

KAVIAARDIPLOMATIE EN MENSENRECHTEN

De grote uitdagingen van de Raad van Europa

Precies 25 jaar geleden werd Hongarije als 24e natiestaat lid van de Raad van Europa. Een bijzonder gegeven, omdat Hongarije daarmee het eerste land van het voormalige Warschaupact was dat toetrad tot de organisatie. Het droeg sterk bij aan de dialoog tussen het Oosten en het Westen, en het proces van democratisering in Oost-Europa. Toch wordt de Raad van Europa doorgaans slecht begrepen door het Europese volk. Wat doen ze bij die organisatie?

Jan Verdonk is
redacteur van Kleio.

Op 15 oktober 2013 confronteerde *Pow-News*-verslaggever Rutger Castricum enkele politici in Den Haag met een kritisch rapport van de Raad van Europa over vermeend racisme in Nederland bij het sinterklaasfeest. Aan Alexander Pechtold stelde hij de vraag of de fractieleider van D66 het ermee eens was, aangezien hij Brussel in alles zou steunen. Dat Castricum met deze vraag flink in de fout ging, had hij zelf niet in de gaten. De Raad van Europa is namelijk niet gevestigd in Brussel maar in Straatsburg, en heeft bovendien niets met de Europese Unie te maken. Je kunt het Castricum overigens nauwelijks kwalijk nemen, want de Raad van Europa is dusdanig onbekend bij het grote publiek dat het vaker

misverstanden oplevert. Het orgaan wordt ook wel als het meest onbegrepen orgaan van Europa beschouwd. Zelfs mensen die over het algemeen goed op de hoogte zijn, verwarren het vaak met de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie, die wel in Brussel gehuisvest zijn en deel uitmaken van de Europese Unie. Dat terwijl de Raad van Europa ouder is en vrij specifieke doelstellingen heeft. Het is daarom goed eens terug te gaan in de geschiedenis, naar het moment waarop de Raad opgericht werd.

SAMENWERKING ALS WAPEN

Direct na de Tweede Wereldoorlog groeide de overtuiging in Europa dat samenwerking de beste



manier was om een nieuwe greep naar de wapens te voorkomen, in het geval van spanningen tussen Europese landen. Er waren grofweg drie ideologische groepen te onderscheiden: de unionisten, de functionalisten en de federalisten. De unionisten wilden een zo groot mogelijke samenwerking, waarbij de natiestaten wel soeverein zouden blijven. De functionalisten geloofden dat economische en sociale integratie onvermijdelijk tot een politieke unie zouden leiden. De federalisten waren van mening dat de Europese grootmachten dusdanig gewelddadig waren gebleken dat de beste oplossing een federatie zou zijn.

Tijdens het Congres van Europa, dat tussen 7 en 10 mei 1948 in Den Haag gehouden werd, kwamen de belangrijkste politieke figuren uit zeventien landen tot een resolutie waarin voor een einde aan de conflictueuze relaties in Europa werd gepleit. Er werd een indirect gekozen parlementaire vergadering aanbevolen die de politieke en wettelijke implicaties van een Europese Unie of Federatie zou moeten onderzoeken. Op 5 mei 1949, vlak na de Blokkade van Berlijn die Europa in twee ideologische machtsblokken scheidde, richtten tien landen (Nederland, België, Frankrijk, Denemarken, Ierland, Luxemburg, Italië, Zweden, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk) de Raad van Europa op. De federalisten werden hiermee teleurgesteld, aangezien de deelnemende landen geen soevereiniteit overdroegen aan de nieuwe organisatie. De Raad van Europa, bestaande uit het Comité van Ministers en de Parlementaire Vergadering, werd een

intergouvernementeel orgaan, dat zich verre diende te houden van veiligheidszaken, aangezien dat het terrein van de NAVO was, dat een maand eerder was opgericht. Het diende zich bezig te houden met het bevorderen van de democratie en de mensenrechten in heel Europa.

