

Vergaderjaar 2012–2013

20 043

Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa

AK/ nr. 92

VERSLAG VAN DE ZITTING 2013 (EERSTE DEEL)

Vastgesteld 7 maart 2013

1. Inleiding

De delegatie uit de beide Kamers der Staten-Generaal naar de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa¹ heeft van 21 t/m 25 januari 2013 deelgenomen aan het eerste deel van de zitting 2013 in Straatsburg. Zij brengt hiermee verslag uit van de behandeling van de tijdens deze vergadering geagendeerde onderwerpen en van de bijdragen van haar leden aan het debat over die onderwerpen. Bij de verschillende onderwerpen in dit verslag zijn de nummers van de desbetreffende documenten, die kunnen worden terug gevonden op de website van de Parlementaire Vergadering², vermeld.

Aan het begin van deze deelsessie werd de delegatie over een aantal binnen de Raad van Europa lopende zaken en relevante ontwikkelingen mondeling gebriefd door de Permanente Vertegenwoordiger bij de Raad van Europa, mevr. drs. Ellen Berends, daarin bijgestaan door mr. Jan Rademaker, ambassaderaad voor Juridische Aangelegenheden. Ter inleiding wees mevrouw Berends erop dat de delegatie over de voortgang van de onderhandelingen inzake de toetreding van de EU tot het EVRM nader zal worden geïnformeerd tijdens het gebruikelijke werkdiner op de dinsdagavond. De uitvoering van hervormingen van het EHRM, zoals die werden overeengekomen in Brighton, ligt, zo vervolgde zij, op schema. Daarbij gaat het in het bijzonder om Protocol 15 waarin een verwijzing naar de «margin of appreciation», een bepaling over de leeftijdsgrens van rechters en een verzwaring van het toegankelijkheidsvereiste zijn opgenomen. Dit door de Stuurgroep voor de Mensenrechten (CDDH) aangenomen document zal binnenkort voor advies worden toegezonden aan de PACE en het EHRM. Protocol 16 betreft de advisory opinions en bevindt zich in de laatste fase van het overleg op expert-niveau.

Bij de aanvaarding van de Brighton Verklaring heeft Nederland zich, met het oog op de feitelijke versterking van de capaciteit van het EHRM, bereid

¹ samenstelling

² <http://assembly.coe.int>

verklaard een extra bijdrage van € 100.000 te betalen. In 2012 is de eerste helft van dat bedrag overgemaakt, in 2013 zal de tweede tranche volgen. In het totaal heeft het Hof tot nu toe op basis van extra bijdragen en reallocatie van restgelden uit de jaarlijkse bijdragen aan de Raad van Europa ongeveer € 468.000. ontvangen. Nederland heeft voorts zijn bijdrage aan het Human Rights Trust Fund, dat is ingesteld om de toevloed van zaken naar het EHRM in te dammen, met € 100.000 opgehoogd tot € 350.000 in 2012.

Mevrouw Berends wees er vervolgens op dat tijdens een medio december 2012 gevoerd kennismakingsoverleg van de Commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) van de Eerste Kamer met minister Timmermans, de bewindsman had meegedeeld te willen trachten een bezoek aan de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa te brengen. De heer Kox zou in zijn capaciteit van lid van het Bureau van de PACE kunnen adviseren welke deelsessie in 2013 of 2014 daartoe de meest geschikte zou kunnen zijn.

De ambtstermijn van de huidige secretaris-generaal van de Raad van Europa, de Noor Thorbjörn Jagland, loopt in oktober 2014 ten einde. De eerste fase van de selectieprocedure voor een opvolger – het opmaken van een profiel – zal binnenkort van start gaan. Gelet op de in gang zijnde hervormingen binnen de Raad van Europa zal van de nieuwe functionaris worden verwacht dat hij of zij dit proces volop doorzet en met succes afsluit. Ter kennisneming deelde mevrouw Berends een overzicht uit van de sedert 1979 aangetreden secretarissen-generaal, voorzien van achtergrondinformatie over hun vroegere functies en politieke achtergrond. Eveneens ter kennisneming voegde zij een beschrijving toe van de selectieprocedure voor een nieuwe secretaris-generaal.

Mevrouw Berends deelde vervolgens mee dat de EU de voorziene toetreding tot de «Group of Countries Against Corruption» (GRECO) nastreeft via de status van «full participant», een mogelijkheid op basis van artikel 220 van het desbetreffende verdrag. Veel lidstaten van de Raad van Europa zetten vraagtekens bij dat voornemen en vrezen dat de EU langs deze weg een rol in de evaluatie van partijen bij het verdrag voor zichzelf veilig zou kunnen stellen zonder zich zelf aan die evaluatie te onderwerpen. Ter verdere informatie van de delegatie deelde mevrouw Berends mee dat Nederland in oktober 2012 is bezocht door een GRECO-delegatie die een rapport voorbereidt over (het voorkomen van) corruptie onder parlementariërs, rechters en officieren van justitie.

De zgn. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) van de Raad van Europa werkt sedert 2010 aan haar eerste ronde van monitoring. Terwijl een rapport over die eerste cyclus nog in voorbereiding is, is al duidelijk dat in veel van de onderzochte landen de nationale activiteiten zich vaak eenzijdig richten op het aspect van de seksuele exploitatie bij mensenhandel, waardoor andere vormen van mensenhandel, zoals dwangarbeid en niet-vrijwillige orgaanverwijdering onderbelicht blijven. Nederland zal in 2013 aan een monitoringsonderzoek worden onderworpen.

