals de Russische Federatie en andere Oost-Europese landen, zich niet van de Raad van Europa zullen afkeren indien deze onderwerpen zouden worden geschrapt, terwijl de inzet van de Raad juist is om de lidstaten die naar verwachting geen lid zullen worden van de EU, vast te houden.

- Er zijn onvoldoende financiële middelen beschikbaar om alle programma's ter ondersteuning van nieuwe leden uit te voeren (nulgroei begroting). De keuze van het gebruik van middelen, bijvoorbeeld voor uitvoering van veldmissies en presentie in het veld, is in toenemende mate aan discussie onderhevig, terwijl anderzijds juist het zichtbaar aanwezig zijn in landen waarin de Raad van Europa actief is, als noodzaak wordt ervaren, zowel door de medewerkers van de Raad van Europa als door vertegenwoordigers van betrokken lidstaten. Recentelijk zijn er bovendien voorstellen gepresenteerd door de grotere contribuanten onder de lidstaten van de Raad van Europa om ingrijpend te korten op het budget. Beide scenario's hebben nu al gevolgen en kunnen in de toekomst nog meer gevolgen hebben voor tal van programma's, waarmee zelfs kerntaken, waaronder het functioneren van het EHRM, in het gedrang kunnen komen.

II De toekomst van de Raad van Europa: drie opties

De hier opgesomde ontwikkelingen en problemen vormen ruimschoots aanleiding zich op de toekomstige plaats en functie van de Raad van Europa te bezinnen. De AIV ziet grosso modo drie opties.

De eerste is: doorgaan op de ingeslagen weg. In de praktijk is gebleken dat dit inhoudt: een geleidelijke maar een steeds lossere interpretatie van het mandaat en werkzaamheden van de Raad van Europa, daar waar dat in een brede opvatting van zijn originele taken functioneel lijkt, intensivering van de bestaande samenwerking tussen de verschillende regionale organisaties, en het verder toesnijden van de institutionele structuur van de Raad (het Comité van Ministers (CM), de Parlementaire Assemblee (PA), het secretariaat) op dit mandaat en dit type samenwerking. In de AIV wordt deze optie ervaren als 'meer van hetzelfde', waarmee in feite de ontwikkeling van de Raad van Europa op zijn beloop wordt gelaten en de gesignaleerde problemen worden veronachtzaamd.

De tweede optie, gelegen aan het andere uiteinde van het spectrum, zou zijn om in het licht van de veranderende doelstellingen van de OVSE en van de geleidelijke uitbreiding van de Raad van Europa en de EU (voor een overzicht van de lidstaten van de drie organisaties en de overlapping daartussen: zie bijlage VI) te gaan nadenken over scenario's van integratie (op de langere termijn). Daarbij gaat de AIV ervan uit dat er waarschijnlijk altijd een EU zal zijn; een EU die naar verwachting niet snel alle Europese landen zal omvatten. Het verschil in aantallen lidstaten tussen de EU en de Raad van Europa is, ook na de komende uitbreiding, aanzienlijk.⁶ De vraag is derhalve of er naast de EU op termijn ruimte is voor meer dan één Europese organisatie (i.c. de Raad van Europa en de OVSE). Een grondige beoordeling van de sterke en zwakke punten van de institutionele capaciteit, takenpakketten en resultaten van beide organisaties is daartoe noodzakelijk. De AIV heeft ervoor gekozen dat scenario bij wijze van contrastwerking aan te duiden, om aan te geven welke horizonten op den duur kunnen worden verkend, maar ook gemeend dat het op dit moment buiten de politieke orde is om de 'fusie-route' te beproeven. Een dergelijk samengaan zou onderdeel vormen van een meer algemene herinrichting van de Europese instellingen - een vraagstuk dat naar het oordeel van de AIV op den duur aan actualiteit zal winnen. Zou de regering echter vinden dat dit verdergaande scenario nadere uitwerking verdient, dan is de AIV bereid zich daarover in de nabije toekomst te buigen.

Tussen de twee eerstgenoemde opties bevindt zich een derde, die de duidelijke voorkeur heeft van de AIV. Deze gaat terug naar het werkterrein waarop de Raad van Europa van oudsher heeft geëxcelleerd en waarom deze alom wordt gerespecteerd, te weten de handhaving en verdere verwezenlijking van de rechten van de mens, van de 'rule of law' en de democratie. Deze keuze erkent dat er naast de Raad een OVSE is, die na de val van de Muur (goeddeels) is verlost van haar Oost-Westblokkades en die mede daardoor haar doelstellingen heeft kunnen bijstellen en aanpassen aan de eisen van de tijd. Tevens ziet deze keuze onder ogen dat de EU op korte termijn wordt uitgebreid tot 25 leden. Daarmee wordt de overlapping in zowel ledental als relevante inhou-

6 De EU zal na de uitbreiding bestaan uit 25 lidstaten. De Raad van Europa heeft nu 45 lidstaten. Naar verwachting zullen ook Monaco en Belarus nog toetreden.

delijke onderwerpen met de Raad van Europa steeds groter. Dat alles brengt de AIV tot de constatering dat het goed zou zijn indien de Raad van Europa zich zou concentreren op zijn kerntaken. Samenwerking met andere organisaties op het terrein van kerntaken verdient uiteraard aanbeveling mits samenwerking geen doel op zichzelf is. Op andere terreinen moet worden bezien welke organisatie het meest geschikt is om die taken uit te voeren en welke vormen van coördinatie en informatie-uitwisseling daarbij passen. Dat alles dient te geschieden in het kader van de realisering van de taken, die onder de huidige omstandigheden het meest centraal dienen te staan in hun uitwerking en toepassing en die zijn gebaseerd op de doelstellingen die in 1949 aan de Raad ten grondslag hebben gelegen; die doelstellingen hebben niets aan belang en betekenis ingeboet en worden met de toenemende veranderingen binnen het grondgebied van de Raad van Europa – denk in het bijzonder aan de problematiek van de multiculturele samenleving en de minderhedenproblematiek – alleen maar relevanter. Door zich op die kerntaken te concentreren, en in de wetenschap dat er twee aanpalende Europese organisaties zijn, kan de Raad van Europa in de ogen van de AIV een verantwoorde bijdrage leveren aan de stabiliteit en juridische kwaliteit van de Europese samenleving.

III Concentratie op kerntaken

De AIV ziet de kerntaken van de Raad van Europa gelegen in het waarborgen van een juridische infrastructuur van zijn lidstaten, die is gebaseerd op algemeen aanvaarde waarden en met inachtneming van de diversiteit gebaseerd op onder meer de wensen en karakteristieken van nationale minderheden. Om te bepalen wat precies deze kerntaken zijn, is in principe een tweetal werkwijzen denkbaar. In het eerste geval wordt ervoor gekozen een systematische analyse te maken van de activiteiten die de Raad van Europa thans tot zijn takenpakket rekent. In het andere geval wordt gekozen voor een meer schetsmatige benadering, waarin nader wordt ingegaan op wat de AIV ziet als de kerntaken van de Raad van Europa en waarbij indicatief, maar met gebruik van een aantal toetsstenen, wordt aangegeven welke activiteiten buiten de kerntaken zouden vallen. De eerste werkwijze valt in de visie van de AIV, gezien het enorm uitgebreide werkterrein van de Raad van Europa, binnen de gegeven tijdslijmiet nauwelijks op zorgvuldige wijze uit te voeren. Derhalve heeft de AIV ervoor gekozen zich te richten op de tweede methode.

Bij zijn discussie over de kerntaken van de Raad heeft de AIV zich laten leiden door de pijlers waarop het mandaat van de Raad rust, zijn actuele sterke kanten, en zijn overlapping in activiteiten met andere organisaties, alsook door de gedachte dat elke organisatie zich in tijden van schaarste zelfbeperkingen dient op te leggen en zich dient te concentreren op het optimaal uitvoeren van haar kernmandaat. Bij de kerntaken van de Raad gaat het in de visie en de terminologie van de AIV om:

- (a) de bevordering van de democratie (ook in begeleidende zin ten opzichte van 'nieuwe' lidstaten);
- (b) de bevordering van de 'rule of law';
- (c) de bescherming van de rechten van de mens en het bieden van bescherming tegen schendingen van de rechten van de individuele burger;
- (d) de bescherming van de rechten van minderheden;
- (e) het behoud en het bevorderen van culturele waarden en diversiteit in de lidstaten.

Om nader te bepalen waar de Raad van Europa zich in de toekomst op zou behoren te richten kunnen de volgende toetsstenen worden gehanteerd:

- Houdt de ondernomen of voorgestelde actie rechtstreeks en onmiddellijk verband met de genoemde kerntaken?
- Is de actie het uitvloeisel van overeengekomen besluiten en noodzakelijk voor een juiste handhaving van de gestelde regels?
- Heeft de ondernomen of voorgestelde actie een duidelijke toegevoegde waarde t.o.v. hetgeen aan regelgeving bestaat of voorzienbaar is in de EU, danwel in de VN of de OVSE?
- Is van de actie een praktische implementatie te verwachten, d.w.z. heeft zij meer dan alleen declaratoire waarde?

Wat betreft de bestaande activiteiten dient het accent te liggen op toespitsing en op de handhaving en de effectieve toepassing van de unieke toezichtmechanismen van de Raad van Europa. De AIV hecht er in dit verband aan te onderstrepen dat hij niet uitgaat van een tot het uiterste ingeperkte kerntaak van de Raad, alsof het, bij wijze van spreken, 'slechts' zou gaan om het recht van 800 miljoen burgers om ten overstaan van het EHRM te klagen over mensenrechtenschendingen door hun overheden. De AIV beveelt echter aan grote selectiviteit ten toon te spreiden. Het is evident dat met een

beperkt budget keuzes gemaakt moeten worden, maar het kan niet zo zijn dat die keuzes om een beperkt aantal activiteiten goed te kunnen uitvoeren aan de andere kant onmogelijk gemaakt worden door een beperking van het budget.

Primaire verantwoordelijkheid voor de lidstaten zelf

Eerst en vooral gaat het om versterking van de juridische infrastructuur en de vormgeving van het openbaar bestuur van de lidstaten. Het subsidiaire en complementaire karakter van de Raad van Europa en zijn rechtsorde, c.q. van het internationale recht en internationale organisaties in het algemeen, gebiedt de eigen verantwoordelijkheid van de nationale staten als uitgangspunt te nemen. Zij zullen er zelf voor moeten zorgen dat er een goed en onafhankelijk functionerend rechterlijk apparaat is, dat de EVRM- en ESH-rechten zijn gewaarborgd, dat degenen die onder hun rechtsmacht vallen toegang hebben tot zaken als onderwijs en geneeskundige zorg, dat zij (de personen behorend tot) hun minderheden adequaat beschermen. In dit verband is het van belang te constateren dat de Raad van Europa tot uitgangspunt neemt dat staten die het lidmaatschap ambiëren, dienen te zorgen dat de rechten van de mens en van (personen behorend tot) minderheden 'aan de maat' zijn op het moment dat het lidmaatschap hun toevalt. Dan ook is de Raad van Europa bereid hen door middel van specifieke ondersteuningsprogramma's te helpen bij het uitstijgen boven de minimumgrens.⁷

Met dit punt raakt de AIV aan het leerstuk van de 'margin of appreciation', dat zich bevindt op het snijvlak van de opdracht van staten om het EVRM na te leven en het toezicht dat het EHRM daarop houdt: niet elke lidstaat hoeft per se op een uniforme wijze om te gaan met de realisering van alle in het EVRM neergelegde mensenrechten-normen, zolang de afwijkingen maar boven het toegestane minimum blijven. Deze grenzen worden bewaakt door het EHRM, alsook door de Parlementaire Assemblee. Aangezien deze toezichthoudende taak van het EHRM alleen kan worden geactiveerd via het klachtrecht – anders dan bij de VN-mensenrechtenverdragen kent de Raad van Europa geen algemene rapportageplicht voor de staten die partij zijn bij het EVRM (behoudens het in de praktijk spaarzaam gebruikte artikel 52) – kan de bewaking van de grenzen van de 'margin of appreciation' door het EHRM slechts effectief geschieden, indien op nationaal niveau de toegang tot het EHRM daadwerkelijk aanwezig is. Ook dat is een primaire verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf.

Wisselwerking nationaal-internationaal: ratificatieverplichtingen

Het uitgangspunt van de subsidiariteit en complementariteit van het internationale recht en internationale organisaties veronderstelt dat de nationale staten hun zaken op orde hebben. Dat betekent voor staten die zich vrijwillig en maar al te graag aansluiten bij een internationale organisatie als de Raad van Europa, dat zij partij moeten zijn bij ten minste alle kernverdragen van de Raad, zonder voorbehouden die afbreuk doen aan 'voorwerp en doel' daarvan (zie artikel 18 Weens Verdragenverdrag).⁸ Bovendien dienen zij zich in de praktijk te gedragen op een wijze die van verdragspartijen mag

7 De programma's voor Moldavië en de Russische Federatie op het terrein van training van de rechterlijke macht, wetgevers en politie, georganiseerd onder auspiciën van de Venetië Commissie, zijn daarvan voorbeelden. Zie ook Council of Europe, The Venice Commission in 2002, Annual Report of Activities, Strasbourg, June 2003.

8 In het licht van de eerdere opmerkingen van de AIV over de kerntaken van de Raad van Europa vallen onder de kernverdragen onder meer: het EVRM en de daarbij behorende Protocollen, het Europees Sociaal Handvest en het Kaderverdrag inzake Nationale Minderheden.

worden verwacht (*pacta sunt servanda*). Beide aspecten – aantallen ratificaties en verdragsconform gedrag – laten te wensen over, zowel bij relatieve nieuwkomers binnen de Raad als bij enkele oudere lidstaten.⁹ Terwijl het tweede punt geen nadere illustratie behoeft – er behoeft slechts te worden gedacht aan de talrijke zaken die ook tegen lidstaten van het eerste uur bij het EHRM worden aangebracht en de vele veroordelingen van deze lidstaten door het EHRM – laat het eerste punt zich afleiden uit bestaande ratificatieoverzichten. Zo valt te constateren dat diverse van de Protocollen bij het EVRM en andere verdragen op het vlak van de rechten van de mens lijden aan ‘onderratificatie’. Soms gaat dat om relatief kleine, maar niet onbelangrijke kwesties, zoals het feit dat weliswaar bijna alle lidstaten het Zesde Protocol bij het EVRM (1983, inzake de afschaffing van de doodstraf) hebben geratificeerd, maar dat vier staten hun ondertekening niet hebben laten volgen door ratificatie (waaronder de Russische Federatie, die het Protocol ondertekende in 1997). Een ander voorbeeld betreft het Kaderverdrag inzake Nationale Minderheden (opengesteld voor ondertekening in 1995). Dit verdrag was eind mei 2003 geratificeerd door 35 staten, en ondertekend door zeven andere, waaronder Nederland. Nederland heeft het Kaderverdrag derhalve acht jaar na dato nog niet geratificeerd.¹⁰ Een derde voorbeeld betreft het Herzene Europese Sociaal Handvest, opengesteld voor ondertekening in 1996. Dit was eind mei 2003 geratificeerd door vijftien staten en ondertekend door zeventien andere, met Nederland in de categorie van staten die geen van beide heeft gedaan. Een laatste voorbeeld betreft het Twaalfde Protocol bij het EVRM (2000, inzake de invoering van een ongeclausuleerd gelijkheidsbeginsel) dat nog niet van kracht is omdat slechts vijf landen hebben geratificeerd en een aantal van tien ratificaties noodzakelijk is om het Protocol van kracht te laten worden.¹¹ De AIV beveelt aan kritisch te bezien welke lidstaten partij zijn bij welke van de meer dan 190 verdragen. Bij geringe deelname aan bepaalde verdragen kan na verloop van geruime tijd als eerste stap naar rationalisatie worden nagegaan of de daarin neergelegde onderwerpen wel tot het toekomstige activiteitenpakket van de Raad van Europa zouden dienen te behoren, dan wel om een andere reden, na zeer zorgvuldige toetsing ‘naar de rommelzolder’ mogen.¹²

De AIV beveelt voorts de Nederlandse regering ten sterkste aan datgene te doen wat voorzitters van internationale organisaties steevast plegen te doen: de lidstaten oproepen de kernverdragen van de organisatie te ratificeren, en daarbij vooral niet het gezegde van ‘het goede voorbeeld doet goed volgen’ over het hoofd te zien.

Toezicht op de naleving: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het ratificeren en al dan niet naleven van verdragen vraagt in de systematiek van de *Trias Politica*, tot uitdrukking gebracht in de notie van ‘de heerschappij van het recht’

9 Het gaat daarbij om een groot aantal landen zoals Armenië, Kroatië, Oekraïne en de Russische Federatie, maar bijvoorbeeld ook om Italië, Griekenland en Turkije.

10 De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft de behandeling van de ontwerpgoedkeuringwet van dit Verdrag nog steeds niet afgehandeld, vanwege verschillende visies op de definitie van minderheden. Momenteel is op politiek niveau overleg gaande over een oplossing die toetreding op korte termijn misschien mogelijk maakt.

11 De landen die hebben geratificeerd zijn: Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Cyprus, Georgië en San Marino.

12 Dit zou kunnen geschieden op een wijze die ook wordt toegepast binnen de Internationale Arbeidsorganisatie: het systeem van ‘shelving obsolete conventions’.

(artikel 3 Statuut), om toezicht door onafhankelijke derden. Het toezicht op het niet-naleven van verdragen dient dan ook niet te worden overgelaten aan politieke organen (al hebben ook deze op dat vlak een rol te spelen), teneinde te voorkomen dat politieke afwegingen de beoordeling van de mensenrechtenpraktijken van verschillende staten domineren (dubbele standaarden, een overdosis aan begrip voor staten die strijden tegen terroristische bewegingen).

Dit brengt de AIV bij de kerninstantie ter controle op de naleving van het EVRM en zijn protocollen, het EHRM te Straatsburg. De AIV zal niet in detail ingaan op de discussie die wederom en noodgedwongen over het EHRM plaatsvindt, nu de herziening van 1998 (Elfde Protocol) niet heeft gebracht wat er destijds van werd verwacht. Duidelijk is dat het EHRM niet in staat is datgene te doen waarvoor het is ingesteld: naast een rechtsvormende taak, het binnen redelijke termijnen additionele rechtsbescherming bieden aan al diegenen die ten overstaan van het EHRM stellen het slachtoffer te zijn van schendingen van hun fundamentele rechten. Als bekend komen er thans maandelijks omstreeks duizend kwesties meer bij dan er beslissingen worden genomen. De actuele discussie gaat vooral over de vraag hoe het EHRM niet langer te belasten met kwesties die geen wezenlijk vraagstuk oproepen met betrekking tot de interpretatie en toepassing van het EVRM (het 'pick and choose'-systeem) en het inrichten van een speciale afdeling binnen het EHRM voor het nemen van niet-ontvankelijkheidsbeslissingen. Meer in het algemeen gezegd, gaat de discussie over het sauveren van de in het individuele klachtrecht gelegen aanvullende rechtsbeschermende functie en de prijs die daarvoor eventueel moet worden betaald.¹³

Deze discussie, die moet leiden tot een totaalpakket van maatregelen, wordt thans in het Comité van Ministers gevoerd. De basis daarvan wordt gevormd door het eindrapport ter zake van de Stuurgroep Mensenrechten van Raad van Europa, welk rapport door het Comité van Ministers is aangemerkt als een 'samenhangende set van concrete voorstellen voor het garanderen van de lange-termijn-effectiviteit van het EHRM'.¹⁴ Tijdens zijn 112e sessie (Straatsburg, 14-15 mei 2003) heeft het Comité van Ministers besloten tot de voorbereiding van een amenderend protocol bij het EVRM, dat aan zijn 114e zitting (2004) voor aanvaarding zal worden voorgelegd. Bij de voorbereiding ervan dienen de lidstaten het oog te houden op een drietal voorstellen van de Stuurgroep:

- Die met betrekking tot het voorkomen van schendingen op nationaal niveau en het verbeteren van nationale juridische procedures;
- die met betrekking tot het maximaal effectief maken van de mogelijkheid tot het filteren van klachten en van de daaropvolgende behandeling van klachten zelf (onder meer door het toevoegen van een nieuw ontvankelijkheidsvereiste en het eventueel uitbreiden van het aantal rechters);

13 Zie 'de Rode draad: de toekomst van het EHRM', in het *NJCM-Bulletin*, jrg. 28 (2003), nr. 1 e.v. De reeks werd in nr. 2003/1 geopend met bijdragen van M. de Boer-Buquicchio, plv. SG van de Raad van Europa, en Wilhelmina Thomassen, de Nederlandse rechter in het Hof, gevolgd door artikelen van R.A. Lawson (nr. 2003/2). E.A. Alkema, T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (nr. 2003/3b), P. van Dijk en E. Myjer, jrg. 28 (2003), nr. 4. Enkele jaren ouder, maar nog steeds uiterst actueel zijn de bespiegelingen van de Nederlandse oud-rechter in het Hof, S.K. Martens, in zijn bijdrage '50 jaar EVRM', *Nederlands Juristenblad*, 3 november 2000, p. 1905 e.v.

