

EEN NIEUW TIJDPERK VOOR DE RAAD VAN EUROPA

BOUWEN AAN EEN TOEKOMSTBESTENDIGE
ORGANISATIE

APRIL 2023



THE
WEST
WING

BELEIDSADVIES VOOR DIRECTIE EUROPA 2022-2023

WAT IS DE ROL VAN DE RAAD VAN EUROPA IN HET EUROPA VAN MORGEN?

VISIE

Op 16 en 17 mei 2023 komen in Reykjavik de regeringsleiders van de 46 lidstaten van de Raad van Europa (RvE) bijeen. Bijna 75 jaar na oprichting staan mensenrechten, democratie en de rechtsstaat nog altijd, zo niet meer, onder druk op het Europese continent. De top in Reykjavik biedt dé mogelijkheid om enerzijds de balans op te maken van wat de RvE tot nu heeft bereikt en anderzijds een visie te formuleren over welke rol de RvE in zou kunnen en moeten nemen in het Europa van morgen.

Wat The West Wing betreft, heeft de RvE de potentie om ook in de toekomst een betekenisvolle en ambitieuze positie in te nemen. Dit zal echter vragen om aanvullende waardering én middelen vanuit de lidstaten, zo ook Nederland. Toch kan er ook met inhoudelijke aanpassingen en hernieuwde invulling van rollen en taken een toekomstbestendig orgaan worden gevormd.

De visie bestaat uit 3 kern onderdelen:

1. De RvE als een politiek zwaargewicht

Om relevant te blijven en de naleving van verdragen en uitspraken van het EHRM te bevorderen.

2. Prioriteiten stellen

Sterkere focus op de kern én grote ontwikkelingen als klimaatverandering en AI. Nadruk op verdieping versus verbreding.

3. Ruimte voor andere geluiden

Meer aandacht voor samenwerking binnen en buiten de RvE. Doel: Effectiever benutten van de beschikbare kennis en ideeën.

AANBEVELINGEN

1 | ZWAARGEWICHT

Een *red line*: definieer wanneer Artikel 8 in werking wordt gesteld

Creëer een kleurensysteem als informeel pressiemiddel om de uitvoering van uitspraken van het EHRM te bevorderen

Een meer politieke en zichtbare rol van de secretaris-generaal

In de top vijf landen waar de meeste verzoekschriften vandaan komen, dient de RvE satellietkantoren op te zetten

Breid het peerreviewproces van het Centre of Expertise for Good Governance uit naar ongevraagde systematische peerreview van alle lidstaten

2 | PRIORITEITEN STELLEN

De RvE dient zich te beperken tot onderwerpen die direct relateren aan de pijlers van de RvE

Nederland moet lobbyen voor de toevoeging van het protocol betreffende het recht op een schoon milieu aan het EVRM

Nederland dient zich in te zetten voor een breed opgezet AI-verdrag dat op mondiaal niveau gesteund wordt

3 | RUIMTE VOOR ANDERE GELUIDEN

PACE moet opnieuw haar eigen sancties kunnen bepalen – het Comité van Ministers moet hier geen invloed op uit kunnen oefenen

Erken het Congres van Lokale en Regionale Overheden als statutair orgaan van de RvE

Een meer actieve rol voor politiek en ambtenarij in het Nederlandse RvE-beleid

Nederland moet zich inzetten voor een grotere betrokkenheid van jongeren bij de RvE

Introductie

The West Wing is de jongerendenktank van én voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Als jongerendenktank geven we het ministerie vanuit een jongerenperspectief advies op verschillende gebieden van het Nederlandse buitenlandbeleid. Elk jaar schrijven vier tracks van twaalf studenten en young professionals op aanvraag van een directie of ambassade een beleidsadvies. Dit advies is geschreven voor de Directie Europa van het ministerie, waarin de volgende vraag centraal staat:

Wat is de rol van de Raad van Europa in het Europa van morgen?