De Europese Commissie zal naar verwachting in de eerste helft van 2013 de eerste resultaten presenteren inzake de ontwikkeling van een rechtsstatelijkheidsinstrument. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de Raad van Europa.

Het Nederlandse lid van de European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) mevr. Winnie Sorgdrager is per 1 januari 2013 opgevolgd door mevr. Rieke Samson.

De Nederlandse regering heeft, zo vervolgde mevrouw Berends, de Convention on Preventing and Combatting Violence against Women and Domestic Violence (CAVHIO), in november 2012 ondertekend. Parlementaire goedkeuring van Tweede en Eerste Kamer zal nu worden gevraagd. Met betrekking tot het in Lissabon opererende Noord-Zuidcentrum, dat door de Raad van Europa is opgezet om te komen tot meer en betere

samenwerking tussen Europa en Noord-Afrika moet worden vastgesteld dat het aantal deelnemende landen onder het vereiste minimum is gezakt. Om het bestaansrecht en de toekomstige effectiviteit van dit centrum voor met name jongeren te onderzoeken hebben de PACE en het Comité van Ministers een ad-hoc werkgroep ingesteld. De heer Jagland ziet een rol weggelegd voor het centrum in het kader van het nabuurschapsbeleid van de Raad van Europa, waaromtrent hij overigens begin 2013 zijn eerder aangekondigde, uitgewerkte visie, in het bijzonder die met betrekking tot de speciale status voor nabuurlanden, zal presenteren.

Mevrouw Berends ging voorts in op de relatie tussen de Raad van Europa en Kosovo. Mede dankzij de opstelling van de nieuwe Servische regering, die heeft meegewerkt aan het op gang brengen van een dialoog met Kosovo en aan het behoud van de neutrale status van Kosovo, is een normalisering van de werkrelatie tussen Kosovo en Raad van Europa bereikt. Mevrouw Berends wees erop dat de PACE tijdens deze eerste deelsessie een rapport over deze ontwikkelingen van de hand van de Zweedse afgevaardigde, de heer Björn von Sydow zal behandelen, een rapport dat alom waardering heeft geoogst.

Sprekende over de aandachtspunten van het Comité van Ministers voor 2013 wees mevrouw Berends in de eerste plaats op de te verwachten verdere discussie over de instrumenten van monitoring van lidstaten, hun onderlinge samenhang en mogelijkheden om het opvolgen van aanbevelingen te verbeteren. Het Comité van Ministers zal zich in de tweede helft van 2013 uiteraard ook zetten aan het voorbereiden van de begroting voor 2014–2015. Die voorbereidingen zullen moeizaam zijn alleen al omdat lang niet alle lidstaten zullen inzetten op een reële nulgroei van de begroting. Nederland zal die inzet wel plegen voor wat betreft de activiteiten en wenst bovendien te komen tot een bevrozing van de salarissen en heeft daarbij niet uitsluitend het oog op de salarissen binnen de Raad van Europa, maar ook op die organisaties die de salarissen met de Raad van Europa coördineren, zoals bijv. de OESO en de NAVO en wellicht ook op die binnen de EU. Daarbij moet rekening worden gehouden met bestaande juridische verplichtingen en mogelijke rechterlijke procedures die tot grote strubbelingen aanleiding kunnen geven.

De Nederlandse kapitaalgarantie aan de Council of Europe Development Bank (CEB) is, tezamen met die van 37 van de 40 andere aandeelhouders, eind 2012 verhoogd. Zwitserland en Liechtenstein besloten niet tot verhoging over te gaan, zo besloot mevrouw Berends haar betoog.

2. Het voortgangsrapport van het Bureau en het Standing Committee (doc. nr. 13094, delen 1 en 2 met addendum en document 13095)

De heer **Kox**, lid van het Bureau van de PACE, nam de behandeling van dit rapport voor zijn rekening en wees er in zijn inleiding op dat het Bureau had ingestemd met de rapporten van de missies van de PACE die hebben deelgenomen aan waarneming van de verkiezingen in Georgië, Montenegro en Oekraïne. De voorzitters van deze missies zullen tijdens deze deelsessie bezien op welke manier dit belangrijke deel van het werk van de PACE nog kan worden verbeterd.

Met nadruk wees de heer Kox de vergadering er vervolgens op dat de gedragscode voor leden van de PACE en de richtlijnen voor deelnemers aan missies voor verkiezingswaarnemingen onlangs door het Bureau zijn aangepast en gemoderniseerd. Zodra het voortgangsrapport zal zijn aanvaard treden gedragscode en richtlijnen in werking. Dat betekent o.a. dat er voor de leden vanaf vandaag een openbaar register is waarin zij geacht worden geschenken met een waarde van de € 200,- aan te melden. Deze aangescherpte regels verplichten ons, zo vervolgde de heer Kox, wanneer wij als vertegenwoordigers van de Assemblee politieke ontwikkelingen elders waarnemen en beoordelen, aan de hoogste normen

te voldoen. Leden die geschenken hebben ontvangen die dat bedrag niet te boven gaan en leden die als verkiezingswaarnemer of als andersoortige vertegenwoordiger van de PACE in het geheel geen giften hebben aangenomen hoeven zich geen zorgen te maken; in tegendeel. Wij worden, aldus de heer Kox, allen betaald door onze nationale parlementen, dus wij hebben helemaal geen geschenken nodig. Het enige waar wij steeds om moeten vragen als we ergens in Europa aan het werk zijn voor de Assemblee is respect en de garantie dat we ons werk naar behoren en zonder onnodige beperkingen kunnen doen. De heer Kox hield de leden voor dat het register vanaf vandaag in werking zal zijn. In het vervolg zullen de beschermingsmechanismen tegen aanvallen op de reputatie en de eer van de leden ook van toepassing zijn op de vergaderingen van het Bureau en zijn commissies en dus niet alleen op die van de Assemblee.

