

Vergaderjaar 2009–2010

**20 043**

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

**Z/ Nr. 81**

### **VERSLAG VAN DE ZITTING 2010 (TWEDE DEEL)**

Vastgesteld 15 juni 2010

#### **1. Inleiding**

De delegatie uit de beide Kamers der Staten-Generaal naar de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa<sup>1</sup> heeft van 26 t/m 30 april 2010 deelgenomen aan het tweede deel van de zitting 2010 in Straatsburg. Hiermee brengt zij 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 vermeld, die kunnen worden terug gevonden op de website van de Parlementaire Vergadering<sup>2</sup>.

De gebruikelijke briefing aan de delegatie heeft plaatsgevonden op maandag 26 april en werd verzorgd door het plaatsvervangend hoofd van de Permanente Vertegenwoordiging, drs. M.J. van der Kolk, en de nieuw benoemde ambassadeur justitiële zaken, drs. J. Rademaker. Zij blikten terug op de op 18 en 19 februari 2010 in Interlaken gehouden conferentie die in het teken stond van de toekomst van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens na de ondertekening van Protocol 14 door de Russische Federatie, dat per 1 juni 2010 in werking treedt. Op verzoek van de President van de Parlementaire Vergadering was de voorzitter van de delegatie, mevvr. Bemelmans-Videc, bij deze conferentie aanwezig wegens haar rapporteurschap inzake de effectiviteit van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zie over deze conferentie ook paragraaf 8 van dit verslag.

Onderwerpen die tijdens de briefing voorts de revue passeerden waren de budgettaire situatie van de Raad van Europa en de prioriteiten / posterioriteiten die het Comité van Ministers in de activiteiten van de Raad wenst aan te brengen.

Op dinsdag 27 april 2010 heeft de delegatie afscheid genomen van de Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Raad van Europa, ambassadeur J.H. van der Velden, die zijn ambtelijke loopbaan wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in Straatsburg heeft afgesloten. De voorzitter van de delegatie uitte welgemeende woorden

<sup>1</sup> Samenstelling.

Vries, K.G. De (PvdA, EK), Waalkens, H.E. (PvdA,TK), Jonker, C.W.A. (CDA,TK), Broeke, J.H. Ten (VVD, TK), Omtzigt, J.D.M.P. (CDA, TK), Bemelmans-Videc, M.L.(CDA, EK), voorzitter, M.J.M. Kox, (SP, EK), Blom, L. (PvdA, TK), Strik, M.H.A. (GL, EK), Lempens, P.P.E. (SP, TK), Weekers, F.H.H. (VVD, TK), Elzinga, A. (SP, EK), Aasted Madsen-van Stiphout, J.D.M.P. (CDA, TK) en Franken, H. (CDA, EK).

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

van dank en waardering aan het adres van de heer Van der Velden voor zijn grote inzet en zijn vele positieve werk voor de Raad van Europa, waarvan de parlementaire delegatie regelmatig ook zelf getuige heeft kunnen zijn en de vruchten heeft kunnen plukken.

## **2. Spoeddebat**

Tijdens de eerste vergadering van deze sessie heeft de Vergadering, op voorstel van het Bureau van de Parlementaire Vergadering, besloten een spoeddebat te wijden over de recente ontwikkelingen in Belarus.

## **3. Progress report van het Bureau en van het Standing Committee (doc.nr. 12210).**

### *Rapport*

In het tijdens iedere sessie geagendeerde Progress report wordt door het Bureau en door het Standing Committee van de Vergadering verslag gedaan van de activiteiten van beide organen van de Vergadering zoals afgelegde werkbezoeken, gehouden themabijeenkomsten en van contacten met andere organen van de Raad van Europa. Ook worden huishoudelijke aangelegenheden en voornemens met betrekking tot te ontplooiën interne en externe activiteiten in de nabije toekomst aan de Vergadering voorgelegd. Het verslag nr. 12210 betref de periode 29 januari – 26 april 2010.

### *Debat*

De heer **Kox** gaf in zijn interventie op dit rapport aandacht aan drie onderdelen ervan: het functioneren van de Raad van Europa en zijn organen, het functioneren van de Parlementaire Assemblee en het functioneren van de rapporteurs.

Wijzende op de gebeurtenissen in 2009, toen het Comité van Ministers en de Parlementaire Assemblee lijnrecht tegenover elkaar stonden met betrekking tot de wijze van benoeming van een nieuwe Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, zei de heer Kox blij te zijn te kunnen constateren dat het rapport gewag maakt van een verbetering in de onderlinge relaties van deze organen. Het Bureau heeft overleg gevoerd met het Bureau van het Comité van Ministers en dat biedt perspectief op goede samenwerking. Intussen heeft de nieuwe Secretaris-Generaal zijn eerste plannen voor een hervorming van de Raad van Europa gepresenteerd en heeft hij nieuwsgierigheid gewekt naar de verdere uitwerking van die plannen die tijdens de tweede sessie door hem zullen worden ontvouwd. Wij zullen, zo zei de heer Kox, het momentum moeten aangrijpen om verdere synergie tussen de organen van de Raad te bevorderen.

Wat betreft het functioneren van de Assemblee is het belangrijk dat zij op zoek gaat naar mogelijkheden om nationale parlementen in hun functioneren te helpen. Een goed voorbeeld is het recente bezoek van de Presidentiële Commissie aan Albanië dat er op was gericht de situatie, waarin door de coalitiepartijen een blokkade was opgeworpen tegen het functioneren van één van de oppositiepartijen, te veranderen. Hoe zeer de bezoekers ook hun best hebben gedaan, duidelijk is dat de oplossingen «thuis» zullen moeten worden gevonden. De Raad van Europa heeft, terecht, adviserende bevoegdheden.

Het bezoek van de President van de Vergadering aan Moldavië is eveneens een belangrijk signaal dat deze Vergadering nationale parlementen wil helpen om conflicten op te lossen. In Moldavië bestaan vele dreigende conflicten die tot onwenselijke situaties kunnen leiden. Het is belangrijk dat de President van de Vergadering naar zulke landen toegaat

om de situatie op te helderen en hulp te bieden bij het vinden van oplossingen. De President verdient voor al die activiteiten veel lof en waardering.

