

DE EUROPESE COMMISSIE VOOR DEMOCRATIE DOOR RECHT (‘VENETIË COMMISSIE’)

Het stille geweten van de Raad van Europa

Pieter van Dijk *

De Europese Commissie voor Democratie door Recht, zoals de Venetië Commissie officieel heet, vervult als instelling met een voornamelijk preventieve taak bij het toezicht op de eerbiediging van de rechten van de mens en van andere fundamentele beginselen waarop de Raad van Europa stoelt, een belangrijke rol bij de interpretatie, handhaving en verdere ontwikkeling van die rechten en beginselen. Toch is over de Commissie en haar functioneren, buiten een kleine kring van direct betrokken functionarissen van de Raad van Europa en van de lidstaten, weinig bekend. Het is dan ook verheugend dat de redactie van dit speciale nummer bij gelegenheid van de 55^e verjaardag van het EVRM ook plaats heeft ingeruimd voor de Venetië Commissie, die zelf ook al ruim 15 jaar bestaat.

1 Ontstaan en achtergrond

De Venetië Commissie is opgericht in 1990, kort na de val van de Berlijnse muur. Haar oprichting had ook juist als achtergrond de omwentelingen in Oost Europa eind tachtiger jaren, waarvan de val van de muur een van de spectaculairste symbolen was, en de nog te verwachten omwentelingen. De van de Sovjet Unie afgesplitste en de aan het communistische stelsel ontworstelde staten wilden zich als democratische rechtsstaten manifesteren en streefden daartoe een zo spoedig mogelijke toelating tot de Raad van Europa na. Dit vereiste aanzienlijke inspanningen aan hun kant, onder meer bij het opstellen van grondwetten waarin een juridisch kader voor democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de rechten van de mens werd neergelegd, en bij het daarop aanpassen van de wetgeving en tot stand brengen van nieuwe wetgeving. De Venetië Commissie heeft bij deze zogenaamde ‘emergency constitutional engineering’ een belangrijke rol gespeeld in goede samenwerking met de regeringen en parlementen van de betrokken landen. Dat haar rol op dit gevoelige terrein van de pas verworven soevereiniteit is aanvaard en haar adviezen in grote lijn zijn en worden opgevolgd, is enerzijds te verklaren uit het feit dat de Commissie over aanvullende staatsrechtelijke, strafrechtelijke en internationaalrechtelijke expertise beschikt en anderzijds uit het feit dat zij zodanige waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid biedt, dat haar adviezen aanvaardbaar zijn in de ogen van de om begrijpelijke redenen argwanende politici en ambtenaren, die de pas verworven soevereiniteit bewaken en daaraan het liefst op eigen kracht vorm willen geven, maar de daartoe vereiste expertise zeker de eerste tijd niet steeds in voldoende mate in huis hadden.

Na vijftien jaar is dat proces nog altijd niet voltooid; zoals bijvoorbeeld de situatie in Armenië, Bosnië en Herzegovina, Georgië, Oekraïne, Moldavië, de Russische Federatie en Servië en Montenegro leert. Het vraagt dan ook nog steeds veel aandacht van de Commissie. Maar

- Mr. P. van Dijk, lid van de Raad van State; lid, en van 2003-2005 Vice-President, van de Venetië Commissie; voormalig lid van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

de 'emergency constitutional engineering' heeft zich geleidelijk aan verbreed tot 'constitutional engineering' voor het gehele gebied van de Raad van Europa. Daarnaast is de Commissie ook betrokken geraakt bij vergelijkbare constitutionele processen buiten Europa, met name in Zuid Afrika en meer sporadisch in Latijns Amerika. De meeste van haar adviezen hebben evenwel toch nog steeds betrekking op Centraal- en Oost-Europese landen, mede als gevolg van het feit dat de West-Europese, oude 'democratieën' minder genegen blijken te zijn de Commissie om advies te vragen.