14 CM(2003)PV1, Addendum: Declaration on 'Guaranteeing the effectiveness of the European Court of Human Rights', par. 4.

- die met betrekking tot het verbeteren en versnellen van de uitvoering van uitspraken van het EHRM (onder meer door het toezicht op de minnelijke schikkingen en het bevoegd maken van het CM om gerechtelijke stappen te ondernemen tegen staten die zich niet aan hun verplichtingen houden).

In de voorstellen van de Stuurgroep wordt ook reeds rekening gehouden met de toetreding van de EU tot het EVRM.¹⁵ Indien de EU partij wordt bij het EVRM krijgen burgers en andere potentiële benadeelden de mogelijkheid te klagen over handelingen van organen van de Unie ten overstaan van het Straatsburgse EHRM. Hiermee kan het EHRM de rol als ‘beschermers van de rechten van de mens’ op een betere en meer alomvattende wijze uitvoeren. Wat de Raad van Europa betreft zijn de juridische beletselen voor toetreding oplosbaar,¹⁶ zodat dat argument niet langer in de strijd kan worden geworpen en het vooral een kwestie van politieke wil lijkt of toetreding al dan niet gaat plaatsvinden. Dat de werklast van het EHRM in dat geval waarschijnlijk verder zal toenemen, erkent de AIV. Dit werklastprobleem dient in alle gevallen, toetreding van de EU of niet, te worden opgelost. Dat gezegd zijnde, is de AIV niettemin van oordeel dat de voordelen van toetreding groter zijn dan de nadelen.¹⁷

Het formele besluit over de na te streven toetreding van de EU tot het EVRM zal moeten worden genomen door de Intergouvernementele Conferentie (IGC) die inmiddels is begonnen. De door de Conventie voorgestelde doelstelling (artikel 7 lid 2 van het ontwerpverdrag) zal moeten worden opgenomen in het op de IGC te sluiten constitutioneel verdrag. Dit verdrag zal door alle EU-lidstaten moeten worden geratificeerd en vervolgens moet de Raad van Ministers van de EU met eenstemmigheid besluiten onderhandelingen over toetreding te openen. Daarenboven dient te worden opgemerkt dat een eventuele toetreding van de EU ook aan de zijde van de Raad van Europa verdragsaanpassing vereist; ook alle lidstaten van de Raad van Europa moeten instemmen met een dergelijke toetreding.¹⁸ Op korte termijn zijn derhalve nog vele problemen op te lossen. Op de middellange termijn is de toetreding evenwel in de visie van de AIV de beste optie. Ten tijde van het voorzitterschap van de Raad van Europa kan de regering zich naar het oordeel van de AIV dan ook inspannen voor een zo spoedig mogelijke besluitvorming ter zake. Op de middellange termijn kan Nederland daarbij tevens, als lid van de Raad van Europa, het goede voorbeeld geven door de noodzakelijke wijzigingen van het EVRM met kracht te bevorderen en, vervolgens, tot spoedige ratificatie van het gewijzigde EVRM over te gaan.

De AIV beveelt de regering verder aan zich bij de discussie over de herziening van de werkwijze en inrichting van het EHRM primair te laten leiden door argumenten van

15 De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa heeft overigens onlangs voorgesteld dat de EU zou kunnen toetreden tot de Raad van Europa als geassocieerd lid. De AIV ziet in deze fase van afronding van dit advies af van een nadere beoordeling van deze suggestie, omdat de volledige schriftelijke uitwerking zijdens de Raad van Europa pas vlak voor vaststelling van dit advies beschikbaar was.

16 Zie de ‘Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights’, Strasbourg: Council of Europe, CDDH (2002) 010, Add. 2, 28 June 2002.

17 Zie onder meer AIV, ‘Een Europees Handvest voor Grondrechten’, advies nr. 15, Den Haag, mei 2000.

18 Zie voor bijdragen van de Parlementaire Assemblée over dit onderwerp: Resoluties 1139 en 1613 (2003) en het daarbij behorende rapport Pangalos (Doc. 9846) van 24 juni 2003.

inhoudelijke aard en efficiëntie en niet door financieel-economische motieven of door politiek gemotiveerde argumenten, die er toe leiden dat de individuele rechtsbescherming wordt aangetast. Het EHRM is gezaghebbend en richtinggevend en het is naar de opvatting van de AIV onverdedigbaar indien om financiële of politieke redenen afbreuk zou worden gedaan aan de principes van de Raad van Europa. In de visie van de AIV kan dat onder meer door oplossingen te vinden om de ca. 90% duidelijk niet-ontvankelijke zaken sneller te laten verwerken (bijvoorbeeld door het instellen van een vijfde Kamer) en het versterken van de griffie om de grote achterstanden te helpen wegwerken. Het instellen van het vereiste dat een klager 'substantial disadvantage' moet hebben geleden, behoort naar het oordeel van de AIV niet tot de gewenste oplossingen. Een dergelijk vereiste zou toch al niet van toepassing zijn op de ca. 90% van de duidelijk niet-ontvankelijke kwesties en dus moeten worden toegepast op de overblijvende ca. 10% van de zaken waar (mogelijk) wel sprake is van schendingen. De individuele rechtsbescherming zou op die wijze juist onder druk komen te staan, terwijl het tegendeel moet worden beoogd.

De AIV heeft ook kennisgenomen van de (voorlopige) positiebepaling van Nederland in dezen in de notitie waarin wordt vooruitgeblift op het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Europa. Daarin wordt onder meer gesteld dat de regering zich ervoor inzet 'dat het EHRM in staat wordt gesteld zich te concentreren op die zaken die wezenlijk bijdragen aan de rechtsvorming in Europa...'.¹⁹ De AIV wenst hierbij de kanttekening te plaatsen dat men ervoor zou kunnen kiezen dat de nadruk weliswaar (meer) moet komen te liggen op de rechtsvormende rol van het EHRM, maar dat de rechtsbeschermende rol uiterst belangrijk blijft mede tegen de achtergrond van het aanzienlijk aantal gegrond bevonden klachten en gezien de lidstaten waar nog geen voldoende niveau van mensenrechtenbescherming bestaat. Mede ter ontlasting van het EHRM dient in het kader van de Raad van Europa gewerkt te worden aan versterking van de implementatie van het EVRM op nationaal niveau en versterking van nationale rechtsmiddelen in plaats van aan beperkingen van de Straatsburgse procedure. Van Nederland, als een van de oprichters van de Raad van Europa, mag en moet worden verwacht dat het in deze belangrijke discussie, die moet leiden tot een samenhangend pakket van maatregelen, een actieve en stimulerende rol zal spelen. Zou de regering van oordeel zijn dat een nadere bijdrage van de AIV op dit punt wenselijk is, dan is de AIV bereid zich daarover op korte termijn te buigen.

Toezicht op de naleving van verdragen: andere (semi-)juridische organen

Ook op veel andere deel terreinen, vallend binnen de hier geschetste kerntaken, kan worden gewerkt aan versterking van toezichthoudende procedures of aan het daadwerkelijk laten functioneren van reeds in verdragen vastgelegde aanpassingen daarvan. Een voorbeeld van dit laatste is de collectieve klachtenprocedure die door middel van een Protocol in 1995 (ondertekening) c.q. 1998 (van kracht worden) is toegevoegd aan het Europese Sociale Handvest. Artikel 1 van dit Protocol bepaalt onder meer dat 'andere internationale niet-gouvernementele organisaties [dan werkgevers- en werknemersorganisaties] die een consultatieve status hebben bij de Raad van Europa en die staan op een speciaal voor dit doel door het Regeringscomité opgestelde lijst', klachten mogen indienen over de naleving van het Handvest. De lijst omvat inmiddels bijna zestig NGO's. Hun activiteiten hebben reeds geleid tot twintig geregistreerde klachten. Deze procedure moet naar de opvatting van de AIV worden gezien als het gereguleerd geven van ruimte aan erkende organisaties in de sfeer van de civil society, die met hun

¹⁹ Notitie gericht aan de Tweede Kamer bij brief van 4 maart 2003, p. 4.

kennis en kunde in staat zijn binnen het bestek van een enkele zaak een reeks van individuele problemen te laten aanpakken en oplossen. De ervaring heeft tot op heden uitgewezen dat de procedure goed werkt en tot gefundeerde oordelen heeft geleid over vaak belangrijke kwesties.²⁰ Het Protocol is medio september 2003 geratificeerd door elf staten, en door vijf andere getekend. Nederland heeft noch het een noch het ander gedaan en zou daarin in de visie van de AIV snel verandering moeten brengen.

De Nederlandse regering heeft een naam hoog te houden waar het gaat om de versterking van het internationale recht. In dat licht beveelt de AIV de regering aan tijdens haar voorzitterschap onderzoek te stimuleren naar de juridische kwaliteit en de effectiviteit van de bestaande toezichthoudende procedures op het terrein van de kerntaken van de Raad van Europa. Te denken valt aan de procedures zoals gehanteerd door het Europese Comité ter Voorkoming van Foltering (CPT) – zie bijvoorbeeld de discussie over de uitbreiding van het aantal dagen dat het Comité van Deskundigen mag besteden aan het bezoeken van staten²¹ –, of aan de rol van het Comité van Deskundigen in het toezicht op de naleving van het ESH en de plaats van het oordeel van het Comité in de uiteindelijke afweging door het Comité van Ministers of er van een schending van het ESH sprake is. Een vergelijkbare vraag laat zich stellen ten aanzien van het Adviescomité inzake Nationale Minderheden dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa ‘bijstaat’ (artikel 26 lid 1 van het Kaderverdrag) bij zijn oordeelsvorming over de vraag of staten het Kaderverdrag schenden.

Zonder vooruit te lopen op een antwoord op de vraag of dergelijke toezichthoudende rollen ‘juridischer’ moeten worden ingevuld, met meer dan alleen een adviserende rol voor de onafhankelijke deskundigen, lijkt het zaak dergelijke procedures met enige regelmaat tegen het licht te houden. Lichtend voorbeeld daarbij is het besluit, genomen bij de (tot nu toe) laatste grote herziening van het EVRM, om het Comité van Ministers zijn rol te ontnemen in de procedure tot vaststelling van schendingen van het EVRM. Nederland kan tijdens zijn voorzitterschap op die gedachtelijn voortgaan door het eerder genoemde onderzoek te stimuleren. Tevens zal Nederland nationale overheden moeten wijzen op hun verantwoordelijkheid om andere lidstaten aan te spreken op schendingen. De instrumenten die er zijn, dienen ook daadwerkelijk te worden gebruikt. Concentratie op kerntaken vereist ook concentratie op kernprocedures. Nederland dient daarbij een leidende rol op zich te nemen en schendende staten duidelijk op hun gedrag aan te spreken. Een actieve rol en standpuntbepalingen in het CM van de Raad van Europa ligt daarbij in de rede. Het gegeven dat de rapporten van het CPT over bijvoorbeeld Tsjetsjenië, ondanks medewerking van de Russische Federatie aan die bezoeken, in het CM geen besluitvorming hebben opgeleverd, dient ernstig te worden betreurd. Het ondergraaft de leidende rol van de Raad van Europa op het terrein van de mensenrechtenbescherming. Daarnaast dient Nederland zich als lid van de Raad van Europa, te committeren aan toezichthoudende procedures waarbij het nog niet is aangesloten, zoals de collectieve klachtenprocedure onder het ESH.

20 Zie opeenvolgende edities van het *Human Rights Information Bulletin* van de Raad van Europa, Straatsburg: Directorate General of Human Rights. Het betreft onder meer een klacht van de *International Commission of Jurists* tegen Portugal (over kinderarbeid) en van het *Syndicat National des Professions du Tourisme* tegen Frankrijk (onder meer over discriminatie inzake toegang tot de arbeidsmarkt voor vertalers).

21 Recentelijk: CM(2003)18, 19 maart 2003, p. 4.

Toezicht op de naleving van verdragen: de Parlementaire Assemblée, het Comité van Ministers, de Europese Commissaris voor de Rechten van de Mens en het secretariaat

Naast de instanties die daartoe in de afzonderlijke verdragen zijn gemachtigd, komt ook aan organen als de Parlementaire Assemblée (PA) en het Comité van Ministers (CM) een toezichthoudende taak toe. De PA is het parlementaire orgaan van de Raad van Europa en speelt vele rollen. Een van de belangrijkste bevoegdheden van de PA is het verkiezen van de Secretaris-Generaal (SG) en diens plaatsvervanger, de Commissaris voor de Rechten van de Mens en de rechters van het EHRM. Zij verschaft de activiteiten van de Raad van Europa voorts een zekere democratische legitimatie, maar is ook de motor achter veel activiteiten van de Raad op het terrein van 'standardsetting' en toezicht. Daarnaast valt onder meer te denken aan de debatten waarin de eisen worden geformuleerd die aan nieuwe lidstaten worden gesteld, alsook aan de follow-up daarvan, en aan de veelvuldige discussies over ontwikkelingen op het terrein van de rechten van de mens en van (personen behorend tot) nationale minderheden (zie bijlage VII voor de lijst van besproken rapporten in 2002/2003). De PA kan daarbij putten uit een reeks van instrumenten: *aanbevelingen*, gericht aan het adres van het CM aangaande zaken die binnen de competentie van regeringen vallen; *resoluties* aangaande zaken waarbij de PA zelf de bevoegdheid tot handelen draagt; *opinions*, over zaken als de toelating van nieuwe leden en ontwerpverdragen; en *orders*, welke doorgaans instructies bevatten aan het adres van een of meer van de comités van de PA. Het bestaansrecht van de PA staat niet ter discussie, maar het is evenzeer duidelijk dat het ook voor de PA noodzakelijk is zich te bezinnen op zijn eigen functioneren en zich te richten op kerntaken. Voorkomen dient te worden dat de leden van de PA de agenda te veel laten bepalen door nationale belangen en persoonlijke hobby's en lobby's en dat het activiteitenpakket van de Raad van Europa daardoor blijft uitdijen ondanks het bestaande 'filtersysteem' van besluitvorming over te nemen actie.²² De discussies die binnen de PA worden gevoerd en de besluiten waartoe deze leiden, zullen steeds moeten bijdragen aan realisering van de hiervoor aangegeven kerntaken. Verder dient het rapport van het Comité der Wijzen, dat in 1998 is verschenen en nog te weinig concrete resultaten heeft opgeleverd, in de visie van de AIV in dit opzicht ook een rol te spelen.²³

Wat betreft het CM werd al gewezen op het feit dat het geen rol meer vervult in de besluitvormingsprocedure inzake schendingen van het EVRM. Sinds 1998 beperkt de rol van het CM zich tot die van toezichthouder op de naleving van de uitspraken van het EHRM door de veroordeelde staat (artikel 46 lid 2 EVRM). De besluitvorming in het CM is echter weinig effectief en efficiënt, vooral door de omvang (aantal lidstaten), de verschillende belangen, het gebrek aan focus en het niveau van presentie.²⁴

22 De besluitvorming verloopt trapsgewijs: voorstel, steun zoeken, bureaubesluitvorming, plenaire besluitvorming en vervolgens veelal besluitvorming CM. Toch zijn op deze wijze bijvoorbeeld de milieuonderwerpen en 'de dierenrechten' op de agenda terechtgekomen.

23 CM(2003)PV1, Addendum: 'Building Europe without dividing lines', par. I, Strasbourg, November 1998.

24 Ter illustratie van dit laatste: Tijdens de 112e bijeenkomst van het Comité van Ministers waren slechts twaalf landen op ministersniveau vertegenwoordigd (hieronder geen EU-landen). Nog eens 16 landen waren op het niveau van staatssecretaris vertegenwoordigd. Nederland was op het niveau van de SG van Buitenlandse Zaken vertegenwoordigd. Overigens is het aanwezigheidspercentage van vakministers bij gespecialiseerde bijeenkomsten aanzienlijk hoger.

Daardoor kan het gebeuren dat evidente schenders van het EVRM lange tijd de dans ontspringen.²⁵ Voor de geloofwaardigheid van de Raad van Europa is dit zeer schadelijk. Het CM zou in die gevallen veel eerder dienen over te gaan tot het nemen van serieuze maatregelen. In dat verband dienen middelen als schorsing of zelfs uitsluiting van lidmaatschap – niet meer gebruikt sinds de jaren zeventig (Griekenland) – niet alleen een theoretische mogelijkheid te blijven, hoezeer zij ook moeten worden beschouwd als ‘laatste redmiddel’ en hoezeer ook andere ondersteunende activiteiten de voorkeur verdienen. Indien de unanimiteitsregel aan krachtige besluitvorming in de weg staat kan worden bezien of in dergelijke gevallen niet dient te worden gekozen voor andersoortige besluitvorming (bijvoorbeeld consensus-minus-one (OVSE)). Uit het vervullen van invloedrijke functies kunnen naast verplichtingen ook kansen worden gecreëerd. Als voorbeeld moge dienen dat in de ‘nieuwe’ lidstaat Moldavië het (nu lopende) voorzitterschap heeft geleid tot het versnellen van herzieningen en aanpassing van wetgeving en een grote aandacht van de pers, publiek en NGO’s voor de activiteiten van de Raad van Europa. Ook voor Nederland, als ‘oude’ lidstaat, kan op dit terrein van het voorzitterschap een goede werking uitgaan. Door het voorzitterschap op een actieve manier in te vullen (en financiële middelen beschikbaar te stellen) kan ook in Nederland een groter bewustzijn ontstaan voor deze unieke organisatie ter bescherming van de rechten van de mens.

De rol van het secretariaat wordt algemeen ervaren als nogal dubbel. Enerzijds is het, samen met de PA, de motor achter veel activiteiten van de Raad van Europa en is zijn rol dynamisch. Anderzijds lijken sommige activiteiten meer te zijn gericht op het instandhouden van de eigen functie dan op het ondersteunen en opkomen voor de lidstaten en heeft het functioneren alle kenmerken van stroperigheid en bureaucratie. Het secretariaat wordt omschreven als een producent van een niet-aflatende stroom. De AIV erkent dat een goed functionerend, goed gefaciliteerd en effectief secretariaat een noodzaak is voor het uitvoeren van alle belangrijke werkzaamheden van de Raad van Europa. Dat de medewerkers van de Raad van Europa daarbij doorlopend worden geconfronteerd met een gebrek aan financiën is evident.²⁶ In de visie van de AIV kunnen evenwel veel van de nu gesignaleerde nadelen van het secretariaat van de Raad van Europa worden ondervangen door een grondige ‘opschudding’ van en herbezinning op het functioneren. Een concentratie op kerntaken kan leiden tot een herbezinning op het takenpakket zoals dat momenteel wordt uitgevoerd. Samenvoeging of opschorting van bepaalde programma’s behoren daarbij niet uit de weg te worden gegaan. Om een dergelijk programma in de toekomst goed te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk het secretariaat kritisch door te lichten en bijvoorbeeld te kijken naar besluitvormingsprocedures en de wijze van budgettoewijzingen. Tevens dient, in lijn met de ontwikkelingen die al zijn ingezet, te worden gestreefd naar een beter, op interne flexibiliteit en louter op kwaliteit gericht, personeelsbeleid.