De Vergadering kan nationale parlementen ook behulpzaam zijn bij het verduidelijken van de rol van nationale delegaties. Zo is het vraagstuk van een rechtvaardige samenstelling van nationale delegaties eerder besproken en zal, aan de hand van een rapport van de Committee on Rules of Procedure, Immunities and International Affairs, dat binnenkort wordt gepresenteerd, over het vraagstuk van de eerlijke vertegenwoordiging van alle politieke partijen in de nationale delegaties verder worden gedebatteerd. De genoemde commissie zal zich rekenschap moeten geven van het feit dat deze Vergadering alleen dan goed kan functioneren indien de leden en plaatsvervangende leden door hun nationale parlementen wordt toegestaan aan het werk deel te nemen. Het is immers belachelijk leden wel tot de Vergadering toe te laten, maar ze vervolgens niet toe te staan deel te nemen aan het werk in de plenaire Vergadering, de commissies en de sub-commissies. Hopelijk komt de commissie met een goed voorstel dat alle leden aan hun eigen parlement kunnen voorleggen.

De heer Kox was blij dat de positie van rapporteurs en co-rapporteurs, in het bijzonder die van de Monitoring Committee, was verbeterd. De Vergadering moet zich ervan bewust zijn dat de rapporteurs geen ambassadeurs zijn van de Vergadering – dus niet haar formele vertegenwoordiger – maar vooral de ogen en de oren van de Vergadering zijn die haar van alle noodzakelijke informatie kunnen voorzien. Zij moeten al datgene kunnen doen waarvan zij denken dat het nodig is om de Vergadering de juiste informatie te bezorgen.

#### **4. Lobbyen in een democratische samenleving (doc.nr. 11937).**

##### *Rapport*

In het door de Portugese afgevaardigde, Mendes Bota, gepresenteerde rapport, wordt signaleerd dat de activiteiten van belangengroepen die zijn gericht op de Europese instituties en de lidstaten van de Raad van Europa, sterk groeiende zijn. Slechts 4 landen hebben echter wetgeving gemaakt die betrekking heeft op die lobbyactiviteiten, terwijl in 10 andere lidstaten van de Raad debatten aan dit fenomeen zijn gewijd.

De rapporteur is van mening dat pluralisme van belangen een belangrijk element is in een democratie; maar ongereguleerde en geheime lobbyactiviteiten kunnen een gevaar vormen en kunnen de democratische beginselen en «good governance» ondermijnen.

##### *Debat*

De heer **Elzinga**, sprekend namens de fractie van Verenigd Europees Links, vond dat het rapport met de daarin vervatte oproep tot meer transparantie, precies op tijd was zo in de naweeën van de financiële crisis. Het komt ook op tijd met zijn oproep aan het Comité van Ministers om te komen met een gedragscode ten aanzien van lobbyen. Helaas was het rapport vorig jaar al aanvaard door de Committee on Economic Affairs, maar door omstandigheden buiten de rapporteur kon het niet eerder op de plenaire agenda worden geplaatst. Intussen heeft de OESO in februari 2010 een al haar leden opgeroepen 10 beginselen inzake transparantie en integriteit bij het lobbyen te aanvaarden. Deze 10 beginselen lijken veel op die in de aanbeveling van de heer Mendes Bota en een Europese code moet dus betrekkelijk gemakkelijk zijn op te stellen. Bij het opmaken van haar aanbevelingen heeft de OESO zich gebaseerd op een grootschalig onderzoek onder 100 «stakeholders», inclusief lobbyisten. Daar de meeste lobbyisten gewoon hun werk doen en niets te

verbergen hebben constateerde de OESO consensus onder de lobbyisten over de noodzaak van transparantie in hun beroep. Verrassender is echter dat de OESO constateerde dat een grote meerderheid van de onder-vraagde lobbyisten voorstanders is van dwingende regels met betrekking tot het ontsluiten van informatie. Zij houden niet van «free riders» en geven de voorkeur aan duidelijke regulering boven vrijwillige codes. Duidelijke regels moeten nu dus de voorkeur hebben- voor iedereen en alle partijen- boven vrijwillige opties.

Er is, zoals de rapporteur ook schetst, een groeiend bewustzijn ten aanzien van lobbyen. In de publieke opinie heeft lobbyen vaak een negatieve bijklank en wordt het vaak gezien als een vorm van corruptie; en in de afgelopen decennia hebben we een dramatische afname van vertrouwen van het publiek in de politiek in de lidstaten van de Raad van Europa kunnen waarnemen. Daarom is de rapporteur er, terecht, van overtuigd dat in een democratische samenleving burgers er recht op hebben de identiteit van de lobbyende organisaties die de publieke besluitvorming beïnvloeden en hun opdrachtgevers te kennen. Meer transparantie in lobbyactiviteiten kan de politieke spelers meer aanspreekbaar maken en kan voorkomen dat het vertrouwen in de politiek verder daalt. Lidstaten van de Raad van Europa die geen goede regelgeving hebben inzake lobbyen moeten zich onthouden van het verder ondermijnen van democratische beginselen.

De heer Elzinga zei blij te zijn met de ontwerp-aanbeveling van de rapporteur en zei die graag te zullen steunen. Maar hij zou ook wat verder willen gaan en willen komen tot een Europese gedragscode. Maar dat is geen reden nu te stoppen. De leden van de Vergadering zouden de aanbeveling mee naar huis moeten nemen en thuis om actie door hun regeringen moeten vragen. De heer Elzinga zij het rapport en de aanbeveling graag te zullen gebruiken in zijn pleidooi voor gedegen regelgeving. Hij zie onmiddellijk met zijn lobbywerk te zullen beginnen.

#### *Aanbeveling*

De aanbeveling aan het Comité van Ministers stelt voor te komen tot een Europese gedragscode voor lobbyen die is gebaseerd op een zestal beginselen, o.a. een goede definiëring van het begrip lobbyen, regels die gedifferentieerd van toepassing zijn op politici, ambtenaren, leden van belangengroepen, zakenlieden en een verplichte registratie van lobbyactiviteiten.

#### **5. De gevolgen van de economische crisis;**

- de sociale uitwerking van de economische crisis (doc.nr. 12026)
- de uitwerking van de wereldwijde economische crisis op migratie in Europa (doc.nr 12200)
- vrouwen en de economische en financiële crisis (doc.nr. 12195)
- investeren in familie cohesie als een ontwikkelingsfactor in crisistijden

#### *Rapporten*

Wegens de omvang van de vier genoemde rapporten wordt hier korthedshalve naar hun vindplaatsen verwezen.

