

Vergaderjaar 2011–2012

**20 043**

## **Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa**

**AH/ nr. 89 HERDRUK<sup>1</sup>**

### **VERSLAG VAN DE ZITTING 2012 (TWEDE DEEL)**

Vastgesteld 12 juni 2012

#### **1. Inleiding**

De delegatie uit de beide Kamers der Staten-Generaal naar de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE) heeft van 23 t/m 27 april 2012 deel genomen aan het tweede deel van de zitting 2012 in Straatsburg. Hiermee brengt zij verslag uit van de behandeling van de tijdens deze zitting geagendeerde onderwerpen en van de bijdragen van haar leden aan de debatten over die onderwerpen. De in dit verslag vermelde nummers van documenten kunnen worden gevonden op de website van de PACE<sup>2</sup>.

Zoals gebruikelijk aan het begin van deelsessies, heeft de delegatie een briefing ontvangen door de Permanent Vertegenwoordiger bij de Raad van Europa, mevr. drs. Ellen Berends die zich liet bijstaan door mr. Jan Rademaker, ambassadeeraad voor juridische aangelegenheden. Ter inleiding ging mevrouw Berends in op enkele ontwikkelingen in het nabuursebeleid van de Raad van Europa dat is gericht op het leggen en onderhouden van contacten met buurlanden en buurregio's van de Raad van Europa. Terwijl met Marokko en Tunesië langzaam vorderingen worden gemaakt in het opbouwen van betrekkingen en het opzetten van eerste programma's in het kader van ontwikkeling van democratie, bescherming van mensenrechten en rechtshandhaving, worden met Israël, de Palestijnse Autoriteit en Libanon initiële contacten gelegd. Door secretaris-generaal Jagland wordt een notitie voorbereid over de wijze waarop de Raad van Europa in de toekomst zijn nabuursebeleid wil vormgeven.

De zeer wrede en gewelddadige strijd binnen Syrië houdt uiteraard ook de Raad van Europa intensief bezig. Door verschillen van mening tussen lidstaten lijkt het niet mogelijk met één verklaring van het Comité van Ministers over de situatie in het land te komen.

De situatie in Wit-Rusland, dat geen lid is van de Raad van Europa, laat geen verbeteringen zien. Vooralsnog wil de Raad het land echter blijven aansporen tot het doorvoeren van democratische hervormingen en het handhaven van het recht en de mensenrechten. Het land heeft intussen op

<sup>1</sup> I.v.m. het toevoegen van de Eerste Kamer-letters AH.

<sup>2</sup> <http://assembly.coe.int>

voorlopige basis een kantoortje in het gebouw van de Raad van Europa. Nederland blijft een uiterst kritisch volger van de ontwikkelingen. Mevrouw Berends deelde vervolgens mee dat secretaris-generaal Jagland de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken onlangs om opheldering heeft gevraagd over de positie van de Nederlandse regering ten aanzien van de website van de PVV die oproept tot het inzenden van reacties en opvattingen over in Nederland werkzame Polen. De heer Jagland, die overigens ieders recht van vrije meningsuiting benadrukte, heeft in zijn brief aan minister Rosenthal zijn zorgen geuit over het feit dat een dergelijke website wordt «gehost» door een politieke partij die een band heeft met de regerende coalitie.

De verhoging van het kapitaal van de Europese Ontwikkelingsbank, waarover de Assemblee in juni 2012 zal beraadslagen heeft intussen het akkoord van 33 van de 34 deelnemende landen. De onlangs aangetreden nieuwe gouverneur van de bank heeft een slagvaardige start gemaakt en lijkt het bouwen aan een nieuwe cultuur binnen de bank al in volle gang te hebben gezet.

Met betrekking tot de onderhandelingen over de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM wees de heer Rademaker op de vertraging die is ontstaan nadat enkele EU-landen op deelonderwerpen, zoals o.a. de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatregelen die worden opgelegd na een veroordeling wegens schending van het EVRM, eerst volledige eenstemmigheid wensen te hebben bereikt. De Nederlandse staatssecretaris van Buitenlandse zaken werkt thans aan een notitie over mogelijke consequenties van een inbreuk op het EVRM door een instelling van de EU.

De door het Verenigd Koninkrijk in Brighton belegde conferentie over de toekomst van het EHRM als beschermingsmechanisme van het EVRM heeft, zo vervolgde de heer Rademaker, getoond dat er nog forse verschillen van inzicht bestaan over de vraag hoe de ruimte die het EHRM bij de uitoefening van zijn rechtsprekende taak heeft, zich verhoudt tot de inhoud van het begrip soevereiniteit, dat een aantal landen als leidend beginsel voor zichzelf opeist. De ministeriële conferentie op 23 mei in Straatsburg zal moeten worden afgewacht. De heer Rademaker voegde toe dat het op 13 maart jl. in de Eerste Kamer gevoerde debat over de positie van het EHRM, diens «margin of appreciation» en de daaromtrent door de heer Franken ingediende en door de senaat aanvaarde motie een extra toets vormen voor de uitkomsten van de ministersconferentie op 23 mei.

Mevrouw Berends deelde mee dat Nederland de schending van mensenrechten van homo's, lesbiennes, biseksuele en transseksuele mensen (zgn LGBT) graag onderdeel wil maken van de taken van ECRI, de European Commission against Racism and Intolerance. Het Nederlandse lid van ECRI, voormalig minister van Justitie Sorgdrager, heeft laten weten dat niet alle deelnemende landen die wens delen. In september zal ECRI een bezoek brengen aan Nederland en zal over de Nederlandse wens verder overleg plaatsvinden.