2 Rechtsgrondslag en samenstelling

De Commissie is van het begin af aan gelieerd geweest aan de Raad van Europa, maar was aanvankelijk gebaseerd op een zogenaamde partiële overeenkomst,¹ hetgeen betekende dat alleen die lidstaten van de Raad van Europa aan haar activiteiten deelnamen, die partij waren bij deze overeenkomst. Nederland is bijvoorbeeld pas na twee jaar, in 1992, tot de overeenkomst toegetreden, omdat de Nederlandse regering aanvankelijk twijfelde aan het nut van de Commissie en haar zelfs met enige argwaan bekeek; zij vreesde namelijk dat de Commissie Nederland in gebreke zou stellen omdat het geen grondwettelijke toetsing van wetgeving door de rechter kent. Het Verenigd Koninkrijk is zelfs pas in 1999 toegetreden. Inmiddels is met een bocht van 180 graden de partiële overeenkomst omgezet in een zogenaamde 'enlarged agreement', waardoor ook landen die (nog) geen lid zijn van de Raad van Europa en zelfs niet-Europese landen tot de Commissie kunnen toetreden.²

Deze ontwikkelingen nemen niet weg dat het in beide situaties gaat om een instelling van de Raad van Europa. In het Actieplan van de Derde Topconferentie van de Raad van Europa, die op 16 en 17 mei 2005 in Warschau heeft plaats gevonden, wordt de Venetië Commissie ook uitdrukkelijk vermeld als een 'specialised body' van de Raad van Europa en worden de lidstaten opgeroepen 'to make use of the advice and assistance of the European Commission for Democracy through Law ('Venice Commission')'.³

Op dit moment zijn alle 46 lidstaten van de Raad van Europa aangesloten bij de Venetië Commissie. Wit-Rusland, dat al sinds 1993 kandidaat-lid van de Raad van Europa is, heeft binnen de Venetië Commissie de status van geassocieerd lid. Als niet-leden van de Raad van Europa zijn inmiddels Kirgizië en Chili toegelaten. Israël heeft het lidmaatschap geruime tijd geleden aangevraagd, maar dat verzoek is nog altijd in beraad bij het Comité van Ministers. Ook Japan, Mexico en Zuid-Korea hebben belangstelling voor het lidmaatschap getoond. Deze vier landen hebben op dit moment nog de status van waarnemer, samen met Argentinië, Canada, de Heilige Stoel, Kazakstan, Uruguay en de Verenigde Staten van Amerika. Met Zuid-

1 Resolutie (90) 6 van het Comité van Ministers van 10 mei 1990.

2 Zie de considerans van Resolutie (2002) 3 van 21 februari 2002 van het Comité van Ministers, waarbij het herziene Statuut van de Commissie is vastgesteld; CDL (2002) 27.

3 CM (2005) 80, §§ I.3 en IV.1.

Afrika, de Europese Unie⁴ en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (in het bijzonder ODHIR en de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden) bestaat een speciale samenwerkingsrelatie.

Per aangesloten land heeft één persoon zitting in de Commissie, met één plaatsvervanger. Deze personen worden door de regeringen benoemd,⁵ maar vertegenwoordigen niet het land dat hen heeft benoemd. Zij nemen zonder last of ruggespraak deel aan de werkzaamheden van de Commissie. Artikel 2 eerste lid van het Statuut van de Commissie bepaalt: 'The members of the Commission shall serve in their individual capacity and shall not receive or accept any instructions.' Verder bepaalt dit zelfde lid: 'The commission shall be composed of independent experts who have achieved eminence through their experience in democratic institutions or by their contribution to the enhancement of law and political science.' Ondanks het feit dat hier wordt gesproken van 'independent experts', bevinden zich onder de leden enkele ministers, ambassadeurs en hoge ambtenaren; een situatie die zich steeds heeft voorgedaan. Hoewel dit er tot nu toe niet toe heeft geleid dat die leden binnen de Commissie ongenueanceerd het standpunt van hun regering uitdragen, wordt deze situatie toch onwenselijk en nadelig voor het prestige van de Commissie geacht. Daarom heeft de Commissie bij gelegenheid van de herziening van haar Statuut aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa voorgesteld daarin te bepalen dat de regeringen geen personen tot lid van de Commissie benoemen die in hun hoofdfunctie politieke verantwoording moeten afleggen of onder regeringsinstructie staan. Kandidaten zouden daarop, volgens dit voorstel, vóór hun benoeming worden gescreend door een commissie bestaande uit drie leden van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en drie leden van de Commissie. Dit voorstel, dat de volle steun van de Parlementaire Vergadering genoot,⁶ is bij een meerderheid binnen het Comité van Ministers op bezwaar gestuit. Daarom heeft de Commissie zelf een 'ethical code' opgesteld als onderdeel van haar reglement,⁷ waarin is geregeld hoe de leden zich dienen te gedragen, wanneer zij functioneel of anderszins betrokken zijn bij het onderwerp waarover de Commissie adviseert.