Gedurende ons onderzoek hebben we ons verdiept in de Raad van Europa (RvE) door de wetenschappelijke literatuur in te duiken, interviews te houden en een survey te verspreiden onder Nederlandse jongeren. Hierbij hebben we de RvE in zijn huidige staat geanalyseerd en een aantal uitdagingen geïdentificeerd, waarvoor wij passende aanbevelingen hebben geformuleerd. In totaal hebben we tijdens het proces 22 mensen geïnterviewd, ieder met zijn eigen blik op de RvE. Ook hebben we een Standing Committee vergadering en Round Table mogen bijwonen. Daarnaast hebben 239 jongeren onze survey ingevuld, die focust op de bekendheid van de RvE onder jongeren.

Inhoudsopgave

Introductie	1
Thema's	
1. De RvE als politiek zwaargewicht	2
2. Prioriteiten stellen	5
3. Ruimte voor andere geluiden	7
Wie zijn wij?	10
Colofon	11

De RvE als politiek zwaargewicht

1 | Een *red line*: definieer wanneer Artikel 8 in werking wordt gesteld

Artikel 8 van het Statuut van de RvE betreft de procedure voor de verwijdering van een lidstaat. Desalniettemin is het onduidelijk wanneer het artikel in werking treedt. Zo werd Artikel 8 niet in werking gesteld naar aanleiding van de annexatie van de Krim in 2014. Er werd pas definitief beroep op Artikel 8 gedaan toen Rusland in 2022 overging tot escalatie van het conflict. Het ontbreken van een duidelijke grens doet afbreuk aan de preventieve en afschrikwekkende werking van Artikel 8. Nederland dient zich daarom actief in te zetten voor een concrete *red line* binnen de kaders van Artikel 8. Indien duidelijk is wanneer een lidstaat te ver gaat of dit punt nadert, kan deze grens als pressiemiddel worden gebruikt.

2 | Creëer een kleurensysteem als informeel pressiemiddel om de uitvoering van uitspraken van het EHRM te bevorderen

Het Comité van Ministers heeft op dit moment twee mechanismen om de uitvoering van uitspraken van het EHRM te bevorderen als lidstaten onvoldoende of vertraagd acteren: interim-resoluties of, de meer extreme variant, toepassing van Artikel 8 van het Statuut van de RvE.

The West Wing stelt voor een derde mechanisme toe te voegen: een informeel kleurensysteem. Afhankelijk van de mate waarin een lidstaat uitvoering geeft aan een uitspraak krijgt het een bepaalde kleur: groen (de lidstaat geeft op tijd uitvoering aan het vonnis), geel (enige vertraging), oranje (grote vertraging) of rood (grote nalatigheid en/of bewuste tegenwerking).

Zodra een lidstaat van kleur verandert, kan dit per persbericht openbaar worden gemaakt. Het mechanisme schept op die manier enerzijds duidelijkheid omtrent de algemene naleving van uitspraken van het EHRM en anderzijds biedt het mechanisme het Comité van Ministers een informeel pressiemiddel.



3 | Een meer politieke en zichtbare rol van de secretaris-generaal

De RvE zou meer bekendheid en politiek gewicht verwerven met een zichtbare en politiek sterke secretaris-generaal (SG) als gezicht van de organisatie.

Een SG met een duidelijke visie zou in de aanloop naar een top de lidstaten kunnen bezoeken om duidelijke doelen te stellen. Persoonlijke bezoeken zouden ook ingezet kunnen worden om individuele uitdagingen te bespreken of politieke druk uit te oefenen. Daarbij zou de SG bij haperende naleving van RvE-verdragen of uitspraken van het EHRM actief kunnen optreden om zo meer aandacht en prioriteit te genereren.

Nederland dient zich daarom in te zetten voor verdere verkenning van de rol van de SG. Nederland zou in dat kader ook tijdig een aantal gewenste eigenschappen en kwaliteiten moeten vaststellen voor de aankomende verkiezingen van de nieuwe SG in 2024. Zo kan bijvoorbeeld worden bepleit dat een krachtige persoonlijkheid met een meer hands-on aanpak een goede kandidaat zou zijn voor een toekomstbestendige RvE. De focus van de rol zou dan ook moeten worden verlegd naar het zoeken van contact met lidstaten en het creëren van politieke wil.