Interessante mogelijkheden op het vlak van de implementatie van de mensenrechtenstandaarden zijn er, tot slot, voor de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa. De functie van Commissaris werd in 1999 in het leven geroepen en wordt sindsdien vervuld door Alvaro Gil-Robles. De Commissaris heeft een reeks van

25 Men denke bijvoorbeeld aan Italië, Griekenland en Turkije.

26 De financiële situatie is wel als volgt omschreven: ‘Men is bezig met het uitsmeren van een steeds kleinere hoeveelheid boter op een steeds groter stuk brood, tot er aan het laatste geen smaak meer zit en het nergens meer toe dient’.

taken, variërend van het bijdragen aan de mensenrechteneducatie binnen staten, tot het identificeren van tekortkomingen binnen de lidstaten en het rapporteren over eventuele schendingen.²⁷ Vooral de twee laatstgenoemde taken hebben een toezichhoudend karakter. Door, op uitnodiging dan wel op eigen initiatief, lidstaten te bezoeken, kan de Commissaris een beter inzicht verwerven in de (algemene) mensenrechtensituatie in het desbetreffend land of kan hij de specifieke terreinen identificeren waarop verbetering nodig is. De Commissaris rapporteert naar aanleiding van dergelijke bezoeken aan het CM en de PA, zijn aanbevelingen worden in een later stadium openbaar gemaakt. De AIV heeft gesignaleerd dat de rol van de Commissaris sinds het instellen van de functie (nog) niet erg geprofileerd is. De samenwerking met de meest betrokken afdelingen van de Raad van Europa verloopt niet altijd gecoördineerd en de informatieuitwisseling verloopt stroef. Dit is des te meer te betreuren omdat de Raad van Europa als instituut, vooral in nieuw toegetreden landen, op grote interesse kan rekenen. Een functie als die van de Commissaris kan, mits goed ondersteund door het secretariaat, naar het oordeel van de AIV een belangrijke bijdrage leveren aan het totaal van de werkzaamheden van de Raad van Europa (ook op het terrein van executie van arresten van het EHRM, bij het geven van de follow-up aan rapporten, maar mogelijk ook bij het verminderen van het aantal aanhangig gemaakte zaken bij het EHRM). Het is in de visie van de AIV dan ook van belang dat de regering, bijna vier jaar na het instellen van de functie, tijdig een systematische evaluatie van het mandaat en de uitvoering van het mandaat van de Commissaris voor de Rechten van de Mens bevordert en er op toe ziet dat deze evaluatie zonodig leidt tot concrete aanbevelingen over de formuleringen van het mandaat, de wijze van uitvoering, de bewerktuiging en een profielschets voor de nieuw te benoemen functionaris.²⁸

Kerntaken en niet-kerntaken: een nadere verkenning

In het voorafgaande is aangegeven waar de Raad van Europa naar de opvatting van de AIV zijn zwaarste accenten zou moeten leggen. Het gaat daarbij enerzijds om die taken, die onder de huidige omstandigheden het meest centraal dienen te staan in hun uitwerking en toepassing (concentratie op de kerntaken zoals bevordering van de democratie, etc.) en anderzijds, in het perspectief van 'minder maar beter', om een aanscherping van het toezicht op de naleving van hetgeen is overeengekomen. De AIV formuleert daarbij een aantal toetsstenen aan de hand waarvan indicatief kan worden bepaald of toekomstige actie van de Raad gewenst is. De trefwoorden van het kernmandaat en de toetsstenen moeten evenwel niet kritiekloos worden gehanteerd. Op een aantal terreinen hebben de activiteiten van de Raad van Europa een duidelijke toegevoegde waarde, maar is desondanks het verband met het oorspronkelijke mandaat niet eenvoudig zichtbaar. De AIV illustreert dit met een aantal voorbeelden.

Te denken valt allereerst aan een aantal elementen binnen het programma van sociale cohesie (educatie, huisvesting, werkgelegenheid en gezondheidszorg), die zeer functioneel zijn voor de realisering van sociale rechten en die helpen een *'enabling environment'* te creëren en ook een directe verbinding te leggen met de geleidelijke implementatie van het ESH. Deze onderwerpen behoren tot de rechten van de mens en dus tot het kernmandaat van de Raad. Vele activiteiten en programma's op dit terrein worden financieel gesteund door de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa.

27 Res. (99) 50, aangenomen door het Comité van Ministers op 7 mei 1999, artikel 3.

28 De huidige Commissaris is, op grond van artikel 11 van Resolutie (99)50 van 7 mei 1999, benoemd voor een periode van 6 jaar.

Een ander voorbeeld betreft het terrein van gezondheidszorg. De Farmacopeia, de organisatie die zich richt op de kwaliteit van en vereisten die aan medicijnen moeten worden gesteld voordat deze mogen worden verhandeld, is een voorbeeld van een activiteit die veel heeft bijgedragen aan de realisering van het recht op gezondheidszorg. Deze financieel vrijwel zelfvoorzienende organisatie heeft zich, internationaal en Europees gezien, een voorbeeldwerking verworven. De relevantie van het werk van deze organisatie staat voor de AIV dan ook niet ter discussie. Wel zou, in de visie van de AIV, moeten worden overwogen of de activiteiten van Farmacopeia in de toekomst niet organisatorisch los moeten worden gemaakt van de Raad van Europa. Ook op andere terreinen van gezondheidszorg (bijvoorbeeld veiligheid en kwaliteit van bloed) heeft de Raad van Europa zeer belangrijk voorwerk gedaan en de norm gezet, ook voor de EU.²⁹ Toch bevinden dergelijke activiteiten van de Raad zich, volgens gesprekspartners, in een transitieperiode. Het voornemen van betrokken Nederlandse departementen om zich tijdens het voorzitterschap te richten op een bezinning op toekomstige activiteiten op het vlak van gezondheidszorg (onder meer door het organiseren van expertbijeenkomsten) is een goede ontwikkeling en wordt door de AIV dan ook volledig onderschreven.

Wie de lange lijst van, thans 192, verdragen van de Raad van Europa (zie hiervoor bijlage VIII), gevoegd bij het eerder genoemde overzicht van de activiteiten (zie hiervoor bijlage II) bestudeert, constateert onmiddellijk hoe breed het activiteitenpakket van de Raad van Europa intussen is geworden. Op de lijst staan thema's als bescherming tegen terrorisme, de rechten van dieren, dataprotectie en belastingonderwerpen. Zo ook zaken als handel met voorkennis, het gebruik van bepaalde detergenten, handel in verdovende middelen, grensoverschrijdende televisie en bio-ethiek. Daarnaast bevat de lijst een aantal onderwerpen op het terrein van liberalisering van markten, sport, jeugd, milieu, taal, film; onderwerpen ten aanzien waarvan de Europese Unie en de EER inmiddels ook blij hebben gegeven van handelend optreden. Bij een aantal onderwerpen is het verband met de als kerntaken aangeduide activiteiten van de Raad van Europa nauwelijks te leggen of komt het, indien al te leggen, gekunsteld over (bijvoorbeeld op het terrein van doping en een aantal activiteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en milieu). Zonder aan het belang van de onderwerpen als zodanig af te doen of aan de pleitbezorgers daarvan tekort te willen doen, is de AIV van opvatting dat het serieuze aandacht verdient een heroriëntatie op het gehele takenpakket ter hand te nemen; een herbezinning die kan leiden tot een gemotiveerde sanering (met name van conventies die niet levensvatbaar zijn gebleken) en concentratie van taken en activiteiten. De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa heeft in zijn recente rapport over de budgettaire implicaties van de activiteiten van de Raad van Europa eveneens geworfeld met de vraag welke prioriteiten moeten worden gesteld en een aantal suggesties ter zake gedaan. Zo zegt hij dat 'because of the overall budgetary situation, activities relating to bioethics and data protection will have to be significantly reduced in 2004'. Ook stelt hij dat het geld dat vrijkomt via lagere bestedingen in de programma's 'Visions of Europe' en 'Cultural Heritage' ten goede dient te komen aan 'other priority fields, particularly the CPT (Convention on the Prevention of Torture)'. Wat echter ontbreekt is explicitering van de onderliggende filosofie die deze keuzes zou kunnen onderbouwen. De indruk kan daardoor ontstaan dat het gaat om willekeurige en richtingloze prioriteitstellingen.

29 Ook op dit specifieke terrein heeft het geleid tot EU-richtlijnen.

Met de geformuleerde toetsstenen en 'contra-indicaties' in de hand moet het mogelijk zijn te komen tot een geconcentreerd takenpakket voor de Raad van Europa. De overweging dat het in de praktijk niet eenvoudig zal zijn consensus te bereiken over wat precies wel en niet tot de kerntaken behoort, is geen reden om van de exercitie af te zien; het zinvol voortbestaan van de Raad van Europa zal in dat geval steeds luider ter discussie komen te staan en de interesse van sommige lidstaten voor deze organisatie zal duidelijk verminderen.

Wie de concentratie van taken opvat als het 'uitkleden' van de Raad miskent het enorme belang van de Raad en ook het vele goede werk dat thans wordt verzet. Steeds weer echter dient de vraag te worden gesteld hoe kan worden voorkomen dat 'dubbel werk wordt gedaan', waarom in een aantal gevallen internationale actie gewenst zou zijn en wat deze toevoegt aan nationale inspanningen (zie hier een pendant van de discussie over de (partieel) terugtrekkende overheid, maar dan op internationaal niveau, en de parallel met het subsidiariteitsbeginsel). Daarnaast moet de discussie worden gevoerd over de vraag of, mede in het licht van financiële krapte en van de grenzen aan de organisatorische capaciteiten van internationale organisaties, afslanking niet juist kan leiden tot een beter presteren van de Raad van Europa op het vlak van zijn kerntaken. Dat laatste veronderstelt op zijn beurt dat de 'eigenaren' van de Raad van Europa, de lidstaten, weten waar zij naar toe willen en worden gestimuleerd de voor de gemaakte keuzes noodzakelijke middelen beschikbaar te stellen.

Om de hier ontwikkelde gedachten nader uit te werken en te komen tot een (nog) betekenisvoller taakomschrijving van de Raad van Europa voor de komende jaren stelt de AIV voor dat de regering een interdepartementale groep van experts samenstelt die systematisch, aan de hand van de desgewenst aangescherpte en geoperationaliseerde toetsstenen en contra-indicaties, een praktische handleiding opstelt voor wat wel en niet in Straatsburg prioriteit dient te krijgen. Een kritische benadering en een bereidheid niet automatisch uit te gaan van het historische nut van bestaande verworvenheden is een voorwaarde om dit werk tot een goed einde te brengen.

Verbindende rol tussen de Raad van Europa en niet-EU-liden

De AIV is tevens de vraag gesteld of de Raad van Europa bij een groter wordende EU nog een verbindende rol heeft te vervullen. De AIV is van opvatting dat dit nadrukkelijk het geval is. Hij wijst daarbij op het vrijwel pan-Europese karakter van de organisatie, de nog onverminderd belangrijke kerntaken op het terrein van mensenrechten, democratie en sociale cohesie en het daaruit voortkomende belang van de Raad van Europa als breed forum (met grote betrokkenheid van NGO's).³⁰ In het kader van dit advies zal de AIV zich evenwel beperken tot een aantal korte opmerkingen over dit onderwerp. De reden van deze beperking is gelegen in het werkprogramma van de AIV. Zowel in het werkprogramma 2003 als in de voornemens voor 2004 staat het onderwerp 'nieuwe burens en hoe hiermee om te gaan in de toekomstige Europese architectuur' geagendeerd. De AIV zal dan ook in dat verband ingaan op relevante aspecten van deze problematiek. In het kader van het onderhavige advies merkt de AIV slechts op dat veel discussies binnen de Raad van Europa gaan over de gewenste grondslagen van de Europese staten die gezamenlijk de Raad van Europa vormen. Zij zijn niet alleen een reactie op zich voordoende schendingen van de rechten van de mens, maar ook zijn zij

30 Zie hierover in gelijke zin het rapport van de Nederlandse rapporteur van de PA, R. van der Linden, 'Future of the co-operation between European Institutions', Doc. 9483, 5 June 2002 en Resolutie 1290 (2002).

gericht op versterking van de juridische infrastructuur van de desbetreffende staten, onder meer ter voorkoming van (etnische) conflicten. Respect voor de rechten van de mens, met inbegrip van zaken als toegang tot een goede en onafhankelijke rechterlijke macht en een democratische staatsinrichting, is ook van groot belang voor die lidstaten van de Raad van Europa die (vooralsnog) geen lid worden van de EU. In dat opzicht deelt de AIV de opvatting van het Comité van Ministers dat de Raad moet doorgaan met zijn werk op het terrein van de democratie en de 'rule of law' in de lidstaten, niet alleen als doel op zichzelf maar ook als een streven in functie van langdurige stabiliteit. Lidstaten van de Raad, niet behorende tot de EU, hebben niet alleen rekening te houden met de Raad van Europa – in voorkomende gevallen veroordelingen wegens schendingen van de rechten van de mens – maar weten ook dat zij bij de Raad van Europa kunnen aankloppen voor bijstand in het creëren van stabiele, op fundamentele waarden gebaseerde tolerante samenlevingen.³¹ De voorbeelden van de Russische Federatie en Moldavië zijn daarbij illustratief. Uiteraard staat het de lidstaten vrij in het kader van de Raad van Europa nieuwe zaken aan de orde te stellen. Deze zullen echter aan de eerder vermelde criteria en toetsstenen moeten voldoen. Is dat niet het geval, dan zal de Raad moeten afzien van dergelijke nieuwe taken, door welke staat ook ingebracht. Mocht dat ertoe leiden dat de Raad van Europa voor sommige lidstaten minder interessant wordt, dan zij dat zo.

31 Dit geldt overigens mutatis mutandis voor lidstaten van de EU.

IV Samenwerking met andere organisaties

In de visie van de AIV dient binnen de Raad van Europa het accent systematisch en langdurig te liggen op versterking van wat hiervoor is aangemerkt als zijn kernactiviteiten. Voor de overblijvende taken staan grofweg drie mogelijkheden open: het beëindigen c.q. 'uitfaseren' van internationale activiteiten, het overdragen aan een andere organisatie (bv. verkiezingswaarneming), of, op die terreinen die behoren tot de kerntaken, het samenwerken met andere organisaties. In dat opzicht is het goed op hoofdlijnen de bestaande vormen van samenwerking tussen de verschillende Europese organisaties en de Raad van Europa kort de revue te laten passeren, en waar nodig van kritische aantekeningen te voorzien (zie voor overzicht institutionele samenwerking bijlage IX). De AIV heeft in dit advies niet gepoogd de volledige takenpakketten van de besproken organisaties aan een kosten-baten analyse te onderwerpen, maar slechts een poging gedaan een aantal belangrijke terreinen te identificeren, waar mogelijkheden tot verbeterde coördinatie en samenwerking bestaan.

De Raad van Europa en de EU

De Raad van Europa en de EU spelen zowel een eigen rol als een gedeelde rol op het terrein van de bevordering van gemeenschappelijke waarden en normen. Op de terreinen waar de EU zich bezighoudt met de rechten van de mens, is de gedachte achter deze bescherming toch vooral economisch georiënteerd, terwijl de Raad van Europa zich vooral richt op de bescherming van de menselijke waardigheid in brede zin. De samenwerking tussen beide organisaties is vooral gericht op het versterken van de democratie, rechtsstaat en respect voor de rechten van de mens, alsook op de bescherming van (personen behorend tot) nationale minderheden.³² Een verschil bestaat evenwel op het terrein van het lidmaatschap. Zelfs na de uitbreiding tot 25 landen zal de EU niet bij benadering eenzelfde karakter krijgen als de Raad van Europa, terwijl wel tegelijkertijd de invloed van EU-lidstaten (als blok) op de ontwikkelingen binnen de structuren van de Raad van Europa aanzienlijk zal kunnen zijn.³³

Institutioneel bestaan er tussen beide organisaties sinds de opening in 1974 van een verbindingskantoor van de Raad van Europa bij de EEG in Brussel contacten. De samenwerking werd vervolgens eind jaren tachtig versterkt door een groot aantal reguliere overlegstructuren.³⁴ In de loop der jaren zijn vele voorstellen gedaan voor hervormingen en zijn aanbevelingen geformuleerd voor toekomstige werkwijzen en verbeterde samenwerking. Het uitgangspunt daarbij is steeds geweest die landen en doelen te identificeren waar gezamenlijke actie een toegevoegde waarde zou kunnen hebben. Zo werd door middel van financiering door de EU en gebruik van expertise van de Raad van Europa in 2000 een begin gemaakt met een aantal gezamenlijke programma's ter ondersteuning van landen die mogelijk in de toekomst voor toetreding tot de EU in aanmerking komen. Om betrokken te blijven bij de uitvoering van deze programma's

32 Zie 'Joint Declaration', 3 april 2001.

33 Uit in Straatsburg gevoerde gesprekken bleek dat in de huidige situatie niet echt van blokvorming kan worden gesproken. De hoofdoorzaak daarvan werd gelegd bij het gebrek aan overeenstemming bij de huidige EU-partners over het functioneren en de toekomst van de Raad van Europa.

34 Dit zogeheten Quadripartite overleg werd in een politieke verklaring van 5 mei 1989 geformaliseerd.

participeert de EU in vergaderingen van de relevante stuurgroepen van de Raad van Europa. Uit een tussentijdse evaluatie van deze programma's is intussen gebleken dat deze samenwerking voor de Europese Commissie heeft geleid tot zowel een grotere zichtbaarheid van de EU, als een hoge werklast voor de Europese Commissie. Aan dat laatste wordt vooral gewerkt via een verbeterde taakverdeling, communicatie en coördinatie tussen de Raad van Europa en de Europese Commissie, waardoor taken op een meer realistische wijze vorm kunnen krijgen en waarbij meer wordt uitgegaan van beleid dat een aanvulling is op en in synergie is met andere programma's.³⁵ Ook op andere terreinen wordt met zeer wisselend succes samengewerkt, of worden soms parallelle programma's en organisaties in het leven geroepen en ontstaat concurrentie. In dit verband wijst de AIV bijvoorbeeld op voor de burger (en publieke aandacht) belangwekkende activiteiten op het terrein van racismebestrijding (door de ECRI en EUMC) en de vele activiteiten op het terrein van lokale en regionale overheden, maar ook op een breed scala aan activiteiten op andere terreinen en instellingen (zoals taalprogramma's, sociale onderwerpen, cultuur, media en ondersteuning NGO's). Bij al deze activiteiten is het grote verschil tussen de Raad van Europa en de EU de hoeveelheid beschikbare (financiële) middelen. In de context van de door de AIV bepleite heroriëntatie op werkzaamheden van de Raad van Europa, dienen ook deze aspecten in beschouwing te worden genomen. Van een coherent buitenlands beleid mag worden verwacht dat zorgvuldig, maar rationeel, wordt omgegaan met de mensenrechtenactiviteiten in diverse fora. Hier ligt een primaire taak voor de regeringen van de onderscheiden lidstaten. Daarbij is het van belang dat bij de uitvoering van te ondernemen activiteiten tussen betrokken ministeries op nationaal niveau een goede coördinatie blijft plaatsvinden; een coördinatie die in de praktijk helaas niet altijd wordt gegarandeerd.