De overgrote meerderheid van de leden van de Commissie wordt evenwel gevormd door rechters van constitutionele hoven en andere hoge rechterlijke colleges, hoogleraren, gepensioneerde hoge ambtenaren en enkele parlementariërs. De Voorzitter van de Commissie vanaf haar oprichting is de Italiaan La Pergola, die momenteel rechter in het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is. Aan hem is het te danken dat de Commissie in Venetië vergadert; een feit dat haar de naam 'Venetië Commissie' heeft bezorgd en dat niet het minst aantrekkelijke aspect van het werk in de Commissie vormt. Het Secretariaat is gevestigd in Straatsburg. Vier maal per jaar vindt ook hier derhalve – geheel *à la mode européenne*, maar nu gedeeltelijk per vaporetto – een kleine verhuizing van secretariaatsmedewerkers en tolken

4 In het Actieplan van de Derde Topconferentie wordt de Venetië Commissie uitdrukkelijk genoemd als een der instellingen via welke de samenwerking tussen de Europese Unie en de Raad van Europa zou kunnen worden versterkt (§ IV.1).

5 Art. 2 tweede lid van het Statuut van de Commissie.

6 Aanbeveling 1542 (2001) van 8 november 2001 inzake 'Composition of the European Commission for Democracy through Law ('Venice Commission')'.

7 Zie de artt. 3bis en 13 eerste lid van het tijdens de decemberbijeenkomst van 2004 gewijzigde Reglement, CDL-AD (2004) 050.

plaats. Voor Nederland is van 1992 tot 1999 de heer Mr. G.W. Maas Geesteranus, voormalig juridisch adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, lid geweest. Sindsdien is de auteur van dit artikel het Nederlandse lid en is de heer Mr. E. Lukács, laatstelijk raadadviseur internationaal-juridische zaken van het Ministerie van Justitie, plaatsvervangend lid.

3 Taken en bevoegdheden

De Commissie brengt voornamelijk adviezen uit over ontwerpтекsten voor grondwetten en grondwetswijzigingen en over wetgevingsvoorstellen. Zij fungeert in dat opzicht min of meer als een Raad van State voor de lidstaten van de Raad van Europa en aangesloten niet-lidstaten. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de meeste op nationale wetsvoorstellen betrekking hebbende adviesaanvragen niet van het desbetreffende land afkomstig zijn, maar van de Parlementaire Vergadering.

Daarnaast kan de Commissie advies geven over ontwerpconventies van de Raad van Europa, zoals destijds over het Kaderverdrag inzake Nationale Minderheden, en kan zij rechtsvragen beantwoorden inzake de uitleg van reeds geldende Conventies en andere rechtsvragen waarover binnen een der lidstaten of tussen lidstaten verschil van mening bestaat, of waarover de Parlementaire Vergadering of het Comité van Ministers meer duidelijkheid wenst. Adviezen over reeds in werking getreden Conventies ligt echter alleen voor de hand voorzover deze niet zelf voorzien in een orgaan voor de uitleg daarvan. Ook de Europese Unie en de OVSE kunnen als 'international organisation or body participating in the work of the Commission'⁸ haar advies inwinnen, zoals door beide kort geleden is gedaan met betrekking tot de oplossing van het conflict in Oekraïne aangaande Transnistrië. De Commissie is daarbij niet een instantie van vreedzame geschillenbeslechting, maar kan aan de oplossing van conflicten bijdragen door de nationale en internationale juridische context in kaart te brengen, juridische procedures voor te stellen en juridische oplossingen aan te dragen.