#### *Debat*

De heer **Kox** nam namens de fractie van Verenigd Europees Links deel aan de debatten over deze rapporten en zei zich om tijdsredenen te willen concentreren op het rapport over de sociale uitwerking van de economische crisis zonder aan het belang van de andere drie te willen afdoen.

Spreker stelde de vraag of wij de vulkaan die na een uitbarsting voor € 1 mrd. aan schade veroorzaakt wegens het noodgedwongen stil leggen van het vliegverkeer, de schuld geven. Het antwoord is natuurlijk: nee. De vulkaan gedraagt zich naar zijn natuur. Vulkanen komen soms tot uitbarsting. Het probleem is dat wij niet weten wanneer, hoe groot de uitbarstingen zullen zijn, hoe lang ze zullen duren en wat voor schade ze zullen veroorzaken. De moderne wereld bleek, zo hebben wij de afgelopen weken ervaren, slecht te zijn voorbereid op vulkanen die besluiten tot een uitbarsting te komen. En dat terwijl wij weten dat een uitbarsting kon – en normaal gesproken – zou plaatsvinden. Laten we de vulkaan vergeten en de gigantische financiële, economische en sociale crisis bezien en die explosie vergelijken met wat we weten over vulkanen. Als het kapitalisme tot een uitbarsting komt en tot het verlies van honderden miljoenen Euro's, miljoenen banen en – vooral in het armere deel van de wereld – het verlies van de levens van miljoenen kinderen die niet te eten hebben leidt, leggen we dan de schuld bij het kapitalisme? Ja of nee?

Het is geen geheim dat het kapitalisme, als een vulkaan, op een enorme hoop tegenstellingen is gebouwd. Die tegenstellingen liggen tussen kapitaal en arbeid, de «haves» en de «have nots» en de korte termijn belangen van de rijken en de lange termijn belangen van de massa. Karl Marx waarschuwde ons daar al tegen in de 19<sup>e</sup> eeuw. Het kapitalisme is inderdaad net een vulkaan. We weten zeker dat hij tot een uitbarsting komt dankzij zijn enorme tegengestelde krachten, maar we weten niet wanneer, met welk geweld en met welke schade.

Hoewel de structuur van het kapitalisme geen geheim heeft kunnen zijn, was de wereld toch bijzonder slecht voorbereid toen de banken ineens stortten en de economie in zijn diepste crisis sinds een eeuw stortte. Het belangrijkste verschil tussen een vulkaan en het kapitalisme is gelegen in het feit dat de laatste mensenwerk is. Mensenwerk betekent twee dingen: we moeten onszelf de schuld geven voor wat nu gebeurt en we kunnen voorkomen dat zo'n crisis nog eens uitbreekt. Het opmerkelijke rapport over de sociale gevolgen stelt maatregelen voor ter beïnvloeding van het kapitalisme die zo veel als mogelijk moeten voorkomen dat er nog eens een uitbarsting plaats vindt. De rapporteur heeft de volledige steun van de fractie van Verenigd Europees Links als zij concludeert dat we moeten zorgen voor synergie tussen de staten en de markten en voor effectieve en efficiënte reguleringen van markteconomieën. Haar rapport bepleit het geven van voorrang aan de bescherming van werkgelegenheid door middel van duurzame bedrijven, op kwaliteit gerichte publieke diensten en adequate bescherming van een ieder. Het stelt ook dat de lonen en salarissen op niveau moeten houden en de steun aan de meest kwetsbare mensen die het hardst zijn getroffen door de crises, zoals vrouwen, migranten en arme gezinnen moeten uitbreiden. De rapporteur stelt ook dat de duur en de reikwijdte van werkloosheidsuitkeringen en pensioengaranties moeten worden versterkt. Ook dienen de diensten die zich met de werkvoorziening bezig houden te worden versterkt en moet er voor worden gezorgd dat korte termijn acties in fase lopen met het beleid op het terrein van de economische, sociale en milieuduurzaamheid. De heer Kox noemde dit uitstekende teksten die zo uit het programma van zijn politieke partij in Nederland zouden kunnen zijn aangehaald.

De heer Kox merkte op dat de fractie van Verenigd Europees Links geen enkel probleem heeft met conclusies van het rapport. Links was altijd al van opvatting dat er iets niet deugde aan het kapitalisme, zelfs in de jaren van het glorieuze neoliberalisme, die niet alleen hun sporen hebben nagelaten bij de «Liberals» en de «Conservatives», maar ook bij de Sociaal-Democraten en de Groenen. Nu staan we niet langer alleen in de kritiek op het kapitalisme en in onze conclusie dat een ongereuleerde markteconomie een vulkaan is die op het punt van uitbarsten staat. Speciaal aan het adres van de Sociaal-Democraten zei de heer Kox:

«welkom terug». Wij delen weer de gedachte dat ongebreideld kapitalisme een enorm en onaanvaardbaar gevaar voor de mensheid is, nu en in de toekomst. Daarom zullen we ook gezamenlijk actie moeten ondernemen om ervoor te zorgen dat die vorm van kapitalisme niet opnieuw uitbarst ten koste van zo veel levens, rechten, banen en toekomst.

## **6. Piraterij (doc.nrs. 12193 en 12194)**

### *Rapporten*

De beide rapporten, het ene van de Committee on Legal Affairs and Human Rights, het andere van de Political Affairs Committee, gaan in op de moderne piraterij die met name in de wateren voor de kust van Somalië endemische vormen heeft aangenomen. Het eerste rapport gaat in op de juridische aspecten van piraterij, het tweede vooral op de politieke. Landen die lid zijn van de Raad van Europa zijn bij de aanpak van piraterij gebonden aan de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens en, indien deze bestaan, aan bilaterale overeenkomsten (bijvoorbeeld met Kenia en de Seychellen). Het Comité van Ministers wordt verzocht een onderzoek in te stellen naar de wijzen waarop lidstaten dit probleem tot nu toe tegemoet zijn getreden en met welke nationale juridische middelen zij dat doen. Het Comité wordt ook verzocht een gedragscode voor te bereiden voor de behandeling van piraten op volle zee, hun aanhouding en gevangenneming en hun berechting. De vraag of en zo ja, op welke wijze de toepasselijke internationale regelgeving zou dienen te worden aangepast dient ook te worden beantwoord. De Verenigde Naties, de Afrikaanse Unie, de NAVO en de Europese Unie zouden moeten samenwerken om een gemeenschappelijke strategie voor de bestrijding van piraterij te ontwikkelen, die strookt met het internationale recht. Tegelijkertijd dient een omvattende benadering te worden ontwikkeld die de instabiliteit, het falend bestuur en de armoede in Somalië en andere landen die als uitvalsbasis van piraten dienen, te lijf gaat.