Mevrouw Berends deelde tenslotte mee dat binnen de Raad van Europa de onderhandelingen voortgaan over toetreding van leden van de Raad tot het Verdrag inzake illegale handel in menselijke organen en weefsels. Nederland vindt automatische toetreding niet vanzelfsprekend omdat de strafbaarstelling van desbetreffende misdrijven al goed is geregeld in het Wetboek van Strafrecht.

## **2. Voortgangsrapport van het Bureau en van het Standing Committee**

In het kader van de gebruikelijke bespreking van deze rapporten bracht de heer **Kox** verslag uit van de werkzaamheden en bevindingen van een door hem geleide waarnemingsmissie ter gelegenheid van de Presidents-

verkiezingen in Rusland. De uitslag van die verkiezingen, zo stelde de heer Kox, gaf een duidelijke winnaar te zien, maar de gang van zaken rond de verkiezingen werd door een groot aantal kiezers ernstig gewantrouwd. Volgens sommige opiniepeilingen vond bijna de helft van de kiezers de verkiezingen niet eerlijk ofschoon de meerderheid nu min of meer tevreden is met het resultaat. De meeste partijen aanvaardden de uitslag, met uitzondering van de Communistische Partij en enkele andere partijen in het parlement. Veel gesprekspartners die de delegatie heeft ontmoet geloofden dat er met stemmen is gemanipuleerd. Aan de negatieve kant van de balans moet het misbruik van overheidsdiensten en beïnvloeding door de berichtgeving in de media ten gunste van één kandidaat worden genoemd. Aan de positieve kant kan op de verbeterde toegang tot de media, meer ruimte voor politiek debat, een breder respect voor de vrijheid van vereniging en vergadering en meer transparantie op de verkiezingsdag zelf door webcams, doorzichtige stembussen, meer elektronische stemmachines en meer controle en toezicht dan ooit door eigen waarnemers worden gewezen. Het is van belang dat de Centrale Verkiezingscommissie erkent dat een aanzienlijk aantal stembureaus tijdens de verkiezingsdag de protocollen niet correct heeft opgevolgd.

De waarnemingsmissie is van mening, aldus de heer Kox, dat een structurele hervorming van de kiescommissies op alle niveaus noodzakelijk is. Zonder een echt onpartijdige scheidsrechter kan en zal waarschijnlijk iedere uitslag ter discussie worden gesteld. Rusland is zijn kieswetgeving nu in hoog tempo aan het wijzigen. Dat is een belangrijk signaal aan ons allen. Een nieuwe wet die de registratie van politieke partijen vereenvoudigt en wijzigt is intussen in werking en een wetsvoorstel dat het functioneren van de kiescommissies moet verbeteren is in voorbereiding. Er zijn nu 130 politieke partijen die een aanvraag tot erkenning als zodanig hebben ingediend. Ondanks dit alles zijn verdere hervormingen nodig. President Medvedev heeft voorstellen ontwikkeld die vereenvoudiging en aanpassing van de regels met betrekking tot de kandidaatstelling bij presidentsverkiezingen en voor de directe verkiezingen van gouverneurs inhouden en die moeten leiden tot de oprichting van een onafhankelijk radio- en tv- station. Invoering van de aanbevelingen van de Venice Commission zou ook een verbetering van het verkiezingsproces betekenen.

De heer Kox zei verder alle waardering te hebben voor de toenemende en actieve betrokkenheid van de kiezers en hij complimenteerde de Russische autoriteiten in de Staats Doema met hun snelle reactie op de roep uit de samenleving om eerlijke verkiezingen en politieke hervormingen. Alleen wanneer hervormingen substantieel en duurzaam en alleen indien zij gestalte krijgen door middel van een echte dialoog waaraan politieke partijen en de samenleving deelnemen zullen zij in de toekomst leiden tot vrije en eerlijke verkiezingen in de Russische federatie. De heer Kox besloot zijn relaas met een dankwoord aan het adres van de Voorzitter en aan de Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Staats Doema en aan de Russische delegatie bij de PACE voor hun uitstekende bijstand aan de verkiezingswaarnemingsmissie. Ook dankte hij de OVSE en ODHIR waarmee de missie de afgelopen maanden intensief had samengewerkt. Tenslotte sprak hij dank en waardering uit aan diegenen die hadden deelgenomen aan de missie en aan de ondersteunende medewerkers van het secretariaat.

### 3. Verloren levens in de Middellandse Zee: wie is verantwoordelijk?

*Rapport (doc.nr. 12895)*

Mevrouw Tineke Strik heeft als rapporteur van de Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons een rapport uitgebracht waarin zij verslag doet van de lotgevallen van ten minste 1 500 mensen die in 2011 hun leven verloren bij pogingen om de Middellandse Zee over te steken. Het rapport spitst zich toe op één aangrijpend geval waarin een kleine boot met aan boord 72 mensen Tripoli verlaat en na twee weken van omzwervingen op zee met slechts 9 overlevenden terugkeert naar Libië. Niemand kwam de boot te hulp ondanks een noodsignaal dat door het Italiaanse Maritime Rescue Coordination Centre, die de positie van het vaartuig lokaliseerde, werd opgevangen. Er zouden ook directe contacten tussen de in nood verkerende boot en ander vaartuigen zijn geweest, met een helikopter die biscuits en water dropte, maar niet terugkeerde, maar ook met twee vissersboten die ieder weigerden om assistentie te verlenen en met een groot militair schip dat in de in nood verkerende boot dicht naderde maar de noodsignalen klaarblijkelijk heeft genegeerd.