De heer Kox vervolgde zijn betoog met de opmerking dat veel van de rapporten die de PACE nu opstelt van doen hebben met de financiële, economische en sociale crises die alle Europese landen en Europese organisaties onder druk zetten. Steeds meer leden van deze Assemblee ervaren problemen bij het doen van hun werk als gevolg van budgettaire beperkingen in eigen land. Wij moeten die problemen gezamenlijk te lijf gaan omdat hun werk in Straatsburg onderdeel is van hun parlementaire werk. De begroting van de Raad van Europa staat permanent onder druk, zoals de heer Jagland ons deze week opnieuw zal voorhouden.

Terwijl de druk op de Europese instituties groeit wordt onderlinge samenwerking steeds dringender noodzakelijk. Het voortgangsrapport biedt de Assemblee informatie over de samenwerking tussen het Europees Parlement (EP) en deze Assemblee. In november 2012 heeft een ontmoeting plaatsgevonden tussen het Presidential Committee van de PACE en de Voorzitter van het EP, de heer Schulz en de fractievoorzitters in het EP. Het gesprek ging vooral over mogelijkheden om de coördinatie tussen beide instituties op het terrein van de mensenrechten in Europa te verbeteren. De heer Kox wees de vergadering voorts op de in deze eerste deelsessie voorziene ontmoeting met Europees Commissaris Füle.

Voor velen buiten het Europese continent is Europa in deze tijden van crisis de plaats waar zij hun toevlucht menen te zullen vinden. Het Bureau heeft in dat verband het Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons toestemming verleend om de Grieks-Turkse grens te bezoeken teneinde de ontwikkelingen daar zelf waar te kunnen nemen. Dit bezoek vond vorige week plaats en in deze deelsessie zal over dit onderwerp een speeddebat plaatsvinden.

In het voortgangsrapport is ook het besluit van het Bureau vermeld om deel te nemen in de werkgroep van het Comité van Ministers van de Raad van Europa die zich bezig houdt met het European Centre for Global Independence and Solidarity, beter bekend als het Noord-Zuid Centrum van de Raad van Europa.

De crisis schept en verbreedt veel problemen op het terrein van sociale cohesie, werkloosheid, armoede en democratie – alle onderwerpen waarover de PACE in het verleden veel rapporten heeft uitgebracht en nog zal uitbrengen. In crisistijden zijn er altijd mogelijkheden voor diegenen die andere waarden aanhangen dan de onze; autoritair bestuur, eng nationalisme, xenofobie en facisme worden als alternatieven gepresenteerd en krijgen grond onder de voeten wanneer de democratie lijkt te falen. Wij moeten daarom eensgezind zijn en zeggen dat de democratie te groot is om te falen. Wij moeten daarom pal staan voor onze kernwaarden en die beschermen, vooral in crisistijd. Het is waar dat internationalisme en meer democratie de beste medicijnen zijn om deze crisis op een beschaafde manier te boven te komen. Deze Assemblee noemt het bevorderen van democratie, rechtshandhaving en mensenrechten als haar kernzaken en zij heeft daarom nog veel te doen.

De nieuwe «partners for democracy», de parlementen van Marokko en Palestina, raken steeds meer bekend met het werk van de PACE waaraan zij, zo vervolgde de heer Kox, sinds zij deze status hebben, ook hebben deelgenomen. Omdat deze partnerschappen niet vrijblijvend zijn zal er ook in 2013 veel werk moeten worden verzet. Beide partnerschappen zullen ook dit jaar worden geëvalueerd. In maart 2013 zal daartoe, met instemming van het Bureau een vergadering in Rabat, Marokko, plaatsvinden en de sub-commissie van het Political Affairs and Democracy Committee zal het gebied in het voorjaar bezoeken. Het Bureau heeft besloten om de naam Palestina in het vervolg te gebruiken, waarmee zij het besluit van de Algemene Vergadering van de VN inzake de internationale status van Palestina volgt.

Het voortgangsrapport geeft, zo besloot de heer Kox zijn betoog, ook inzicht in de ongelijke vertegenwoordiging van de beide geslachten in de PACE. Het slechte nieuws is dat vrouwen nog steeds verreweg de slechtst vertegenwoordigde sexe in de Assemblée vormen. Dat is slecht voor de Assemblée die opkomt voor gelijke rechten en gelijke kansen. Het goede nieuws is dat er wel enkele verbeteringen zijn. De meeste delegaties bestaan nu voor meer dan 30% uit vrouwen, terwijl er enkele nu voor 50% uit vrouwen bestaan. De ondervertegenwoordiging van vrouwen in delegaties hangt niet zelden samen met de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de nationale parlementen. Als de problemen daar zouden worden opgelost zou ook de PACE een betere genderbalans te zien geven. Aan het slot van het debat heeft de vergadering het voortgangsrapport aanvaard waarmee de gedragscode voor leden van de Assemblée en de richtlijnen voor leden van missies die verkiezingen waarnemen in werking zijn getreden.

3. De activiteiten van de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (doc.nr. 13089)

Rapport

Het Committee on Political Affairs and Democracy heeft haar jaarlijkse rapport uitgebracht aan de PACE over de activiteiten van de Europese Herstel en Ontwikkelingsbank (EBRD). In dit rapport worden aanzetten gedaan om het debat in de PACE meer toe te spitsen op het geven van een politieke beoordeling van het werk van de Bank en om meer synergie aan te brengen tussen de activiteiten van de PACE, de OESO en de EBRD. De commissie geeft daartoe bijzondere aandacht aan de nieuwe methodologie van de EBRD waarmee zij beoordeelt of de landen waarin zij werkzaam is uitvoering geven aan de politieke aspecten van het mandaat van de Bank, een beoordeling die meer in het bijzonder plaatsvindt op basis van vier criteria: 1) representatief en «accountable» bestuur, 2) «civil society», media en participatie 3) rechtshandhaving en toegang tot de rechter en 4) burgerlijke en politieke rechten.