4 | In de top vijf landen waar de meeste verzoekschriften vandaan komen dient de RvE satellietkantoren op te zetten

Slechts vijf van de huidige lidstaten zijn verantwoordelijk voor meer dan de helft van de ruim 74.000 lopende zaken bij het EHRM. Er komen meer zaken uit Turkije, Oekraïne, Roemenië, Italië en Polen dan uit alle overige 41 lidstaten samen.

In het kader van het inperken van de *backlog* bij het EHRM adviseerde The Lord Woolf Group de RvE al in 2005 om satellietkantoren op te zetten in landen waar de meeste verzoekschriften vandaan komen. Dit advies is, zo blijkt, ook nu nog even relevant. Het idee van deze satellietkantoren is dat zij verzoekers begeleiden door middel van informatieverschaffing over toelaatbaarheidscriteria en het opstellen van verzoekschriften, eventueel in het Frans of Engels. Een soortgelijke pilot bestond overigens al in Polen in 2003 onder de noemer van Warsaw Information Office Pilot Project. Ruim 4500 verzoekers werden met deze pilot geholpen.

Het voordeel van dit soort satellietkantoren is dat verzoekers minder zaken indienen die bij voorbaat 'kansloos' zijn. Zaken die de initiële toetsing doorstaan zijn vervolgens makkelijker te verwerken en beoordelen in Straatsburg. Enerzijds hebben deze satellietkantoren daarmee als doel de toestroom van zaken aan het EHRM in te perken en anderzijds de begeleiding van de zaken die wel aanhangig worden gemaakt te verbeteren. De kosten van het draaiende houden van de satellietkantoren, inclusief juridisch onderlegde teams, wegen al snel op tegen de voordelen van een efficiëntere afhandeling in Straatsburg.

5 | Breid het peerreviewproces van het Centre of Expertise for Good Governance uit naar ongevraagde systematische peerreview van alle lidstaten

Eén van de taken van het Centre of Expertise for Good Governance (CEGG) is het uitvoeren van peerreviews op het gebied van democratie en goed bestuur in alle lagen van de overheid. Het CEGG kan alleen zo'n peerreview in een lidstaat uitvoeren als een lidstaat daar zelf om heeft gevraagd. Dit maakt het peerreviewproces minder krachtig. In lidstaten waar wel *democratic backsliding* plaatsvindt maar die niet uit eigen beweging een peerreview aanvragen, kan het CEGG weinig betekenen. In het huidige systeem kunnen ook minder snel vroege signalen van *democratic backsliding* in lidstaten worden vastgesteld. Om dit proces efficiënter te maken, zou Nederland moeten lobbyen voor het uitbreiden van het peerreviewproces van het CEGG naar ongevraagde systematische peerreviews van alle lidstaten. Dit proces kan gebaseerd worden op de Universal Periodic Review van de Verenigde Naties.

Prioriteiten stellen

6 | De RvE dient zich te beperken tot onderwerpen die direct gerelateerd zijn aan de pijlers van de RvE

Binnen de RvE staat een breed scala aan onderwerpen centraal. Een aantal van die onderwerpen, zoals sport, cultuur en onderwijs, relateert niet direct of in mindere mate tot de drie pijlers van de RvE: mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Rapportiegroepen en verdragen over deze onderwerpen zijn kostbaar en leiden af van de kerntaken. Toekomstige verdragen dienen dan ook nauwer verband te houden met de pijlers van de RvE. Tegelijkertijd kan de RvE grote ontwikkelingen die een mogelijke dreiging vormen voor mensenrechten, democratie en rechtsstaat niet negeren. Twee ontwikkelingen waar Nederland prioriteit aan dient te geven binnen de RvE zijn klimaatverandering (zie aanbeveling 7) en AI (zie aanbeveling 8).