Daarnaast heeft de EU in de loop der jaren op grond van de verdragen van Maastricht (1992), Amsterdam (1997) en Nice (2001) nieuwe bevoegdheden verworven c.q. is de praktijk verdragsmatig vastgelegd. Hiermee zijn de activiteiten en verantwoordelijkheden van de EU en de Raad van Europa verder naar elkaar toegegroeid. Al sinds decenia is het vaste rechtspraak van het Hof in Luxemburg, dat 'de fundamentele rechten behoren tot de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging het Hof verzekert'. Daarbij laat het Hof zich onder meer leiden en inspireren door de constitutionele tradities van de lidstaten, het Handvest voor de Grondrechten van de EU en de internationale mensenrechteninstrumenten, waaronder in het bijzonder het EVRM.³⁶ De jurisprudentie in kwestie is gecodificeerd in artikel 6 lid 2 van het EU-verdrag. Ook heeft de EU in het Verdrag van Nice (artikel 7) vastgelegd dat bepaalde verdragsrechten van lidstaten die bij voortduring de in artikel 6 lid 1 van het EU-verdrag genoemde beginselen (vrijheid, democratie, respect voor mensenrechten en rechtsstaat) op ernstige wijze schenden, kunnen worden geschorst. Hiermee komen de EU en de Raad van Europa met hun activiteiten vaker op elkaars terrein en is het van groot belang dat de afstemming tussen de rechterlijke instanties in Straatsburg en Luxemburg wordt bewaakt en dat wordt opgetreden bij eventuele serieuze discrepanties.³⁷ In de praktijk blijkt vooral de laatste jaren evenwel al sprake van een intensivering van zowel inhoudelijke als

35 Zie Evaluation of Joint Programmes between the European Commission and the Council of Europe, <http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/tacis/951557>.

36 Zie meer in het bijzonder: Arrest van 29 mei 1997, zaak C-299/95, Kremzow.

37 Dit geldt bijvoorbeeld op het terrein van het recht op gelijke behandeling; een terrein waar de EU traditioneel een hoge prioriteit aan heeft gegeven.

institutionele samenwerking tussen beide Hoven.³⁸ Tot slot vestigt de AIV nog de aandacht op de mogelijke gevolgen van de uitkomsten (en met name de ontwerpgrondwet voor de EU) van de Conventie.³⁹ Als eerder vermeld wordt zowel in EU-verband als binnen de Raad van Europa bezien welke gevolgen nadere besluitvorming op het terrein van de rechten van mens voor beide organisaties heeft.⁴⁰

Samenvattend constateert de AIV dat op een aantal terreinen aan een redelijk intensieve en goede wijze van samenwerking vorm lijkt te zijn gegeven. Op andere terreinen verloopt deze samenwerking veel moeizamer of is zij afwezig. Gezien de grote mate van overlapping in doelstellingen van beleid, lidmaatschap en activiteiten overheerst bij de AIV twijfel of samenwerking als zodanig een oplossing voor de gesignaleerde problemen biedt, in het bijzonder ten aanzien van de werkzaamheden van de Raad van Europa. Dat zowel de Raad van Europa als de EU een rol spelen en zullen blijven spelen op het terrein van de rechten van de mens is voor de AIV evident. De werkelijke uitdaging zit in de wijze waarop die leden die ook niet op afzienbare termijn lid van de EU zullen worden, betrokken (kunnen) blijven bij de rechtsontwikkeling in dezen.

De Raad van Europa en de OVSE

Ook de Raad van Europa en de OVSE hebben, naast verschillen, op een groot aantal terreinen overeenkomsten en raakvlakken.⁴¹ Allereerst betreft dat het lidmaatschap. Dat vertoont een zeer grote mate van overlapping. Inhoudelijk liggen de raakvlakken vooral op het terrein van de bevordering van democratie, de rechten van de mens, de versterking van de rechtsstaat (waaronder verkiezingswaarnemingen) en de bescherming van (personen behorend tot) nationale minderheden. Beide organisaties werken daarbij vanuit hun eigen invalshoek, waarbij de Raad van Europa zich vooral richt op de realisering van de rechtsstaatgedachte en op juridische bescherming van het individu, terwijl de OVSE zich vooral, onder meer via haar vele veldmissies, richt op het verstevigen van de politieke stabiliteit in de regio en het ontwikkelen en versterken van goed bestuur, civiele samenwerking en een multiculturele samenleving.

Gedurende de Koude Oorlog richtte de aandacht binnen de CVSE/OVSE zich, afgezien van haar activiteiten op veiligheidsterrein, in hoofdzaak op menselijke contacten, informatie-uitwisseling en cultuur. Inmiddels echter behoort de veel bredere opvatting dat vrede en veiligheid het best zijn gediend met democratie, 'the rule of law' en de rechten van de mens tot het OVSE-acquis. In de jaren negentig heeft de organisatie dan ook taken op zich genomen op de gebieden van de vreedzame beslechting van geschillen tussen staten, crisismanagement en de wederopbouw na conflicten. De Raad van Europa en de OVSE hebben naast concurrerende belangen, ook een geschiedenis van contacten en samenwerking. Deze samenwerking vindt in concreto vaak plaats tussen de secretariaten van de Raad van Europa en de OVSE. Voor de OVSE betreft dat het

38 Zie hiervoor ook hetgeen over beide Hoven wordt gesteld in: AIV: 'Een Europees Handvest voor Grondrechten?', advies nummer 15, Den Haag, mei 2000.

39 Zie ook: AIV: Brief aan bewindspersonen over resultaat Conventie, Den Haag, AIV/CEI-028/03 van 28 augustus 2003.

40 Zie ook Document SG/Inf(2002)12 van 28 maart 2002.

41 Zie hiervoor ook: AIV, 'Nederland en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003: rol en richting', advies nummer 26, Den Haag, mei 2002.

'Office for Democratic Institutions and Human Rights' (ODIHR), het bureau van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM) en de Vertegenwoordiger voor de Vrijheid van de Media. Ook over veldmissies vindt de laatste jaren vaak, maar met wisselend succes, op formele en informele basis overleg en afstemming plaats om te komen tot uitwisseling van relevante informatie en het voorkomen van dubbel werk. Tevens wordt gezamenlijk opgetreden op het terrein van identificatiemissies en trainingen, alsmede op logistiek gebied. Voorbeelden van samenwerking tussen de Raad van Europa en de OVSE aan het einde van de jaren negentig zijn Bosnië en Herzegovina (voorbereiding op lidmaatschap Raad van Europa) en Kroatië (met name wetgevingsactiviteiten). Ook met ODIHR wordt in verschillende landen samengewerkt in alle fases van programma's (planning, uitvoering en evaluatie). De samenwerking tussen de Raad van Europa en de HCNM heeft bijvoorbeeld vorm gekregen in vele programma's (bijvoorbeeld in Estland en Letland). Daarbij gaat het om een gecoördineerde benadering inzake burgerschap, taalwetgeving en integratie van buitenlanders. Ook de gezamenlijke inspanning gericht op nieuwe taalwetgeving van minderheden in Slowakije (met daarbij een rol voor de Europese Commissie) kan als voorbeeld worden genoemd. Deze samenwerking heeft het mogelijk gemaakt kennis en expertise te bundelen en om de respectieve politieke invloed te combineren. Dit geldt ook voor de samenwerking met de OVSE-vertegenwoordiger van vrijheid van media en bij het ontwerpen van kieswetten.

Op institutioneel terrein is in de loop der jaren een groot aantal (overwegend procedurele) afspraken gemaakt om de samenwerking tussen de Raad van Europa en de OVSE te stroomlijnen en te verbeteren. Dit leidde tot de zogeheten 'Common Catalogue of Co-operation Modalities'.⁴² Deze catalogus beschrijft de belangrijkste overlevormen tussen de organisaties.

De vraag is echter gerechtvaardigd of, ondanks de geleverde inspanningen om op betere en intensievere wijze samen te werken, kan worden gesteld dat de organisaties hun (toch) beperkte middelen inzetten voor de beste doeleinden. Voor zowel de OVSE als (in mindere mate) de Raad van Europa kan worden geconstateerd dat een successieve uitbreiding van activiteiten op elkaar overlappende terreinen heeft plaatsgevonden. Dit is gebeurd op terreinen als verkiezingswaarnemingen of de 'concurrentiestrijd' om toegang tot Tsjetsjenië, maar ook meer in het algemeen op het terrein van de menselijke dimensie. In toenemende mate zijn dergelijke contacten stroef verlopen of laten de organisaties zich tegen elkaar uitspelen.⁴³ Daarnaast komt het ook voor dat beide organisaties eenzelfde terrein claimen als zijnde hun 'monopolie', terwijl in werkelijkheid beide organisaties dezelfde doelen nastreven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de ondersteuning van het instituut van ombudsman in voormalige socialistische staten, waarbij het kan voorkomen dat de ene week de ombudsmannen uit de regio in Warschau bijeenkomen, terwijl dezelfde groep een paar weken later weer in Straatsburg bijeenkomt. Ook zien we dat beide organisaties actief zijn bij het verlenen van ondersteuning voor de hervorming van de wetgeving in diverse landen. Ter illustratie wijst de AIV tot slot nog op een ander voorbeeld: hoewel de OVSE inmiddels een aparte unit

42 Ondertekend op 12 april 2000 door de Secretarissen-Generaal van de Raad van Europa en de OVSE te Wenen.

43 Zie hiervoor The Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 'Alliance for Human Rights and Democracy', Den Haag, 5 juni 1998 en de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen van 14 december 2001 over de relatie tussen de OVSE, de Europese Unie en de Raad van Europa.

heeft voor ondersteuning van politiehervorming in Midden- en Oost-Europa en op dat terrein inmiddels haar sporen heeft verdiend, continueert de Raad van Europa zijn eigen kleine programma inzake 'Police and Human Rights', waarbij dit laatste programma grote moeilijkheden lijkt te hebben voldoende fondsen te werven.

Samenwerking met andere organisaties: enkele conclusies

- De Raad van Europa werkt op tal van terreinen samen met de EU en de OVSE. In het bijzonder in functionele en procedurele zin zijn vele afspraken gemaakt om te komen tot een verbeterde afstemming van activiteiten en de uitwisseling van informatie.
- De relaties tussen de verschillende organisaties worden echter altijd gekenmerkt door dubbele intenties: naast de overtuiging dat in hechte samenwerking en synergie nog winst te behalen valt, bezien vanuit de praktijkproblemen die om een oplossing vragen, zal er ook altijd sprake zijn van concurrentieoverwegingen en de neiging het eigen gebied uit te breiden.
- De wildgroei van gelijksoortige en soms elkaar grotendeels overlappende activiteiten en ingestelde organisatiestructuren tussen de drie organisaties is (te) aanzienlijk. Alle organisaties houden zich bezig met onderwerpen als terrorisme, racisme, doodstraf, minderhedenkwesies (bijvoorbeeld Roma en Sinti), op regio's gerichte activiteiten, verkiezingswaarneming, wet- of regelgevingactiviteiten en bijvoorbeeld het organiseren van seminars over gerelateerde onderwerpen. Op andere terreinen bestaan overlappingen in activiteiten en werkzaamheden tussen de Raad van Europa en één of meer organisaties (bijvoorbeeld met betrekking tot veldmissies, corruptie, georganiseerde misdaad of op medisch of audiovisueel terrein).
- De AIV beveelt aan dat niet automatisch moet worden gezocht naar oplossingen in de sfeer van institutionele samenwerking. Daarmee worden niet alle problemen opgelost, zeker ook niet die van de Raad van Europa. Samenwerking en synergie zijn in de ogen van de AIV dan ook alleen goed organiseerbaar, indien de samenwerkende partners scherp zicht houden op de behartiging van de belangen waarvoor zij in het leven zijn geroepen en indien er wordt gestreefd naar complementariteit.
- De AIV beveelt aan te bezien of niet op een reeks van functionele gebieden samenvoeging en of grondige taakverdeling wenselijk en mogelijk is op zodanige wijze dat uitwisseling van informatie, behoud van expertise en adequaat toezicht gegarandeerd blijven. Een kritische beoordeling van het totaal van werkzaamheden en structuren, ook op die terreinen die naar het oordeel van de AIV behoren tot de kerntaken van de Raad van Europa, is daartoe noodzakelijk. De door de AIV aangegeven criteria en toetsstenen moeten daarbij als algemeen uitgangspunt dienen.

V Conclusies en aanbevelingen

De in de adviesaanvraag aan de orde gestelde vragen over de toegevoegde waarde en over de verbindende rol van de Raad van Europa in het Europa van de toekomst beantwoordt de AIV positief. Deze zullen liggen op het werkterrein, waarop de Raad van Europa van oudsher heeft geëxcelleerd en waarom deze alom wordt gerespecteerd, te weten de handhaving en verdere verwezenlijking van de rechten van de mens, van de 'rule of law' en de democratie. Deze keuze erkent dat er naast de Raad een OVSE is, die na de val van de Muur (goeddeels) is verlost van haar Oost-Westblokkades. Tevens ziet deze keuze onder ogen dat de EU op korte termijn wordt uitgebreid tot 25 leden. Daarmee wordt de overlapping in zowel ledental als relevante inhoudelijke onderwerpen met de Raad van Europa steeds groter. Dat alles brengt de AIV tot de constatering dat het goed zou zijn indien de Raad van Europa zich zou concentreren op bovengenoemde kerntaken. Samenwerking met andere organisaties op het terrein van de kerntaken verdient uiteraard aanbeveling, mits samenwerking geen doel op zich is. De Raad van Europa kan, als pan-Europese organisatie, juist op dat terrein een verbindende rol spelen en fungeren als forum voor discussie en als 'voorportaal' van besluitvorming op vele terreinen. Op andere terreinen moet worden bezien welke organisatie het meest geschikt is om die taken uit te voeren en welke vormen van coördinatie en informatie-uitwisseling daarbij passen. Door op die wijze naar de toekomst te kijken, leveren lidstaten van de Raad van Europa en deze organisatie zelf in de ogen van de AIV de beste bijdrage aan de stabiliteit en juridische kwaliteit van de Europese samenleving.

Kerntaken

De Raad van Europa heeft, sinds zijn start in 1949, een zeer omvangrijk takenpakket ontwikkeld. Veel van deze activiteiten worden naar de waarneming van de AIV op kwalitatief hoog niveau uitgevoerd. Tegelijkertijd echter heeft het pakket een breedte aangenomen, die bedreigend is voor de uitvoering van de kerntaken van de Raad, door de AIV samengevat met: democratiebevordering (ook in begeleidende zin ten opzichte van 'nieuwe' lidstaten), bevordering van de 'rule of law', mensenrechtenbescherming, de bescherming van de rechten van (personen behorend tot) minderheden, behoud en bevordering van culturele waarden en diversiteit en begeleiding van nieuwe democratieën. De bedoelde breedte heeft te maken met de oorspronkelijke doelstellingen die in 1949 aan de Raad ten grondslag zijn gelegd en de invulling die daaraan later is gegeven door Stuurgroepen, de Parlementaire Assemblee, het secretariaat en het Comité van Ministers. Deze actoren zijn lang niet altijd in staat en bereid gebleken de samenhang van het gehele pakket van activiteiten en de aansluiting daarvan bij de kerntaken te bewaken. Daarbij zij aangetekend dat een aantal zaken die in eerste instantie niet tot de kerntaken lijken te behoren, daartoe bij nadere beschouwing soms alsnog kunnen worden gerekend.

Omdat de AIV in het bestek van dit advies uiteraard niet in staat is geweest het gehele scala aan activiteiten van de Raad alsook de wijze waarop daaraan thans invulling wordt gegeven systematisch door te lichten, beveelt hij de regering aan:

- Bij de reeds bestaande activiteiten het accent te leggen op toespitsing en op de handhaving en de effectieve toepassing van de toezichtmechanismen van de Raad van Europa.
- Een interdepartementale groep van experts samen te stellen die systematisch, aan de hand van geoperationaliseerde toetsstenen en contra-indicaties, een praktische handleiding opstelt voor wat wel en niet in Straatsburg prioriteit dient te krijgen.

Deze groep dient zich daarbij te laten leiden door de, desgewenst aangescherpte, criteria die in dit advies worden geopperd: is er een rechtstreeks en onmiddellijk verband tussen de kerntaken en de (voorgenomen) actie, is het besluit daartoe noodzakelijk, is er sprake van een toegevoegde waarde en kan de activiteit ook daadwerkelijk met succes worden uitgevoerd?

- Los van een dergelijke systematische doorlichting van de Raad kan, bij wijze van 'quick scan', reeds worden gekeken naar die verdragen uit de lijst van 192 die door slechts weinig staten zijn geratificeerd en die niet behoren tot de partiële overeenkomsten. Deze verdragen zouden, na zorgvuldige beoordeling, kunnen worden verbannen naar de 'rommelzolder' ('shelving obsolete conventions').

Kerntaken naast niet-kerntaken: 'Wider Europe'

De AIV is er zich zeer wel van bewust dat de Raad door een groot aantal landen (en NGO's) wordt gebruikt als een platform voor discussies over onderwerpen waaraan zij buiten de Raad niet toekomen – bijvoorbeeld omdat zij geen lid zijn van de EU –, terwijl de onderwerpen in kwestie weliswaar een raakvlak hebben met de kerntaken, maar in een aantal gevallen nauwelijks of slechts via een gekunstelde gedachtegang daarmee in verband te brengen zijn. Te denken valt aan thema's als klonen, bio-ethiek, het beteugelen van voetbalrellen, grensoverschrijdende televisie, dopinggebruik in de sport, het gebruik van bepaalde detergents en een aantal activiteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en milieu. Dergelijke thema's kunnen alleen tot de kerntaken van de Raad worden gerekend, indien men van opvatting zou zijn dat 'alles met alles samenhangt', hetgeen ook voor een internationale organisatie als de Raad van Europa een dodelijk adagium is en zou leiden tot een volstrekt onwerkbaar totaalpakket. Bovendien gaat dan het onderscheidende ten opzichte van de EU en organisaties als de OVSE teloor.

Dat gezegd zijnde is de AIV van opvatting dat de staten die dergelijke onderwerpen belangrijk vinden – en waaraan de Raad voor hen mede en soms in belangrijke mate zijn betekenis ontleent! – het platform van de Raad moeten kunnen gebruiken om deze discussies te voeren. Het perspectief moet dan echter steeds zijn dat ofwel het onderwerp wordt behandeld vanuit een typisch Raad-van-Europa-perspectief – denk aan de mogelijkheid om in de eveneens in de Raad van Europa gevoerde discussie over terrorismebestrijding het accent te leggen op de mensenrechtelijke invalshoek en vervolgens andere organisaties die op dat vlak actief zijn (VN, OVSE, EU) met deze invalshoek te confronteren en te 'voeden' – ofwel dat men de kant opgaat van een mogelijke partiële overeenkomst. Dat laatste is een mogelijkheid om duidelijk te maken dat de activiteit in kwestie op zichzelf geen plaats verdient binnen de Raad van de Europa zelf, aangezien zij niet behoort tot de kerntaken, maar dat de Raad toevallig de beste of enige plaats is voor een dergelijk debat.

- De AIV beveelt de regering aan de bredere betekenis die de Raad voor een reeks van landen heeft en die de kerntaken overstijgt, niet te veronachtzamen, en daarvoor het instrument van de partiële overeenkomst spaarzaam in te (laten) zetten.