De heer **Elzinga**, rapporteur namens de commissie, wees de vergadering ter inleiding van zijn verdediging van het rapport op het feit dat sedert het laatste debat over de EBRD in 2010 de crisis zeker niet voorbij is en uiteraard ook gevolgen heeft gehad voor de ECBRD. Om die reden werd met volle instemming van de PACE besloten om het werkvermogen van de bank met 50% te verhogen tot 30 miljard euro en het geografische mandaat van de bank uit te breiden tot de zgn. SEMED-landen (de zuidelijke en oostelijke mediterrane landen Egypte, Jordanië, Marokko en Tunesië).

Dankzij een besluit van de PACE, genomen in 2011, om rapporten van OESO en ECBRD in het vervolg niet meer in handen te stellen van de voormalige commissie voor Economische Aangelegenheden, maar te doen behandelen door de Political Affairs Committee heeft de PACE veel

meer ruimte voor zichzelf gecreëerd om de beoordeling van de activiteiten van de EBRD een meer politiek inslag te geven. De bedoeling van de Political Affairs Committee, die daartoe binnenkort een speciale sub-commissie zal instellen voor de betrekkingen tussen de PACE en de OESO en de EBRD, is om twee maal per jaar een meer politiek getint debat te houden over de activiteiten van beide instituten.

De heer Elzinga wees in dit verband op de missie van de EBRD, vastgelegd in haar Preambule en Instellingsovereenkomst. Die missie houdt in dat de bank door middel van het bevorderen van economische vooruitgang en herstel, de overgang van de landen in Centraal en Oost Europa naar een op de markt georiënteerde economie zal ondersteunen, op voorwaarde dat die landen de beginselen van meerpartijen-democratie, pluralisme en markteconomie aanhangen. Het rapport beveelt aan dat de EBRD bij de uitvoering van die missie in het bijzonder zal handelen op basis van vier criteria: een representatieve en aanspreekbare overheid, een «civil society» waarin media en participatie een plaats hebben, rechtshandhaving en een toegankelijk rechtsgang en de aanwezigheid van politieke en burgerrechten van de inwoners.

Resolutie

Het debat werd afgesloten met de aanvaarding van een resolutie die kan worden gevonden onder *doc.nr. 1913*

4. Het veiligstellen van de levensvatbaarheid van het Straatsburgse Hof: structurele tekortkomingen in de staten die partij zijn bij het EVRM (doc.nr. 31087)

Rapport

Door het Committee on Legal Affairs and Human Rights is een rapport gepresenteerd waarin wordt uiteengezet dat de primaire verantwoordelijkheid voor de effectieve toepassing van het EVRM op het nationale niveau ligt; daarnaast ligt die bij het EHRM en bij het Comité van Ministers. De commissie betreurt het dat het Hof nog steeds wordt overladen met een groot aantal repetitieve zaken die laten zien dat er nog steeds sprake is van een wijdverbreid disfunctioneren van een aantal nationale rechtssystemen. Zij noemt in dat verband 9 lidstaten (Bulgarije, Griekenland, Italië, de Republiek Moldavië, Polen, Roemenië, de Russische federatie, Turkije en Oekraïne) die nog steeds grote structurele problemen hebben; zij voegt daaraan toevoegt dat de landen die een relatief hoog aantal klachten in verhouding tot hun aantal inwoners hebben ook kans maken op een diepgaande controle.

De commissie roept de verdragspartijen bij het EVRM op om beleid en actieplannen te ontwikkelen die deze structurele problemen moeten oplossen en om hun wetten aan te passen aan het EVRM en de ontwikkelde jurisprudentie. De verdragspartijen zouden er ook toe moeten overgaan om een nationaal bureau in te stellen dat exclusief verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging van de uitspraken van het Hof. De parlementen van die landen zouden bovendien actief betrokken moeten worden in de implementatie van die uitspraken, in het bijzonder bij die welke de structurele tekortkomingen blootleggen.

De regeringen van de Raad van Europa worden eveneens opgeroepen om meer druk uit te oefenen en steviger maatregelen te nemen in gevallen waarin sprake is van laks en aanhoudend niet voldoen aan de uitspraken van het EHRM.