7 | Nederland moet lobbyen voor de toevoeging van het protocol betreffende het recht op een schoon milieu aan het EVRM

Net als de Parlementaire Assemblee (PACE) ziet ook The West Wing een belangrijke rol voor de RvE weggelegd in het terugdringen van klimaatverandering. Het recht op een schoon milieu wordt momenteel in jurisprudentie van het EHRM impliciet onder andere rechten geschaard, als die vastgelegd in Artikel 2 en 8 van het EVRM. Door een specifiek protocol toe te voegen zou de uitkomst van dit soort zaken echter duidelijker in de jurisprudentie worden verankerd wat de rechtszekerheid ten goede zou komen. In het kader van democratische legitimiteit is het daarnaast beter om politiek gevoelige dossiers, zoals de rol van de overheid bij het tegengaan van klimaatverandering, duidelijk in het EVRM vast te leggen.

In vergelijking met andere lidstaten heeft Nederland mogelijk veel te winnen bij zo'n soort protocol. Weinig andere lidstaten worden op dit moment namelijk à la Urgenda en de Stikstof-uitspraak door een rechter op het matje geroepen om vastgestelde klimaatdoelen te halen.

Als toevoeging aan de eerdere resolutie van de PACE, zouden de ontvankelijkheidscriteria voor dit specifieke recht moeten worden uitgebreid. Voor individuen moet een nieuwe, brede interpretatie van het slachtoffer-criterium worden gehanteerd om een zaak aanhangig te kunnen maken.

Voor wat betreft organisaties zou een zogeheten *actio popularis* mogelijk moeten zijn, zoals we dat ook zien in het Nederlands bestuursrecht. Met andere woorden, ngo's en stichtingen met een duidelijk omschreven en specifieke statutaire doelstelling op het gebied van duurzaamheid zouden ontvankelijk moeten zijn in afwezigheid van individueel slachtofferschap.

8 | **Nederland dient zich in te zetten voor een breed opgezet AI-verdrag dat op mondiaal niveau gesteund wordt**

In het Comité voor Kunstmatige Intelligentie (CAI) zijn het afgelopen jaar belangrijke stappen gezet richting een volwaardig *artificial intelligence* (AI) verdrag. Tegelijkertijd wordt er in de Europese Unie (EU) gewerkt aan de zogenaamde “AI Act”. Hoewel deze initiatieven veel raakvlakken hebben, voeren verschillende belangen de boventoon. Het is voor Nederland dan ook van belang om de afweging tussen economische belangen en rechtsbescherming kritisch te bekijken bij de coördinatie van de EU-inzet in de CAI.

De wereldwijde impact van AI maakt samenwerking met niet-RvE-lidstaten op dit front daarnaast cruciaal. De reeds bestaande mogelijkheid voor niet-lidstaten om een RvE-verdrag te ondertekenen en ratificeren, maakt de RvE bij uitstek een geschikte organisatie voor internationale samenwerking op dit thema. Het is daarom ook aan Nederland om dit AI-verdrag actief te promoten en om zo veel mogelijk partijen binnen en buiten Europa mee te krijgen in de ratificatie ervan.

Nederland heeft zelf een aantal problematische dossiers wat betreft automatisering en de implementatie van algoritmes. Door zich actief te committeren aan AI-verdragen kan Nederland een sterk signaal afgeven dat het problematische toepassingen van AI wil voorkomen.

Ruimte voor andere geluiden

9 | PACE moet opnieuw haar eigen sancties kunnen bepalen – het Comité van Ministers moet hier geen invloed op uit kunnen oefenen

De Parlementaire Assemblee (PACE) is een belangrijk orgaan binnen de RvE en heeft een aantal instrumenten tot haar beschikking om grove schendingen van de RvE grondwaarden aan te kaarten. Echter, sinds een aanpassing van haar procedurevoorschriften in 2019 kan de PACE enkel nog een gespecificeerd aantal sancties opleggen aan lidstaat-delegaties, na een informele interventie door het Comité van Ministers. Een dergelijke interventie is onwenselijk, omdat nationale politieke overwegingen nooit ten grondslag zouden mogen liggen aan de handelingen van de PACE. Daarnaast is de herdefiniëring van het soort sancties dat de PACE een delegatie kan opleggen een verkeerde ontwikkeling. Hierdoor moesten namelijk een aantal (nu buiten de definitie vallende) sancties op de Russische delegatie worden opgeheven, sancties waar het land gezien de grote tegenstand duidelijk last van had. Deze specificering van PACE sancties zou daarom teruggedraaid moeten worden.