### *Debat*

Van de zijde van de Nederlandse delegatie werd aan het debat over deze rapporten deelgenomen door de heer **Franken**, die het woord voerde namens de fractie van de Europese Volkspartij. Deze spreker sprak allereerst waardering uit voor de kwaliteit van beide rapporten. Het ene behelst het politieke gezichtspunt terwijl het andere handelt over aanvullende juridische stappen in de strijd tegen piraterij. Beide bevatten een indrukwekkende beschrijving van het probleem en een goede verduidelijking van de achtergronden van de Somaliërs die bij piraterij zijn betrokken. Het gaat bij piraterij om een probleem van het grootste gewicht, waarbij niet alleen miljoenen dollars aan lading – de bedragen lopen nog steeds op – maar ook de veiligheid van een toenemend aantal mensen dat wordt gegijzeld in het geding zijn. In toenemende mate bestaat vrees dat grote cruiseschepen, met 1000 of meer passagiers aan boord, gekaapt zullen worden. Zoiets behoort niet langer tot het onmogelijke en de levens van die mensen zouden werkelijk in gevaar zijn. Piraten zijn niet alleen arme Somaliërs. Sommige van hen hebben banden met ervaren criminelen die kantoren hebben in Londen of andere steden, sommige hebben zelfs banden met terroristische groepen. Dat betekent dat we meer moeten doen dan het formuleren van aanbevelingen om het desbetreffende wettelijk kader te moderniseren en op huidige problemen af te stemmen. Wij moeten ons ervan bewust zijn dat in vele gevallen sprake is van een duidelijke terroristische daad op zee die met geweld moet worden bestreden. De strijd tegen terrorisme moet doorgaan op dit terrein. De reikwijdte van de acties van piraten is niet beperkt tot een

bepaald gebied rondom de Somalische kust, maar strekt zich uit tot honderden mijlen daarbuiten. De heer Franken zei daarom van mening te zijn dat we behoefte hebben aan een coördinerend bureau in de Indische Oceaan; de meest beschikbare organisatie daartoe is de NAVO. Sprekend over het vraagstuk van de vervolging en berechting van piraten en over de tenuitvoerlegging van hun straffen merken de rapporteurs terecht op dat het hier gaat om een taak die niet moet worden onderschat. De heer Franken zei te geloven dat een internationale «task force» de voorkeur moet hebben boven een studiegroep van deskundigen en het aanleggen van een netwerk. Er dient ook een politieke oplossing te komen. Het probleem is urgent en uitstel kost mensenlevens.

#### *Resolutie en aanbeveling*

In een door de Vergadering aanvaarde resolutie roept zij lidstaten van de Raad o.a. op hun schepen voor de kust van Somalië te doen begeleiden door marineschepen en worden de NAVO, de EU en belanghebbende landen verzocht hun anti-piraterij activiteiten te versterken. De lidstaten wordt voorts verzocht de juridische kaders met betrekking tot piraterij zo nodig op orde te brengen, te moderniseren en zodanig aan te passen dat de vervolgbaarheid en de strafbaarheid ervan niet langer wordt gebonden aan de plaats van het delict. De lidstaten zouden hun wetgeving op het terrein van aanhouding, overbrenging en vervolging van verdachten voorts in lijn moeten brengen met Resolutie 1851 van de VN-Veiligheidsraad. Ook zouden de regels met betrekking tot de behandeling van aangehouden verdachten tijdens hun verblijf aan boord van een schip van een lidstaat waar nodig in overeenstemming moeten worden gebracht met de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens.

In het kader van een politieke benadering van het vraagstuk worden de lidstaten opgeroepen de pogingen van de overgangsregering van Somalië, van de internationale gemeenschap, in het bijzonder de VN en de EU om de vrede en stabiliteit in Somalië te herstellen, te steunen. Ook wordt hen gevraagd beleid en regelgeving te ontwerpen tegen de betaling van losgeld waaraan zowel private als publieke partijen zullen zijn gebonden.

In de aanbeveling van de Committee on Legal Affairs and Human Rights wordt het Comité van Ministers o.a. gevraagd, met hulp van een bestaande of nieuw in te stellen groep van deskundigen een studie te verrichten naar het beleid van lidstaten inzake piraterij en de behandeling van van piraterij verdachte personen binnen hun strafrechtelijke kaders. Ook dient een code te worden ontwikkeld voor de behandeling van deze verdachten die in overeenstemming is met de internationale mensenrechtenstandaarden. Het Comité van Ministers dient er verder naar te streven dat internationale overeenkomsten worden gesloten waarin de verantwoordelijkheid van staten voor de vervolging van piraten en de desbetreffende procedures worden opgenomen.

### **7. Spoeddebat: De situatie in Belarus: recente ontwikkelingen (doc.nr. 12223):**

#### *Rapport*

In een namens de Political Affairs Committee uitgebracht rapport constateert de rapporteur, de Finse afgevaardigde mevr. Hurskainen, lid van de Socialistische fractie, dat recente ontwikkelingen in Belarus laten zien dat dat land te weinig voortgang boekt in het voldoen aan de standaarden van de Raad van Europa. In de maand maart zijn twee gevangenen geëxecuteerd onder volledig geheim gehouden omstandigheden terwijl de tegen hen ingebrachte aanklachten nog in onderzoek

waren bij de VN Mensenrechtencommissie. In de tweede plaats staat vast dat leden, behorend tot de Poolse minderheid in het land ernstig lijden onder intimidaties, pesterijen en schendingen van hun mensenrechten. Ten derde vonden de gemeenteraadsverkiezingen in april 2010 plaats in complete afwezigheid van internationale waarnemers. De commissie stelt in het licht van deze ontwikkelingen voor dat de Vergadering al haar activiteiten, waaronder het onderhouden van contacten op het niveau van de hoogste autoriteiten in Belarus opschort.