Debat

Van Nederlandse zijde is aan dit debat deelgenomen door de heer **Franken**, die ter inleiding opmerkte dat een mogelijk gevolg van een beslissing van het EHRM de uitspraak is dat een bepaalde regering in strijd handelt met een wettelijke verplichting. Sommige regeringen in Europa geven op een verkeerde manier uitvoering aan besluiten van het EHRM en frustreren daarmee de rechtshandhaving en de fundamentele rechten van hun eigen burgers. De heer Franken zei daarom de voorstellen van rapporteur Kivalov in de concept-resolutie en in de ontwerp-aanbeveling te ondersteunen. Verwijzend naar diverse debatten in 2012 over dit onderwerp wees de heer Franken er vervolgens op dat men zich bewust moet zijn van het feit dat de grote achterstand van het EHRM en de lange wachttijd voordat over een zaak in beroep wordt beslist – zaken die beide in het rapport worden bekritiseerd – het gevolg zijn van een gebrekkige uitvoering van al eerder door het Hof gedane uitspraken. Dit leidt tot repetitieve zaken en dus ligt het voornaamste probleem van het Hof aan het einde van het proces wanneer zijn werk er bijna op zit. Indien beslissingen snel en zorgvuldig ten uitvoer worden gebracht zal het Hof ontlast worden van een groot percentage van zijn achterstand. De heer Franken wees er daarbij op dat regeringen van verdragspartijen de enigen zijn die dit achterstandsprobleem van het Hof kunnen oplossen. Zij immers moeten de uitspraken snel en zorgvuldig uitvoeren. Daarom hebben de leden van het Comité van Ministers de belangrijke taak de collega's op die uitvoering aan te spreken. En dat niet alleen met vriendelijke en/of diplomatieke bewoordingen, maar ook met beleefde druk op elkaar. Parlementsleden moeten hun nationale ministers er niet alleen toe aanzetten de beslissingen ten aanzien van hun eigen land uit te voeren, maar moeten hen er toe brengen hun Europese collega's te manen de beslissingen van het Hof op een snelle en correcte manier uit te voeren. De heer Franken zei ervan overtuigd te zijn dat op die manier de eigen acties van parlementariërs het probleem van het Hof op korte termijn kunnen oplossen.

Resolutie

Het debat werd besloten met de aanvaarding van een resolutie met documentnummer 1914.

5. Georgië en Rusland: de humanitaire situatie in de door de oorlog en de conflicten getroffen gebieden (doc.nr.13083).

Rapport

In een rapport wijst de Commissie voor Migratie, Vluchtelingen en Ontheemde Personen erop dat weliswaar veel is gedaan aan de humanitaire problemen die het gevolg waren van het conflict tussen Georgië en Rusland in 2008, maar dat er niettemin op de lange termijn problemen van humanitaire aard zullen blijven bestaan die niet kunnen worden opgelost zolang het geschil tussen beide landen een «frozen conflict» blijft en politiek prioriteit blijft krijgen boven het lot van mensen. Afgezien van de terugkeer van een beperkt aantal ontheemde burgers naar de regio's Gali en Akhalkori, zijn de vooruitzichten op terugkeer van de vele andere ontheemden vaag. Als gevolg daarvan blijft het vinden van structurele oplossingen van problemen van huisvesting en levensonderhoud voor de ontheemden een permanente zorg voor de Georgische autoriteiten. De veiligheidssituatie blijft gespannen, maar die spanning is niet meer zo hoog als in 2008 toen de oorlog uitbrak. Zonder de aanwezigheid van een sterke, onpartijdige internationale vredes- en monitoringsmissie aan beide

kanten van de overeengekomen grenslijn is moeilijk te zeggen of de zorgen over de veiligheid afnemen.

Zelfs met dit sombere vooruitzicht kan het leven van diegenen die slachtoffer zijn van het conflict door kleine veranderingen worden verbeterd. Het toestaan van ruimere toegang tot de gebieden aan beide kanten van de grens en het verruimen van de dialoog op alle niveaus (studenten, burgers, politici) om het diep gewortelde wantrouwen te doen verminderen zijn slechts twee voorbeelden van stappen die kunnen worden gezet.

De commissie heeft vier praktische aanbevelingen gedaan aan het adres van het Comité van Ministers. De eerste is de expertise van de Raad van Europa op het gebied van onderwijs in te zetten ten behoeve van het onderwijs in de eigen taal, in het bijzonder voor diegenen die Georgisch spreken in het gebied rond Gali. De tweede aanbeveling is hulp en bijstand te verlenen gericht op een succesvolle integratie van teruggekeerde ontheemde burgers. De derde aanbeveling houdt in dat hulp wordt geboden bij de bestrijding van huiselijk geweld waarvan de omvang door de oorlog enorm is toegenomen. Tenslotte beveelt de commissie aan meer bewegingsvrijheid over en weer aan mensen aan beide zijden van de grens toe te staan.

Van Nederlandse zijde heeft de heer **Kox**, die het woord voerde namens de fractie van Verenigd Europees Links, aan het debat deelgenomen. Hij merkte ter inleiding van zijn betoog op dat het onaanvaardbaar is dat de rapporteur van de commissie, mevrouw Acketoft, niet werd toegelaten tot Zuid-Ossetië. Wat de redenen daarvoor ook mogen zijn, de Assemblee mag niet accepteren dat het haar rapporteurs onmogelijk wordt gemaakt hun werk te doen. Hij riep de regeringen van Georgië, de Russische Federatie en Zuid-Ossetië dan ook op om wegen te vinden die het de PACE-rapporteurs mogelijk maakt hun werk te doen. Aan de assemblee kan onmogelijk een goed beeld van de situatie ter plaatse worden gegeven als mevrouw Acketoft daar niet wordt toegelaten. De Raad van Europa dient onbelemmerde toegang tot Zuid-Ossetië te eisen anders ontstaat er een zwart gat in Europa waarin de Raad van Europa niet bestaat en dat is onaanvaardbaar.

De heer Kox zei te hopen dat deelnemers aan dit debat zich niet zouden verliezen in de vraag wie om welke reden welk probleem heeft veroorzaakt. Het gaat erom nu de aandacht te richten op de vraag wie wat gaat doen om te zorgen dat er, misschien stap voor stap, oplossingen komen zoals mevrouw Acketoft heeft voorgesteld. Het wordt tijd dat de parlementaire diplomatie wordt ingezet. Tot op heden is het de regeringen niet gelukt vorderingen te maken. Daarom moeten de leden van deze Assemblee, meer in het bijzonder de Russische en de Georgische afgevaardigden nu doen waarvoor zij zijn gekozen: het dienen van de belangen van hun burgers die hierbij betrokken zijn.