Deze geschiedenis legde een hele rits van missers bloot: de Libische autoriteiten namen geen verantwoordelijkheid in hun «search and rescue» zone, de Italiaanse en Maltese maritieme reddings en coördinatiecentra lieten iedere opsporings- en reddingsoperatie achterwege en de NAVO reageerde niet op noodsignalen ofschoon er marineschepen onder NAVO-commando in de buurt van de boot waren toen zij de signalen uitzond (inclusief het fregat Méndez Núñez dat op vermoedelijk 11 mijlen van de boot verwijderd was, hoewel deze afstand door Spanje wordt betwist). Ook de staten waarvan de schepen die in de buurt van de boot waren de vlag voerden deden niets om de mensen in nood te redden. Verder reageerden twee niet geïdentificeerde vissersboten niet op de directe noodsignalen en verzoeken om hulp van de boot. Naast deze nalatigheden veroorzaakten een aantal tekortkomingen het niet beantwoorden van de noodsignalen: enkele hiaten in het maritieme wettelijke kader en het van NAVO zijde en van de zijde van de staten die militair betrokken waren bij Libië niet adequaat anticiperen op een exodus van asielzoekers en vluchtelingen. De grootste reden van zorg is in dit geval het beweerde nalaten van het bieden van hulp door de helikopter en het marineschip, geheel los van de vraag of zij onder nationaal commando dan wel onder dat van de NAVO stonden.

Veel mogelijkheden en momenten om de levens van de mensen aan boord van de boot te redden zijn niet benut. De resolutie bij het rapport bevat een aantal aanbevelingen die erop zijn gericht om dit soort tragedies in de toekomst te voorkomen. Zij bevat ook een verzoek aan de NAVO en relevante lidstaten om nadere informatie te verschaffen en een onderzoek in te stellen naar de identiteit van de helikopter en het schip die verzuimden de in nood verkerende boot te redden.

#### *Debat*

Het rapport is door mevrouw **Strik** verdedigd en toegelicht. Zij merkte ter inleiding op dat het jaar 2011 in onze herinnering het jaar is waarin de Arabische Lente begon en waarin het meedogenloze regime van Gadaffi aan zijn eind kwam. Het jaar 2011 was ook het meest dodelijke voor de Middellandse Zee. De meeste van de 1 500 mensen die in dat jaar het leven verloren zullen onbekend voor ons blijven; zij kwamen eenvoudigweg nooit aan. Maar precies één jaar geleden gaf één verhaal een gezicht aan al deze verdwenen mensen- het verhaal van 9 overlevenden die getuige waren van wat er op zee gebeurde en die vertelden over hun

63 metgezellen: mannen, vrouwen en baby's die stierven van dorst en honger tijdens hun 15 dagen durende omzwervingen op zee. Omdat het verhaal zo goed gedocumenteerd is besloot de Parlementaire Assemblee een onderzoek in te stellen: wat ging er mis, waarom zijn deze mensen niet gered en wat kunnen we leren van deze tragedie om te voorkomen dat er meer mensen onnodig sterven? Zoals in het rapport staat te lezen is, zo vervolgde mevrouw Strik, op basis van uitvoerige en afzonderlijke interviews met de overlevenden en met de priester die als eerste hun telefoontje kreeg, gereconstrueerd wat er in die 15 dagen is gebeurd. De commissie heeft een ontmoeting gehad met de Italiaanse grensbewakers die haar van veel informatie voorzagen, met Malta en met de NAVO en zij heeft een hoorzitting gehouden met deskundigen. Zij heeft voorts brieven naar een aantal autoriteiten gezonden – ministers van Defensie van enkele landen die betrokken zijn bij maritieme operaties van de NAVO waaraan schepen en vliegend materieel deelnemen, de NAVO, Frontex, de Internationale Commissie voor Migratie, de commandant van de Maltese strijdkrachten, de Italiaanse kustwacht en EU-commissaris Ashton.

De boot vertrok op 27 maart 2011 met vluchtelingen van Sub-Sahara die niet langer veilig waren in Libië omdat zij werden bestookt door zowel de troepen van Gadaffi als door de rebellen. Het was een rubber dingy van 7 meter lengte met 72 mensen aan boord. De smokkelaars hadden te veel mensen aan boord gelaten en hadden wegens het overgewicht water en voedsel van de passagiers afgenomen. Na 14 uren op zee te hebben doorgebracht belden de vluchtelingen pater Zerai, een priester in Rome. Hij informeerde vervolgens het Italiaanse Maritime Rescue Coördination Centre (MRCC) en het NAVO hoofdkwartier. Het MRCC slaagde erin de boot te lokaliseren en zond verscheidene noodoproepen met de exacte positie van de boot naar het NAVO hoofdkwartier in Napels, naar Malta en naar alle schepen in de omgeving van de boot.

Een paar uren na de noodoproep bracht een militaire<sup>3</sup> helikopter water en biscuits naar de boot, maar kwam nooit terug om de mensen te redden. Ook vond een ontmoeting plaats met twee vissersboten die evenmin assistentie boden. Na verloop van tijd kwam de boot zonder brandstof te zitten, raakte op drift waarna de eerste passagiers stierven. Op of rond de tiende dag, toen intussen de helft van de opvarenden was overleden ontmoette de boot een groot militair schip met helikopters en een vliegtuig op de dekken. Het schip was voor de vluchtelingen nabij genoeg om de militairen die hen vanaf het schip met verrekijkers in de gaten hielden en foto's maakten goed te kunnen zien. Ook dit schip voer op enig moment, zonder hulp of assistentie te hebben geboden, weg van de boot. Op 10 april dreef de boot met 11 overlevenden aan boord terug in de richting van de Libische kust, in de buurt van Zlitan. Eén vrouw overleed toen de boot de kust bereikte, de 10 overlevenden werden opgesloten in Libische gevangenissen. Eén man overleed daar als gevolg van onvoldoende medische hulp en de 9 overlevenden slaagden er tenslotte in om uit de gevangenis en naar het buitenland te vluchten.