Raad van Europa en de eigen verantwoordelijkheid van lidstaten

De vele activiteiten die de Raad van Europa ontwikkelt, ontslaan de lidstaten niet van hun verantwoordelijkheid ervoor zorg te dragen dat zij intern hun zaken op orde hebben, of het nu gaat om de kwaliteit van de rechtspraak danwel het beschermen van hun (leden behorend tot) nationale minderheden, om slechts enkele voorbeelden te noemen. De Raad kan de lidstaten daarbij helpen, en doet dat ook veelvuldig, maar kan in laatste instantie niet de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten wegnemen, zowel omdat dat principieel fout is als omdat de Raad van Europa daardoor in grote moeilijk-

heden komt. Een voorbeeld van dat laatste is de overbelasting van het EHRM. De aanvullende rechtsbescherming die het EHRM biedt, zou aanzienlijk minder tijd vergen indien de lidstaten hun wetgeving en rechtspraktijk daadwerkelijk in overeenstemming zouden brengen met de standaarden die binnen de Raad door de lidstaten zelf tot stand zijn gebracht.

- De AIV beveelt de regering aan de eigen verantwoordelijkheid van lidstaten om hun verplichtingen loyaal en eigener beweging na te komen, te blijven ondersteunen. Staten moeten daarop blijvend worden aangesproken. Dat laatste betekent ook het voortdurend oproepen tot ratificatie van, ten minste, de kernverdragen van de Raad, waarbij Nederland tevens het goede voorbeeld moet geven.

Gebruik bestaand instrumentarium

De Raad van Europa heeft in de loop van ca. 55 jaar een aanzienlijke set van implementatie- en toezichtmechanismen opgebouwd. Voordat de regering zich buigt over een mogelijke aanscherping daarvan (zie daarover de volgende aanbeveling), is het zaak het bestaande instrumentarium daadwerkelijk en beter ten nutte te maken dan thans vaak gebeurt. De AIV denkt daarbij aan het statenklachtrecht onder het EVRM en aan de rol van het Comité van Ministers bij het toezicht op de naleving van de uitspraken van het EHRM. Wat betreft het statenklachtrecht stelt de AIV vast dat het door de staten terecht wordt gezien als een zwaar middel, maar ook dat het soms aan de orde kan zijn om de geloofwaardigheid van de Raad te bewaken en kracht bij te zetten. Anders kan in de landen in kwestie al te zeer het beeld ontstaan dat de Raad weliswaar blaft, maar als het erop aankomt toch niet doorbijt. Dat laatste draagt bij aan een zekere verkwanseling van de waarden van de Raad. Hetzelfde geldt indien het Comité van Ministers bij zijn toezicht op de naleving van de uitspraken van het EHRM met twee maten meet of eenvoudigweg in meerderheid 'niet thuis geeft'.

- De AIV beveelt de regering aan het bestaande instrumentarium ten volle in te zetten, waar dat gezien vanuit de kernwaarden en de broodnodige geloofwaardigheid van de Raad, mondiaal alsook voor komende Europese generaties, gewenst is.

Verbetering bestaand instrumentarium

Het bestaande instrumentarium, variërend van een mogelijke gang naar het EHRM in Straatsburg, een landenbezoek door het CPT of een advies door het Adviescomité van het Kaderverdrag inzake Nationale Minderheden, is steeds weer ontwikkeld in een bepaalde tijd, onder een bepaald politiek gesternte en met de wijsheid en praktische problemen van dat moment in het achterhoofd. Anders gezegd: deze mechanismen zijn geen 'rustig bezit', maar moeten met enige regelmaat worden getoetst op hun effectiviteit. Een goed voorbeeld is de (noodgedwongen) hernieuwde revisie van de procedures voor het EHRM voor de Rechten van de Mens. Andere mechanismen die minder aandacht krijgen verdienen echter eveneens een nadere inspectie. Te denken valt daarbij aan de zuiver juridische procedures van de Raad, maar ook aan quasi-juridische zoals die onder het Europees Sociaal Handvest en het Kaderverdrag inzake Nationale Minderheden, en aan politiek en/of diplomatiek getinte procedures, zoals toegepast door de Parlementaire Assemblee, door de Europese Commissaris voor de Rechten van de Mens en het Comité van Ministers. Bij het doorlichten van het bestaande instrumentarium kan overigens ook blijken dat de Raad bepaalde zaken mist om efficiënt te kunnen functioneren. Zo zou naar voren kunnen komen dat in bepaalde gevallen meer presentie ter plaatse nodig is dan thans het geval is, terwijl aansluiting bij de OVSE-missies niet altijd een optie is.

- De AIV beveelt de regering aan, in lijn met een traditie die de Nederlandse regering naar zijn inzicht dient hoog te houden en die tevens spoort met de Nederlandse Grondwet (artikel 90: 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale

rechtsorde'), tijdens het voorzitterschap een studie aan te besteden, waarin het bestaande instrumentarium wordt doorgelicht op zijn belang en effectiviteit.

- Tevens beveelt de AIV de regering aan zelf al stappen te nemen waar dat in het licht van recente discussies over de verschillende toezichtmechanismen mogelijk is. De AIV denkt onder meer aan het voorstel het CPT in de gelegenheid te stellen langere bezoeken te brengen aan landen.

Het EHRM

Terwijl de vorige aanbeveling uitgaat van een middellange-termijnperspectief, moge het vanzelf spreken dat de discussie over herziening van de werkwijze en inrichting van het EHRM vraagt om een Nederlandse standpuntbepaling op de korte termijn. Op dit punt beveelt de AIV aan dat:

- De regering zowel de rechtsvormende als de rechtsbeschermende functie van het EHRM onverminderd van belang en noodzakelijk blijft achten.
- De regering zich bij de discussie actief en stimulerend zal opstellen en zich primair zal laten leiden door argumenten van inhoudelijke aard en efficiëntie en niet door financieel-economische motieven of door politiek gemotiveerde argumenten die tot doel hebben de individuele rechtsbescherming aan te tasten.
- Mede ter ontlasting van het EHRM nadrukkelijk wordt gewerkt aan versterking van de implementatie van het EVRM op nationaal niveau.
- Oplossingen worden gevonden voor de werklust, in het bijzonder door de ca. 90% duidelijk niet-ontvankelijke zaken sneller af te handelen en weg te werken door het instellen van een vijfde Kamer, en door het versterken van de griffie. Het instellen van het vereiste dat een klager 'substantial disadvantage' moet hebben geleden, behoort naar het oordeel van de AIV niet tot de gewenste oplossingen.

Verder herhaalt de AIV hier reeds zijn, in eerdere adviezen, geformuleerde aanbevelingen over toetreding van de EU tot het EVRM. Ook daarbij is het belangrijk dat het EHRM in staat wordt gesteld de zaken die reeds aanhangig zijn en die het EHRM in de toekomst zullen bereiken binnen acceptabele termijnen af te doen. Bovendien lijkt het aanemelijk dat de klachten over (organen van) de EU nieuwe juridische vragen zullen oproepen die het EHRM in Straatsburg veel hoofdbrekens en dus tijd zullen kosten.

De Commissaris voor de Rechten van de Mens en het secretariaat

Een ander instrument dat aandacht vraagt, is dat van de Commissaris voor de Rechten van de Mens. Het is naar de opvatting van de AIV van groot belang dat na de eerste termijn een systematische evaluatie wordt uitgevoerd van het mandaat en de uitvoering van het mandaat. De problemen die de AIV ten aanzien van de Commissaris reeds heeft gesignaleerd, betreffen onder meer de informatie-uitwisseling tussen de Commissaris en het secretariaat, de communicatie tussen de Commissaris en het Comité van Ministers, en de mogelijk veel sterkere rol die de Commissaris zou kunnen spelen bij het toezicht op de naleving van de uitspraken van het EHRM, het (helpen) verminderen van het aantal aanhangig gemaakte zaken bij het EHRM en het geven van de follow-up aan rapporten en uitspraken.

- De AIV beveelt de regering aan tijdig een systematische evaluatie van het mandaat en de uitvoering van het mandaat van de Commissaris voor de Rechten van de Mens te bevorderen en er op toe te zien dat deze evaluatie zonnodig leidt tot concrete aanbevelingen over de formuleringen van het mandaat, de wijze van uitvoering, de bewerktuiging en een profielschets voor de nieuw te benoemen functionaris.

De AIV erkent de dynamische en kwalitatief goede rol van het secretariaat. Tegelijkertijd lijken sommige activiteiten meer te zijn gericht op het instandhouden van de eigen func-

tie dan op het ondersteunen en opkomen voor de lidstaten en heeft het functioneren alle kenmerken van stroperigheid en bureaucratie. De AIV is van oordeel dat veel van de nu gesignaleerde nadelen van het functioneren van het secretariaat van de Raad van Europa kunnen worden tegengegaan door een grondige 'opschudding' van en na herbezinning op het functioneren van het secretariaat.

- De AIV beveelt de regering aan een kritische doorlichting te laten uitvoeren naar de plaats en rol van het secretariaat bij de uitvoering van programma's, besluitvormingsprocedures en de wijze van budgettoewijzingen. De al ingezette activiteiten gericht op een beter, op interne flexibiliteit en louter op kwaliteit gericht, personeelsbeleid verdienen daarenboven krachtige ondersteuning.

Samenwerking met andere internationale (Europese) organisaties

De mandaten van de beschreven organisaties overlappen op tal van terreinen. Op zichzelf is dat begrijpelijk en in de ogen van de AIV ook geen grote reden tot zorg, mits maar scherp zicht wordt gehouden op de behartiging van de belangen waarvoor de organisaties in het leven zijn geroepen en wordt gestreefd naar complementariteit. Wat de AIV wel zorgen baart is het gegeven dat (met name) de 'oude' lidstaten van weinig interesse blijken voor deze nog steeds zeer belangrijke rol en het goed functioneren van de Raad van Europa maar hun aandacht hebben verlegd naar andere fora. De AIV is tegelijkertijd van opvatting dat er nog veel winst te behalen valt waar het gaat om de samenwerking tussen de organisaties bij het realiseren van deze, deels gezamenlijke, doelstellingen. Vele stuwende krachten binnen organisaties – wat betreft de Raad van Europa kan worden gedacht aan het eerder genoemde rijtje van Stuurgroepen, (leden van) de Parlementaire Assemblee, het secretariaat en het Comité van Ministers – hebben nu eenmaal de neiging te denken vanuit hun eigen organisatie en veel minder vanuit het perspectief van de problemen die om een oplossing vragen en die beter gezamenlijk kunnen worden aangepakt. Er zijn overigens reeds tal van voorbeelden te noemen waarbij de samenwerking tussen de verschillende organisaties al vorm heeft gekregen en goed loopt – zie de desbetreffende paragrafen in het advies voor een reeks van voorbeelden – maar de mogelijkheden voor betere afstemming en synergie blijven legio. Bovendien zou de Raad, met de eerder in dit advies geformuleerde inhoudelijke en procedurele criteria in de hand, bereid moeten zijn taken soms aan andere organisaties te laten, dan wel te accepteren dat de regie ter zake beter in handen van een meer gespecialiseerde organisatie kan liggen. De inbreng van de Raad van Europa kan zich dan concentreren op die aspecten waarin de organisatie uitblinkt. De AIV beveelt de regering derhalve aan:

- Als uitgangspunt van de mogelijke overheveling van taken dan wel bij het aangaan van institutionele samenwerking steeds voor ogen te houden dat de relaties tussen de organisaties altijd zullen worden gekenmerkt door dubbele intenties: hechte samenwerking en synergie versus concurrentieoverwegingen en de neiging het eigen gebied uit te breiden. De wildgroei van gelijksoortige en soms grotendeels overlappende activiteiten en ingestelde organisatiestructuren tussen de organisaties moeten kritisch worden bezien en er moet niet automatisch worden gezocht naar oplossingen in de sfeer van institutionele samenwerking. Daarmee worden niet alle problemen opgelost. De samenwerkende partners dienen scherp zicht te houden op de behartiging van de belangen waarvoor zij in het leven zijn geroepen en te streven naar complementariteit. Daarbij is het van belang dat uitwisseling van informatie, behoud van expertise en adequaat toezicht gegarandeerd blijven.
- Bij de noodzakelijke kritische beoordeling van het totaal van werkzaamheden en structuren, ook op die terreinen die naar het oordeel van de AIV behoren tot de kerntaken van de Raad van Europa, de door de AIV geformuleerde criteria en toetsstenen als uitgangspunt te nemen.

Het slijk der aarde

In de Raad van Europa gaat betrekkelijk weinig geld om. Met het huidige budget kunnen de werkzaamheden onmogelijk allemaal worden uitgevoerd. Desondanks is de organisatie op een nulgroei gesteld, en is het niet te verwachten dat regeringen bereid zijn tot additionele financiering, zelfs indien kerntaken van de Raad (zoals het functioneren van het EHRM) in het gedrang komen. Anders dan regeringen echter stelt de AIV de nulgroei ter discussie, voorzover dit voor een efficiënt uitvoeren van de kerntaken noodzakelijk is. Verder mag de operatie 'opschonen Raad van Europa' niet leiden tot de gedachte dat bezuinigingen mogelijk zijn. Integendeel, de vrijkomende gelden zijn naar de inschatting van de AIV buitengewoon hard nodig om het kernmandaat van de Raad uit te voeren op een niveau dat Europees geloofwaardig is en dat mondiaal tot voorbeeld blijft strekken. De Raad van Europa zal bovendien veranderingen moeten doorvoeren, wil hij bij de tijd blijven en een adequaat antwoord bieden op actuele problemen. Ook dat kost geld. In een combinatie van het bewaren van wat thans goed gaat, de bereidheid tot snoeien, het niet-aangaan van verplichtingen die niet tot de kerntaken behoren, en het aanpassen van de organisatie aan verander(en)de inzichten, ligt naar de opvatting van de AIV de sleutel tot een (nog) succesvolle(r) toekomst voor de Raad van Europa!



Minister van Buitenlandse Zaken

Aan de voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken

Mr. F. Korthals Altes

Postbus 20061

2500 EB Den Haag

Den Haag, 7 januari 2003

Zaar geecht Meer Korthals Altes,

Hierbij stuur ik u een adviesaanvraag in het licht van het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Europa van november 2003 tot mei 2004.

Met de oprichting van de Raad van Europa in 1949 is een Europese organisatie in het leven geroepen die zich richt op alle belangrijke vraagstukken van de Europese samenleving, met uitzondering van defensie. Waren aanvankelijk alleen de West-Europese landen lid, thans zijn nagenoeg alle Midden- en Oost-Europese landen lid van deze organisatie.

De Raad van Europa is met name bekend vanwege de activiteiten op het gebied van mensenrechten en de ontwikkeling van de rechtsstaat. Op deze terreinen zijn talrijke conventies en verdragen tot stand gekomen, zoals het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

De Raad van Europa zet zich daarnaast actief in op terreinen als migratie, sociale cohesie en sociale ontwikkeling, minderheden en hun talen, volksgezondheid, onderwijs, cultuur, media, sport, jeugd en milieu. Ook op deze terreinen zijn talrijke verdragen tot stand gekomen. Door een permanente uitwisseling van ervaringen en nieuwe opvattingen tussen deskundigen uit de hoofdsteden vindt een intergouvernementele samenwerking plaats die, vanwege de opgebouwde expertise en het vrijwel pan-Europese karakter van het overleg, op veel terreinen het voorportaal vormt van standpuntontwikkeling binnen de Europese Unie.

Naast de normstelling en de vorming van beleid monitort de Raad van Europa de implementatie van toetredingscriteria door nieuw toegetreden lidstaten en de naleving van het acquis door de oude lidstaten.

De Raad van Europa, de EU en de OVSE zijn deels werkzaam op dezelfde beleidsterreinen, te weten democratie, de rechten van de mens, en goed bestuur. De uitbreiding van de Europese Unie en de EU-discussie over institutionele vraagstukken laten de Raad van Europa dan ook niet onberoerd. Voorkomen moet worden dat met een uitgebreide EU binnen Europa een nieuwe scheidslijn tussen EU-lidstaten en niet EU-lidstaten ontstaat. In het licht van bovengenoemde ontwikkelingen alsook in het licht van het Nederlands voorzitterschap van de Raad van Europa, rijst de volgende vraag.

Wat is de specifieke kracht en toegevoegde waarde van de Raad van Europa ten opzichte van de OVSE en EU?

Een tweede – bredere – vraag in dit verband luidt: heeft de Raad van Europa binnen of buiten de Europese Unie een verbindende rol en/of is er voor de Raad van Europa een nieuwe rol weggelegd voorbij de huidige grenzen van ‘Wider Europe’?

Ik zie uw advies over bovengenoemde vragen met belangstelling tegemoet. Bovendien zou ik het op prijs stellen indien het advies over de eerste vraag binnen een periode van zes maanden beschikbaar zou kunnen zijn opdat het meegenomen kan worden in de voorbereidingen van het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Europa dat in november 2003 van start zal gaan.

Met vriendelijke groet,


mr. J.G. de Hoop Scheffer

Lijst van geraadpleegde personen in Straatsburg

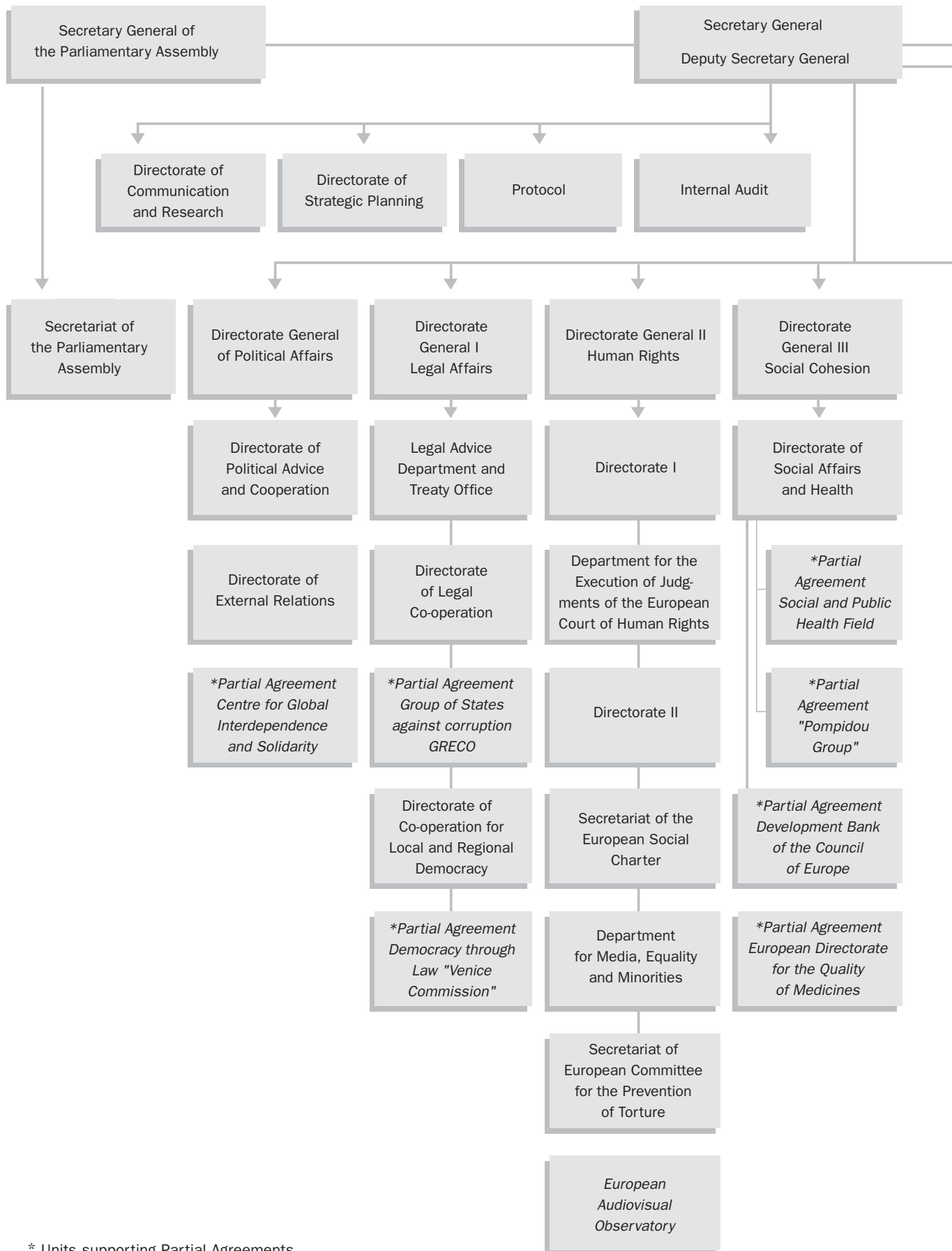
1. De Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Raad van Europa:

