

Relatie tussen OVSE, EU en Raad van Europa

NOTITIE

Samenwerking tussen EU, RvE en OVSE op het gebied van mensenrechten, rechtsstaat en democratie

1. Inleiding

De Europese Unie (EU), de Raad van Europa (RvE) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) zijn verschillende organisaties, zowel qua samenstelling, mandaat, juridische basis, werkwijze, instrumenten als doeleinden. De verschillen, die aanzienlijk groter zijn dan de overeenkomsten, geven overigens meteen aan waar de comparatieve voordelen van de organisaties liggen. Elke organisatie speelt zo een eigen rol binnen de Europese veiligheidsarchitectuur.

De raakvlakken tussen de drie organisaties liggen vooral op het gebied van de bevordering van de mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. In de EU, de OVSE en de RvE is de afgelopen jaren een veel meer pro-actieve houding waarneembaar geworden ten aanzien van deze drie onderwerpen. De gemeenschappelijke aandacht hiervoor is positief. Mits goed wordt samengewerkt, zal dit immers leiden tot synergie en grotere effectiviteit. Het risico zit hem in onwenselijke overlap van dezelfde activiteiten, die tot verspilling van middelen zou leiden. Tevens dient onderlinge concurrentie van de organisaties te worden vermeden, ondermeer vanwege het risico dat ze tegen elkaar uit worden gespeeld («forum shopping»). De Regering erkent dat dit incidenteel gebeurt en spant zich er voor in dit, samen met andere landen, zoveel mogelijk tegen te gaan. Om die reden is bijvoorbeeld in 1998 door Nederland een seminar georganiseerd over de mogelijkheden voor verbetering van de samenwerking tussen OVSE en RvE. Hierover is aan de Kamer bericht in juli 1998 (kamerstuk 25 668, nr. 7).

Mede dankzij de inspanningen van Nederland is de afgelopen jaren veel aandacht geschonken aan mechanismes ter verbetering van de coördinatie en afstemming. De betrokken organisaties hebben daartoe afspraken gemaakt, hetgeen reeds tot positieve resultaten heeft geleid. Het gaat nu vooral om het verder implementeren en goed naleven van de gemaakte afspraken, met name ten aanzien van samenwerking in het veld. Waar, ondanks de gemaakte afspraken, onwenselijke overlap toch voorkomt, zal

dit door Nederland in de betreffende organisaties aan de orde worden gesteld. Op dit punt zal niet alleen worden afgegaan op eigen bevindingen, maar zal ook gebruik worden gemaakt van observaties van anderen, zoals de parlementaire assemblees die de regeringen opmerkelijk kunnen maken op mogelijke onwenselijke duplicaties.

Hieronder volgt een overzicht van hetgeen tussen de respectieve organisaties is afgesproken om te komen tot optimale afstemming en samenwerking.

2. Onderlinge afstemming en samenwerking tussen RvE, OVSE en EU

a. Raad van Europa–OVSE

De samenwerkingsmechanismen tussen de RvE en de OVSE zijn in kaart gebracht en in april 2000 vastgelegd in de «Common catalogue of co-operation modalities» (bijgevoegd). De belangrijkste samenwerkingsvormen zijn:

- Informele bijeenkomsten op hoog niveau (2+2) meetings tussen de voorzitters en de secretarissen-generaal van de RvE en de OVSE. Zij worden geassisteerd door resp. de voorzitter van het comité van PV's, de relevante rapporteursgroep van de RvE, de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (HCNM) en de directeur van het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) van de OVSE. De bijeenkomsten vinden één of twee keer per jaar plaats en handelen over onderlinge samenwerking en politieke zaken die beide organisaties aangaan;
- 2+2 meetings op het niveau van «senior officials». Deze vinden in de regel aan het eind van de eerste helft van het jaar plaats;
- Bijeenkomsten van delegaties van de beide parlementaire assemblees vinden met enige regelmaat plaats, waarbij inzichten worden uitgewisseld en de samenwerking tussen hen wordt bekeken;
- Tripartite» RvE-OVSE-VN bijeenkomsten op hoog niveau, die één keer per jaar georganiseerd worden;
- Wederzijdse vertegenwoordiging op topbijeenkomsten en ministeriële zittingen van beide organisaties. Daarnaast spreekt de OVSE-voorzitter regelmatig de Parlementaire Assemblee van de RvE toe en doet de SG-RvE dat bij de OVSE-Permanente Raad.
- De RvE-werkgroep voor de relaties met de OVSE, waarbij ook afgevaardigden van de OVSE aanwezig mogen zijn.
- Verder is er een RvE-OVSE «Liaison Officer» die zetelt bij het hoofdkwartier van de RvE in Straatsburg. Bij de OVSE in Wenen onderhoudt de zgn. «External Co-operation Unit» de contacten met andere internationale organisaties.