Wat is er gebeurd met de noodoproepen? Het eerste noodsignaal werd gedetecteerd door het MRCC in Rome. De boodschap werd om de 4 uur, 10 dagen lang, herhaald. Rome was niet in staat om de marineschepen te lokaliseren omdat informatie omtrent die posities geheim is. Daarom verzocht Rome de commandant van de marinevloot de informatie aan de schepen te geven. Van het journaal dat MRCC maakte weten we dat er ten minste 2 militaire schepen in de directe nabijheid van de boot waren toen zij de noodoproepen uitzond.

Het rapport vermeldt het Spaanse fregat Méndez Núñez. Volgens het vlootcommando was dat schip 11 zeemijlen van de boot verwijderd; volgens de Spaanse autoriteiten was dat niet het geval en volgens recente informatie van de NAVO was het schip 24 mijlen verwijderd. Een bevoorradingsschip dat ook in de buurt lag was 37 mijlen van de boot

verwijderd en een Cypriotisch vrachtschip was eveneens in de buurt. Helaas is er over dat laatste schip geen verdere informatie. Aan de NAVO is, zo vervolgde mevrouw Strik, om nadere informatie over de positie van de schepen gevraagd maar die is tot nu toe niet ontvangen. Eerst ontkende de NAVO de noodoproep vanuit Italië te hebben ontvangen. Zij zou uitsluitend toegeven die te hebben ontvangen indien die oproep zou worden getoond. Spanje gaf aanvankelijk geen reactie maar toen de regering werd geïnformeerd over de vermoede afstand van 11 mijl ontkende zij. Zij deelde mee geen noodoproep te hebben ontvangen. Toch had de NAVO laten weten dat haar hoofdkwartier de boodschap had doorgezonden naar alle onder haar commando varende schepen. De commissie heeft alle regeringen met schepen en helikopters onder hun bevel actief in het gebied gevraagd de commissie te voorzien van informatie met betrekking hun registratie- en locatiegegevens, maar zij hebben die tot nu toe niet gegeven. De meeste hebben geantwoord dat zij niet in het gebied aanwezig waren. Sommige van de overlevenden menen het woord «ARMY» op de helikopter te hebben gezien. De commissie heeft het grote militaire schip dat op dag 10 in de buurt van de boot was niet kunnen identificeren, maar iemand moet weten welk schip dat was.

Sprekende over de conclusies van de commissies merkte mevrouw Strik op dat zij een waslijst aan missers heeft blootgelegd. Er was niet één specifieke actor of één specifieke gebeurtenis die de redding van deze mensen zou hebben kunnen betekenen. De doden, zoals zo vele andere, konden en hadden moeten worden voorkomen.

Natuurlijk bekommerden de mensensmokkelaars zich niet om de levens van de passagiers. Zij zetten hen in een overvolle boot zonder adequate voorzieningen. De commissie veroordeelt ook de Libische autoriteiten die een de facto uitzetting uitvoerden en niets deden in hun «search and rescue» zone.

De Italiaanse autoriteiten deden veel. Zij lokaliseerden de boot en gaven de noodoproepen door, maar zij namen geen gecoördineerde actie om een redding te organiseren. In het internationale recht heeft iedere staat die als eerste een noodoproep ontvangt de verantwoordelijkheid voor het coördineren van een redding totdat de autoriteit die verantwoordelijk is voor de «search and rescue» zone de taken heeft overgenomen. Gegeven het feit dat Italië niet naar dat beginsel heeft gehandeld moet de commissie concluderen dat de richtlijnen van het maritieme recht duidelijker en strenger moeten worden om te voorkomen dat er in de toekomst gaten in verantwoordelijkheden vallen.

Toe de interventie in Libië begon hebben de NAVO en de VN geen rekening gehouden met de uittocht van vluchtelingen. De commissie pleit er daarom voor dat bij toekomstige operaties tevoren plannen worden opgemaakt voor de bescherming van vluchtelingen. Klaarblijkelijk heeft de NAVO niet gereageerd op de noodoproepen. De NAVO verwijst naar de lidstaten en andersom. Die handelwijze kan ook gemakkelijk leiden tot gaten in verantwoordelijkheid. Daarom dient er een duidelijk werkplan te zijn en afspraken en samenwerking met buurlanden over de reactie op noodoproepen. Met militaire schepen moet in voorkomende gevallen direct gecommuniceerd kunnen worden. Dubbele standaarden moeten worden vermeden.

Bij het vinden van een antwoord op de vraag wie verantwoordelijk is gaat het niet om om iemand te beschuldigen, maar om lessen voor de toekomst te trekken. Wij kunnen onze procedures en methoden alleen verbeteren als we terug durven kijken en elkaar in de ogen durven te kijken. Als we zo ver zijn dat we durven toegeven wat we wel hadden moeten doen dan beginnen we te leren. Daarom dringen wij er ook bij de NAVO en zijn Assemblee op aan een onderzoek in te stellen naar dit incident en om volop antwoord te geven op de gestelde vragen.

Mevrouw Strik zei tenslotte te willen voorstellen dat de assemblee de regeringen van de landen waar de overlevenden nu verblijven verzoekt hen zo ruimhartig mogelijk te behandelen en hun verblijf zo spoedig mogelijk te legaliseren omdat zij getraumatiseerd zijn en meer dan genoeg hebben meegemaakt.