- Mr. J. Landman
Permanent Representative of the Netherlands to the Council of Europe
- Mrs. L. van Schaik
Counsellor, Permanent Representation of the Netherlands to Council of Europe
- Mrs. M. Jongman
Second Secretary, Permanent Representation of the Netherlands to Council of Europe

2. Andere Gesprekspartners:

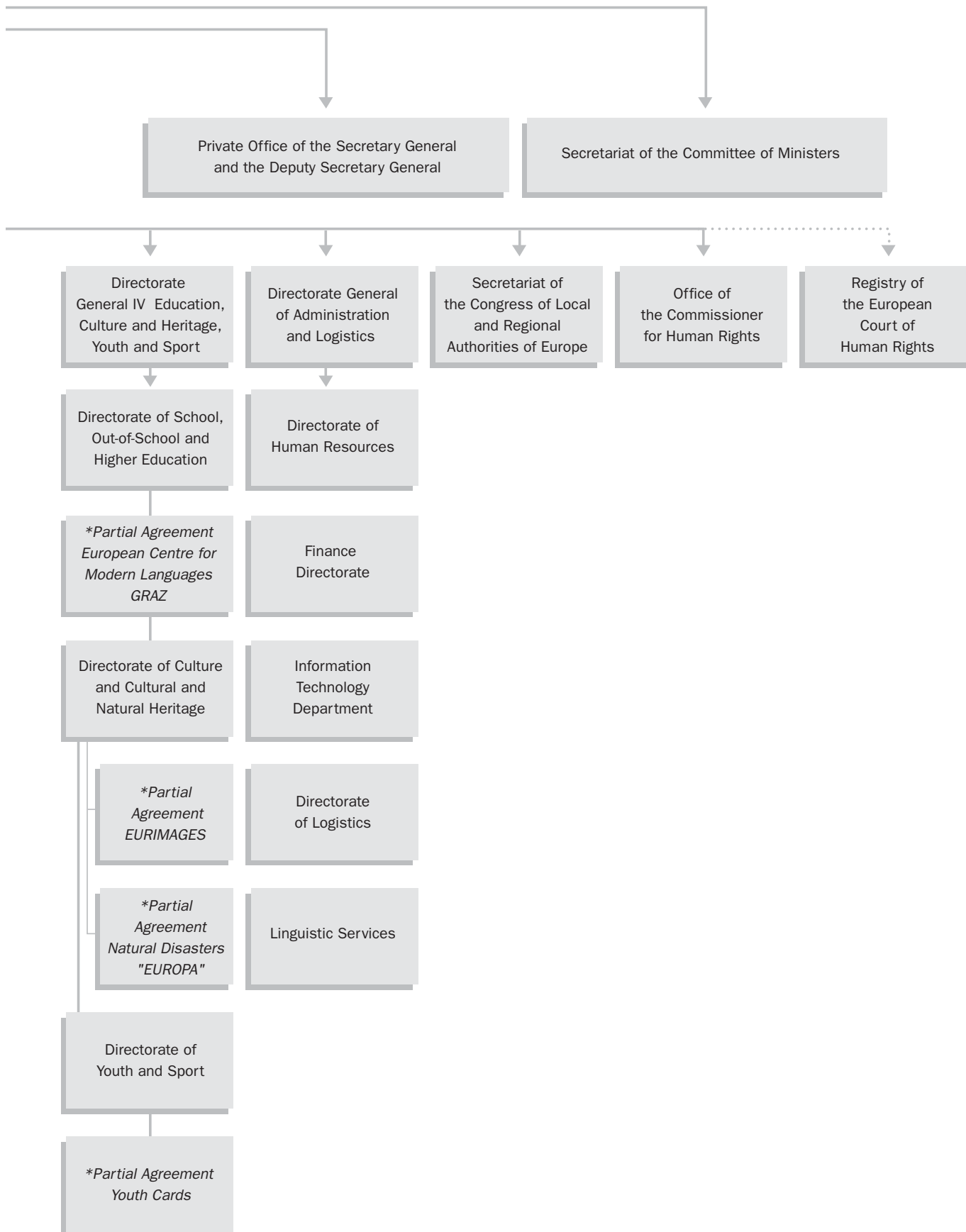
- Mr. T. Aalbu
Ambassador of Norway to the Council of Europe
- Mr. M. Åberg
Ambassador of Sweden to the Council of Europe
- Mr. G. Andrejevs
Ambassador of Latvia to the Council of Europe
- Mrs. A. Artiges
Director of the European Directorate for the Quality of Medicines (EDQM)
- Mr. J.M. Ballester
Director of Culture and Cultural and Natural Heritage
- Mrs. G. Battaini
Director General of the Directorate General III – Social Cohesion
- Mr. P. Blair
Director of Co-operation for Local and Regional Democracy
- Mrs. M. de Boer-Buquicchio
Deputy Secretary General of the Council of Europe
- Mr. G. Buquicchio
Secretary of the Venice Commission
- Mr. T. Cartwright
Directorate of Strategic Planning
- Mr. J.C. De Cordes
Director General of the Directorate General of Political Affairs
- Mr. L.G. Davies
Executive Secretary of the Committee of Ministers
- Mr. C. Ghislain
Ambassador of Belgium to the Council of Europe
- Mr. S. Howarth
Ambassador of the United Kingdom to the Council of Europe
- Mr. P.H. Imbert
Director General of the Council of Europe
- Mr. J. de Jonge
Director of External Relations of the Directorate General of Political Affairs

- Mr. J.C. Joseph
Ambassador of Switzerland to the Council of Europe
- Mr. J. Kleijssen
Director of Private Office of the Secretary General of the Council of Europe
- Mr. R. Lamponi
Director of Legal Co-operation
- Mr. J.L. Laurens
Director of Strategic Planning
- Mr. P. Mahoney
Registrar of the European Court of Human Rights
- Mr. T. Markert
Deputy Secretary of the Venice Commission
- Mr. M. Martins
Director General of the Directorate General of Administration and Logistics
- Mr. G. Mazza
Director of School, Out-of-school and Higher Education
- Mr. A. Orlov
Ambassador of the Russian Federation to the Council of Europe
- Mrs. R. Roginas
Executive Secretary of 'Eurimages'
- Mr. W. Sawicki
Director and Head of the Administration and Finance Department of the Parliamentary Assembly
- Mr. M. Scheuer
Director of Political Advice and Co-operation
- Mr. J. Schokkenbroek
Head of the Human Rights Department of the Council of Europe
- Mr. K. Schumann
Director General of the Directorate General of Political Affairs
- Mr. W. Schwimmer
Secretary General of the Council of Europe
- Mr. Z. Taubner
Ambassador of Hungary to the Council of Europe
- Mrs. W. Thomassen
Judge of the European Court of Human Rights
- Mr. A. Tulbure
Chairman of the Committee of Ministers, Permanent Representative of Moldova
- Mr. G. Walker
Head of Sport Department
- Mr. L. Wildhaber
President of the European Court of Human Rights



* Units supporting Partial Agreements

ORGANISATION CHART OF THE SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF EUROPE



Overzicht reikwijdte gerelateerde activiteiten van de Raad van Europa

Juridische Zaken

Uitvoerend orgaan	Directoraat Algemene en Juridische Zaken (DGI).
Doelstellingen	Het ontwikkelen van democratische instellingen en procedures op nationaal, regionaal en lokaal niveau, en het promoten van respect voor het beginsel van de 'Rule of Law'.
Werkwijze	Intergouvernementele activiteiten o.l.v. het CM met alle lidstaten tezamen en samenwerkingsactiviteiten om de 'Rule of Law' te versterken met een of meer (kandidaat) lidstaten.
Afdelingen DGI en activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een afdeling <u>juridisch advies</u>. ▪ Een <u>verdragen-kantoor</u>. ▪ Een <u>directoraat voor juridische samenwerking</u> → onderwerpen: juridisch kader en de organisatie van een democratische staat, juridische relaties tussen individuen en een Staat, het verbeteren van de onafhankelijkheid en het bereiken van gerechtigheid, wetenschappelijke revolutie en juridische bescherming van de mens, de 'Rule of Law' en bescherming van burgers, stuurgroepen voor juridische samenwerking/misdaadproblemen/bioethics, bijeenkomsten op hoog niveau over o.a. corruptie/nationaliteit/family law. ▪ Een <u>directoraat voor samenwerking voor lokale en regionale democratie</u> onderwerpen: samenwerking over grenzen heen, minderheden en regionale talen, activiteiten voor democratische stabiliteit, lokale democratie en samenwerking over de grenzen in Zuid- en Oost Europa. ▪ De <u>Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie)</u> → het werk bestaat uit: specifieke onderwerpen in het kader van constitutionele hulp aan bepaalde landen, algemene onderwerpen (vergelijkende aanpak) en een centrum voor constitutionele rechtvaardigheid.
Aanvullende informatie	Binnen Juridische Zaken bestaat een Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO)

Sociale Cohesie

Uitvoerend orgaan	Europese Commissie voor Sociale Cohesie (CDCS).
Doelstellingen	Belangrijkste activiteiten op het gebied van: toegang tot sociale rechten, 'Ageing', kinderen en familie/gezinnen, werkgelegenheid, sociale veiligheid en sociale diensten.
Afdelingen en activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Gezondheid en ethiek</u> (uitvoerend orgaan → 'European Health Committee', CDSP): activiteiten: bloedtransfusie, de rol van burgers en patiënten, de ontwikkeling van een gezondheidsbeleid, promotie van gezondheid, orgaantransplantatie, stabiliteitspact, kwetsbare groepen. ▪ <u>Migratie</u> (uitvoerend orgaan → CDMG): activiteiten: integratie van migrantenbevolking en vluchtelingen, de juridische status van migranten, migrantenbewegingen ('flows') en de oorzaken van migratie. ▪ <u>Pompidou-groep</u>: intergouvernementeel orgaan dat zich inzet voor het gevecht tegen drugsmisbruik en 'drugstrafficking'. Opgezet in 1971, geïntegreerd in de RvE sinds 1980. Activiteiten: onderzoek, epidemiologie/preventie, onderwijs en training/behandeling en rehabilitatie/juridische- en strafbaarheidsaspecten.

- Populatie (uitvoerend orgaan → 'European Population Committee', CAHP). Belangrijke thema's in 2001 waren: de karakteristieken van de bevolking van immigranten, demografie en sociale uitsluiting ('exclusion'), demografische consequenties in overgangseconomieën. Verder worden er vele studies verricht met uiteenlopende onderwerpen (bijv. 'trends in mortality and differential mortality', 'Fertility and new types of household and family formation'- 2001).
- Roma/Gypsie-activiteiten (sinds 1993)
- 'European Directorate for the Quality of Medicines' (EDQM)
- Ontwikkelingsbank (CEB), sinds 1956: een multilaterale bank met een sociale stempel.
- 'South-East Europe Strategic Review': De RvE draagt hiermee bij aan het Stabiliteitspact voor Zuid- en Oost Europa. Doel: het onderzoeken van de mogelijkheden voor huidige en toekomstige duurzame ontwikkeling in de regio en het opzetten van een agenda voor het bereiken van duurzame stabiliteit en ontwikkeling.
- HDSE-project: 'Human Dignity and Social Exclusion Project' (opgezet in 1994). Doelstellingen: het analyseren van de status van armoede en sociale 'expulsion' in Europa en het samenstellen van voorstellen voor daden door het behandelen van 5 thema's, te weten: gezondheid, huisvesting, werkgelegenheid, sociale bescherming en onderwijs.
- North-South Centre. Doelstelling: het bemoedigen van samenwerking en solidariteit tussen Noord en Zuid en het verbeteren van onderwijs en informatie over onafhankelijkheid bij de wereldbevolking. Doelgroep: jonge mensen, vooral van Afrikaanse en Mediterrane origine. Werkmethodes: dialoog, deelgenootschap, solidariteit.

Onderwijs, cultuur en erfgoed, jeugd en sport

Cultuur

Het Culturele programma van de RvE bestaat uit de volgende elementen:

- Cultureel beleid → geeft aan nationale overheden steun om: hun culturele beleid te baseren op respect voor de beginselen van identiteit, diversiteit en deelname, de culturele dimensie te integreren in het concept van 'human and sustainable development', en lidstaten te assisteren in de planning en het management van het culturele beleid op basis van een vergelijkende analyse.
- Ondersteuning en ontwikkeling → er bestaan verschillende hulpprogramma's voor bepaalde landen: Archives, MOSAIC (Zuid-Oost Europa), STAGE (Koucausus), Action Plan for Russia en Training van culturele leiders.
- Nieuwe Technologieën → Nieuwe Informatie Technologieën en Boeken en Elektronische Publicatie.
- Cinema → Europese Cinema, de korte film en het Steun Fonds voor de Coproductie van cinematografische werken: Eurimages.
- Tentoonstellingen.
- Andere projecten → Cultuur en 'neighborhoods', Cultuur, Creativiteit en de Jeugd, Interculturele Dialoog en Conflict Preventie.

Erfgoed

Het culturele en natuurlijke erfgoed geeft vorm aan identiteit en helpt om verschillende gemeenschappen te onderscheiden in een klimaat van globalisatie. Het kweekt begrip en is tegelijkertijd een aanwinst voor de ontwikkeling. Het samenwerkingsprogramma van de RvE creëert gemeenschappelijk beleid en standaarden, ontwikkelt transnationale samenwerkingsnetwerken, geeft technische steun aan lidstaten en verhoogt het bewustzijn van de waarden van erfgoed.

Onderwijs	Het samenwerkingsprogramma voor onderwijs omvat de volgende onderwerpen: onderwijs voor democratisch burgerschap en mensenrechten, onderwijs in geschiedenis, intercultureel onderwijs, talen, hoger onderwijs, 'partnership' voor educatieve vernieuwing, trainingprogramma's voor leraren. Er zijn verschillende stuurgroepen om deze onderwerpen te behandelen.
Sport	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De RvE is op twee terreinen actief voor het behoud van integriteit en kracht van sport: (1) het promoten van sport voor iedereen als een manier om de kwaliteit van het leven te verbeteren, sociale integratie te vergemakkelijken en bij te dragen aan sociale cohesie, vooral tussen jonge mensen. (2) het promoten van tolerantie door sport en het verdedigen van sport tegen dreigingen. ▪ Op het gebied van '<u>sport voor allen</u>' zijn de volgende zaken bereikt: democratie door en in sport, fysisch onderwijs, Eurofit: persoonlijke fitness tests, Conferentie van Europese Ministers verantwoordelijk voor sport: 'A clean and healthy sport for the 3rd millenium', het Europese Sport Handvest en een Code voor Sport Ethiek. ▪ Op het gebied van <u>doping</u>: Europack (een informatieve en educatieve gids over sport zonder doping), een lijst van verboden doping agents en doping methoden, samenwerking met het Wereld Anti-Doping Agentschap, het Europese Handvest voor Anti-Doping in sport, aanbevelingen, resoluties en richtlijnen. ▪ Op het gebied van <u>geweld</u>: Sport, tolerantie en 'fair play', de Europese prijs voor Sport Faciliteiten, de Europese Conventie over Geweld van Toeschouwers en Wangedrag, aanbevelingen, resoluties en richtlijnen.
Jeugd	Het Directoraat voor Jeugd en Sport ontwikkeld richtlijnen, programma's en juridische instrumenten voor het creëren van een samenhangend en effectief jeugd-beleid op lokaal, nationaal en Europees niveau. Het geeft financiële en educatieve steun aan internationale jeugdactiviteiten die gericht zijn op het promoten van jeugd-citizenship, jeugd-mobiliteit en de waarde van mensenrechten, democratie en cultureel pluralisme.
Aanvullend informatie	Andere instellingen binnen het Directoraat: een Audiovisueel Observatorium, een Film Database (Lumiere) en een Centrum voor Moderne Talen (Graz).
Dialogo en de Burgerlijke Maatschappij	
'North-South Centre'	Belangrijkste doelstelling: het aanmoedigen van samenwerking en solidariteit tussen Noord en Zuid en het verbeteren van onderwijs en informatie over onafhankelijkheid bij de wereldbevolking. Doelgroep: jonge mensen, vooral van Afrikaanse en Mediterrane origine. Werkmethodes: dialoog, deelgenootschap, solidariteit.
NGO's en de RvE	Sinds 1952 geeft de RvE internationale NGO's de mogelijkheid om een consultatieve status te krijgen. Het huidige aantal NGO's met een dergelijke status bedraagt 370. De RvE nam het initiatief van een dialoog met NGO's om drie redenen, namelijk: om meer te weten over de standpunten en aspiraties van Europese burgers, het verkrijgen van directe vertegenwoordiging voor Europese burgers en om RvE activiteiten bekend te maken. Om een consultatieve status te krijgen moeten de NGO's de doelstellingen van de RvE onderschrijven en bijdragen aan diens werk en de NGO moet internationaal en representatief zijn. NGO's met consultatieve status hebben groepen van specialisten, die de volgende onderwerpen behandelen: het Europees Sociaal Handvest, sociaal beleid,

mensenrechten, onderwijs en cultuur, Noord-Zuid dialoog en solidariteit, burgerlijke maatschappij in een nieuw Europa, 'countryside' en het milieu, gezondheid, 'NGO-towns', gender gelijkheid, extreme armoede en sociale cohesie.

Het CM heeft een permanente structuur voor samenwerking met NGO's ontwikkelt, die bestaat uit een jaarlijkse plenaire conferentie van NGO's (beslist over de hoofdlijnen van actie en bedenkt onderwerpen voor het 'Liaison Committee') en een 'Liaison Committee', welke een band onderhoudt met het Secretariaat van de RvE, toezicht houdt op sectorale NGO-meetings in de verschillende specialistische gebieden en de plenaire conferentie en het jaarlijkse werkprogramma voorbereidt.

Milieu

Terreinen en activiteiten

- Natuur en biologische diversiteit: bescherming van de natuur (Bern Conventie), biodiversiteit, ecologische netwerken en het verhogen van het bewustzijn voor het milieu.
- De Europese Landschap Conventie (presentatie en implementatie).
- CEMAT → 'European Conference of Ministers responsible for Regional Planning'.
- Natuurlijke en technologische risico's/gevaren: Politieke activiteiten, Euro-Mediterraans Netwerk van Gespecialiseerde Centra-programma's. Tevens heeft het CM een intergouvernementele 'Open Partial' overeenkomst opgesteld welke samenwerking op het gebied van grote natuur- en technologische rampen bewerkstelligt.