Het belangrijkste doel van de Raad van Europa werd het stimuleren van eenheid tussen de lidstaten, met name door het sluiten van onderlinge verdragen. Deze richten zich op de bescherming van mensenrechten, het waarborgen van de meerpartijendemocratie en de naleving van de rechtsstaat. Daarnaast stimuleert de organisatie de ontwikkeling van de culturele identiteit en diversiteit van Europa. Verder zoekt de Raad naar oplossingen voor problemen die mogelijk de Europese maatschappij bedreigen, zoals discriminatie, milieubescherming, intolerantie, doping en georganiseerde misdaad. Tot slot richt de Raad van Europa zich op de consolidatie van de democratische stabiliteit in Europa, door politieke, wetgevende en grondwettelijke hervormingen te steunen. Concreet leverde dit bijvoorbeeld het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden op in 1950, dat sinds 1998 zelfs bindend is voor alle lidstaten. Hierin zijn mensen- en burgerrechten geregeld. Zo kunnen burgers, die menen dat hun rechten worden geschaad, bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een procedure aanspannen tegen de eigen regering. Onder de 218 verdragen die de Raad tot op heden sloot, waren verder ook

Vergadering van de Raad van Europa.



Het gebouw waar de Raad van Europa zetelt, in Straatsburg.



de Europese Culturele Conventie, het Europees Verdrag ter voorkoming van Marteling en het Verdrag ter voorkoming van Terrorisme. Tot de val van de Sovjet-Unie zouden nog twaalf landen zich aansluiten bij de oorspronkelijke tien oprichters. Kort na het ontstaan van de Raad van Europa sloten Griekenland, Turkije, IJsland en de Bondsrepubliek Duitsland zich aan. Turkije ligt weliswaar niet volledig in Europa, maar wel deels, waardoor lidmaatschap toch mogelijk was. Wat daarbij hielp, was dat de Turken een sterke bondgenoot waren van de Verenigde Staten in de strijd tegen de Sovjet-Unie. Oostenrijk werd in 1956 lid, in de jaren zestig gevolgd door Cyprus, Zwitserland en Malta. Pas na de ineenstorting

'DE VAL VAN HET OOSTBLOK WAS VOOR DE RAAD EEN UITGELEZEN KANS DE POLITIEKE ARMSLAG TE VERGROTEN'

van de fascistische regimes in Spanje en Portugal eind jaren zeventig werden ook deze landen lid. Artikel 3 van de statuten van de Raad van Europa schrijft immers voor dat potentiële nieuwe leden moeten voldoen aan drie voorwaarden. Zij dienen democratie, mensenrechten en de rechtsstaat in ere te houden. Zo moest Griekenland zich tussen 12 december 1967 en 28 november 1974 terugtrekken uit de Raad ten tijde van het kolonelsregime, en werd Turkije na een militaire staatsgreep begin jaren tachtig geschorst tot er weer vrije verkiezingen werden gehouden. De dwergstaten Liechtenstein en San Marino werden tevens lid voor de val van

de Sovjet-Unie. Finland werd officieel het eerste land dat na de val van de Berlijnse Muur aansloot bij de Raad van Europa. Maar het zou vooral de aansluiting van voormalige Warschaupactlanden zijn die aanvankelijk tot grote blijdschap leidde in de organisatie.

'BETER ERIN DAN ERBUITEN'

Na de val van het Oostblok en dus het IJzeren Gordijn in Europa in 1989, ging de Raad van Europa over tot een zogenaamd beter-erin-dan-erbuiten-beleid met betrekking tot de landen die deel hadden uitgemaakt van het Warschaupact. Voor de organisatie was het een uitgelezen kans om de politieke armslag te vergroten. Op 8 juni 1989 werd dan ook een speciaal statuut voor 'bijzondere genodigden' opgenomen in de Parlementaire Vergadering. Op 10 mei 1990 werd er in de vorm van de Commissie van Venetië een speciaal orgaan opgericht door de Raad van Europa dat assistentie moest verlenen bij het ontwerpen van een nieuwe grondwet naar West-Europees model, om zo de transitie naar een democratie te bevorderen. Tijdelijk konden zelfs Oost-Europese landen die niet voldeden aan het eerder genoemde Artikel 3 lid worden. Wel moest er beloofd worden dat er spoedig voldaan zou worden aan de standaard van de Raad van Europa. In mei 1990 sprak Václav Havel, die nog maar net getransformeerd was van een dissident in het communistische tijdperk tot de leider van een jonge democratie, in Straatsburg tot de Raad, waar hij stelde dat de organisatie 'het belangrijkste Europese politieke forum' was. Hij zag een club van democratieën, toegewijd aan de bescherming van een zo