Ter afsluiting zei mevrouw Strik de overlevenden en priester Zerai te willen danken voor hun onmisbare hulp. Verder noemde zij de namen van twee journalisten dankzij wier werk het verhaal van de vluchtelingen niet zou zijn gehoord. Het Centre for Research Architecture dat de commissie van haar onderzoeksmodel voorzag en de staf betrok zij tenslotte in haar dankwoorden.

De heer **Franken** merkte op grote waardering te hebben voor het moeilijke en zorgvuldige werk dat de rapporteur over een zo belangrijk onderwerp heeft geleverd. Spreker zei te willen benadrukken dat deze vreselijke en tragische geschieden zich nooit mag herhalen. Er zullen maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat er beter toezicht komt, met duidelijke procedures voor hoe en door wie er wordt gehandeld. Degenen die reddingsoperaties uitvoeren mogen niet worden gehinderd door regels die de komst van immigranten verbieden. De heer Franken ondersteunde het pleidooi van de rapporteur voor het verbeteren van de reddingsmogelijkheden zonder dat hij daarbij meteen vragen omtrent verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid zou willen opwerpen.

Nadat 22 andere sprekers aan het debat hadden deelgenomen kreeg mevrouw **Strik** gelegenheid op gestelde vragen in te gaan. Zij benadrukte allereerst dat het aanwijzen van verantwoordelijken geen doel op zichzelf is. Het is echter onmogelijk om van deze zaak te leren zonder een eerlijk en getrouw beeld te hebben van wat er mis ging. Mevrouw Strik wees erop dat zij eerder een mandaat ontving van de Parlementaire Assemblee om uit te zoeken wat er is misgegaan; nu zei zij uit de mond van veel sprekers te horen dat de feiten in haar rapport wellicht niet kloppen. Die sprekers zei zij te willen voorhouden dat de commissie de informatie die zij heeft ontvangen zeer zorgvuldig heeft onderzocht en dat zij zich uitsluitend op betrouwbare bronnen heeft gebaseerd. Anonieme bronnen zijn niet gebruikt, alle bronnen in het rapport zijn met naam en toenaam vermeld. De commissie heeft betrouwbare bronnen genoemd en zij heeft naar de communicatie met de Italiaanse marine en met de reddingsautoriteiten in Rome verwezen. Terwijl de commissie keer op keer bij de regeringen van alle betrokken landen heeft aangedrongen op het verschaffen van informatie zei mevrouw Strik teleurgesteld te zijn over het gebrek aan samenwerking van die regeringen met de Raad van Europa bij de zoektocht naar datgene wat er verkeerd is gegaan. De commissie wil graag de beschikking krijgen over meer specifieke en meer volledige informatie en antwoorden. Enkele Spaanse afgevaardigden hebben opgemerkt dat zij veel informatie hebben ontvangen van hun ministerie van defensie. Dat is natuurlijk goed, maar de commissie zou die informatie ook graag zelf hebben ontvangen. Zij heeft van die zijde geen enkele reactie ontvangen totdat zij meedeelde dat zij over informatie beschikte dat er een fregat in de buurt van de boot was. Eerder meldde het ministerie dat dat niet waar was en dat zij geen enkele boodschap had ontvangen. De commissie blijft om de gevraagde informatie vragen. Ook het Verenigd Koninkrijk heeft in het geheel niet gereageerd. Mevrouw Strik zei een dringend beroep te doen op haar collega-afgevaardigden om alle hun ter beschikking staande mogelijkheden aan te grijpen om de relevante informatie van hun ministeries van defensie te ontvangen. Spreekster vervolgde door op te merken dat de NAVO heeft toegezegd actief door te gaan met het controleren van alle gegevens en bestanden. De NAVO neemt de aanbevelingen altijd serieus; men mag aannemen dat

betekent dat de NAVO in dit geval ook zal adviseren de door de commissie gepresenteerde aanbeveling te aanvaarden.

Mevrouw Strik zei geen verkeerde indruk te willen wekken over de grensbewakers in de zuidelijke landen. De commissie heeft ze bezocht en ze aan het werk gezien en was zeer onder de indruk van hun houding, hun manier van werken en hun bereidheid zo veel mogelijk mensenlevens te redden. Zij verdienen alle lof. Het rapport van de commissie stelt geen van hen verantwoordelijk. De commissie heeft naar alles willen kijken wat mogelijkerwijs heeft geleid tot vertraging of uitstel bij het geven van orders tot het uitvoeren van acties, zoals het gebrek aan duidelijkheid in het zeerecht of de mogelijkheid dat reders worden vervolgd na het redden van mensen. Denkbaar is dat mensen niet van boord kunnen nadat ze zijn gered omdat een land hun niet wil toelaten; ook komt het voor dat zuidelijke staten, nadat zij hun verantwoordelijkheid hebben genomen voor de opsporing en redding na de asielaanvraag, in de steek worden gelaten. De noordelijke staten zouden moeten laten zien dat de zuidelijke grens een Europese grens is waar gemeenschappelijke verantwoordelijkheden voor bestaan. De verantwoordelijkheid moet dus worden gedeeld en wij zouden wel wat royaler mogen zijn bij het steunen van opvangprogramma's voor vluchtelingen in het noorden van Afrika. Het besluit om in een rubberbootje de oversteek naar Europa te maken is een negatief besluit dat mensen nemen als ze geen enkele andere mogelijkheid zien. Wij zouden ervoor moeten zorgen dat ze niet met hun leven spelen, zo besloot mevrouw Strik.