Ook in het veld wordt gestreefd naar maximale samenwerking tussen beide organisaties. Zo worden gezamenlijke teams uitgestuurd en houden bureaus van de RvE ter plaatse (o.a. Tirana en Sarajevo) nauw contact met de OVSE-missies. Tijdens de verkiezingswaarneming in Kosovo in 2000 en in andere gebieden, zoals de verkiezingen in Azerbeïdjan, was de samenwerking tussen de RvE en de OVSE al sterk verbeterd. In Tsjetsjenië wordt tussen OVSE en RvE, nadat deze organisaties oorspronkelijk tegen elkaar werden uitgespeeld, nu nauwer afgestemd om herhaling in de toekomst te voorkomen. Dit blijft echter een zaak die constante aandacht verdient.

Op mensenrechtenvlak vindt voorts afstemming en samenwerking plaats tussen de RvE en de OVSE via het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), waarmee programma's worden gecoördineerd. Ook op het gebied van de nationale minderheden werken de RvE en de Hoge Commissaris voor de Nationale Minderheden (HCNM) van de OVSE

regelmatig samen. Voor de Roma en Sinti in Midden- en Oost-Europa beschikt de RvE over een speciale commissie van de Assemblee die zich sinds 1995 ondermeer bezighoudt met het behandelen van klachten van deze minderheden. De ODIHR-coördinator van het Contactpunt voor Roma en Sinti en de Europese Commissie zijn als waarnemers bij deze speciale commissie betrokken.

b. Raad van Europa–Europese Unie

De samenwerking tussen de RvE en de EU/EC, heeft de afgelopen decennia steeds beter vorm gekregen. Al in 1974 werd besloten tot het instellen van een verbindingskantoor van de RvE in Brussel bij de EEG. In juni 1987 stemde het Comité van Ministers (CM) van de RvE in met concrete voorstellen van de secretaris-generaal (SG) ter versterking van de samenwerking met de Europese Gemeenschap, ondermeer door wederzijdse consultatie en periodiek overleg op hoog niveau. Dit laatste werd in de politieke declaratie van 5 mei 1989 geformaliseerd tot het regulier halfjaarlijks quadripartite overleg (Présidence EU + Voorzitter EC met Présidence RvE en SG van de RvE), dat dit voorjaar voor de 17de maal zal plaatsvinden.

Voorts werd in november 1996 tussen de SG-RvE en de voorzitter van de Europese Commissie afgesproken dat bijeenkomsten en activiteiten van het CM, hun plaatsvervaarders, rapporteurgroepen en werkgroepen, open staan voor de EC op uitnodiging van de bevoegde RvE-organen. De EC zou verzoeken van de RvE om bij vergaderingen de voor haar relevante vergaderingen van de EC bij te wonen in overweging nemen. Verdere intensivering van de samenwerking via een «Joint declaration on cooperation and partnership between the Council of Europe and the European Commission» is opgestart in 1999 en moet nog worden afgerond.

Samenwerking tussen de RvE en de EU vindt ook plaats op het terrein van hulpverlening aan nieuwe RvE-lidstaten. De EU treedt dan veelal op als belangrijkste financier, terwijl de RvE de expertise levert. De samenwerking richt zich op de versteviging van politieke en democratische structuren van de nieuwe lidstaten, o.a. door het verzorgen van opleidingen voor de rechterlijke macht, wetgevingsjuristen en politiefunctionarissen. Vorig jaar zijn vijf nieuwe «joint programmes» tussen de RvE en de EU van start gegaan, ondermeer gericht op de Russische Federatie, Oekraïne en op Europese nationale minderheden. De EU participeert in vergaderingen van de RvE-stuurgroepen en is zo betrokken bij de uitvoering van de programma's. Het programma voor de Russische Federatie, waarbij wordt gewerkt aan verbetering van de wetgeving en het functioneren van het rechtssysteem door het verzorgen van opleidingen voor rechters, is verreweg het grootste. Met betrekking tot Oekraïne, Albanië en de Kaukasus (Armenië, Azerbeidzjan en Georgië) bestaan soortgelijke programma's.

Ook is er een gezamenlijk programma ter bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, het zgn. OCTOPUS-programma. Dit is voornamelijk gericht op kennisverspreiding vanuit de EU-lidstaten naar de overige RvE-landen.

In het kader van het CM komt een rapporteursgroep voor de relaties tussen de RvE en de EU regelmatig bijeen, met name ter voorbereiding van discussies binnen het CM over zaken die ook de EU aangaan. Daarnaast wordt binnen de RvE momenteel een hervormingsproces doorgevoerd, dat gericht is op het heroriënteren van de taken en

prioriteiten van de RvE en versterking van haar samenwerking met andere Europese organisaties zoals de EU en de OVSE.

c. EU–OVSE

Voor de EU is de menselijke dimensie, zoals door de OVSE ontwikkeld binnen het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), een belangrijke onderdeel van een Europees veiligheidsconcept. De EU ondersteunt ODIHR om die reden financieel. De EU zet zich bovendien krachtig in voor activiteiten in het kader van de menselijke dimensie in de brede zin van het woord, waaronder het aan de orde stellen van de stand van zaken daarvan in de diverse lidstaten. De EU weegt de aspecten van de menselijke dimensie tevens mee in haar betrekkingen met andere staten, onder meer in de context van het uitbreidingsproces van de EU. Door het Zweedse Voorzitterschap van de EU zijn in dit kader voorstellen gedaan om te komen tot een Human Dimension Implementation Meeting tussen EU en OVSE. Doelen van deze bijeenkomst zijn de mensenrechtensituatie in het OVSE-gebied te evalueren en de implementatie van de verplichtingen onder de menselijke dimensie van de OVSE te bevorderen.