10 | Erken het Congres van Lokale en Regionale Overheden als statutair orgaan van de RvE

Het Congres van Lokale en Regionale Overheden (CLRO) overziet de naleving en gevolgen die RvE-afspraken hebben op de samenleving van dichtbij. Nederland moet pleiten voor officiële erkenning van het CLRO als statutair orgaan van de RvE. Het CLRO is cruciaal voor de bottom-up legitimering van de RvE, en zou hierom evenwaardig moeten zijn aan de PACE en het Comité. Het CLRO heeft in het verleden veel bereikt voor de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtsstaat op lokaal en regionaal niveau, bijvoorbeeld door effectief bij te dragen aan de ontwikkeling van sterke en weerbare lokale democratieën. Deze zijn des te belangrijker in landen waar onder aanvoering van de nationale overheid democratische en rechtsstatelijke waarden onder druk staan

11 | Een meer actieve rol voor politiek en ambtenarij in het Nederlandse RvE-beleid

Zowel Nederland als de RvE is gebaat bij meer samenwerking en meer aandacht voor de activiteiten van de RvE. Ten eerste het advies dat de Minister voorafgaand aan het Comité van Ministers een kamerbrief stuurt omtrent de Nederlandse inzet. Dit vergroot de democratische legitimiteit en bekendheid van de Nederlandse inzet. Ten tweede, kwam uit onze interviews het beeld naar voren dat er geringe aandacht en bekendheid is onder rijksambtenaren voor de taken en verantwoordelijkheden van het CLRO. Het CLRO zou ook voor rijksbeleid juist kunnen dienen als een effectief en doeltreffend instrument. Wij suggereren een rijkskursus en/of een veldanalyse over de kansen en mogelijkheden in lokale en regionale samenwerking op het gebied van de RvE.

12 | Nederland moet zich inzetten voor een grotere betrokkenheid van jongeren bij de RvE

Bijna 30% van de Nederlandse bevolking is jonger dan 25 jaar. Het is belangrijk om ook de stem van deze nieuwe generatie te laten horen binnen de RvE. De RvE zet zich reeds in om de Europese jeugd bij de organisatie te betrekken. Desalniettemin wordt uit ons onderzoek duidelijk dat 70% van de ondervraagde Nederlandse jongeren niet weet wat de RvE doet. Dit terwijl het juist belangrijk is dat ook Nederlandse jongeren actief bij de RvE betrokken worden en laten weten welke thema's voor hen belangrijk zijn.

Nederland kan zich inzetten voor grotere betrokkenheid van jongeren bij de RvE op de volgende concrete manieren: ten eerste kan de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging ideeën van jongeren verzamelen middels een halfjaarlijks overleg met de jongerenvertegenwoordigers Europese Zaken en de jongerengedelegeerde bij het Congres van Lokale en Regionale Overheden. Ook kan Nederland lobbyen voor het direct betrekken van jongeren bij de besluitvorming van rapporteurgroepen. De RvE dient verder duidelijk te maken hoe je als jongere een bijdrage kan leveren aan de RvE door dit bijvoorbeeld op de RvE website en sociale media te plaatsen.¹ Tot slot zou de RvE website toegankelijker worden als er meer belangrijke webpagina's in meerdere talen zouden worden aangeboden.²

1

Op dit moment is het lastig te vinden wanneer en hoe je als jongere inspraak kan leveren bij de RvE. Ook is het onduidelijk waar je terecht kan als jongere met al je vragen over de RvE. Dit zou beide kunnen worden verholpen door een specifieke pagina op de website en story of post op de Instagram die zich focussen op jongeren en hen handvatten bieden om de weg naar de RvE te vinden.