#### *Resolutie*

Aan het slot van debat heeft de Parlementaire Assemblée een resolutie aanvaard die is gedrukt onder nummer 1 872

#### **4. De bescherming van de vrijheid van meningsuiting en van informatie op het internet en de online media**

##### *Rapport (doc.nr. 12874)*

Een door de Committee on Culture, Science, Education and Media uitgebracht rapport stelt vast dat artikel 10 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens publieke autoriteiten er niet alleen toe dwingt de uitingsvrijheid en de informatievrijheid niet in te perken, maar ook de verplichting voor lidstaten met zich brengt om ervoor te zorgen dat deze fundamentele vrijheden niet worden bedreigd door enige partij in de niet publieke of private sector. De toegang tot op ICT gebaseerde media voor ieder individu en voor het brede publiek wordt voornamelijk bepaald door particuliere tussenschakels. Dankzij de gecompliceerde technische en bedrijfsstructuren van die tussenschakels, hun vaak onduidelijke vestigingsplaats en hun samenwerking met bedrijfspartners in andere landen kunnen gebruikers en klanten problemen ondervinden bij het zoeken naar rechtsbescherming.

De lidstaten dienen daarom deze tussenschakels tussen de ICT-media aan te sporen om eigen gedragscodes op te zetten ter bescherming van het recht van vrije meningsuiting en het recht van informatie van de gebruikers; zij dienen er tevens, in overeenstemming met de artikelen 10 en 13 van de Conventie naar te streven dat de rechters in het land van de gebruikers rechtsmacht hebben in geval van schendingen.

Van Nederlandse zijde werd aan het debat deelgenomen door de heer **Franken** die opmerkte dat de vrijheid van informatie en meningsuiting de basisregel van de democratie is. Maar iedere regel heeft zijn uitzonderingen. De enige uitzondering op deze basisregel is geformuleerd in het tweede lid van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van



de Mens. Het bepaalt dat de uitzondering bij wet moet worden gegeven, dat er een dwingende sociale behoefte aan dient te bestaan en dat de uitzondering proportioneel moet zijn in relatie tot het doel waarvoor zij wordt gegeven.

Nieuwe communicatiemiddelen leiden ertoe dat er een enorme hoeveelheid verschillende manieren ontstaan voor het aanleveren, verspreiden en ontvangen van informatie. Door die mogelijkheden kan iedereen overal altijd informeren. Als wij de vrijheid van informatie serieus nemen moeten die communicatiemogelijkheden en middelen tot de vrije beschikking van iedereen waar dan ook zijn. Door die mogelijkheden worden wij geconfronteerd met het probleem dat regeringen en particuliere ondernemingen informatie kunnen blokkeren of controlemogelijkheden in hun producten kunnen inbouwen. Is dat toegestaan of gerechtvaardigd? In beginsel is het antwoord nee, tenzij het gebeurt met de uitdrukkelijke en expliciete instemming van de gebruiker. Hoe controleren we of die instemming werkelijk is gegeven? Daarvoor hebben we het construct van de transparantie nodig dat het vermogen bevat om de gegevens en hun bewegingen te controleren. Om dat te regelen moeten we kennis nemen van procedures en die vastleggen. Als daarom wordt verzocht moet het proces worden getoond en dien alle data te worden gewist. Alleen een rechter of een onafhankelijke autoriteit zou die taak kunnen vervullen. Tegelijkertijd lopen we tegen het volgende probleem aan, nl. dat een rechter slechts een beperkte bevoegdheid heeft, die beperkt is tot de grenzen van zijn land. Steeds vaker zien wij dat rechters het concept hanteren van de ubiquiteit. Dat betekent dat de rechter in het land waar de schade wordt geleden beslist dat hij bevoegd is in de zaak te beslissen. Er zal een groot aantal zaken onder deze regel worden gebracht, maar niet alle problemen kunnen zo worden opgelost en daarom hebben we behoefte aan internationale samenwerking. Het verdrag inzake «cybercrime» is een goed voorbeeld van die noodzakelijke activiteit.

De eerste stappen zijn nu gezet. De geagendeerde resolutie is zowel een stap ter voorkoming van schade als een stap die de vrijheid van communicatie zo veel mogelijk beschermt.

#### *Resolutie en aanbeveling*

De Assemblee heeft aan het slot van dit debat een resolutie en een aanbeveling aanvaard met resp. de nummers 1 877 en 1998.

### **5. De toekomst van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de Verklaring van Brighton.**

In het kader van het actualiteitsdebat heeft de Assemblee op 26 april beraadslaagd over de conferentie die van 18 tot 20 april 2012 in Brighton, Engeland werd gehouden en in het teken stond van de toekomst van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Op verzoek van het Bureau van de Assemblee werd dit debat geopend door de heer **Franken**, die memoreerde dat de Assemblee op 24 januari 2012 een interessant debat voerde over de autoriteit en de effectiviteit van het EHRM. Met slechts 1 onthouding en zonder enige tegenstem aanvaardde zij een aanbeveling en een resolutie waarin zij concludeerde dat het EHRM een buitengewoon instrument is dat een zeer positieve impact heeft op het recht en de rechtspraak in Europa. Het EHRM kan echter geen vervanger worden van de nationale bescherming van mensenrechten; vanaf het begin is het de bedoeling geweest dat het een aanvullende of «back-up» rol zou spelen. Als het individuele klachtrecht in beginsel gehandhaafd moet worden en als het Hof gezaghebbende en kwalitatief hoogwaardige uitspreken in redelijke tijd moet blijven leveren, dan zal de hoogste prioriteit moten uitgaan naar het verbeteren van de omstandigheden in