De heer **Omtzigt** die aan het debat deelnam en een bijdrage leverde namens de fractie van de Europese Volkspartij, stelde vast dat de conclusie tamelijk eenvoudig kan zijn: Belarus heeft niet gedaan wat de Vergadering had gevraagd als voorwaarde om samen te werken met de Raad van Europa. De EVP-fractie kan daarom volledig instemmen met het stopzetten van de bezoeken op hoog niveau.

De heer Omtzigt zei benieuwd te zijn naar de reactie van de twee aanwezige leden uit Belarus op de recente executies, op het feit dat de laatste verkiezingen niet werden bijgewoond door internationale waarnemers en op de behandeling van de Polen, zoals in het rapport beschreven. Ook zou spreker graag hun mening willen horen op de vele berichten uit de samenleving in Belarus over mensen die worden gepest en getreiterd en over mensen die zich steeds opnieuw moeten registreren omdat hun registratie is vernietigd of verdwenen en bovendien moeten betalen voor de herregistratie. Zijn de collega's uit Belarus het ermee eens dat de samenleving vrij moet zijn en dat, zo lang er geen sprake is van hoogverraad, mensen volledig vrij moeten zijn om bijeen te komen en de normale dingen te doen zoals elkaar bezoeken, hetgeen nu volledig is gestopt?

Nu Belarus deze normale bezoeken van mensen aan elkaar onmogelijk heeft gemaakt is de vraag waarom het bezoeken van hoge officials uit de Raad van Europa wel wenselijk blijft vinden. De heer Omtzigt zei een duidelijk antwoord op die vraag te willen ontvangen.

#### *Resolutie*

In een na afloop van het debat aanvaarde resolutie spreekt de Vergadering haar veroordeling uit over de executies van de twee gevangenen, spreekt zij zorg uit over het lot van de Poolse minderheid in Belarus, betreurt zij het dat het land geen verkiezingswaarnemers heeft uitgenodigd en stelt zij vast dat Belarus nog steeds geen toestemming heeft gegeven voor de oprichting van de Council of Europe East European School of Political Studies. De Vergadering wijst op haar bereidheid tot een dialoog met de autoriteiten van Belarus, maar besluit onder de gegeven omstandigheden haar activiteiten jegens Belarus, inclusief de bezoeken op het hoogste niveau aan Belarus, op te schorten.

### **8. Effectieve implementatie van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens: het Interlaken proces (doc.nr 12221).**

#### *Rapport*

De Committee on Legal Affairs and Human Rights deelt in haar rapport mee de verklaring en het actieplan die de uitkomsten vormen van de 11 februari in Interlaken gehouden topconferentie over de toekomst van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder de erkenning van het basisbeginsel dat mensenrechten eerst en vooral op het nationale niveau moeten worden gehandhaafd, te verwelkomen. De rechten uit de Conventie moeten op het nationale niveau beter worden geïmplementeerd, staten met grote structurele problemen die aanleiding geven tot herhaalde schendingen van de Conventie moeten die problemen



effectiever oplossen en de uitspraken van het Hof moeten prompt en volledig worden uitgevoerd.

Van hun kant kunnen parlementen een sleutelrol spelen door de stroom van verzoeken om bijvoorbeeld ontwerp-wetten kritisch te onderzoeken op hun verenigbaarheid met de standaarden van de Conventie in te dammen en de druk op regeringen om de uitspraken van het Hof na te komen hoog te houden.

De commissie verwelkomt de veranderingen die als gevolg van de inwerkingtreding in juni 2010 van Protocol nr.14 op de Conventie en licht meer in detail toe wanneer de nieuwe negenjaarentermijn voor rechters zal aanvangen.

### *Debat*

Het rapport van de commissie werd verdedigd door mevrouw **Bemelmans-Videc**, die opmerkte dat de Vergadering het initiatief van de Zwitserse autoriteiten om de Interlaken Conferentie te organiseren verwelkomt. Zij verwelkomde ook de verklaring en het actieplan die aan het slot van deze goed bezochte conferentie unaniem werden aanvaard. De Vergadering is het Zwitserse voorzitterschap een «grand merci» verschuldigd, niet alleen wegens haar grote gastvrijheid, maar vooral voor het creëren van een opmerkelijk politiek momentum om de toekomstige positie van het Hof te verbeteren.

De verklaring erkent uitdrukkelijk de «buitengewone bijdrage van het Hof aan de bescherming van mensenrechten in Europa» en benadrukt terecht het subsidiaire karakter van het toezichtmechanisme dat met de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens is ingesteld. Deze kwalificatie staat al jaren centraal in het werk van de Vergadering. Actoren op het nationale niveau – regeringen, rechtbanken en inderdaad ook nationale parlementen – zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de rechten zoals die zijn opgenomen in de Conventie. Onze tweeledige rol als parlementariërs in de Assmblee en op het thuisfront dient optimaal te worden benut.

De Vergadering heeft, zo vervolgde mevrouw Bemelmans-Videc, regelmatig de noodzaak onderstreept van verbetering van de effectiviteit van de nationale rechtsmiddelen, in het bijzonder in de staten die in dit opzicht ernstig in gebreke blijven. Die landen zijn ook verantwoordelijk voor de overbelasting van het Hof. Spreekster zei het standpunt van de voorzitter van de commissie en rapporteur met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de uitspraken van het Straatsburgse Hof, de heer Pourgourides, dan ook te ondersteunen. In al zijn bezoeken aan deze landen heeft hij systematisch met nadruk gewezen op de noodzaak van parlementaire betrokkenheid op dit punt. Centraal daarbij staat de noodzaak het hoofd te bieden aan het groeiende probleem van te late of zelfs non-implementatie van de uitspraken van het Hof door een groeiend aantal lidstaten/partijen bij de Conventie, hetgeen het voortbestaan van het gehele mechanisme op het spel zet.

De Vergadering betreurt het dat zij niet volledig betrokken werd in het proces dat heeft geleid tot de Interlaken Conferentie en dat haar werk, dat betrekking heeft op de centrale onderwerp van de Interlaken Conferentie, geen centrale plaats heeft gekregen in de documenten die in Interlaken zijn aanvaard. Zij betreurt eveneens het feit dat de Verklaring van Interlaken geen – althans niet in duidelijke bewoordingen – gewag maakt van de budgettaire situatie.