hoog mogelijk niveau van mensenrechtenbescherming en aan het stoppen van autocratische regimes. Op 6 november 1990 werd ex-Oostblokstaat Hongarije officieel het 24e lid van de Raad van Europa. Het proces hierbij verliep bijzonder soepel. Op de dag dat de Hongaren hun aanmelding indienden voor lidmaatschap, op 16 november 1989, tekenden ze twee verdragen: het Culturele Verdrag en het Verdrag inzake het Behoud van Wilde Dieren en Planten en hun Natuurlijke Leefmilieu in Europa. Het Comité van Ministers besloot dat Hongarije welkom was bij alle bijeenkomsten van de Raad van Europa als waarnemer. In een bijzondere bijeenkomst van hetzelfde comité in Lissabon op 24 maart 1990 werd de Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken, Gyula Horn, net als andere collega's uit Centraal- en Oost-Europa uitgenodigd. Een dag later al vond de eerste parlementaire verkiezing plaats in Hongarije, waarbij leden van de Parlementaire Vergadering aanwezig waren om het proces te observeren. Een soortgelijke delegatie was tevens aanwezig bij de lokale verkiezingen in september. Op 2 oktober vond vervolgens een debat plaats over de toelating van de Hongaren, waarin de leden van de Raad van Europa unaniem waren in hun oordeel dat Hongarije lid mocht worden. József Antall, de toenmalige minister-president van het land, stelde in een speech dat hij blij was dat Hongarije 'teruggebracht was naar Europa'. Op 6 november werd uiteindelijk het Hongaarse lidmaatschap officieel bekrachtigd.

Niet lang na de toetreding van Hongarije werden ook Polen (26 november 1990), Tsjecho-Slowakije (21 februari 1991) – waarvan de latere opvolgerstaten wel opnieuw een lidmaatschap moesten aanvragen –, Bulgarije (7 mei 1992), Estland, Litouwen, Slovenië (alle drie op 14 mei 1993), Slowakije, Tsjechië (allebei 30 juni 1993) en Roemenië (7 oktober 1993) lid. Letland, Albanië, Moldavië, Macedonië, Oekraïne, Kroatië, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan en zelfs Rusland zouden later dit voorbeeld volgen. Voor hen was het wel lastiger toe te treden tot de Raad van Europa. Nadat de grootste noodzaak van het inbrengen van voormalig Warschaupactlanden er voor de Raad af was, werden de eisen voor toetreding aangescherpt. Bij een bijeenkomst van de Raad in Wenen in oktober 1993 verklaarden de leden het volgende: 'De volksvertegenwoordiging moet gekozen zijn via vrije en eerlijke verkiezingen op basis van algemeen kiesrecht. Gegarandeerde vrijheid van meningsuiting en de media, bescherming van minderheden en inachtneming van de principes van internationaal recht moeten, in onze ogen, beslissende criteria zijn bij elke aanvraag voor lidmaatschap.' Toch is dit debat

over de toelatingseisen een buitengewoon lastige gebleken. Het hele Europese continent is inmiddels lid van de Raad van Europa, met uitzondering van Wit-Rusland, Vaticaanstad, Kazachstan (dat voor een klein deel in Europa ligt en dus theoretisch gezien lid zou kunnen worden) en Kosovo. Dit terwijl niet elk land even democratisch beschouwd kan worden. Wanneer voldoet een potentiële kandidaat dan precies aan genoeg eisen? Het is exact dat discussieveld dat voor de nodige spanningen heeft gezorgd.

CHINA ALS ROLMODEL?

Dat de toetreding van de voormalige Warschaupactlanden een sterke impuls heeft gegeven aan de parlementaire samenwerking tussen Europese landen, is duidelijk. Door de onderlinge contacten en uitwisselingen is het democratiseringsproces in Oost-Europa vergemakkelijkt, en heeft de Raad van Europa bovendien meer slagkracht gekregen en daarmee dus een belangrijkere politieke rol. Om deze status te behouden is er echter dringend verandering vereist. Het mondiale politieke landschap is sterk veranderd sinds 1989. Waar er destijds een rotsvast geloof in de hegemonie van het democratische model was na de val van de communistische Sovjet-Unie, onder andere verwoord in *End of History* van Francis Fukuyama, is er tegenwoordig een veel sceptischere kijk op het democratiseringsproces. Waarom zou je immers nog moeten democratiseren, als ook China forse groeicijfers weet te bewerkstelligen met een totaal ander politiek model? Er zijn een aantal 'nieuwe autoritaire regimes' die een eenpartijstelsel koppelen aan kapitalisme en economisch succes, iets wat de noodzaak voor (verdere) democratisering in de ogen van een aantal landen wegneemt.

Het gebouw voor de Europese Raad in Brussel. Niet te verwarren met de Raad van Europa. Ontwerp Samyn en partners.