die landen waar de standaarden van het EVRM niet naar behoren worden geïmplementeerd. De Assemblee besloot in januari tenslotte dat nationale parlementen een cruciale rol kunnen spelen door het nemen van 3 maatregelen. In de eerste plaats moeten zij erop toezien dat ontwerp-regelgeving voldoet aan de eisen van de Conventie. In de tweede plaats moeten zij regeringen ertoe dwingen om de uitspreken van het Hof onverwijld en volledig uit te voeren. En in de derde plaats dienen zij zicht te houden op de inspanningen die tot hervormingen moeten leiden. Dit algemene debat in januari heeft nu zijn vervolg gekregen in de conferentie die vorige week in Brighton is gehouden. Die conferentie heeft zich vooral bezig gehouden met 2 problemen. In de eerste plaats is er sprake van een enorme achterstand in de behandeling van zaken door het Hof die lange wachttijden oplevert. In de tweede plaats zijn sommige regeringen van mening dat er zaken zijn waarin het Hof de grenzen van zijn bevoegdheden overschrijdt omdat zij vinden dat de interpretatieruimte of «margin of appreciation» van individuele staten met betrekking tot de artikelen van de Conventie te gering is. Om die reden is de Brighton verklaring er in de eerste plaats op gericht om tot overeenstemming te komen over een aantal hervormingen van de Conventie met betrekking tot de rol van de staten/partijen bij de Conventie en over de toekenning van enkele taken van het Comité van Ministers in de Parlementaire Assemblee. In de tweede plaats is de verklaring erop gericht de Conventie te wijzigen teneinde in haar preambule het beginsel van subsidiariteit en de «margin of appreciation» op te nemen.

Op deze beide laatste punten is sterk aangedrongen door het Verenigd Koninkrijk. De heer Franken zei te willen benadrukken dat het subsidiariteitsbeginsel twee kanten heeft: een procedurele, die inhoudt dat de klager alle relevante procedures op het nationale niveau moet hebben doorlopen alvorens toegang te krijgen tot het Hof. De tweede kant is de inhoudelijke en houdt verband met het feit dat nationale regeringen fundamenteel beter toegerust zijn om de noodzaak en de proportionaliteit van specifieke omstandigheden binnen hun grenzen te beoordelen. Dat betekent dat er een gedeelde verantwoordelijkheid tussen lidstaten en Hof bestaat. Die verhouding kent veel kanten. Het Hof heeft zelf een doctrine inzake de «margin of appreciation» ontwikkeld. De lidstaten zullen een zekere ruimte hebben om te beslissen op welke wijze zij op nationaal niveau de in de Conventie neergelegde rechten en vrijheden waarborgen. Door die ruimte te hanteren probeert het Hof de verschillen in de wetgeving en de rechtspraak tussen de lidstaten te verkleinen. De vraag of die «margin of appreciation» wordt toegepast is louter en alleen een zaak van het Hof dat het laatste woord moet hebben bij de vraag hoe de Conventie in ieder individueel geval moet worden uitgelegd. Zoals gezegd probeert het Hof door middel van het hanteren van die interpretatieruimte de verschillen in wetgeving en rechtspraak tussen de landen te verkleinen. Wij moeten ons daarbij bewust zijn van het feit dat we van doen hebben met 47 landen en 800 miljoen inwoners. Het Hof streeft op een zorgvuldige manier naar harmonisatie maar stelt op geen enkele manier standaarden vast. De interpretatieruimte zal van geval tot geval anders zijn. Als het gaat om het recht op leven of om het verbod op foltering bestaat er in het geheel geen «margin of appreciation». Daarover zijn we het eens in Europa. In de gevallen waarover geen overeenstemming bestaat- bijvoorbeeld zaken betreffende de openbare orde – is de interpretatieruimte een realiteit die, afhankelijk van de zaak die aan de orde is, groter of kleiner is. Dat zien we ook terug in de jurisprudentie van het Hof. Daarmee slaagt het Hof erin juridisch activisme te voorkomen. Het zorgt voor een zelfbeperking bij de interpretatie die in het licht van de tekst van de Conventie mogelijk is. Het gaat daarbij dus om een interpretatie die valt binnen de hoofdtaak van het Hof en die deel uitmaakt van zijn rol als externe controleur van de activiteiten van de individuele staat.

In tegenstelling tot het leerstuk van de «margin of appreciation» is de achterstand in de afhandeling van zaken een werkelijk probleem. Zoals de president van de Assemblée, de heer Mignon in zijn artikel in «The Guardian» van 19 april schreef: «Het heeft een enorme achterstand die niet zozeer wordt veroorzaakt door inefficiënt werken als wel door het binnen het bereik van zijn jurisdictie komen van een verzameling nieuwe staten waarin de bescherming nog fragmentarische en gebrekkig is». De heer Franken vervolgde zijn betoog met de mededeling dat jaren geleden, toen al werd voorzien dat er een achterstand zou ontstaan, een redelijke oplossing van het probleem helaas werd geblokkeerd door één enkele lidstaat. Intussen begint de achterstand af te nemen, maar er moet nog veel meer gebeuren. Daarom verdient de Britse regering lof voor het organiseren van de Brighton Conferentie. Er is nu een actieplan dat door alle lidstaten wordt ondersteund en dat de enorme achterstanden zal wegwerken. De heer Franken riep het Engelse gezegde in herinnering dat luidt: «Justice delayed is justice denied». Een gevolg van de achterstanden is dat repetitieve zaken worden aangemeld en dat verzoeken tot tussentijdse uitspraken worden aangemoedigd; dus opnieuw meer werk en grotere achterstanden. Het is belangrijk dat de Verklaring van Brighton een opdracht aan alle partijen die bij de Conventie zijn betrokken inhoudt. Allereerst dient het Hof de efficiëncymaatregelen bij de afdoening van niet-ontvankelijke en repetitieve zaken uit te breiden. Het zal met «pilot judgments» en met extra rechters moeten gaan werken. De heer Franken hield in dit verband een pleidooi voor het door de Parlementaire Assemblée aanstellen van tijdelijke rechters langs de lijnen van de gebruikelijke selectieprocedures.