De verhoging van het budget van het Hof, en daarmee van dat van de Raad van Europa, dient een onderwerp op de agenda van het Comité van Ministers te zijn. De lidstaten dienen prioriteit te geven aan de precaire budgettaire situatie van de Raad van Europa in het licht van de nu vastgelegde groei van 0%. Ook dit is een zaak die door ons als parlementariërs regelmatig onder de aandacht van onze politieke leiders moet

worden gebracht. De huidige situatie kan eenvoudigweg niet zo voortduren. Als, zoals de Secretaris-Generaal heeft meegedeeld, er budgettaire middelen van de programma-activiteiten van de Raad van Europa blijven stromen naar het Hof, zullen er binnenkort geen middelen voor die programma-activiteiten meer over zijn. Het is dan ook jammer dat er niet een relevant «statement» over dit belangrijke onderwerp in de verklaring van Interlaken terecht is gekomen.

Mevrouw Bemelmans-Videc wees er vervolgens op dat het Hof geen subsidiaire rol heeft waar het gaat om de interpretatie van de Conventie. Het is in de eerste plaats het Straatsburgse Hof dat de Conventie uitlegt; dat is derhalve geen onderwerp van politieke onderhandelingen. Wat betreft de verkiezing van rechters dienen de procedures op het nationale niveau binnen een aantal lidstaten aanzienlijk te worden verbeterd. De desbetreffende resoluties zijn absoluut duidelijk op dat punt. Als die procedures niet in orde zijn dient de Assemblée, gezien haar verantwoordelijkheden onder de artikelen 21 en 22 van de Conventie, in strikte overeenstemming daarmee te handelen en aan te dringen op kandidaten van het zwaarste kaliber.

Wat de Assemblée van de lidstaten vraagt, zo vervolgde spreekster, en wat de parlementariërs ook voor zichzelf zouden moeten nastreven is dat de werkmethoden worden herzien en dat een krachtiger – sommigen zouden zeggen: een moediger – standpunt wordt ingenomen bij het helpen van die staten die duidelijk niet voldoen aan de norm inzake de nationale rechtsmiddelen en de implementatie van de uitspraken van het Hof. Spreekster eindigde met het uitspreken van het vaste voornemen van de Vergadering om de uitvoering van de Verklaring van Interlaken en het actieplan nauwgezet te volgen teneinde dit belangrijke politieke momentum levend te houden.

Naar aanleiding van interventies van diverse leden van de Vergadering (zie het woordelijk verslag AA10CR17, paragraaf 3) merkte mevrouw Bemelmans-Videc nog op met belangstelling te hebben geluisterd naar opmerkingen over intenties achter en de structuur van de follow-up van de Conferentie van Interlaken. Inderdaad heeft een eerste uitwisseling van gedachten plaatsgevonden met de voorzitter van de ad hoc werkgroep van het Comité van Ministers, die die follow up zal aansturen, plaatsgevonden. De Parlementaire Vergadering kijkt uit naar een vruchtbare samenwerking op dat punt. Die follow up zal snel moeten plaatsvinden en het succes ervan zal worden bepaald door de mate waarin de positie van het Hof wordt verbeterd bij vergelijking van het aantal ingediende klachten bij het Hof met de in behandeling genomen klachten. Het feit dat alle lidstaten tijdens de Conferentie van Interlaken het fundamentele belang van het individuele klachtrecht hebben bevestigd als een hoeksteen van het systeem van de Conventie, heeft belangrijke implicaties voor de bereidheid van die staten om op basis van dat commitment te handelen in het follow up proces geïndiceerd door de implementatie van de uitspraken van het Hof, door hun eigen stelsels inzake de bescherming van de mensenrechten voorop te stellen om daarmee het Hof te beschermen tegen een nieuwe golf van individuele zaken. Met andere woorden, deze herbevestiging brengt verplichtingen met zich mee. Wij hebben daarom ook behoefte aan gecoördineerde actie in het follow up proces, maar ook aan flexibiliteit van actie. Spreekster zei er op te vertrouwen dat de uitvoering van het actieplan nauwgezet zal worden gevolgd, zowel door het Comité van Ministers als door de Parlementaire Vergadering.

Uit de reacties van diverse collega's zei mevrouw Bemelmans-Videc te hebben begrepen dat zij instemmen met de hoofdlijnen van de argumentatie. Hun verplichtingen op het nationale niveau houden in dat zij erop toezien dat de nationale rechtsmiddelen hun plaats krijgen en dat regeringen worden uitgenodigd om de Raad van Europa, en nog

belangrijker, het Hof, te steunen. Als parlementariërs hebben wij een belangrijke rol op het nationale niveau. Wij nodigen regeringen op het nationale niveau uit open te staan om de moed op te brengen met nieuwe ogen naar de Raad van Europa te kijken en bereid te zijn het Hof en deze prachtige Raad van Europa te steunen in hun streven naar optimale effectiviteit.

Mevrouw Bemelmans-Videc zei alle sprekers te willen danken die de Committee on Legal Affairs and Human Rights, die de resolutie heeft ondersteund, de steun hebben gegeven die zij nodig heeft. Zij zei te hopen dat de uitkomsten van dit proces en deze coördinatie van politieke wil, in gang gezet door het Zwitserse voorzitterschap, over een paar jaar tot een eindresultaat zullen leiden waarvan, straks terugkijkend, gezegd kan worden «ja, dat was het moment waarop individuele lidstaten en leden van dit parlement zich vastlegden en de moed toonden zich uit te spreken», zodat de zin, die door een aantal sprekers uit de Vergadering vandaag is herhaald- «justice delayed is justice denied» niet opnieuw behoeft te worden uitgesproken.

#### *Resolutie (doc.nr. 12221)*

In een aan het slot van dit debat aanvaarde resolutie spreekt de Vergadering zich o.a. uit over het belang van de in Interlaken gehouden conferentie en stipuleert zij nog eens dat de effectiviteit van het Hof op de langere termijn verzekerd dient te zijn. Cruciaal daartoe is dat de rechten die zijn opgenomen in de Conventie op het nationale niveau implementatie behoeven, dat de effectiviteit van de nationale rechtsmiddelen verbeterd moet worden in staten met structurele problemen en dat de uitspraken van het Hof onverkort dienen te worden uitgevoerd.