De heer Kox richtte zich eveneens tot de President van de Assemblee en riep hem op zijn, mede door zijn herverkiezing toegenomen, gewicht in de schaal te werpen om te bevorderen dat er een dialoog op gang komt tussen de Georgische en de Russische delegaties om de situatie te verbeteren. Hij voegde toe dat zijn fractie het gepresenteerde rapport en de voorgelegde ontwerp-resolutie

steunt. Van een land dat een lawine aan amendementen voorstelt kan niet worden gezegd dat het erg behulpzaam is, nu duidelijk is dat de vergadering het rapport en de resolutie wens te aanvaarden, aldus de heer Kox die zijn betoog afsloot met het uitspreken van dank aan mevrouw Acketoft, die overigens nog veel werk te doen heeft en met een oproep aan de delegaties van Georgië en Rusland om, onder leiding van de President van de PACE, de dialoog aan te gaan.

Het debat over dit onderwerp is afgesloten met de aanvaarding van een resolutie die is te vinden onder document nummer 1916.

6. Migratie en asiel: oplopende spanningen in het oostelijk Middellandse Zeegebied (doc.nr. 13106)

Inleiding

De PACE heeft op donderdag 24 januari 2013 een spoeddebat gehouden naar aanleiding van een door mevrouw **Strik** gepresenteerd rapport over de oplopende spanningen in landen in het oostelijk deel van het Middellandse Zeegebied.

Het rapport van mevrouw Strik was de neerslag van een werkbezoek dat zij met leden van de Commissie voor Migratie, Vluchtelingen en Ontheemde Personen een week eerder aan Griekenland had gebracht. Gedurende een deel van dat bezoek maakte ook de President van de PACE, de heer Jean Claude Mignon, deel uit van de delegatie.

Mevrouw Strik wees er in de inleiding van haar betoog op dat het werkbezoek aan Griekenland had plaatsgevonden in de context van een bredere studie naar de vraag hoe zuidelijke lidstaten van de Raad van Europa omgaan met de grote aantallen vluchtelingen die zich aandienen aan hun kusten. Migranten vinden hun weg naar Europa en als het ene land voor ze gesloten blijkt kloppen zij aan bij het volgende. Nadat Spanje en Italië hun grenscontroles hebben verscherpt en terugnameovereenkomsten hebben getekend met Noord-Afrikaanse landen is de druk op Griekenland aanzienlijk toegenomen. Migranten uit Azië en Afrika, maar in toenemende mate ook uit het Midden-Oosten en Syrië zien kans om Grieks grondgebied te bereiken.

Het vererende gezelschap van de President van de PACE en de voortreffelijke ondersteuning door autoriteiten van het gastland hebben niet kunnen voorkomen dat de delegatie geschokt en bedroefd was na haar bezoeken aan de detentiecentra waar de migranten waren opgevangen. Griekenland heeft meer dan 6000 van die detentiecentra voor migranten welk aantal het wil uitbreiden tot 10.000.

De door de delegatie bezochte centra liggen alle tegen de landsgrens met Turkije en verkeerden ver onder het niveau van de Europese mensenrechtennormen: in cellen van 100 vierkante meter bleken meer dan 70 personen te zijn opgesloten en dat zonder verwarming, warm water of zelfs licht. Zij mogen een uur per dag achter hekken in de open lucht verblijven. Ze hebben nauwelijks toegang tot medische zorg en tot communicatie met de buitenwereld. Sommigen van hen vertelden al meer dan 5 maanden geen contact met familie te hebben gehad en erg onzeker te zijn over hun toekomst. Velen toonden zich bezorgd over het lot van familieleden en uiteraard over hun eigen lot omdat zij niet weten hoe lang zij nog in deze centra zullen verblijven; enkelen vertelden dat er recent een wet is aangenomen die het mogelijk maakt dat zij een jaar, of zelfs 18 maanden in detentie kunnen worden gehouden. De bewaking van deze mensen geschiedt door politiemensen die daar niet voor zijn opgeleid en niet weten waar deze mensen behoefte aan hebben. Migranten worden behandeld als criminelen alleen omdat zij op zoek zijn naar een beter leven of naar bescherming tegen oorlog of vervolging. Hoewel gedetineerden formeel het recht hebben asiel aan te vragen blijkt dat in de praktijk erg moeilijk. Vaak hangt dat af van de persoon van de politieambtenaar die aanwezig is.

Mevrouw Strik vervolgde haar relaas door er op te wijzen dat alleenstaande minderjarigen zich zonder speciale aandacht of bescherming onder de meerderjarigen moeten ophouden. Opsluiting van minderjarigen