Voorzover het de taken van de staten die partij zijn bij het verdrag aangaat moeten nationale regeringen, zo vervolgde de heer Franken, de uitspraken van het Hof snel en daadkrachtig uit te voeren. Zij dienen na te gaan of hun wet- en regelgeving in overeenstemming is met de Conventie en zij dienen het Hof een realistische kans te geven zijn gezag en kwaliteit hoog te houden. Iedere lidstaat moet daarom ten minste de kosten betalen van het lidmaatschap van zijn nationale rechter bij het Hof.

De heer Franken zei tenslotte te willen spreken over de taak van de Parlementaire Assemblée. Zij moet vooral doorgaan met het bevorderen van de naleving en uitvoering van de uitspraken van het Hof. Zij zou die taak eigenlijk nog prominenter ter hand moeten nemen. Zij zou het Comité van Ministers ertoe moeten dwingen zijn procedures te verbeteren opdat de daadwerkelijke uitvoering van uitspraken van het Hof wordt verzekerd. Een meer gestructureerde aanpak en een steviger publiciteit zouden goede middelen zijn om dat te doen. Ter afsluiting stelde de heer Franken dat de Assemblée zich moet concentreren op feiten en niet op geruchten. Het functioneren van het Hof is niet een zaak van iemand anders, het is de verantwoordelijkheid van ons allen.

Aan het debat werd van Nederlandse zijde deelgenomen door de heer Kox, die het woord voerde namens de fractie van Verenigd Europees Links. Ter inleiding dankte hij de heer Franken voor zijn wijze en deskundige bijdrage die zijn fractie, hoezeer zij op enkele andere onderwerpen ook van mening moge verschillen met die van de heer Franken, van harte ondersteunt tijdens dit belangrijke debat op dit belangrijke moment.

Politici, zo vervolgde de heer Kox, moeten niet geloven in wonderen, maar soms gebeuren die en dan moeten we ze koesteren. Naar de mening van de fractie van Verenigd Europees Links was de totstandkoming van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zo'n wonder. Het begon als een wondertje toen de Raad van Europa een raad van West-Europa was; daarna ontwikkelde hij zich tot een groot en echt wonder toen alle Europese landen zich rond de Raad en het Verdrag

schaarden, waarmee zij het bestaan en het werk van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ondersteunden.

In een wereld die zozeer wordt gedomineerd door de financiële markten, grote ondernemingen en het rauwe kapitalisme vormen de Conventie en het Hof een eiland van beschaving waar mensen hun toevlucht kunnen zoeken wanneer hun mensenrechten niet worden gerespecteerd. Nog te vaak realiseren mensen zich niet hoe uniek dit systeem is. Het bestaat nergens anders in de wereld. Het volgt de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de VN. Veel zaken die op het Europese continent gebeuren verdienen onze achting niet, maar hier moeten wij trots op zijn en dat is de fractie van Verenigd Europees Links zeker. Het is daarom van het grootste belang dat het Comité van Ministers op zijn hoede is als het op 23 mei 2012 vergadert over de Conventie en het Hof. Natuurlijk, verbeteringen die de wachtlijst korter zullen maken en ertoe leiden dat de uitspraken tijdig en volledig worden uitgevoerd moeten steun krijgen en worden toegejuicht. Zoals de heer Franken zojuist heeft geschetst bevat de Verklaring van Brighton verscheidene van dat soort voorstellen. Dat is echter alles wat het Comité van Ministers moet doen, en niet meer. Het zou deze discussies en dit debat over de Conventie niet moeten gebruiken om zich te gaan bezig houden met wat men zou kunnen noemen de kleinere politieke belangen. Natuurlijk zijn wij allen politici en zo af en toe dient zich de gelegenheid aan om iets te gebruiken in relatie tot de debatten thuis, maar de Conventie en het Hof zijn te belangrijk om te worden misbruikt voor kleine politieke debatten. Ter afsluiting zei de heer Kox daarom namens zijn fractie en hopelijk ook namens de gehele Assemblee het Comité van Ministers te willen oproepen met de woorden: «Pas op, behoud het goede en verander alleen datgene wat de Conventie en het functioneren van het Hof werkelijk zal verbeteren». Het Comité van Ministers hoeft niet meer te doen dan wat nodig is.

De heer **Franken** kreeg na het debat, waaraan 16 leden van de Assemblee hadden deelgenomen, nog de gelegenheid voor een korte repliek, waarin hij concludeerde, dat er uiteindelijk consensus bleek te zijn over het feit, dat er niet aan de competentie van het Hof mag worden getornd en dat de individuele toegang van burgers van de lidstaten tot het Hof volledig zal worden gerespecteerd. Daarnaast is er een omvangrijk programma vastgesteld om met grote urgentie de efficiency in de werkwijze van het Hof te verbeteren.

De voorzitter van de delegatie,  
Franken

De griffier van de delegatie,  
Nieuwenhuizen