### **9. Discriminatie op basis van seksuele oriëntatie en seksuele identiteit (doc.nr. 12185)**

#### *Rapport*

Door het lid van de Socialistische fractie A.Gross (Zwitserland) is namens de Committee on Legal Affairs and Human Rights een rapport gepresenteerd waarin uiteen wordt gezet dat seksuele oriëntatie – heteroseksualiteit, homoseksualiteit of biseksualiteit – een wezenlijk deel van ieders identiteit is. In het internationale recht dient niemand anders te worden behandeld wegens zijn seksuele oriëntatie. Toch worden lesbische, biseksuele, homoseksuele en transseksuele mensen nog steeds geconfronteerd met diepgewortelde vooroordelen en wijdverbreide discriminatie. Die kunnen zich uiten in fysiek geweld – inclusief, in de ergste gevallen, moord – in haatmisdrijven, demonstratieverboden, inmenging van de overheid in het privéleven en onrechtvaardige behandeling op school of op het werk.

Transseksuele mensen wordt vaak een geslachtelijke hersteloperatie geweigerd of hen wordt verteld dat ze het geslacht waartoe zij wensen te behoren niet kunnen laten registreren; dat alles leidt tot hoge zelfmoordcijfers binnen deze groep mensen.

Deze schendingen van mensenrechten moeten stoppen, zo vindt de commissie. De lidstaten van de Raad van Europa dienen de wettelijke gelijkstelling van paren van hetzelfde geslacht zeker te stellen en in het bijzonder te voorzien in de «naaste verwante» status en in de mogelijkheid dat partners van het zelfde geslacht ouders zijn van elkaars kinderen.

Een dialoog tussen alle betrokkenen, gebaseerd op wederzijds respect, is essentieel voor een verbetering van het wederzijdse begrip, voor de bestrijding van vooroordelen en voor het bevorderen van het publieke

debat en hervormingen in de situatie van homoseksuele, biseksuele en transseksuele mensen.

Tijdens de eerste deelsessie was dit rapport reeds aan de orde geweest; de commissie heeft het, na nader beraad, op een drietal punten aangepast. In de eerste plaats is een eerder opgenomen verwijzing naar het recht van iedere partner om kinderen van de andere partner te adopteren, vervallen. In de tweede plaats is op sommige plaatsen uitdrukkelijk het verband tussen de uitingsvrijheid en «hate speech» opgenomen terwijl tenslotte op een enkele plaats de rechten van religieuze instellingen beter zijn verwoord.

### *Debat*

Aan het debat over dit rapport, dat tijdens de eerste deelsessie werd geschorst voor overleg in de commissies, werd van Nederlandse zijde deelgenomen door mevrouw **Jonker**.

Zij merkte op dat de timing van dit debat cruciaal is. Op 31 maart 2010 aanvaardde het Comité van Ministers unaniem een aanbeveling inzake maatregelen die discriminatie op grond van seksuele oriëntatie en seksuele identiteit bestrijden. Deze aanbeveling bepaalt hoe standaarden van internationale mensenrechten moeten worden toegepast op alle personen, ongeacht hun seksuele geaardheid of oriëntatie.

Deze aanbeveling bevat specifieke maatregelen voor alle lidstaten inzake de verbetering van hun wetgeving, beleid en aanpak ten aanzien van discriminatie tegen homoseksuele, biseksuele of transseksuele mensen op gebieden zoals haatzaaien, de vrijheid van vergadering, meningsuiting en vereniging, het recht op respect voor privé- en gezinsleven, het recht op werk, onderwijs, gezondheid en huisvesting. Het is nu, aldus mevrouw Jonker, de Vergadering die de aanbeveling compleet moet maken met een duidelijke boodschap van respect en non-discriminatie jegens homoseksuele, biseksuele en transseksuele personen. Het rapport laat de discriminatie en de schendingen van mensenrechten tegen deze groepen mensen in volle omvang zien, inclusief de schendingen van het recht op vereniging en de vrijheid van meningsuiting.

De discussie in de Vergadering over de mensenrechten van de genoemde groepen mensen lijkt zich te vaak te richten op onderwerpen als het homohuwelijk, en de adoptie van kinderen door homoparen. Hoewel spreekster de gevoelige aard van de discussie over deze onderwerpen niet zei te betwisten, wilde zij benadrukken dat het rapport van de commissie veel verder gaat dan deze onderwerpen. Het rapport moet daarom in zijn geheel worden gezien. Het geeft een helder en feitelijk overzicht van de situatie waarin homo-, bi- en transseksuelen zich in de verschillende lidstaten bevinden. Het rapport beziet de verschillende situaties in onze verschillende lidstaten met de mensenrechtenfocus.

Te vaak worden de mensenrechtenproblemen van de genoemde mensen niet serieus genomen door overheden, nationale mensenrechteninstellingen, instellingen voor gelijke rechten en zelfs door parlementariërs. In zekere zin weerspiegelt zich dat in de structuur en het werkprogramma van de Raad van Europa. Hoewel er allerlei activiteiten en campagnes zijn en discriminatie op grond van bijvoorbeeld handicaps, etniciteit, nationaliteit en taal kritisch wordt gevolgd en er speciale programma's bestaan om de situatie van de Roma te bestuderen, bestaat er geen alomvattend programma van de Raad van Europa op het gebied van seksuele oriëntatie of seksuele identiteit.

Nadat het Comité van Ministers de aanbeveling heeft aanvaard, heeft de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa verwezen naar het feit dat seksuele discriminatie op basis van seksuele oriëntatie en seksuele identiteit «één van de meest langdurige en moeilijkste vormen van discriminatie is om te bestrijden». De Raad van Europa moet nu de daad bij het woord voegen. In dat verband zei mevrouw Jonker de aanbeveling

in het rapport, om een orgaan van de Raad van Europa te belasten met onderzoek en bestrijding van discriminatie op basis van seksuele geaardheid of identiteit, volledig te ondersteunen.

*Resolutie en aanbeveling (doc.nrs 1718 en 1915)*

De Parlementaire Vergadering aanvaardde aan het slot van dit debat een resolutie en een aanbeveling naar de teksten waarvan hier korthedshalve wordt verwezen.