Overzicht doelstellingen, taken & bevoegdheden en middelen Raad van Europa
(gebaseerd op verdragen en beleidsdocumenten)

Doelstellingen	Taken en bevoegdheden	Middelen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het streven naar grotere eenheid tussen de lidstaten om de vrede, pluriforme democratie en de gerechtigheid te waarborgen, als ook om de economische en sociale vooruitgang te bevorderen. ▪ Het stimuleren van de culturele identiteit en diversiteit van Europa. ▪ Het streven naar oplossingen voor vraagstukken in de Europese samenleving, zoals discriminatie van minderheden, xenofobie en georganiseerde misdaad. ▪ Het bijdragen aan de democratische stabiliteit in Europa door politieke, wetgevende en constitutionele hervormingen te ondersteunen. 	<p>Primair: Gezamenlijke acties op economische, sociale, culturele, wetenschappelijke, juridische en bestuurlijke terreinen. Belangrijkste taak: bevorderen van respect voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.</p> <p>Ondersteuningstaken op het gebied van:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Media en communicatie. ▪ Onderwijs, sport, gezondheidszorg en jongeren. ▪ Milieu en natuurbescherming. ▪ Lokale democratie. ▪ Juridische samenwerking. 	<p>In het kader van de RvE zijn in de loop der jaren meer dan 190 juridisch bindende instrumenten tot stand gekomen. Hieronder vallen o.a. het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Europees Sociaal Handvest, het Kaderverdrag inzake de Bescherming van Nationale Minderheden en het Europees Verdrag tegen Foltering.</p> <p>Als verdere 'instrumenten' kunnen o.a. worden genoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Op politiek gebied: inter-institutionele samenwerking en externe relaties, contact met NGO's en het maatschappelijk middenveld. ▪ Wat betreft juridische zaken en lokale democratie: intergouvernementele samenwerking en bijstand en de Venetië-Commissie. ▪ Op het gebied van mensenrechten (naast bovengenoemde verdragen): media en gelijkheid, het European Audiovisual Observatory. ▪ Op het gebied van sociale cohesie: een directoraat van sociale zaken en gezondheid, de Ontwikkelingsbank (CEB) en een Europees Directoraat voor de kwaliteit van medicijnen (EDQM). ▪ Programma's ter ondersteuning van onderwijs inzake democratisch burgerschap, hoger onderwijs voor een democratische maatschappij, herziening van het Europees Hoger Onderwijs, steun op het gebied van cultureel erfgoed. ▪ Veldmissies in o.a. Tsjetsjenië, (ex-)Joegoslavië en Kosovo, verkiezingswaarneming in vele landen, missies betreffende de veiligheidssector in lidstaten, missies betreffende staatsopvolging en erkenning, etc.

Overzicht doelstellingen & bevoegdheden en middelen van de OVSE

<p>De OVSE is vooral gericht op het voorkomen van conflicten of op het verlenen van bijstand na een conflict, door bij te dragen aan de wederopbouw van democratie en rechtsstaat.</p> <p>De OVSE is tevens een gemeenschap van waarden en normen, waarbij een direct verband bestaat tussen veiligheid en stabiliteit enerzijds en welvaart, democratie en respect voor mensenrechten anderzijds.</p> <p>In de Slotakte van Helsinki van 1975 staan de tien beginselen die aan de organisatie ten grondslag liggen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Soevereine gelijkheid en eerbiediging van de rechten die eigen zijn aan de soevereiniteit. 2. Geen dreiging met en gebruik van geweld. 3. Onschendbaarheid van de grenzen. 4. Territoriale integriteit van de staten. 5. Vreedzame regeling van geschillen. 6. Geen inmenging in binnenlandse aangelegenheden. 7. Eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. 8. Gelijkheid van rechten en zelfbeschikkingsrecht van de volken. 9. Samenwerking tussen de staten. 10. Het te goeder trouw nakomen van verplichtingen krachtens het internationale recht. 	<p>De Slotakte van Helsinki spreekt over 'drie manden', tegenwoordig aangeduid als dimensies:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afspraken op het gebied van veiligheidspolitiek, in het bijzonder gericht op het bevorderen van wederzijds vertrouwen (de veiligheidspolitieke dimensie). ▪ Afspraken gericht op het bevorderen van samenwerking op het gebied van economie, wetenschap, technologie en milieu (de economische en ecologische dimensie). ▪ Afspraken gericht op de bevordering van menselijke contacten en, vooral, op de naleving van de rechten van de mens (de menselijke dimensie). 	<p>De 'toolbox' van de OVSE bestaat uit de volgende (politieke) instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fact-finding en rapporteur missies (korte-termijn bezoeken door experts om feiten vast te stellen en te rapporteren n.a.v. deze feiten). ▪ Missies en andere veldactiviteiten (belangrijkste OVSE-instrument voor langetermijn conflictpreventie, crisismanagement, het oplossen van conflicten en de post-conflict wederopbouw van samenlevingen). ▪ Persoonlijke vertegenwoordigers van de Chairman-in-Office (personen aangewezen om de CiO te assisteren in conflictsituaties). ▪ Ad hoc stuurgroepen (ter ondersteuning van de CiO bij bepaalde taken). ▪ Mechanismen voor een vreedzame oplossing van conflicten (procedures die direct contact tussen aanwezige partijen bij het conflict vergemakkelijken). ▪ Vredesoperaties (mogen worden gebruikt bij conflictsituaties tussen OVSE-lidstaten of waarbij een OVSE-lidstaat partij is).
---	---	--

Overzicht doelstellingen, taken & bevoegdheden en middelen Europese Unie

Doelstellingen	Taken en bevoegdheden	Middelen
<p>De belangrijkste doelstellingen, zoals genoemd in artikel 2 van het EU-Verdrag, zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De versterking van de bescherming van de rechten en belangen van de burgers van de Lidstaten (Europees burgerschap) ▪ Het handhaven en ontwikkelen van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (inclusief handelingen op het gebied van asiel, immigratie en politieke- en justitiële samenwerking) ▪ Het bevorderen van economische en sociale vooruitgang (interne markt; de eenheidsmunt; het creëren van werkgelegenheid; regionale ontwikkeling; milieubescherming). ▪ Het bevestigen van de identiteit van de Unie op het internationale vlak (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)). 	<p>De bevoegdheden van de EG (artikel 3 van het EG-Verdrag) bevatten o.a. het voeren van een gemeenschappelijke handelspolitiek, het creëren van een interne markt, gemeenschappelijk landbouw-, visserij-, milieu- en vervoersbeleid, harmonisatie van nationale wetgevingen, beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van lidstaten, versterking van economische en sociale samenhang, etc.</p> <p>De bevoegdheden met betrekking tot het GBVB zijn inclusief de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid en zijn in Titel V van het EU-Verdrag neergelegd. Titel VI betreft de bevoegdheden van de Unie op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.</p> <p>Aan de bevoegdheden van de EU liggen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit ten grondslag. Het eerstgenoemde ziet erop toe dat op gebieden van gedeelde competentie (waarbij zowel de EG als de lidstaten bevoegd zijn), de EG slechts optreedt indien en voorzover de lidstaten de doelstellingen niet kunnen verwezenlijken (artikel 5 EG-Verdrag). Het tweede beginsel bepaalt dat optreden van de EG (in alle gevallen) niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van het EG-Verdrag te kunnen verwezenlijken.</p>	<p>Om de doelstellingen uit artikel 3 EG-Verdrag te bereiken, staan de volgende middelen ter beschikking: het creëren van een 'interne markt', het reguleren van nationaal beleid en het creëren van een economische en monetaire unie.</p> <p>De middelen om een GBVB tot stand te brengen zijn het bevorderen van systematische samenwerking tussen Lidstaten alsmede de vaststelling van handelingen van de Unie op dat gebied.</p> <p>Wat betreft de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zijn de middelen inclusief de vaststelling van EU-besluiten en kaderbesluiten op dat gebied en het bevorderen van nauwere samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van de Lidstaten.</p>

Lidstaten RvE/OVSE/EU

	Lidstaten RvE	Lidstaten OVSE	Lidstaten EU	Kandidaat lidstaten EU
Albanië	▪	▪		
Andorra	▪	▪		
Armenië	▪	▪		
Azerbajjan	▪	▪		
Belarus	In aanvraag	▪		
België	▪	▪	▪	
Bosnië-Herzegovina	▪	▪		
Bulgarije	▪	▪		▪
Canada	Waarnemerstatus	▪		
Cyprus	▪	▪		▪
Denemarken	▪	▪	▪	
Duitsland	▪	▪	▪	
Estland	▪	▪		▪
Finland	▪	▪	▪	
Frankrijk	▪	▪		
Georgië	▪	▪		
Griekenland	▪	▪	▪	
Heilige Stoel	Waarnemerstatus	▪		
Hongarije	▪	▪		▪
Ierland	▪	▪	▪	
Italië	▪	▪	▪	
Servië/Montenegro	▪	▪		
Kazachstan		▪		
Kirgizstan		▪		
Kroatië	▪	▪		
Letland	▪	▪		▪
Liechtenstein	▪	▪		
Litouwen	▪	▪		▪
Luxemburg	▪	▪	▪	
Macedonië	▪	▪		
Malta	▪	▪		▪

Lidstaten RvE/OVSE/EU

	Lidstaten RvE	Lidstaten OVSE	Lidstaten EU	Kandidaat lidstaten EU
Monaco	In aanvraag	▪		
Nederland	▪	▪	▪	
Noorwegen	▪	▪		
Oekraïne	▪	▪		
Oezbekistan		▪		
Oostenrijk	▪	▪	▪	
Polen	▪	▪		▪
Portugal	▪	▪	▪	
Roemenië	▪	▪		▪
Russische Federatie	▪	▪		
San Marino	▪	▪		
Slovenië	▪	▪		▪
Slowakije	▪	▪		▪
Spanje	▪	▪	▪	
Tadzjikistan		▪		
Tsjechische Rep.	▪	▪		▪
Turkije	▪	▪		▪
Turkmenistan		▪		
Verenigd Koninkrijk	▪	▪	▪	
Verenigde Staten	Waarnemerstatus	▪		
IJsland	▪	▪		
Zweden	▪	▪	▪	
Zwitserland	▪	▪		

Versie september 2003

LIST OF REPORTS DISCUSSED BY THE ASSEMBLY IN 2002/03 - PER COMMITTEES

COMMISSION	TITLE OF THE REPORT
Political Affairs	- Request for CE membership: Bosnia & Herzegovina (Doc. 9287)
	- Situation in Cyprus (Doc. 9302)
	- Conflict in the Chechen Republic (Doc. 9319)
	- Situation in the Middle East (Doc. 9421)
	- Situation in the Middle East (Doc. 9499)
	- Parliamentary scrutiny of international institutions (Doc. 9484)
	- Future of co-operation between European institutions (Doc. 9483)
	- Federal Rep of Yugoslavia's application for membership of the CE (Doc. 9533)
	- Conflict in the Chechen Republic: information report (Doc. 9559)
	- The CE and the new issues involved in building Europe (Doc. 9544)
	- Enlargement of the EU and the Kaliningrad Region (Doc. 9560)
	- Situation in Georgia and the consequences for the stability of the Caucasus region (Doc. 9564)
	- Threat of military action against Iraq (Doc. 9572)
	- Situation in Belarus (Doc. 9543)
	- Contribution of the CE to the Constitution-making process of the EU (Doc. 9666)
	- Iraq (Doc. 9690)
	- Code of good practice in electoral matters (Doc. 9624)
	- Europe and the war in Iraq (Doc. 9768)
	- Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe (Doc. 9824)
	- The CE and the Convention on the Future of Europe (Doc. 9846)
Legal Affairs and Human Rights	- Draft protocol to the European Convention on Human Rights concerning the abolition of the death penalty in all circumstances (Doc. 9316)
	- Implementation of decisions of the European Court of HR (Doc. 9307)
	- Combating terrorism and respect for HR (Doc. 9331)
	- Political prisoners in Azerbaijan (Doc. 9310)
	- Russia's law on religion (Doc. 9393)
	- Protection of minorities in Belgium (Doc. 9395)
	- Legal situation of Roma in Europe (Doc. 9397)
	- Implementation of decisions of the European Court of Human Rights by Turkey (Doc. 9537)

COMMISSION	TITLE OF THE REPORT
------------	---------------------

- | | |
|--------------------------|--|
| Political Affairs | - Risks for the integrity of the Statute of the International Criminal Court (Doc. 9567) |
| | - Protection and Minorities in Belgium (Doc 9536) |
| | - Draft additional Protocol to the Convention on Cybercrime on the criminalisation of acts of a racist or xenophobic nature committed through computer systems (Doc. 9538) |
| | - Draft protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism (Doc. 9649) |
| | - Protection of sign languages in member states of the CE (Doc. 9738) |
| | - The Human Rights situation in the Chechen Republic (Doc. 9732) |
| | - Areas where the ECHR cannot be implemented (Doc. 9730) |
| | - Rights and fundamental freedoms of Greek Cypriots and Maronites living in the northern part of Cyprus (Doc. 9714) |
| | - Preferential treatment of national minorities by the kin-state: the case of the Hungarian law of 19 June 2001 on Hungarians living in neighbouring countries ("Magyars") (Doc. 9744) |
| | - Threats to the International Criminal Court (Doc. 9844) |
| | - Political prisoners in Azerbaijan (Doc. 9826) |
| | - Rights of persons held in the custody of the US in Afghanistan or Guantanamo Bay (Doc. 9817) |

- | | |
|---|---|
| Economic Affairs and Development | - Managing globalisation: the role of the WTO in the world economy (Doc. 9295) |
| | - Air transport and terrorism: how to enhance security? (Doc. 9296) |
| | - Budgets of the CE for the financial year 2003 (Doc. 9386) |
| | - Expenditure of the PACE for the financial year 2003 (Doc. 9387) |
| | - The "New Economy" and Europe (Doc. 9398) |
| | - Contribution of the EBRD to economic development in central and eastern Europe (Doc. 9482) |
| | - The IMF and the WB: challenges ahead (Doc. 9478) |
| | - Ensuring a prosperous future for the Kaliningrad region: the need for European solidarity (Doc. 9524) |
| | - OECD and the World Economy (Doc. 9505) |
| | - Progress on the Stability Pact for South-Eastern Europe: enhancing security and political stability through economic co-operation (Doc. 9638) |
| | - Budgets of the CE for the financial year 2004 (Doc. 9734) |
| | - Expenditure of the PACE for the financial year 2004 (Doc. 9735) |
| | - 50 years of ECMT: transport policies for the Greater Europe (Doc. 9737) |
| | - European and the development of energy resources in the Caspian Sea region (Doc. 9635) |
| | - Contribution of the EBRD to economic development in Central and Eastern Europe (Doc. 9825) |

COMMISSION	TITLE OF THE REPORT
	<ul style="list-style-type: none"> - European air transport policies: crucial choices at a critical time (Doc. 9823)
Social, Health and Family Affairs	<ul style="list-style-type: none"> - Social consequences of and responses to drug misuse in member states (Doc. 9303) - Training of workers in the use of new technologies (Doc. 9402) - Towards concerted efforts for treating and curing spinal cord injury (Doc. 9401) - Campaigning against passive and active smoking: daring to innovate and step up public health protection measures (Doc. 9463) - International abduction of children by one of the parents (Doc. 9476) - Sexual exploitation of children: zero tolerance (Doc. 9535) - Challenges of social policy in our ageing societies (Doc. 9615) - Towards full social inclusion of persons with disabilities (Doc. 9632) - Improving the lot of abandoned children in institutions (Doc. 9692) - Trafficking in organs in Europe (Doc. 9822)
Migration, Refugees and Demography	<ul style="list-style-type: none"> - Expulsion procedures in conformity with HR and enforced with respect for safety and dignity (Doc. 9196) - Right to family life for migrants and refugees (Doc. 9295) - Activities of the ICRC (Doc. 9388) - Situation of refugees and displaced persons in the Federal Republic of Yugoslavia (Doc. 9479) - Situation of refugees and displaced persons in Armenia, Azerbaijan and Georgia (Doc. 9480) - Creation of a charter of intent on clandestine migration (Doc. 9522) - Population displacement in South-Eastern Europe: trends, problems, solutions (Doc. 9519) - The situation of young migrants in Europe (Doc 9645) - Activities of the International Organisation for Migration, 1998 – 2002 (Doc. 9814) - Colonisation by Turkish settlers of the occupied part of Cyprus (Doc. 9799) - The situation of Palestinian refugees (Doc. 9808)
Culture, Science and Education	<ul style="list-style-type: none"> - Scientific communication (Doc. 9300) - Religion and change in central and eastern European countries (Doc. 9399) - European cultural cooperation and the future role of the Assembly (Doc. 9473) - Freedom of expression in the media in Europe (Doc. 9640) - Cultural co-operation between Europe and the south Mediterranean countries (Doc. 9626) - Cultural situation in the south Caucasus (Doc. 9736)

COMMISSION	TITLE OF THE REPORT
Environment, Agriculture, Local Authorities	<ul style="list-style-type: none"> - Forest management in Canada and co-operation with Europe (Doc. 9288) - Fisheries in Europe's semi-land-locked seas (Doc. 9373) - Preservation and management of fish stocks (Doc. 9383) - World summit on sustainable development: ten years after Rio (Doc. 9481) - Reducing environmental risks by destroying chemical weapons (Doc. 9472) - State of the environment of the Baltic Sea (Doc. 9470) - Marine pollution (Doc. 9684) - Globalisation and sustainable development (Doc. 9660) - Follow-up to the World Summit on Sustainable development: a common challenge (Doc. 9659) - Draft revised Convention for the protection of animals during international transport – request by the CM for an opinion (Doc. 9743) - Challenges for a new agricultural policy (Doc. 9636) - Agriculture and enlargement of the European Union (Doc. 9812) - Challenges for Mediterranean agriculture (Doc. 9807) - Environment and human rights (Doc. 9791)
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> - Honouring of obligations and commitments by the Russian Federation (Doc. 9396) - Functioning of democratic institutions in Moldova (Doc. 9418) - Honouring of obligations and commitments by Armenia (Doc. 9542) - Honouring of obligations and commitments by Azerbaijan (Doc. 9545) - Functioning of democratic institutions in Moldova (Doc. 9571) - Progress of the Assembly's monitoring procedure (Doc. 9651)
Equal Opportunities for Women & Men	<ul style="list-style-type: none"> - Campaign against trafficking in women (Doc. 9190) - Image of women in the media (Doc. 9394) - Situation of Maghrebi women (Doc. 9487) - Domestic violence (Doc. 9525) - So-called "honour crimes" (Doc. 9720) - Women and micro-loans (Doc. 9696) - Migration connected with trafficking in women and prostitution (Doc. 9795)
Rules of Procedure and Immunities	<ul style="list-style-type: none"> - Immunities of the Members of the Parliamentary Assembly (Doc. 9718)

Complete list of the Council of Europe's treaties (as of May 2003)

Source: Treaty Office on <http://conventions.coe.int>

ETS No.	Title	Opening for signature	Entry into force
001	Statute of the Council of Europe	05/05/49	03/08/49
002	General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe	02/09/49	10/09/52
005	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	04/11/50	03/09/53
009	Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	20/03/52	18/05/54
010	Protocol to the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe	06/11/52	11/07/56
012	European Interim Agreement on Social Security Schemes Relating to Old Age, Invalidity and Survivors	11/12/53	01/07/54
012A	Protocol to the European Interim Agreement on Social Security Schemes Relating to Old Age, Invalidity and Survivors	11/12/53	01/10/54
013	European Interim Agreement on Social Security other than Schemes for Old Age, Invalidity and Survivors	11/12/53	01/07/54
013A	Protocol to the European Interim Agreement on Social Security other than Schemes for Old Age, Invalidity and Survivors	11/12/53	01/10/54
014	European Convention on Social and Medical Assistance	11/12/53	01/07/54
014A	Protocol to the European Convention on Social and Medical Assistance	11/12/53	01/07/54
015	European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities	11/12/53	20/04/54
016	European Convention relating to the Formalities required for Patent Applications	11/12/53	01/06/55
017	European Convention on the International Classification of Patents for Inventions	19/12/54	01/08/55
018	European Cultural Convention	19/12/54	05/05/55
019	European Convention on Establishment	13/12/55	23/02/65
020	Agreement on the Exchange of War Cripples between Member Countries of the Council of Europe with a view to Medical Treatment	13/12/55	01/01/56
021	European Convention on the Equivalence of Periods of University Study	15/12/56	18/09/57
022	Second Protocol to the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe	15/12/56	15/12/56
023	European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes	29/04/57	30/04/58
024	European Convention on Extradition	13/12/57	18/04/60
025	European Agreement on Regulations governing the Movement of Persons between Member States of the Council of Europe	13/12/57	01/01/58
026	European Agreement on the Exchange of Therapeutic Substances of Human Origin	15/12/58	1/01/59
027	European Agreement concerning Programme Exchanges by means of Television Films	15/12/58	01/07/61
028	Third Protocol to the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe	06/03/59	15/03/63
029	European Convention on Compulsory Insurance against Civil Liability in respect of Motor Vehicles	20/04/59	22/09/69
030	European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters	20/04/59	12/06/62