Een vrij recente rol van de Commissie is die van *amicus curiae*. Een eerste verzoek daartoe kwam van het Constitutionele Hof van Georgië inzake de relatie tussen het recht op vrije meningsuiting en het verbod van aantasting van de goede naam,⁹ gevolgd door een verzoek van het Constitutionele Hof van Albanië betreffende de uitleg van de bepalingen in de Albanese Grondwet inzake de benoeming van de hoogste rechters.¹⁰ Hierop is kort geleden een verzoek gevolgd van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de vraag of de procedure voor de Mensenrechtenkamer en het Constitutionele Hof van Bosnië en Herzegovina 'another procedure of international investigation or settlement' in de zin van het tweede lid sub b van artikel 35 EVRM is.¹¹

8 Art. 3 tweede lid van het Statuut.

9 Advies 289/2004, CDL-AD (2004) 011.

10 Advies 312/2004, CDL-AD (2004) 034.

11 Advies 337/2005, CDL-AD (2005) 020.

Verzoeken om advies kunnen worden gedaan door de regeringen, parlementen (niet door afzonderlijke politieke partijen of coalities) en constitutionele hoven¹² van de aangesloten landen,¹³ en vanuit de Raad van Europa door het Comité van Ministers, de Parlementaire Vergadering, het Congres van Lokale en Regionale Autoriteiten en de Secretaris Generaal.¹⁴ Adviezen die worden uitgebracht aan instanties van een land, worden tevens ter informatie gezonden aan het Comité van Ministers en de Parlementaire Vergadering. Hoewel het slechts om adviezen gaat, blijken de standpunten en aanbevelingen van de Commissie groot gezag te genieten. De adviezen worden dan ook in het algemeen door de organisatie of het land waarop zij betrekking hebben, opgevolgd, ook als die organisatie of dat land niet zelf om dat advies heeft verzocht.¹⁵ Rapportage over de follow-up die aan de adviezen is gegeven, vormt sinds enige tijd een vast agendapunt op de vergaderingen van de Commissie. Zo is bijvoorbeeld tijdens de oktoberbijeenkomst van 2004 melding gemaakt van het feit dat Georgië bepaalde aanbevelingen van de Commissie (nog) niet had overgenomen. De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de Raad van Europa, die namens het Comité van Ministers de bijeenkomst bijwoonde, sprak over die houding van Georgië zijn bezorgdheid uit.¹⁶ Toen bleek dat er follow-up problemen te verwachten waren van de kant van de (Veiligheidsraad van de) Verenigde Naties met betrekking tot het advies van de Commissie tot instelling van een herzieningsprocedure voor het massale ontslag van politiefunctionarissen door de VN in Bosnië en Herzegovina, heeft de Commissie het uitbrengen van advies uitgesteld tot nader overleg het verzet had weggenomen.¹⁷ Dergelijk voorafgaand overleg heeft ook plaats gevonden met betrekking tot het advies over de instelling van een *ad hoc* mensenrechtenhof voor Kosovo voor de behandeling van klachten over handelen en nalaten van de United Nations Interim Mission in Kosovo (UNMIK),¹⁸ en met het Bureau van de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië en Herzegovina met betrekking tot het advies over de bevoegdheden van deze functionaris en over constitutionele hervormingen in dat land.¹⁹ Ook bij de opstelling van adviezen die op een bepaald land betrekking hebben, vindt vaak voorafgaand overleg plaats tijdens een missie naar dat land, terwijl een vertegenwoordiger van het land doorgaans in de gelegenheid wordt gesteld het vraagstuk waarop het advies betrekking heeft, toe te lichten en commentaar te geven op het door de rapporteurs opgestelde ontwerpadvies.

De Commissie dankt een belangrijk deel van haar gezag mede aan het gewicht dat de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa aan haar adviestaak en haar adviezen toekent. Het is herhaaldelijk voorgekomen dat de Parlementaire Vergadering in een resolutie

12 Zie bijvoorbeeld advies 296/2004, uitgebracht op verzoek van het Turkse Constitutionele Hof over een voorstel tot grondwetswijziging betreffende de organisatie van het Hof en het invoeren van een individueel klachtrecht, CDL-AD (2004) 024.

13 Een verzoek vanuit een niet aangesloten land, bijvoorbeeld een land met waarnemerstatus, is ook mogelijk, maar moet het Comité van Ministers passeren; art. 3 derde lid van het Statuut.

14 Art. 3 tweede lid van het Statuut.

15 Een ostentatieve, niet onverwachte verwerping trof het advies van de Commissie over de door de Prins van Lichtenstein bedongen constitutionele wijzigingen in zijn Prinsdom; Advies 227/2002, CDL-AD (2002) 32.

