

Vergaderjaar 2022–2023

36 259

Staat van de Europese Unie 2023

J

BRIEF VAN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2023

De vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken heeft mij verzocht om een brief inzake de kabinetsinzet t.a.v. de Top van regeringsleiders en staatshoofden van de Raad van Europa (RvE) van 16–17 mei a.s. in Reykjavik.

Met deze brief voldoe ik graag aan dit verzoek.

Aanleiding voor de Top

In mei 2023 is het precies 75 jaar geleden dat staatshoofden en regeringsleiders van de Europese landen in het Vredespaleis in Den Haag bijeen kwamen om een basis te leggen voor een welvarend en vreedzaam Europa. Een jaar later is de RvE opgericht.

Op 24 februari 2022 is de Europese waardengemeenschap waaraan we decennialang hebben gewerkt, en waarin ook de RvE een centrale rol speelt, met voeten getreden door de Russische agressie tegen Oekraïne. Deze agressie gaat in tegen alles waar de RvE voor staat: een Europese gemeenschap van waarden, gestoeld op mensenrechten, democratie en rechtsstaat. De geloofwaardigheid van de RvE bleef overeind door het kordaat eensgezind handelen van zowel de parlementaire assemblee (PACE) als het Comité van Ministers (CM), dat resulteerde in de beëindiging van het Russische lidmaatschap op 16 maart 2022.

Naast deze grove en flagrante schendingen door Rusland op het Europese continent, vraagt ook de toenemende erosie van de democratische rechtsstaat en mensenrechten, die plaatsvindt in verschillende lidstaten van de RvE, om versterkte aandacht. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen, is het belang van bescherming en herbevestiging van de basiswaarden van de RvE binnen het Europese multilaterale bestel momenteel groot. Derhalve heeft het CM op 7 november jl. ingestemd met de organisatie van de vierde Top sinds het bestaan van de RvE. Nederland heeft in aanloop naar deze beslissing een positieve grond-

houding aangenomen, zoals toegezegd door de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal d.d. 8 maart 2016 (34 166; T02273). Namens Nederland is de Minister-President voornemens deel te nemen aan deze Top.

Steun voor Oekraïne

De gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne en de noodzaak van *accountability* zullen hoog op de agenda staan in Reykjavik. Nederland steunt Oekraïne zolang het nodig is in de strijd tegen de Russische agressie. Dit is een strijd vóór mensenrechten, democratie en rechtsstaat op het gehele Europese continent. De RvE zal op de korte en (middel)lange termijn een belangrijke rol blijven spelen in de bescherming en versterking van deze waarden in Oekraïne.

Nederland – met Den Haag als internationale hoofdstad van vrede en recht – hecht in het bijzonder grote waarde aan ondersteuning van Oekraïne op het gebied van *accountability*. Het kabinet steunt in dit kader een eventuele rol van de RvE bij het tegengaan van straffeloosheid en de veroordeling van daders van het misdrijf agressie, daar waar de organisatie een meerwaarde kan bieden. Deze meerwaarde zal vooral ondersteunend van aard zijn, omdat de RvE niet zelf strafrechtelijke vervolging kan instellen. De RvE ambieert wel een centrale rol bij de oprichting en het functioneren van het schaderegister, waarvoor Nederland zich heeft aangeboden als gastland. Het kabinet staat hier, gezien de expertise en ervaring van de RvE, positief tegenover. Een besluit hierover kan uiteraard alleen met instemming van Oekraïne worden genomen.

Nederland heeft op 16 januari 2023 aangekondigd samen met Duitsland, en in samenspraak met Oekraïne, een initiatief te lanceren m.b.t. het tegengaan van kinderontvoeringen. De Nederlandse inzet richt zich onder meer op het agenderen van het onderwerp in multilaterale instellingen, meer onafhankelijke data verzamelen en het sanctioneren van personen betrokken bij kinderontvoering en *accountability*. Nederland heeft het IJslands voorzitterschap verzocht om in aanloop naar de Top de inzet en activiteiten van de RvE ter ondersteuning van Oekraïne t.a.v. de kinderontvoeringen nauw af te stemmen met initiatieven van andere landen en organisaties, waaronder de EU, VN en OVSE. De RvE-Top kan worden benut om de toegevoegde waarde, ervaring en expertise van de RvE, complementair aan lopende initiatieven, voor het voetlicht te brengen.