Een jongleur staat
boven op de Ber-
lijnse Muur, 1989.
Foto: Yann Forget.

Een goed voorbeeld is Azerbeidzjan. Toen dit land in 2001 als lid toegelaten werd, was er ondanks duidelijke democratische tekortkomingen het vertrouwen dat een lidmaatschap Azerbeidzjan zou veranderen. Het tegenovergestelde is echter gebeurd. De Azeri worden geleid door een autoritair regime, en in mei 2014 oordeelde het Europees Hof van de Rechten van de Mens nog dat de regering in Azerbeidzjan de rechten van een politieke gevangene had geschonden. Iets wat weinig mensen verbaasde, gezien de reputatie van het land op het gebied van mensenrechten. Des te verbazingwekkender is het dat het land in 2014 een half jaar het voorzitterschap van de Raad van Europa bekleedde. Critici verwijten de Raad van Europa dan ook van 'kaviaardiplomatie', waarbij diplomaten omgekocht zouden worden met dure cadeaus en luxe tripjes. Het gedeelde waardensysteem van de Raad van Europa staat daarmee onder druk.

RAAD VAN EUROPA IN DE KLAS

De Raad van Europa staat voor de uitdaging om een bredere variëteit van politieke systemen onder te brengen onder hetzelfde institutionele systeem, zonder de eigen democratische waarden te verloochenen. In een tijd waarin het Europese publiek steeds meer moeite krijgt met de bemoeienissen van de Europese Unie en de rol die economische problemen daarin spelen, zou juist de Raad van Europa als 'waardenbewaker' een mooie rol kunnen spelen in het verkleinen van de groter wordende afstand tussen Europeanen. Met inmiddels 47 zeer diverse Europese lidstaten en Vaticaanstad plus zes niet-Europese landen (Verenigde Staten, Canada, Japan, Mexico, Israël en Marokko) als waarnemers is het zaak opnieuw na te denken over wat de gedeelde democratische waarden zijn in Europa, en bijvoorbeeld over de vraag welke extra mensenrechten er allicht beschermd moeten worden in het digitale tijdperk. Onder andere in dit soort vragen liggen de mogelijkheden van de Raad



van Europa voor in de klas. Een simpele opdracht zou kunnen zijn leerlingen eens uit te laten zoeken wat de taak is van verschillende Europese instellingen, waaronder dus ook de Raad van Europa. Waarom werden ze ooit opgericht, wat doen ze en wat hebben wij daar als burgers eigenlijk aan? Daarmee zouden al veel misverstanden rond de Raad van Europa opgelost kunnen worden. De organisatie biedt echter ook genoeg mogelijkheden voor intensievere opdrachten. Het kan waardevol zijn leerlingen in contact te brengen met leeftijdsgenoten in Roemenië, Griekenland, Spanje en Denemarken, om te praten over welke waarden zij belangrijk vinden. Hoe vinden zij dat deze bewaakt moeten worden? Door de dialoog aan te gaan wordt uiteindelijk het begrip vergroot, en precies dat is wat ook een organisatie als de Raad van Europa nodig heeft. Het orgaan van vóór 1989 kan simpelweg niet hetzelfde zijn als dat van nu. We moeten naar een Raad van Europa 2.0, een 'gepimpte' versie met moderne denkbepelden over democratische waarden die voor heel Europa gelden, in plaats van voor het Westen alleen. Wat voor democratie wil de jeugd in de toekomst? Laten we daarbij ook vooral onze eigen democratie kritisch onder de loep nemen. Spelen geld en lobbyisme niet net als in de Verenigde Staten een veel te grote rol, en hoe kunnen we dat oplossen? Het zijn grote thema's, maar het kan evenwel een uitgelezen kans zijn de jeugd wat politiek bewustzijn bij te brengen. ■

GEBRUIKTE BRONNEN

- WASSENBERG, B. (2013). *History of the Council of Europe*.
- www.europa-nu.nl/id/vg9ho48czuz9/raad_van_europa_rve
- *Why we need the Council of Europe*, Fabio Liberti, <http://mondediplo.com/2012/09/18council>
- *Huidige voorzitter van de Raad van Europa neemt het niet zo nauw met mensenrechten*, www.liberties.eu/nl/news/azerbeidzjan
- *The Pursuit of Undivided Europe - Expert's Views on the Political Relevance of the Council of Europe*, www.coe.int/t/policy-planning/Think_tanks/Undivided_Publication.pdf
- *Caviar Diploma - How Azerbaijan silenced the Council of Europe*, www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_131.pdf