16 Zie het verslag van die bijeenkomst, CDL-PV (2004) 003, par. 5.

17 Advies 326/2004, CDL-AD (2005) 024.

18 Advies 280/2004, CDL-AD (2004) 003.

19 Advies 308/2004, CDL-AD (2005) 004.

of aanbeveling heeft uitgesproken dat zij met een bepaalde grondwetswijziging of bepaalde wettelijke voorziening pas genoeg kon nemen, wanneer daarover een positief advies was verkregen van de Venetië Commissie. Belangrijke extra druk ging daarbij de eerste jaren uit van de wens van het desbetreffende land om toe te treden tot de Raad van Europa. De adviezen van de Commissie hebben vaak een rol gespeeld in het kader van de monitoring door de Parlementaire Vergadering van de situatie in het land op het punt van de wetgeving en juridische infrastructuur, en met name ten aanzien van de vraag of dat land de bepalingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zou kunnen naleven. Meer in het algemeen moet gezegd worden dat de Parlementaire Vergadering de belangrijkste 'cliënt' en steunpilaar voor de Commissie vormt, veel meer dan het Comité van Ministers, dat slechts marginale belangstelling voor de Commissie aan de dag legt. Een belangrijke rol bij het instandhouden van deze goede relatie speelt, naast de Secretaris van de Commissie, de heer M.G. Buquicchio, ook Mr. E.C.M. Jurgens, Nederlands lid van de Parlementaire Vergadering, die namens de Parlementaire Vergadering, meer in het bijzonder haar Commissie voor Juridische Zaken en Rechten van de Mens, de vergaderingen van de Venetië Commissie bijwoont en in zijn Commissie veelvuldig voorstellen doet voor adviesaanvragen. In 2004 is er tussen de Parlementaire Vergadering en de Venetië Commissie een overeenkomst gesloten, waarin onder meer de afspraak is vastgelegd dat bij de behandeling van in de Parlementaire Vergadering en haar commissies aan de orde zijnde onderwerpen, die mede onder het mandaat van de Venetië Commissie vallen, uitdrukkelijk zal worden overwogen de Commissie om advies te vragen.²⁰

De werkwijze van de Commissie is globaal de volgende. Verzoeken om advies worden tijdens de plenaire bijeenkomsten, die eens per kwartaal worden gehouden, besproken. Doorgaans ligt er dan een voorstel van de kant van het secretariaat of van het Bureau (de President en Vice-Presidenten en de voorzitters van de subcommissies) op tafel met, als dat voorstel positief luidt, een voorstel voor de aan te wijzen rapporteur of rapporteurs (wier bereidheid dan vooraf, als het goed is, is gepolst). De plenaire kan besluiten de adviesaanvraag ter hand te nemen of het secretariaat verzoeken eerst een verkennende studie te verrichten met of zonder de hulp van de rapporteurs. Ook kan er bij bijzonder belangrijke of gecompliceerde onderwerpen een werkgroep worden ingesteld ter voorbereiding van het advies.²¹ Dat een verzoek zonder meer wordt afgewezen is, voorzover kon worden nagegaan, nog niet voorgekomen en ligt ook niet voor de hand, tenzij het verzoek evident buiten het mandaat van de Commissie ligt, bijvoorbeeld een statenklacht over de niet-naleving van het EVRM door een andere staat. Wèl gaat de Commissie er soms toe over een verzoek enigszins te herformuleren om er de scherpe politieke kanten enigszins vanaf te halen. Tijdens de volgende plenaire vergadering vindt een rapportage over de voortgang plaats of worden de resultaten reeds in discussie gebracht. Die resultaten kunnen bestaan uit afzonderlijke opinies van de rapporteurs, waarvan wordt voorgesteld om die in die vorm door te zenden aan degene die om advies heeft verzocht. In de meeste gevallen wordt er echter een geconsolideerd ontwerpadvies voorgelegd, waarin de opvattingen van de rapporteurs zijn verwerkt en waarover de rapporteurs tussentijds ook

20 Zie de artt. 8-10 van de Samenwerkingsovereenkomst, CDL (2004) 102.

21 Art. 14 van het herziene Reglement.

onderling en eventueel met vertegenwoordigers van de desbetreffende staat of internationale organisatie overleg hebben gevoerd. In dringende gevallen worden de zienswijzen van de rapporteurs met toestemming van de President reeds voorafgaande aan de bespreking in de plenaire vergadering toegezonden aan degene die om het advies heeft verzocht en aan de regering van het desbetreffende land. Zij worden daarna alsnog in de plenaire besproken, waarna de Commissie kan besluiten om ofwel nota te nemen van de zienswijzen van de rapporteurs, ofwel die zienswijzen te onderschrijven, ofwel alsnog een advies vast te stellen op basis van de zienswijzen van de rapporteurs, ofwel de bespreking van een dergelijk advies tot haar eerstvolgende vergadering uit te stellen.²² De Commissie besluit bij meerderheid van de aanwezige leden, maar er wordt slechts hoogst zelden om stemming verzocht.