druist, zoals bekend, in tegen de mensenrechten en tegen de vele resoluties die de Assemblee heeft aangenomen. De delegatie heeft verder geconstateerd dat de situatie in de vrouwenafdelingen ver beneden menswaardig niveau is. Een vroeger lid van de PACE, thans minister van Openbare Orde en Burgerbescherming van Griekenland, zegde ter plaatse toe de vrouwen en de kinderen in het voorjaar te zullen vrijlaten zodra het eerste open opvangcentrum gereed is. Ook beloofde hij de slechtste detentiecentra op korte termijn te zullen sluiten en alles in het werk te zullen stellen om de achterstand in de afhandeling van 50.000 asiolverzoeken weg te werken; intussen werken de Griekse autoriteiten aan een nieuwe asielprocedure waarin de besluitvorming komt te liggen bij civiele instanties en waarin van een meer onafhankelijke beoordeling sprake zal zijn. Hoewel deze toezeggingen getuigen van de goede wil van de Griekse autoriteiten leiden zij niet tot een structurele verandering van het beleid, zo voegde mevrouw Strik toe. Het Griekse antwoord op immigratie is immers nog steeds detentie op 12 kilometer van de Turkse grens. En dat lost niets op. In plaats van de grenzen op het land over te steken nemen veel migranten nu gevaarlijker routes, bijvoorbeeld via de Griekse eilanden of via Bulgaarse grondgebied. Het eenvoudigweg opsluiten van migranten die zo Griekenland weten te bereiken of hen terugsturen naar Turkije is inhuman en niet effectief. Er is geen enkele garantie dat Turkije hen bescherming zal bieden. De voorgestelde resolutie roept de Griekse regering daarom op haar beleid zo snel mogelijk te herzien. Mevrouw Strik wees er vervolgens op dat het niet alleen het Griekse beleid is dat tot de geschetste situatie heeft geleid. Turkije is het grootste transitland voor migranten die naar Europa willen. De landsgrenzen van Griekenland zijn tegelijk de gemeenschappelijke Europese buitengrenzen waar wij gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Toch ontlopen veel lidstaten hun verantwoordelijkheid. Met een beroep op bepalingen uit de Dublin Convention sturen zij asielzoekers soms terug naar het land van eerste binnenkomst. Het Europese Vluchtelingen Fonds, waar Griekenland een beroep op doet, kan door die landen niet worden ingeroepen als vervanging van hun verantwoordelijkheden. De landen van de Raad van Europa kunnen tal van dingen doen, zoals het verdelen en opnemen van asielzoekers en vluchtelingen of het herzien van het Dublin-systeem. De aanbeveling roept de landen dan ook op om hun houding te herzien en solidariteit te tonen voor het vinden van oplossingen. Mevrouw Strik verwees vervolgens naar de recente aanpak van de economische en financiële crisis door de Eurolanden die met steun- en reddingsmaatregelen Griekenland te hulp schoten in het besef dat dat ook in hun eigen belang was. Wat is het verschil tussen dat probleem en de situatie van de migranten in Griekenland? Er bestaat één markt en één geografisch gebied zonder grenzen. Terwijl Europa de andere kant uit kijkt krijgen xenofobische bewegingen steeds meer populariteit doordat zij de migratieproblemen exploiteren. Migrant worden steeds vaker bedreigd en aangevallen op straat; in Griekenland werd onlangs een Pakistaanse migrant door twee Grieken doodgestoken. Een volgende reddingsoperatie zal Griekenland niet uit de crisis helpen als het land eerst politiek volledig gedestabiliseerd is. Mevrouw Strik wees er ter afsluiting van haar betoog op dat het migratieprobleem de komende tijd nog in omvang zal toenemen gezien de explosieve situatie in Syrië; miljoenen vluchtelingen uit dat land zijn inmiddels op zoek naar veilige oorden en gelukkig vangen Libanon, Jordanië en Turkije velen van hen op. Wij moeten die landen daarvoor dankbaar zijn, maar ook beseffen dat er voor die landen een grens is aan het aantal mensen dat zij «aankunnen». Het financieel ondersteunen van de buurlanden van Syrië is belangrijk, maar niet genoeg. De landen van de Raad van Europa moeten uitzien naar creatieve maatregelen, zoals bijvoorbeeld het aanbieden van beurzen aan jonge Syriërs die daarmee kunnen worden opgeleid om hun land in de toekomst te helpen. De plicht

om te beschermen begint niet bij de grenzen van onze afzonderlijke landen, zelfs niet bij de grenzen van Europa

Debat

Van diverse kanten werd in het debat gewezen op de noodzaak om, nu de spanningen over asiel en illegale migratie in Griekenland, Turkije en andere Mediterrane landen snel toenemen, nog eens goed na te denken over de verantwoordelijkheden voor migratie en asiel. De problemen die zich voordoen moeten niet worden gezien als problemen van de individuele landen, maar als een gezamenlijke Europese aangelegenheid. Griekenland, de grootste toegangspoort tot Europa voor illegale migranten, en Turkije, het grootste doorgangsland dat inmiddels 150.000 vluchtelingen uit Syrië heeft opgenomen, zullen de problemen niet kunnen oplossen zonder grotere solidariteit en hulp van de EU en van andere lidstaten van de Raad van Europa. zo sprak de PACE in meerderheid uit. Ten aanzien van in het bijzonder Griekenland stelde de PACE vast dat de uiterst moeilijke economische situatie in dat land zorgt voor extra sociale spanningen, toenemend racisme en xenofobie. Een dringend beroep op de lidstaten en hun regeringen deed de assemblee dan ook om vooral Griekenland, maar ook Turkije en andere landen die kampen met grote toestromen van vluchtelingen en illegale migranten substantiële hulp te bieden. De Raad van Europa kan daarbij een rol van betekenis spelen in het zoeken naar mogelijkheden voor vluchtelingen en migranten om terug te keren naar hun land van herkomst, in het helpen wegwerken van achterstanden bij de uitvoering van hun asielprocedures en in opzetten van vernieuwende projecten die het toenemend racisme en de groeiende xenofobie jegens migranten, vluchtelingen en asielzoekers moeten doen verminderen.

Aanbeveling (doc.nr.2010)

In een op basis van het rapport van mevrouw Strik aanvaarde aanbeveling roept de PACE Griekenland o.a. op om zo snel mogelijk een einde te maken aan het automatisch opsluiten van vluchtelingen, illegale migranten en asielzoekers. Ook wordt het land dringend verzocht de volstrekt ontoereikende faciliteiten waarin deze mensen worden opgesloten zo snel mogelijk te sluiten.