2

Momenteel is slechts een beperkt deel van de website beschikbaar in het Nederlands, wat de website minder toegankelijk maakt voor jongeren die het Engels niet vloeiend spreken.

Enquête: Hoe bekend is de RvE onder jongeren?

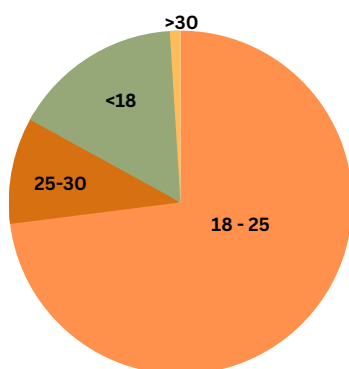
The West Wing heeft in kaart gebracht hoe bekend de RvE is onder jongeren middels een enquête. Kort gezegd: het is slecht gesteld met de kennis over de RvE. Van de 66% die zegt de RvE te kennen, weet minder dan de helft slechts dat het geen onderdeel van de EU is.

We hebben verder onderzocht welke factoren de beste voorspellers zijn voor de kennis over de RvE. Dit kan worden meegenomen om te weten bij welke jongeren voorlichting en initiatieven de grootste groei in kennis teweeg kunnen brengen.

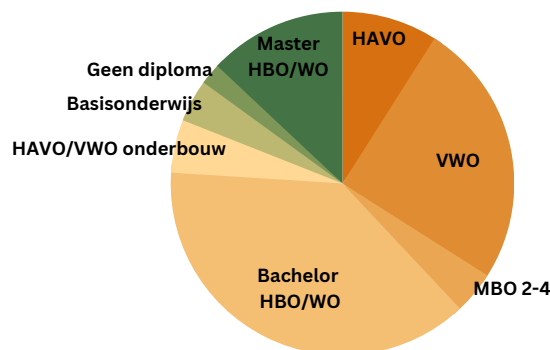
- Hoewel er geen lineair verband tussen leeftijd en kennis is vastgesteld, blijkt wel dat de groep van < 18 significant minder kennis heeft dan de groepen van 18-25 en 25-30.
- Opleidingsniveau lijkt een belangrijke voorspeller voor kennis over de RvE. In het bijzonder is de kennis van de onderbouw VWO/HAVO significant en aanzienlijk lager t.o.v. de kennis van de groep in het hoger onderwijs.
- De kennis over de RvE lijkt bij vrouwen significant hoger dan mannen.

Dus? Op basis van dit kleine onderzoek is het advies om voorlichting over de RvE met name te focussen op middelbare scholen van verschillende niveaus.

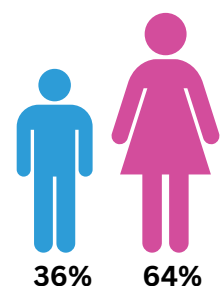
Wie zijn de 239 respondenten?



Leeftijd



Opleiding



Verdeling

Wie zijn wij?



Nick Noteboom
Trackleider
Masterstudent International and European Governance



Marije Hoogeveen
Masterstudent War and Peace Studies



Casper Petserse
Bachelorstudent International and European Law



Tijs Hopman
Masterstudent Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen en Azië Studies



Patricia Rietman
Trainee in de publieke sector



Maarten Kolpa
Student Geschiedenis



Merbel Slothouwer
Masterstudent International Public Management & Policy



Sam Krocké
EU-specialist Ministerie van Economische Zaken en Klimaat



Martijn Vugteveen
Masterstudent Management van de Publieke Sector



Rosa Mosch
Masterstudent European Competition Law and Regulation



Jan Pieter Zandbergen
Masterstudent International Economics



Philippe van Pappelendam
Bachelorstudent International Relations and Organisations



Amée Zoutberg
Young professional in internationale politiek en communicatie

Colofon

Uitgever

The West Wing

Opdrachtgever

Directie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Datum

18 april 2023

Contact

Commissie@thewestwing.nl