De Commissie brengt jaarlijks rapport van haar werkzaamheden uit aan het Comité van Ministers, dat het rapport bespreekt in aanwezigheid van de President van de Commissie.²³

4 Voornaamste aandachtspunten

Gezien haar ruime mandaat is het niet verwonderlijk dat de Commissie een breed scala van onderwerpen krijgt voorgelegd. Deze verschillen onderling sterk, niet alleen naar aard en gecompliceerdheid van de juridische problematiek, maar ook naar politieke lading. Als voorbeeld van een onderwerp met een zeer gecompliceerde problematiek en waarvan de politieke lading in de adviesaanvraag enigszins was verdoezeld maar voor iedereen duidelijk was, kan worden genoemd het advies over de noodzaak van aanpassing of uitbreiding van de Geneefse Conventies.²⁴ De Parlementaire Vergadering had, toen zij om advies vroeg, uiteraard in het bijzonder de rechtspositie voor ogen van de door de Verenigde Staten in Guantánamo Bay gevangen gehouden personen. Een andere zeer ingewikkelde en politiek gevoelige problematiek betrof het reeds genoemde advies over de instelling van een herzieningsprocedure voor de massale ontslagen van politiefunctionarissen in Bosnië en Herzegovina door de VN.

Een vraagstuk dat op zichzelf juridisch niet zo ingewikkeld was, maar waaraan een potentieel conflict tussen twee lidstaten ten grondslag lag, betrof de internationaalrechtelijke randvoorwaarden voor wetgeving inzake preferentiële behandeling van nationale minderheden in het buitenland door hun 'moederland' (kin state). In deze zaak deed zich het novum voor dat een lidstaat – in casu Roemenië – aan de Commissie advies vroeg over een wetsvoorstel van een andere lidstaat – in casu Hongarije. In de plenaire vergadering werd de vraag opgeworpen of dit soort verzoeken wel binnen het mandaat van de Commissie viel, omdat zij op die manier betrokken zou kunnen worden bij tussen-staatse geschillen.²⁵ Het probleem werd opgelost doordat vervolgens ook Hongarije aan de Commissie over hetzelfde onderwerp om

22 Art. 14a van het herziene Reglement.

23 Zie bijvoorbeeld: The Venice Commission in 2004; Annual Report of Activities, met daarin op p. 9-12 de toespraak van President La Pergola bij de presentatie van het rapport op 7 juli 2005.

24 Advies 245/2003, CDL-AD (2003) 018.

25 Nadien is een bepaling in het Statuut van de Commissie opgenomen (art. 3 tweede lid) die als volgt luidt: 'Where an opinion is requested by a state on a matter regarding another state, the Commission shall inform the state concerned and, unless the two states are in agreement, submit the issue to the Committee of Ministers.'

advies vroeg, zij het dat daarbij de problematiek in algemene termen werd geformuleerd zonder verwijzing naar het Hongaarse wetsvoorstel. Als zodanig is het onderwerp door de Commissie in haar advies ook benaderd, maar uit de strekking blijkt zonneklaar hoe de Commissie over de gewraakte Hongaarse plannen denkt.²⁶

De Commissie krijgt ook vragen voorgelegd die niet op in voorbereiding zijnde wetgeving en zelfs niet op een individueel land betrekking hebben. Als voorbeelden kunnen worden genoemd het door de Parlementaire Vergadering gevraagde advies over de tenuitvoerlegging van de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²⁷ en over de implicaties van een juridisch bindend Handvest van Fundamentele Rechten van de Europese Unie voor de bescherming van de rechten van de mens in Europa.²⁸ Uit deze beide adviezen blijkt tevens dat de Commissie nauw bij het werk van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betrokken is, zonder dat van enige overlapping of concurrentie sprake is. Momenteel werkt de Commissie aan een rapport over de vraag of aan verdragen inzake de rechten van de mens een speciale status toekomt binnen het internationale recht en binnen de nationale rechtsordes. Oorspronkelijk betrof het hier een verzoek om advies van de grondwetscommissie van het Turkse parlement,²⁹ maar de Commissie heeft besloten tot een bredere studie over dit onderwerp en daarvoor een seminar georganiseerd, dat op 7 en 8 oktober plaats heeft gevonden in Coimbra, in samenwerking met de Universiteit van Coimbra en de Internationale Vereniging voor Constitutioneel Recht.³⁰