7. Handel in migrantenarbeiders voor dwangarbeid

Rapport (doc.nr. 13086)

In een door de commissie voor Migratie, Vluchtelingen en Ontheemde Personen gepresenteerd rapport wordt gesteld dat mensenhandel nog steeds op grote schaal toeneemt en kan worden beschouwd als de snelst groeiende vorm van georganiseerde misdaad en als de grootste bron van inkomsten van transnationale criminaliteit. Praktisch alle landen lijken er mee te maken te hebben, hetzij als landen van herkomst, dan wel als transit of bestemmingslanden.

Het is belangrijk de blik niet alleen te richten op mensenhandel voor seksuele exploitatie, maar te kijken naar de bredere dimensie van het probleem, nl. de mensenhandel in het kader van dwangarbeid. Daarbij gaat het dus mede om de «seksindustrie», de agrarische sector, de bouw, de textielindustrie, de hotel- en cateringsector, de productiesector, de dienstensector inclusief die in de diplomatieke huishoudens en gedwongen bedelarij. Volgens globale schattingen van de International Labour Organization (ILO) verrichten ten minste 20,9 miljoen mensen in de wereld – 3 op de duizend – gedwongen arbeid en zijn 44% daarvan (9,1 mln) het slachtoffer van handel in mensen.

Interpol schat dat slechts 5 tot 10% van de gevallen bekend worden bij de autoriteiten en dat een nog kleiner deel van de slachtoffers van mensenhandel geïdentificeerd worden. Vrouwen en meisjes vormen de grootste groep onder de slachtoffers en 90% van hen wordt uitgebuit in de private sector.

Ondanks de groeiende bewustwording van het probleem bij de autoriteiten blijft deze criminele activiteit een zaak met een laag risico en hoge opbrengsten. Zij trekt criminele netwerken en individuele criminelen aan omdat de daders en de uiteindelijke «gebruikers» zelden worden opgespoord en vervolgd.

Zaken waarin sprake is van dwangarbeid van migranten worden door de autoriteiten doorgaans afgehandeld als smokkel en als schendingen van het nationale immigratie- of arbeidsrecht. Die gebrekkige benadering plaatst de slachtoffers in de rol van daders, is gericht op het verkeerde doel en vormt een belemmering voor een effectieve aanpak van handel en handelaren. De lidstaten worden daarom aangespoord om het probleem aan te pakken uit het gezichtspunt van de handel met oog voor de kwetsbare positie van de betrokkenen. Zij worden tevens opgeroepen om hun immigratie- en uitzettingswetgeving te herzien om te bevorderen dat mensen die het subject zijn van handel in het kader van gedwongen arbeid allereerst worden behandeld als slachtoffers in plaats van als ontduikers van immigratiecontroles.

Aan het debat werd van Nederlandse zijde deelgenomen door de heer **Kox** die, het woord voerend namens de fractie van Verenigd Europees Links, erop wees dat overal buiten het gebouw van de Raad van Europa aanplakbiljetten hangen voor de film «Lincoln» van Steven Spielberg. Deze film, die gaat over de strijd van Lincoln voor de afschaffing van de slavernij in de Verenigde Staten, heeft al veel prijzen in de wacht gesleept en zal er nog vele krijgen. Velen van ons zullen die film zien omdat die over het verleden gaat, maar het rapport dat nu aan de orde is gaat over het hier en nu. Het rapport van de commissie laat zien dat gedwongen arbeid – moderne slavernij – overal bestaat: in de landbouw, de textielindustrie, de productie-industrie en zelfs in onze hotels. We weten het en we laten het gebeuren. We kunnen haar bestrijden maar tegelijkertijd laten we deze «booming» industrie gedijen. Het gaat om een misdaad waarmee geen tientallen, maar miljoenen worden verdiend door middel van uitbuiting van mensen, niet alleen in andere landen van de wereld, maar ook in de landen van de Raad van Europa.

Hoewel er niets mis is aan het rapport dat nu aan de orde is, moet er een follow-up komen zodra het Comité van Ministers zijn reactie heeft gegeven op de ontwerp-aanbeveling, die eigenlijk in de spitsuren van de debatten van de PACE, in plaats van op vrijdagochtend besproken zou moeten worden. Een afschuwelijker schending van mensenrechten dan slavernij kan men zich immers niet voorstellen.

De Raad van Europa heeft verdragen op dit terrein gesloten dus wij kunnen iets doen, zo vervolgde de heer Kox. De landen die deze verdragen nog niet hebben getekend en geratificeerd moeten dat onmiddellijk gaan doen. Wij beschikken over instrumenten om te controleren of en hoe landen hun verplichtingen nakomen en we kunnen langs die weg ook tot verbetering van de verdragen komen. De Raad van Europa zal dwangarbeid nooit accepteren. Wij moeten er alles aan doen om een eind aan deze moderne slavernij te maken. Het kijken naar een film over gebeurtenissen van 150 jaar geleden in de VS is natuurlijk goed, maar wij zouden allen ook het commissierapport moeten lezen. De heer Kox besloot zijn bijdrage met de mededeling dat zijn fractie een vervolg op het rapport wenst omdat dit onderwerp bovenaan de agenda van de Raad van Europa hoort te staan.

Resolutie en aanbeveling

Na afsluiting van het debat aanvaardde de assemblee een resolutie en een aanbeveling die zijn te vinden onder de respectievelijke nummers 1922 en 2011.

De voorzitter van de delegatie,
Franken

De griffier van de delegatie,
Nieuwenhuizen