Versterking mensenrechten, democratie en rechtsstaat

Tegen de achtergrond van de erosie van onze basiswaarden, evenals een afnemende ruimte voor het maatschappelijk middenveld, en vergroting van de sociaal-maatschappelijke kloof, focust de kabinetsinzet voor de Top zich op versterking van mensenrechten, democratie en rechtsstaat door RvE-lidstaten, evenals versterking van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de RvE als organisatie.

Bijzondere aandacht heeft het kabinet voor de regressieve druk op gendergelijkheid, seksuele reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), gelijke rechten van vrouwen en toenemend gender gerelateerd geweld. Het verdrag van Istanboel van de RvE blijft tot op de dag van vandaag het meest verstrekkende internationale rechtsinstrument om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden, slachtoffers te beschermen en daders voor de rechter te brengen. Het verdrag staat open voor universele ratificatie. Versterking en bevordering van dit verdrag is een prioriteit van het kabinet, specifiek ook in het kader van de Top. Nederland roept op het hoogste politieke niveau alle lidstaten van de RvE

op om het verdrag van Istanboel te ratificeren. In lijn met het Feministisch Buitenlandbeleid zet Nederland in op versterking en bevordering van gender mainstreaming. Tevens maakt Nederland zich hard voor het vergroten van politieke en financiële steun aan vrouwenrechtenorganisaties en het tegengaan van disinformatie verspreid door anti-gender bewegingen.

Ook de positie en gelijke rechten van lhbtqi+-personen staan in toenemende mate onder druk. Het kabinet maakt zich in dat kader hard voor versterking van gelijke rechten voor lhbtqi+-personen binnen het RvE-instrumentarium, met name middels institutionele verankering aan de basis, door financiële versterking van de «SOGI-unit» binnen het RvE-secretariaat en uitbreiding van personele capaciteit. Tevens besteedt het kabinet in het kader van de Top aandacht aan verdere ontwikkeling van het *European IDAHOT+ Forum* als hét Europese platform voor uitwisseling van *good practices* op het gebied van lhbtqi+ emancipatiebeleid.

Daarnaast maakt het kabinet zich sterk voor de bevordering van media-vrijheid en de bescherming van journalisten. Mediavrijheid staat in Europa onder toenemende druk, terwijl de vrije journalistiek juist een hoeksteen vormt van een functionerende democratische rechtsstaat. De kabinetsinzet in het kader van de Top richt zich met name op versterking en promotie van het «Platform voor de Veiligheid van Journalisten» van de RvE.

De RvE heeft tevens een belangrijke rol te spelen op het snijvlak van toekomstige uitdagingen en bescherming van mensenrechten. In dit kader is het van belang dat enerzijds de fundamentele rechten beschermd zijn en anderzijds een helder juridisch kader wordt gecreëerd voor verplichtingen voor overheden en andere actoren. Het kabinet is van mening dat de RvE een belangrijke rol kan spelen in een mensenrechtenconforme en rechtstatelijke wijze van het bestrijden van georganiseerde criminaliteit. Georganiseerde en ondermijnende criminaliteit holt de rechtsstaat steeds verder uit. In de strijd tegen deze vorm van criminaliteit is het van groot belang dat staten voldoende instrumenten hebben om de samenleving veilig te maken en te houden, en tegelijkertijd weet hebben van de grenzen van diezelfde rechtsstaat en die niet overschrijden.