Een van de zwaartepunten in het aandachtsgebied van de Commissie wordt ongetwijfeld gevormd door het minderhedenvraagstuk. De Commissie is, als gezegd, ook nauw betrokken geweest bij de opstelling van de tekst van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden. Bij haar advisering neemt de Commissie de relevante opinies in aanmerking van de speciale adviescommissie die op grond van artikel 26 van het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden is ingesteld om het Comité van Ministers van de Raad van Europa bij te staan bij het toezicht op de naleving door de verdragsstaten van hun verdragsverplichtingen. Ook wordt nauw samen gewerkt met de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, die een vertegenwoordiger naar de bijeenkomsten van de Commissie pleegt te zenden. Naast adviezen over bepalingen inzake minderheden in (ontwerp-)grondwetten en wetten en over specifieke minderhedenwetgeving, heeft de Commissie ook algemene adviezen en studies over minderhedenbescherming uitgebracht. Vermeldenswaard is vooral het rapport inzake regelingen in kieswetten en positieve discriminatie ten behoeve van de deelneming van nationale minderheden in de besluitvorming in Europese landen.³¹ Momenteel bereidt zij een algemene notitie voor over de definitie van 'nationale minderheid', in samenwerking met de reeds genoemde adviescommissie en Hoge Commissaris, alsmede met het deskundigencomité van het Europees Handvest inzake regionale of minderhedentalen en de werkgroep minderheden van de Sub-

26 Advies 168/2001, CDL-INF (2001) 19.

27 Advies 209/2002, CDL-AD (2002) 34.

28 Advies 256/2003, CDL-AD (2003) 92.

29 Studie 304/2004.

30 CDL-UD (2005) 011.

31 Studie 307/2004, CDL-AD (2005) 009.

commissie van de VN-Mensenrechtencommissie.³² Het gaat daarbij met name om de vraag of, en zo ja in hoeverre, de toekenning van speciale rechten voor minderheden beperkt mag worden tot die tot een nationale minderheid behorende personen, die de nationaliteit van het desbetreffende land bezitten.³³

Een belangrijk ander aandachtsgebied van de Commissie is dat van democratische verkiezingen. De adviezen en studies over dat onderwerp worden voorbereid door de Raad voor Democratische Verkiezingen, waarin de Venetië Commissie samenwerkt met de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en het Congres van Locale en Regionale Autoriteiten en dat momenteel onder voorzitterschap staat van Mr. E.C.M. Jurgens. Naast het al genoemde rapport over regeling van het kiesrecht van nationale minderheden, verdienen in het bijzonder vermelding de op verzoek van de Parlementaire Vergadering opgestelde richtlijnen inzake verkiezingen,³⁴ het advies over het beoordelen van gehouden verkiezingen,³⁵ het rapport over kiesstelsels,³⁶ het rapport over het stemmen op afstand en elektronisch stemmen,³⁷ het rapport over waarnemingen bij verkiezingen³⁸ en het rapport over de afschaffing van beperkingen van het kiesrecht bij algemene verkiezingen.³⁹ Over democratie in het algemeen heeft de Commissie onder meer een advies uitgebracht over de versterking van democratische instellingen.⁴⁰ Ook heeft zij een rapport opgesteld over de oprichting, organisatie en activiteiten van politieke partijen⁴¹ en richtlijnen opgesteld voor wetgeving inzake politieke partijen.⁴² Ten slotte verdient hier vermelding dat de Commissie enkele adviezen heeft opgesteld inzake referenda⁴³ en een uitvoerige rechtsvergelijkende studie in voorbereiding heeft over de wetgeving en praktijk van referenda,⁴⁴ als grondslag voor door haar op te stellen richtlijnen.