De EU heeft tijdens de OVSE-Top van Istanbul (november 1999) de instelling van het instrument REACT (Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams) door de OVSE actief ondersteund. Het belangrijkste onderdeel van REACT is een database waaruit, afhankelijk van de calamiteit, snel de benodigde expertise kan worden opgeroepen, variërend van mensenrechten experts, tot trainers van civiele politie.

Met het oog op de ontwikkeling van de civiele aspecten van crisisbeheersing als onderdeel van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), wordt binnen de EU nadrukkelijk gekeken naar de bestaande bevoegdheden en mogelijkheden van organisaties als de OVSE. Doel daarvan is te komen tot intensieve samenwerking en vermindering van onwenselijke overlap. Het Zweedse Voorzitterschap stelt zich terzake, hierin gesteund door ondermeer Nederland, zeer actief op. Betere samenwerking en afstemming tussen beide organisaties staat hoog op de agenda van het Voorzitterschap. Zweden heeft daarvoor ten aanzien van de civiele crisisbeheersing reeds een aantal concrete voorstellen gedaan, die thans worden besproken. Deze zijn:

- samenwerking tussen het OVSE-secretariaat en het Raadssecretariaat voor wat betreft de uitwerking van de structuren voor de civiele crisisbeheersing van de EU en het ontwikkelen van modaliteiten voor EU contributies aan OVSE-geleide missies;
- ontwikkeling van gemeenschappelijke selectiecriteria en trainingsprogramma's voor nieuw personeel;
- ontwikkeling van gemeenschappelijke trainingsprogramma's voor staf in het veld in specifieke gebieden waar beide organisaties actief zijn of willen worden;
- samenwerking met betrekking tot de planning van nieuwe missies;
- samenwerking in het veld tussen Europese Commissie en de OVSE-missies.

Zowel in Wenen als in Brussel wordt de EU-inbreng in de OVSE voorafgaand aan de bijeenkomsten in het kader van de OVSE door de EU-lidstaten goed voorbereid, zodat de EU in de OVSE met één stem kan spreken. In de OVSE-werkgroep van de EU in Brussel worden bovendien ook die RvE-aangelegenheden besproken waarmee mogelijk overlap zou kunnen bestaan. De EU en de OVSE zijn tenslotte gezamenlijk voorzitter van de «Friends of Albania», een donorcoördinatie-overleg.

d. Conclusie ten aanzien van onderlinge afstemming en samenwerking

Alle drie onderscheiden organisaties hebben een eigen rol te spelen op het gebied van de bevordering van Europese waarden als democratie, rechtsstaat en rechten van de mens. Goede samenwerking vergroot de effectiviteit. Met dit doel en om onwenselijke overlap tegen te gaan hebben de drie onderscheiden organisaties de afgelopen paar jaar een groot aantal afspraken en overlegmechanismes tot stand gebracht. De hierboven beschreven «common catalogue of co-operation modalities» tussen OVSE en RvE is een goed voorbeeld van verbeterde samenwerking tussen twee organisaties. Goede afspraken op papier garanderen evenwel niet dat in de praktijk de samenwerking altijd en overal vlekkeloos verloopt. Op een goede implementatie van de afspraken zal Nederland blijven toezien.

3. Parlementaire aspecten

Nederland onderschrijft het belang van de verschillende assemblees, vooral vanwege de transparantie van en parlementaire betrokkenheid bij de bevordering van de Europese samenwerking in de brede zin van het woord. Met de verdere ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid van de EU en de overdracht van operationele taken van de WEU aan de EU, dreigt een vacuüm te ontstaan op het gebied van de betrokkenheid van vertegenwoordigers van de nationale parlementen. Om die reden heeft Nederland in de geëigende fora van de EU dan ook een non-paper verspreid over de parlementaire dimensie van het Europese Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB). Nederland heeft dit onderwerp daarmee op de agenda van de EU onder het Zweedse Voorzitterschap gezet. Het ministerie van Buitenlandse Zaken onderzoekt thans samen met België de mogelijkheid hoe, in samenwerking met nationale parlementariërs, op korte termijn een seminar georganiseerd zou kunnen worden over de rol van de assemblees van de Europese regionale organisaties die zich bezighouden met veiligheidsvraagstukken. Over de toekomst van de Unie gaat het parlement nog een notitie toe, waarin ook aandacht zal worden besteed aan de rol van de nationale parlementen van de lidstaten ten aanzien van het buitenlands beleid van de EU.