ETS No.	Title	Opening for signature	Entry into force
031	European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees	20/04/59	04/09/60
032	European Convention on the Academic Recognition of University Qualifications	14/12/59	27/11/61
033	Agreement on the Temporary Importation, free of duty, of Medical, Surgical and Laboratory Equipment for use on free loan in Hospitals and other Medical Institutions for purposes of Diagnosis or Treatment	28/04/60	29/07/60
034	European Agreement on the Protection of Television Broadcasts	22/06/60	01/07/61
035	European Social Charter	18/10/61	26/02/65
036	Fourth Protocol to the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe	16/12/61	16/12/61
037	European Agreement on Travel by Young Persons on Collective Passports between the Member Countries of the Council of Europe	16/12/61	17/01/62
038	European Agreement on Mutual Assistance in the matter of Special Medical Treatments and Climatic Facilities	14/05/62	15/06/62
039	European Agreement on the Exchanges of Blood-Grouping Reagents	14/05/62	14/10/62
040	Agreement between the Member States of the Council of Europe on the issue to Military and Civilian War-Disabled of an International Book of Vouchers for the repair of Prosthetic and Orthopaedic Appliances	17/12/62	27/12/63
041	Convention on the Liability of Hotel-keepers concerning the Property of their Guests	17/12/62	15/02/67
042	Agreement relating to Application of the European Convention on International Commercial Arbitration	17/12/62	25/01/65
043	Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality	06/05/63	28/03/68
044	Protocol No. 2 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, conferring upon the European Court of Human Rights competence to give advisory opinions	06/05/63	21/09/70
045	Protocol No. 3 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending Articles 29, 30 and 34 of the Convention	06/05/63	21/09/70
046	Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto	16/09/63	02/05/68
047	Convention on the Unification of Certain Points of Substantive Law on Patents for Invention	27/11/63	01/08/80
048	European Code of Social Security	16/04/64	17/03/68
048A	Protocol to the European Code of Social Security	16/04/64	17/03/68
049	Protocol to the European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities	03/06/64	04/07/64
050	Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia	22/07/64	08/05/74
051	European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders	30/11/64	22/08/75
052	European Convention on the Punishment of Road Traffic Offences	30/11/64	18/07/72
053	European Agreement for the Prevention of Broadcasts transmitted from Stations outside National Territories	22/01/65	19/10/67
054	Protocol to the European Agreement on the Protection of Television Broadcasts	22/01/65	24/03/65

ETS No.	Title	Opening for signature	Entry into force
055	Protocol No. 5 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending Articles 22 and 40 of the Convention	20/01/66	20/12/71
056	European Convention providing a Uniform Law on Arbitration	20/01/66	
057	European Convention on Establishment of Companies	20/01/66	
058	European Convention on the Adoption of Children	24/04/67	26/04/68
059	European Agreement on the Instruction and Education of Nurses	25/10/67	07/08/69
060	European Convention on Foreign Money Liabilities	11/12/67	
061	European Convention on Consular Functions	11/12/67	
061A	Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees	11/12/67	
061B	Protocol to the European Convention on Consular Functions relating to Consular Functions in respect of Civil Aircraft	11/12/67	
062	European Convention on Information on Foreign Law	07/06/68	17/12/69
063	European Convention on the Abolition of Legalisation of Documents executed by Diplomatic Agents or Consular Officers	07/06/68	14/08/70
064	European Agreement on the Restriction of the Use of certain Detergents in Washing and Cleaning Products	16/09/68	16/02/71
065	European Convention for the Protection of Animals during International Transport	13/12/68	20/02/71
066	European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage	06/05/69	20/11/70
067	European Agreement relating to Persons participating in Proceedings of the European Commission and Court of Human Rights	06/05/69	17/04/71
068	European Agreement on Au Pair Placement	24/11/69	30/05/71
069	European Agreement on continued Payment of Scholarships to students studying abroad	12/12/69	02/10/71
070	European Convention on the International Validity of Criminal Judgments	28/05/70	26/07/74
071	European Convention on the Repatriation of Minors	28/05/70	
072	Convention relating to Stops on Bearer Securities in International Circulation	28/05/70	11/02/79
073	European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters	15/05/72	30/03/78
074	European Convention on State Immunity	16/05/72	11/06/76
074A	Additional Protocol to the European Convention on State Immunity	16/05/72	22/05/85
075	European Convention on the Place of Payment of Money Liabilities	16/05/72	
076	European Convention on the Calculation of Time-Limits	16/05/72	28/04/83
077	Convention on the Establishment of a Scheme of Registration of Wills	16/05/72	20/03/76
078	European Convention on Social Security	14/12/72	01/03/77
078A	Supplementary Agreement for the Application of the European Convention on Social Security	14/12/72	01/03/77
079	European Convention on Civil Liability for Damage caused by Motor Vehicles	14/05/73	
080	Agreement on the Transfer of Corpses	26/10/73	11/11/75
081	Additional Protocol to the Protocol to the European Agreement on the Protection of Television Broadcasts	14/01/74	31/12/74

ETS No.	Title	Opening for signature	Entry into force
082	European Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitation to Crimes against Humanity and War Crimes	25/01/74	27/06/03
083	European Convention on the Social Protection of Farmers	06/05/74	17/06/77
084	European Agreement on the Exchange of Tissue-Typing Reagents	17/09/74	23/04/77
085	European Convention on the Legal Status of Children born out of Wedlock	15/10/75	11/08/78
086	Additional Protocol to the European Convention on Extradition	15/10/75	20/08/79
087	European Convention for the Protection of Animals kept for Farming Purposes	10/03/76	10/09/78
088	European Convention on the International Effects of Deprivation of the Right to Drive a Motor Vehicle	03/06/76	28/04/83
089	Additional Protocol to the European Agreement on the Exchange of Tissue-Typing Reagents	24/06/76	23/04/77
090	European Convention on the Suppression of Terrorism	27/01/77	04/08/78
091	European Convention on Products Liability in regard to Personal Injury and Death	27/01/77	
092	European Agreement on the Transmission of Applications for Legal Aid	27/01/77	28/02/77
093	European Convention on the Legal Status of Migrant Workers	24/11/77	01/05/83
094	European Convention on the Service Abroad of Documents relating to Administrative Matters	24/11/77	01/11/82
095	Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality	24/11/77	08/09/78
096	Additional Protocol to the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality	24/11/77	17/10/83
097	Additional Protocol to the European Convention on Information on Foreign Law	15/03/78	31/08/79
098	Second Additional Protocol to the European Convention on Extradition	17/03/78	05/06/83
099	Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters	17/03/78	12/04/82
100	European Convention on the Obtaining Abroad of Information and Evidence in Administrative Matters	15/03/78	01/01/83
101	European Convention on the Control of the Acquisition and Possession of Firearms by Individuals	28/06/78	01/07/82
102	European Convention for the Protection of Animals for Slaughter	10/05/79	11/06/82
103	Additional Protocol to the European Convention for the Protection of Animals during International Transport	10/05/79	07/11/89
104	Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats	19/09/79	01/06/82
105	European Convention on Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children and on Restoration of Custody of Children	20/05/80	01/09/83
106	European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities	21/05/80	22/12/81
107	European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees	16/10/80	01/12/80
108	Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data	28/01/81	01/10/85

ETS No.	Title	Opening for signature	Entry into force
109	Additional Protocol to the European Agreement on the Exchange of Therapeutic Substances of Human Origin	01/01/83	01/01/85
110	Additional Protocol to the Agreement on the Temporary Importation, free of duty, of Medical, Surgical and Laboratory Equipment for Use on free loan in Hospitals and other Medical Institutions for Purposes of Diagnosis or Treatment	01/01/83	01/01/85
111	Additional Protocol to the European Agreement on the Exchanges of Blood-Grouping Reagents	01/01/83	01/01/85
112	Convention on the Transfer of Sentenced Persons	21/03/83	01/07/85
113	Additional Protocol to the Protocol to the European Agreement on the Protection of Television Broadcasts	21/03/83	01/01/85
114	Protocol No. 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the Abolition of the Death Penalty	28/04/83	01/03/85
115	Protocol amending the European Agreement on the Restriction of the Use of certain Detergents in Washing and Cleaning Products	25/10/83	01/11/84
116	European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes	24/11/83	01/02/88
117	Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	22/11/84	01/11/88
118	Protocol No. 8 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	19/03/85	01/01/90
119	European Convention on Offences relating to Cultural Property	23/06/85	
120	European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches	19/08/85	01/11/85
121	Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe	03/10/85	01/12/87
122	European Charter of Local Self-Government	15/10/85	01/09/88
123	European Convention for the Protection of Vertebrate Animals used for Experimental and other Scientific Purposes	18/03/86	01/01/91
124	European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations	24/04/86	01/01/91
125	European Convention for the Protection of Pet Animals	13/11/87	01/05/92
126	European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	26/11/87	01/02/89
127	Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters	25/01/88	01/04/95
128	Additional Protocol to the European Social Charter	05/05/88	04/09/92
129	Arrangement for the Application of the European Agreement of 17 October 1980 concerning the Provision of Medical Care to Persons during Temporary Residence	26/05/88	
130	Convention on Insider Trading	20/04/89	01/10/91
131	Third Additional Protocol to the Protocol to the European Agreement on the Protection of Television Broadcasts	20/04/89	
132	European Convention on Transfrontier Television	05/05/89	01/05/93
133	Protocol to the Convention on Insider Trading	11/09/89	01/10/91
134	Protocol to the Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia	16/11/89	01/11/92
135	Anti-Doping Convention	16/11/89	01/03/90
136	European Convention on Certain International Aspects of Bankruptcy	05/06/90	
137	Fifth Protocol to the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe	18/06/90	01/11/91

ETS No.	Title	Opening for signature	Entry into force
138	European Convention on the General Equivalence of Periods of University Study	06/11/90	01/01/91
139	European Code of Social Security (Revised)	06/11/90	
140	Protocol No. 9 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	06/11/90	01/10/94
141	Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime	08/11/90	01/09/93
142	Protocol amending the European Social Charter	21/10/91	
143	European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (Revised)	16/01/92	25/05/95
144	Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level	05/02/92	01/05/97
145	Protocol of Amendment to the European Convention for the Protection of Animals kept for Farming Purposes	06/02/92	
146	Protocol No. 10 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	25/03/92	
147	European Convention on Cinematographic Co-Production	02/10/92	01/04/94
148	European Charter for Regional or Minority Languages	05/11/92	01/03/98
149	Second Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality	02/02/93	24/03/95
150	Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment	21/06/93	
151	Protocol No. 1 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	04/11/93	01/03/02
152	Protocol No. 2 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	04/11/93	01/03/02
153	European Convention relating to questions on Copyright Law and Neighbouring Rights in the Framework of Transfrontier Broadcasting by Satellite	11/05/94	
154	Protocol to the European Convention on Social Security	11/05/94	
155	Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby	11/05/94	01/11/98
156	Agreement on illicit traffic by sea, implementing Article 17 of the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances	31/01/95	01/05/00
157	Framework Convention for the Protection of National Minorities	01/02/95	01/02/98
158	Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints	09/11/95	01/07/98
159	Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities	09/11/95	01/12/98
160	European Convention on the Exercise of Children's Rights	25/01/96	01/07/00
161	European Agreement relating to persons participating in proceedings of the European Court of Human Rights	05/03/96	01/01/99
162	Sixth Protocol to the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe	05/03/96	01/11/98
163	European Social Charter (revised)	03/05/96	01/07/99

ETS No.	Title	Opening for signature	Entry into force
164	Convention for the protection of Human Rights and dignity of the human being with regard to the application of biology and medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine	04/04/97	01/12/99
165	Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region	11/04/97	01/02/99
166	European Convention on Nationality	06/11/97	01/03/00
167	Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons	18/12/97	01/06/00
168	Additional Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine, on the Prohibition of Cloning Human Beings	12/01/98	01/03/01
169	Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation	05/05/98	01/02/01
170	Protocol of Amendment to the European Convention for the Protection of Vertebrate Animals used for Experimental and other Scientific Purposes	22/06/98	
171	Protocol amending the European Convention on Transfrontier Television	01/10/98	01/03/02
172	Convention on the Protection of Environment through Criminal Law	04/11/98	
173	Criminal Law Convention on Corruption	27/01/99	01/07/02
174	Civil Law Convention on Corruption	04/11/99	
175	European Convention on the Promotion of a Transnational Long-Term Voluntary Service for Young People	11/05/00	
176	European Landscape Convention	20/10/00	
177	Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	04/11/00	
178	European Convention on the Legal Protection of Services based on, or consisting of, Conditional Access	24/01/01	01/07/03
179	Additional Protocol to the European Agreement on the Transmission of Applications for Legal Aid	04/10/01	01/09/02
180	Convention on Information and Legal Co-operation concerning "Information Society Services"	04/10/01	
181	Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, regarding supervisory authorities and transborder data flows	08/11/01	
182	Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters	08/11/01	
183	European Convention for the protection of the Audiovisual Heritage	08/11/01	
184	Protocol to the European Convention on the protection of the Audiovisual Heritage, on the protection of Television Productions	08/11/01	
185	Convention on Cybercrime	23/11/01	
186	Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin	24/01/02	
187	Protocol No. 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances	03/05/02	01/07/03
188	Additional Protocol to the Anti-Doping Convention	12/09/02	

ETS No.	Title	Opening for signature	Entry into force
189	Additional Protocol to the Convention on cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems	28/01/03	
190	Protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism	15/05/03	
191	Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption	15/05/03	
192	Convention on Contact concerning Children	15/05/03	

Overlegstructuren/Samenwerkingsmechanismen

SAMENWERKING TUSSEN DE RvE EN DE OVSE 'Common Catalogue of Co-operation Modalities'

Consultatief:

- Informele (2+2) bijeenkomsten over onderlinge samenwerking en politieke zaken op hoog niveau: tussen voorzitters en Secretarissen-Generaal van beide organisaties.
- 2+2 bijeenkomsten op het niveau van senior medewerkers.
- Bijeenkomsten van beide Parlementaire Assemblees.
- Gezamenlijke bijeenkomsten om standpunten en ervaringen over de methode van implementatie van verplichtingen en de verscheidene toezichthoudende mechanismen uit te wisselen.
- Ad hoc contacten en consultaties tussen verschillende vertegenwoordigers.
- 'Tripartite' RvE-OVSE-VN-bijeenkomsten op hoog niveau.
- Doelmatige bijeenkomsten van senior medewerkers en experts in het kader van bovengenoemde Tripartite overleg op een ad hoc basis.
- Bijeenkomsten over Electronische Informatie Uitwisseling.

Deelname (representatie):

- Deelname in Top-conferenties, ministeriële bijeenkomsten en Parlementaire Assemblees.
- RvE representatie in het hoofdkwartier van de OVSE in Wenen is gebaseerd op informele regelingen.
- RvE-OVSE 'Liaison Officer' bij het hoofdkwartier van de RvE te Straatsburg.

Samenwerking:

- Samenwerking in het veld.
- Thematische samenwerking op het gebied van democratie, mensenrechten (samenwerking tussen de RvE en het Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) en de Rule of Law, minderheden (samenwerking tussen de RvE en de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM) van de OVSE), de media, economische- en milieu-activiteiten en de Roma en Sinti (hiervoor beschikt de RvE over een speciale commissie van de Assemblee. De ODIHR-coördinator van het Contactpunt voor Roma en Sinti en de Europese Commissie zijn als waarnemers bij deze commissie betrokken).
- Toezichthouden op: het naleven van verplichtingen en verkiezingswaarnemingen.
- Speciale programma's: o.a het Stabiliteitspact voor Zuid-Oost Europa.
- Samenwerking tussen beide Secretariaten.
- Informatie-uitwisseling.

SAMENWERKING TUSSEN DE RvE EN DE EU

Bestaande samenwerkingsmechanismen:

- Reeds in 1974 werd besloten tot het instellen van een verbindingskantoor van de RvE in Brussel bij de (toenmalige) EEG.
- Sinds 5 mei 1989 bestaat regulier halfjaarlijks quadripartite overleg (Presidence EU + voorzitter EC met Presidence RvE en SG van de RvE).
- In november 1996 werd tussen de SG-RvE en de voorzitter van de Europese Commissie afgesproken dat bijeenkomsten en activiteiten van het CM, hun plaatsvervaarders, rapportergroepen en werkgroepen, open staan voor de EC op uitnodiging van de bevoegde RvE-organen.
- Op het terrein van hulpverlening aan nieuwe RvE-lidstaten vindt samenwerking plaats via expertise van de RvE en financiering door de EU tot versteviging van politieke en democratische structuren.
- In 2000 zijn vijf nieuwe 'joint programmes' tussen beide organisaties van start gegaan, ondermeer gericht op de Russische Federatie, Oekraïne en op Europese nationale minderheden. De EU participeert hierbij in vergaderingen van de RvE-stuurgroepen.
- Er is een gezamenlijk programma ter bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (OCTOPUS) en de Europese Commissie is actief lid van 'the European Pharmacopoeia' en 'the European Audiovisual Observatory' (er is nog discussie gaande over toetreding EC tot de Ontwikkelingsbank van de RvE).

Nieuwe en toekomstige samenwerkingsmechanismen:

- De Conventie over de toekomst van Europa (sinds de Europese Raad van Laken, 2001) zal van groot belang zijn voor de samenwerking vanwege de beoogde uitbreiding van de Europese Unie. SG-RvE heeft voorgesteld dat de RvE deel zou moeten nemen aan de nieuwe Conventie om bijdrage te leveren m.b.t. specifieke kwesties.
- Op 3 april 2001 is een 'Joint Declaration' overeengekomen. De organisaties zullen zich n.a.v. deze Declaratie inspannen om de dialoog te intensiveren tot identificatie van prioriteiten voor de samenwerking en gezamenlijke activiteiten m.b.t. landen en doelen.
- Het Secretariaat van de RvE wordt op ad hoc basis uitgenodigd voor vergaderingen van CFSP-werkgroepen van de Europese Raad die zich bezighouden met gezamenlijke belangen.
- Wat samenwerking aangaande kwesties zoals genoemd in Titel 6 van het EU-Verdrag betreft, is er een uitwisseling van ideeën tussen de Troika van het artikel 36 Comité en een RvE delegatie.
- De Europese Commissie zou actief moeten deelnemen in de 'Rapporteur Group on Relations between the Council of Europe and the European Union'.
- Het Committee van Wijze Personen heeft in zijn rapport van november 1998 een voorstel gedaan tot het opstellen van een Framework Agreement tussen beide instellingen.

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CEI	Commissie Europese Integratie
CM	Comité van Ministers
CMR	Commissie Mensenrechten
CPT	Comité ter Preventie van Foltering (Committee on the Prevention of Torture)
CVSE	Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
CVV	Commissie voor Vrede en Veiligheid
ECRI	Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie
EEG	Europese Economische Gemeenschappen
EER	Europese Economische Ruimte
EGKS	Europese Gemeenschappen voor Kolen en Staal
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EUMC	Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HCNM	Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden
IGC	Intergouvernementele Conferentie
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PA	Parlementaire Assemblee
RvE	Raad van Europa
SG	Secretaris Generaal
VN	Verenigde Naties
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 ****
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*

*** Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.