Rest nog te vermelden dat de Commissie nauwe banden heeft met de Internationale Vereniging van Constitutioneel Recht en met de Joint Council on Constitutional Justice waarin de constitutionele hoven van de aangesloten landen participeren. In dat kader publiceert zij drie maal per jaar het *Bulletin on Constitutional Case-Law*, waarin de belangrijkste rechterlijke uitspraken over constitutionele vraagstukken zijn opgenomen van de deelnemende landen en landen met waarnemerstatus, alsmede van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.⁴⁵ Ook worden regelmatig, in samenwerking met het constitutionele

32 Studie 294/2004.

33 Zie over dit vraagstuk, J. Packer, 'Problems in Defining Minorities', in: D. Fottrell & B. Bowring (eds), *Minority and Group Rights in the New Millennium*, Den Haag: Kluwer Law International 1999, p. 223-273.

34 Advies 190/2002, CDL-AD (2002) 23rev.

35 Advies 235/2003, CDL-AD (2003) 10.

36 Studie 250/2003, CDL-AD (2004) 003.

37 Studie 260/2003, CDL-AD (2004) 012.

38 Studie 301/2004, CDL-EL (2004) 019.

39 Studie 306/2004, CDL-AD (2005) 011.

40 Advies 282/2004, CDL-AD (2004) 015.

41 Studie 247/2003, CDL-AD (2004) 004.

42 Studie 247/2004, CDL-AD (2004) 007rev.

43 Bijvoorbeeld een nadere studie naar aanleiding van Aanbeveling 1704 (2005) van de Parlementaire Vergadering inzake referenda: 'Towards Good Practices in Europe'; Studie 341/2005, CDL-AD (2005) 028.

44 Studie 287/2004, CDL-AD (2005) 034.

45 Publicatie van de Raad van Europa, ISSN 1025-8116.

hof en eventueel de regering van een bepaald land en een der daar gevestigde universiteiten seminars georganiseerd in het kader van UniDEM (Universities for Democracy), dat een eigen bestuur heeft dat uit leden van de Commissie is samengesteld.

In het kader van dat zelfde UniDEM is, met steun van de Italiaanse regering en de stad Trieste, in deze stad een UniDEM campus opgericht, waar door leden van de Commissie en andere daartoe aangezochte docenten seminars worden verzorgd over thema's betreffende de rechten van de mens en democratie voor ambtenaren uit de lidstaten van de Raad van Europa, met name uit die lidstaten die zijn aangesloten bij het Stabiliteitspact.

5 Slotopmerking

Concluderend kan worden gesteld dat de Venetië Commissie in de ruim vijftien jaar van haar bestaan op een breed gebied van de bevordering en bescherming van de rechten van de mens, democratie en rechtsstaat actief is geweest en een eigen plaats heeft verworven binnen de op dat terrein in de Raad van Europa werkzame instellingen en commissies.⁴⁶ Soms direct, maar doorgaans indirect heeft zij vanuit die plaats haar specifieke bijdrage geleverd aan de bevordering van de eerbiediging van de fundamentele rechten die in het EVRM bescherming vinden. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt voor haar daarbij altijd een belangrijk referentiekader.

In vergelijking met het Hof heeft de Venetië Commissie een taak die vooral in de preventieve sfeer ligt, bij de beoordeling van ontwerpwetgeving en bij het adviseren over democratische infrastructuren en procedures. En uiteraard is het belangrijkste verschil met het Hof dat de Commissie slechts adviserende bevoegdheid heeft en geen bindende uitspraken kan doen.

Niettegenstaande die laatste karaktertrek kan worden gesteld dat de Commissie groot gezag verworven heeft bij de regeringen, parlementen en constitutionele hoven van de meeste lidstaten, bij de verschillende organen van de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en – sinds kort – bij de Europese Unie en de Verenigde Naties. Naast haar pluriforme samenstelling en veelzijdige deskundigheid, en niet te vergeten haar zeer professionele secretariaat, dankt de Commissie dit gezag aan haar zorgvuldige procedures en behoedzaam opereren. Het is een voorrecht en groot genoegen aan de werkzaamheden van de Venetië Commissie een bijdrage te mogen leveren.

⁴⁶ Naar passende samenwerking met het op de Derde Topconferentie in Warschau ingestelde Forum voor de Toekomst van Democratie, dat wèl een zeker gevaar voor doublures lijkt in te houden, wordt nog gezocht.