Herbevestiging van de basiswaarden en een versteviging van het engagement van lidstaten behelst bovendien versterking van de primaire instrumenten en mechanismen van de RvE. Het kabinet hecht grote waarde aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het EHRM en het toezichtmechanisme, welke gezamenlijk worden beschouwd als het meest effectieve mensenrechtenstelsel ter wereld. Cruciaal element van de effectiviteit hiervan is de naleving van de EHRM-uitspraken. Gebrekkige of niet-naleving van uitspraken van het EHRM ondermijnen de effectiviteit en geloofwaardigheid van het gehele EVRM-systeem. Het overgrote deel van de uitspraken wordt door lidstaten geïmplementeerd, maar het aantal zaken onder verscherpt toezicht en met vertraging in de uitvoering blijft stijgen. Het *Department for the Execution of Judgments* (DEJ) van het secretariaat van de RvE speelt een belangrijke rol in de bevordering van de tenuitvoerlegging van de uitspraken door het ondersteunen van het CM in zijn toezichhoudende taak op de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken. Het kabinet zet zich in voor vergroting van de capaciteit van het DEJ. Naast vrijwillige, additionele bijdragen door Nederland, zet het kabinet tevens in op vergroting van het budget uit centrale middelen. Verder zet het kabinet zich in voor voldoende financiële steun voor het EHRM voor afhandeling van zaken en prioritering van zaken die toezien op de erosie van democratie en rechtsstaat.

De RvE in Europa en de wereld

De Russische agressie op het Europese continent betekent tevens een aanval op, en ondermijning van, het Europese en mondiale multilaterale. Bijna 35 jaar na de val van het IJzeren Gordijn dient de multilaterale architectuur wederom tegen het licht te worden gehouden, teneinde deze toekomstbestendiger en effectiever te maken. Duurzame vrede en stabiliteit zijn niet haalbaar zonder sterke multilaterale kaders. Hiertoe is het van belang om de rol van de RvE te identificeren binnen het multilaterale bestel en deze te versterken. Hierbij zet het kabinet in aanloop naar de Top specifiek in op:

- Herbevestiging van de basiswaarden en versterking van de hieraan gelinkte instrumentaria van de RvE.
- Pro-actiever zoeken naar synergiën met andere internationale organisaties en samenwerkingsverbanden (EU, OVSE, EPG, VN) en op basis van complementariteit samenwerken. Toetreding van de EU tot zowel het EVRM als het verdrag van Istanboel zijn in dit kader prioriteiten van het kabinet.
- Het vergroten van de mondiale relevantie van de RvE, middels het promoten van open instrumenten zoals het verdrag van Istanboel en het Cybercrimeverdrag, in derde landen.

Betrokkenheid van jongeren en het maatschappelijk middenveld

Het kabinet hecht veel waarde aan het betrekken van het maatschappelijk middenveld en jongeren bij de Top. Op 28 februari en 1 maart vond de *Civil Society Summit* plaats in Den Haag, gesteund door Nederland. Deze vergadering, georganiseerd door *Campaign to Uphold Rights in Europe* (CURE) en de Conferentie van Internationale NGOs (CINGO) van de RvE, bracht NGO's uit heel Europa samen teneinde aanbevelingen te formuleren met het oog op de Top in Reykjavik. CURE en CINGO hebben de aanbevelingen in Straatsburg kunnen presenteren aan de lidstaten. Om jongeren een stem te geven in aanloop naar en ter voorbereiding op de Top is de jongerendenktank van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, *The West Wing*, gevraagd om mee te denken over de toekomst van de organisatie.

Tevens zet het kabinet zich in voor een versterkte verankering van de dialoog met en samenwerking tussen de RvE en het maatschappelijk middenveld, met bijzondere aandacht voor het onafhankelijke Belarusische en Russische maatschappelijk middenveld.

Een sterkere en effectievere RvE

Het kabinet acht het van belang dat de RvE van voldoende middelen wordt voorzien om zijn kerntaken uit te voeren. Dit dient zoveel mogelijk te gebeuren binnen de bestaande begroting. Hiertoe zet het kabinet zich in voor hervorming van het secretariaat middels effectievere en beter geprioriteerde inzet van middelen op basis van de kerntaken van de organisatie en beter afgestemd op de uitspraken van het EHRM. Op basis van de uitkomsten van de Top zal de begrotingsdiscussie in het najaar van 2023 plaatsvinden.

Toetreding van de EU tot verdragen van de RvE

Conform mijn toezegging d.d. 18 april 2023 aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal, ga ik hiernavolgend in op de voortgang t.a.v. de toetreding van de EU tot het EVRM en het verdrag van Istanboel.

Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM

Tijdens de laatste onderhandelingsronde in Straatsburg, die plaatsvond op 14–17 maart jl., is na meer dan 2 jaar (her)onderhandelen een voorlopig akkoord op onderhandelaarsniveau bereikt over de toetreding van de EU tot het EVRM. Het kabinet heeft zich er hard voor gemaakt om dit voorlopig akkoord voor de Top te realiseren.

Aanleiding voor de heronderhandelingen was een advies van het EU-Hof in 2014 waarin het oordeelde dat het eerder uitonderhandelde akkoord op een aantal punten onverenigbaar was met het EU-recht. Met het nu bereikte voorlopig akkoord staat nog een punt daarvan open, namelijk het vinden van een oplossing voor het bezwaar van het EU-Hof over het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Kortgezegd vond het EU-Hof het problematisch dat het EHRM, na toetreding van de EU tot het EVRM, rechtsmacht zou krijgen over GBVB-handelingen waarover het EU-Hof geen rechtsmacht heeft. Een oplossing voor dit bezwaar van het EU-Hof maakt geen onderdeel uit van het voorlopig akkoord: de EU heeft toegezegd in te zetten op een EU-interne oplossing hiervoor.

Het vinden van een interne oplossing voor het GBVB-bezwaar is dus noodzakelijk om tot een finaal akkoord te komen en toetreding van de EU tot het EVRM te realiseren. In de Raad van de EU bestaat brede steun voor een interpretatieve verklaring over het GBVB. Er is op dit moment echter geen consensus over deze oplossing, noch voor een andere oplossing voor het GBVB-bezwaar. De EU werkt daarom verder aan een oplossing en zal de RvE regelmatig informeren over de voortgang die het hierop boekt.

Bij het EU-Hof is momenteel een hoger beroep aanhangig waarvan de uitkomst van groot belang is in het licht van het GBVB-bezwaar van het EU-Hof. In deze zaak staat de vraag van de rechtsmacht van het EU-Hof over vermeende mensenrechtenschendingen op GBVB-terrein centraal.¹ De Europese Commissie bepleit in deze zaak dat het EU-Hof bevoegd is ten aanzien van een claim tot schadevergoeding van nabestaanden van slachtoffers van vermeende oorlogsmisdaden. Deze nabestaanden stellen dat de civiele GVDB-missie van EULEX in Kosovo tekort is geschoten in onderzoek naar deze vermeende oorlogsmisdaden. Het gaat in dit hoger beroep om de ontvankelijkheid van de zaak voor de EU-rechter en het fundamentele belang van effectieve rechtsbescherming zoals onder andere vastgelegd in het EVRM en het EU Handvest van de Grondrechten, en kernelement van de waarde van de rechtstaat waarop de EU rechtsorde berust. Vanwege het belang dat de zaak heeft voor de toetreding van de EU tot het EVRM, heeft Nederland een verzoek tot interventie ingediend bij het EU-Hof om, ter ondersteuning van de Commissie, deel te nemen aan de zitting.

Sluiting van het Verdrag van Istanboel door de EU

Op 21 februari heeft de Raad een beginselakkoord bereikt over de ontwerpbesluiten van de Raad over de sluiting, namens de EU, van het verdrag van Istanboel. Daarnaast heeft de Raad besloten om het Europees Parlement om goedkeuring van die ontwerpbesluiten te verzoeken. Die goedkeuring is vereist voordat de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan overgaan tot formele besluitvorming over de sluiting van het verdrag namens de EU. Vier lidstaten hebben aangegeven de tekst van de Raadsbesluiten niet te kunnen steunen.

¹ Zaak C-44/22 P (EULEX Kosovo).

Momenteel zijn 37 landen partij bij het Verdrag, waarvan 21 EU-lidstaten. De overige EU-lidstaten hebben het Verdrag wel ondertekend, maar (nog) niet geratificeerd. Dit zijn Bulgarije, Hongarije, Letland, Litouwen, Slowakije en Tsjechië. De EU ratificatie werd in de Raad niet ondersteund door een aantal lidstaten dat het Verdrag (nog) niet heeft geratificeerd. Van de overige lidstaten van de RvE heeft Turkije zich teruggetrokken, heeft Armenië wel getekend maar (nog) niet geratificeerd en heeft Azerbeidzjan niet getekend.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra