

Inleiding

De Raad van Europa, een intergouvernementele organisatie van 47 landen, houdt zich bezig met normstelling, het toezicht op de naleving van normen en de assistentie bij de uitvoering ervan. Onder de Raad valt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Alle lidstaten van de Raad zijn partij bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). In 2005 besloten staatshoofden en regeringsleiders, dat de Raad zich moest gaan richten op drie kerntaken: mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Zij maakten afspraken over de samenwerking tussen de Raad en de Europese Unie en over die tussen de Raad en de OVSE.

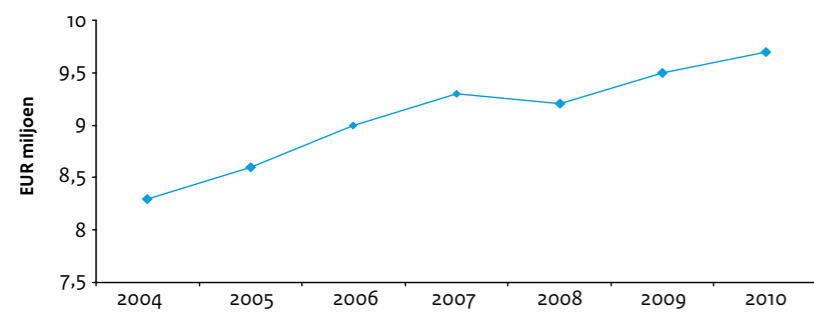
De beleidsdoorlichting bestrijkt de periode van juni 2004 tot juni 2010 en concentreert zich op drie voor het ministerie van Buitenlandse Zaken prioritaire dossiers:

- Vermindering van de werklast van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.
- Verbetering van de samenwerking tussen de Raad en andere Europese organisaties.
- Bescherming van de rechten van vrouwen, kinderen en van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT).

Financiële bijdrage aan de Raad van Europa 2004-2010

De bijdrage van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Raad van Europa steeg van 8,2 miljoen euro in 2004 naar 9,7 miljoen euro in 2010, dat is ongeveer gelijk aan de inflatiecorrectie. De omvang van de bijdrage is gering ten opzichte van het budget voor de bescherming van de mensenrechten en de internationale rechtsorde (133,7 miljoen euro) via andere kanalen.

Bijdragen van BZ aan de RvE; 2004-2010



Bron: Financiële afdeling BZ (FEZ)

Visie op de rol van de Raad van Europa

De Europese Unie, de Raad van Europa en de OVSE hebben een deels overlappend mandaat en lidmaatschap. Dit brengt het risico op dubbel werk met zich mee. De Europese Unie is verreweg het belangrijkste. Zij heeft de meeste financiële middelen en de grootste invloed op de wet- en regelgeving in de lidstaten en de uitvoering daarvan. Sinds de uitbreiding van de Unie en de aanvaarding van het verdrag van Lissabon is haar rol toegenomen. Los daarvan is de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens evenzeer van grote invloed op de wet- en regelgeving en op de rechtspraak in Nederland.

In het beleid van het ministerie ontbreekt een geactualiseerde visie op deze veranderende Europese architectuur en op de verhoudingen tussen de verschillende organisaties. Daarnaast speelt mee, dat - ondanks de keuze voor drie kerntaken - de Raad van Europa in de praktijk ook als pan-Europees platform functioneert voor dialoog met landen die geen lidstaat zijn van de Europese Unie. Het beleid blijft echter vaag over de verhouding tussen de kerntaken en de platformfunctie.

In zijn mensenrechtenstrategie besteedt het ministerie onvoldoende aandacht aan de kerntaken van de Raad. Ook is er weinig politieke betrokkenheid: tegenover de Kamer benadrukte de minister weliswaar het belang van de Raad van Europa, maar sinds het einde van het Nederlands voorzitterschap van die Raad in 2004, heeft hij die niet meer bezocht. De staatssecretaris voor Europese Zaken en de minister van Justitie deden dat overigens wel. Op het ministerie zijn de Raad van Europa, de Europese Unie en de OVSE elk bij een andere directie ondergebracht. Het ontbreekt soms aan afstemming tussen deze directies. Op het ministerie is er beperkte capaciteit beschikbaar voor de Nederlandse inzet binnen

de Raad. Daardoor blijven instructies voor de inzet vaak nogal algemeen. Niettemin bestaat binnen de Raad van Europa en bij andere lidstaten waardering voor de kwaliteit van het Nederlandse werk.

Werklast Europees Hof stijgt minder

Het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Veiligheid en Justitie hebben, vaak meer dan andere lidstaten van de Raad van Europa, initiatieven ontplooid om de werkdruk van het Hof te verminderen. Zo heeft Nederland voorstellen gedaan en haar diplomatieke netwerk ingezet om minder zaken naar het Hof te laten stromen en procedures te vereenvoudigen, zodat het sneller kan werken. Nederland deed dat onder meer door actief aan te dringen op de tenuitvoerlegging van arresten. Ook stelde Nederland geld beschikbaar voor projecten die de rechtsstaat in andere lidstaten van de Raad bevorderen. Vooralsnog is de werkdruk niet verminderd, maar wel is de stijging ervan afgeremd.

Raad van Europa en Europese Unie

Nederland heeft bijgedragen aan afspraken omtrent het gebruik door de Europese Unie van de expertise van de Raad op het gebied van haar kerntaken. Ook vertonen het mandaat van het grondrechtenbureau van de Europese Unie en dat van de Raad mede door toedoen van Nederland geen overlap. In 2007 sloten de Raad van Europa en de Europese Unie een *Memorandum of Understanding (MoU)*, waarvan de kern is dat de Europese Unie de Raad consulteert bij nieuwe regelgeving die ook op het werkkterrein van de Raad ligt. Maar dit MoU blijft vaag over de praktische uitwerking. Er zijn sindsdien voorbeelden van goede samenwerking tussen de Raad en de Europese Unie, maar ook van een gebrek aan tijdige consultatie.

Raad van Europa en OVSE

Ondanks Nederlandse inspanningen, verloopt de samenwerking tussen de Raad en de OVSE minder goed. Het zijn heel verschillende organisaties met deels hetzelfde werkkterrein en een overlappend lidmaatschap. Maar van de OVSE zijn naast Europese landen ook de VS, Canada en Centraal Aziatische landen lid. Bij de Raad wordt vaak levendig gedebatteerd, bij de OVSE brengen lidstaten vooral hun standpunten naar voren. Doordat niet alle OVSE lidstaten ook lid van de Raad zijn, willen enkele OVSE-landen dat de samenwerking tussen beide iedere keer op ad hoc basis wordt bepaald. Dit belemmert een structurele en duurzame samenwerking.

De Raad van Europa en de rechten van vrouwen en kinderen

In de periode van de beleidsdoorlichting is het ‘Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik’ aanvaard en is er onderhandeld over een ‘Verdrag inzake de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld’. De tekst van dit laatste verdrag is in mei 2011 aanvaard. Het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineerde de opstelling van de instructies voor de onderhandelingen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft onderhandeld over de tekst van beide verdragen. Dat gebeurde professioneel en constructief. De teksten corresponderen in grote lijnen met de Nederlandse inzet. De rol van de Raad vormt in deze een wezenlijke aanvulling op die van de Verenigde Naties en verdient daarom meer aandacht in de mensenrechtenstrategie.

Inzet voor lesbiennes, homo’s, biseksuelen en transgenders (LHBT)

Dit dossier vormt een niche binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid en de Raad van Europa is belangrijk voor de uitvoering ervan. Structurele aandacht voor dit dossier blijft echter een zorg. In de periode van de beleidsdoorlichting is onderhandeld over een aanbeveling (*soft law*) betreffende de rechten van LHBT. De ministeries van Buitenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) namen deel aan de onderhandelingen. Toen die op politiek niveau kwamen heeft Nederland prominent en constructief meegedaan. De mede door Nederlandse inbreng opgestelde aanbeveling is bij algemene stemmen aanvaard. Door het detacheren van een LHBT-deskundige op het bureau van de mensenrechtencommissaris krijgt het LHBT-dossier meer aandacht binnen de Raad, maar het is er nog niet, zoals beoogd was, structureel verankerd. Er bestaat geen specifiek monitoring mechanisme voor de bescherming van de rechten van LHBT. Nederland heeft schendingen van de mensenrechten van LHBT overigens ook op andere wijze aan de orde gesteld.