**10. Bescherming van «klokkenluiders» (doc.nr. 12006)**

*Rapport*

De Committee on Legal Affairs and Human Rights heeft een rapport aan de Vergadering voorgelegd waarin zij wijst op het belang van het bestaan van klokkenluiders, dwz. van bezorgde mensen die alarm slaan om een eind te maken aan onrecht dat risicovol is voor andere mensen; zij beschouwt dat fenomeen als een gelegenheid om de verantwoordelijkheid te versterken en het gevecht tegen corruptie en mismanagement, zowel in de private als de publieke sector te ondersteunen.

De lidstaten worden in het rapport opgeroepen hun wetgeving inzake de bescherming van klokkenluiders te herzien met inachtneming van een aantal beginselen:

- de wetgeving dient een ieder die, te goeder trouw, gebruik maakt van interne «klokkenluiderskanalen» te beschermen tegen iedere vorm van vergelding (onredelijk ontslag, bedreiging of enige andere vorm van straf of discriminatie);
- waar interne kanalen niet bestaan, of niet toereikend hebben gefunctioneerd dan wel, anders dan verwacht niet voldoende bleken te functioneren, gegeven de aard van het probleem dat de klokkenluider wilde aankaarten, dient extern klokkenluiden, inclusief gebruik van de media in dat verband, op dezelfde wijze te worden beschermd;
- iedere klokkenluider wordt geacht te goeder trouw te handelen, vooropgesteld dat hij of zij redelijke gronden had om te geloven dat de te onthullen informatie waar was, zelfs als later blijkt dat dit niet het geval was en vooropgesteld dat hij of zij geen onwettige of onethische doeleinden had;
- de desbetreffende wetgeving dient bona fide klokkenluiders betrouwbare bescherming te bieden tegen iedere vorm van vergelding door een handhavende instantie die de klacht van de klokkenluider onderzoekt;

De commissie stelt tevens voor dat de Raad van Europa wordt uitgenodigd het goede voorbeeld te geven door een krachtig mechanisme ten aanzien van interne klokkenluiders binnen de organisatie op te zetten.

Het rapport van de commissie werd verdedigd door de heer **Omtzigt**, die in herinnering riep dat het verzoek om het rapport uit te brengen werd gedaan in de periode waarin collega Marty zijn onderzoek verrichtte naar het bestaan van CIA-gevangenen o.a. in Europa. De Raad van Europa kreeg toen alleen informatie van mensen die de Raad wilden informeren, niet van mensen die, zo vervolgde de heer Omtzigt, ons informeerden omdat zij hun regeringen of overheden erbij wilden lappen, maar van mensen die ons informeerden omdat zij wisten dat hun regeringen dingen aan het doen waren die in strijd waren met hun eigen wetten. Dat is de norm waar we ons aan moeten houden.

De bescherming van klokkenluiders lijkt een tamelijk technisch onderwerp. Wij zijn over klokkenluiders geneigd te denken als over verraders, klikspanen en nestbevuilers. Spreker zei te menen dat

klokkenluiders dat niet zijn. Als mensen geloven dat er illegale activiteiten plaatsvinden in hun organisaties, dan moeten zij de middelen hebben om die te bestrijden. Spreker zei op grond van zijn ervaringen in eigen land tot de conclusie te zijn gekomen dat dingen behoorlijk mis gaan als wij als beslissers niet worden geïnformeerd over de werkelijke feiten en als ons niets wordt verteld wanneer zaken werkelijk mis gaan. Hij stelde de huidige kredietcrisis als voorbeeld. De zaken gingen werkelijk mis, en op een illegale wijze, op veel plaatsen in de economie. Denk aan de zaak Madoff, waar € 50 miljard in het geding was; een wereldrecord. Dat geld is verdwenen, maar dat had kunnen worden voorkomen als de Securities and Exchange Commission (SEC) had geluisterd naar een aantal klokkenluiders. Het rapport van de commissie gaat dus niet alleen over klokkenluiders, maar ook over mensen die kunnen luisteren naar klokkenluiders. De SEC had juist een rapport gepubliceerd waarin 6 klokkenluiders de snode plannen van Madoff aan de kaak hadden gesteld. Maar zij nam geen adequate actie, in geen van de 6 gevallen. Publieke of private instituties, zoals banken, kunnen vaak lange tijd doorgaan met het overtreden van regels die wij als wetgevers hebben gemaakt. De reden is dat de insiders, die vaak de enigen zijn die het fijne ervan weten, het bedrog niet aan de grote klok willen hangen. Dat kan leiden tot situaties zoals de financiële crisis die werd «getriggerd» door de ineenstorting van Lehman Brothers in september 2008. Het is duidelijk dat het onder het kleed schuiven van het vuil de problemen op de lange termijn niet oplost. Het is wellicht aardig dat een econoom ooit opmerkte dat we «are all dead in the long run», maar in de tussentijd kunnen er veel problemen ontstaan, en hoe langer die worden verstoep, hoe groter ze worden. Als ze zich uiteindelijk in volle hevigheid voordoen is de explosie verwoestender naarmate het probleem langer heeft kunnen voortwoekeren.

Lehman was overigens nog niet het slot van het verhaal. We zijn nu getuige van de tweede aflevering van de financiële crisis omdat niemand van ons zag dat Griekenland en misschien een paar andere landen langzaam maar zeker verder in de schulden raakten terwijl zij de werkelijke gegevens achterhielden, hetgeen sommige mensen moeten hebben geweten. Dat zou de landen die te hulp worden geroepen om Griekenland te redden hebben kunnen redden; hun kiezers zijn uiteraard zeer terughoudend om dat te doen.

Men hoeft echter niet op te stijgen naar de hogere sferen van het financiële en fiscale beleid om het sociale nut van klokkenluiden te laten zien. Het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, dat de meest vooruitstrevende wetgeving heeft van alle leden van de Raad van Europa, ligt dichterbij de grond. Het VK werd getroffen door een reeks van ernstige tegenslagen – ongelukken die leidden tot vreselijke menselijke verliezen, inclusief het zinken van de ferry «Herald of Free Enterprise». Slechts een paar medewerkers van de onderneming hadden gewaarschuwd dat het schip niet zeewaardig was, toch werd er niets gedaan. Het ging niet om de nationale veiligheid, het ging om de veiligheid van de passagiers. Tientallen mensen verdronken in Zeebrugge.

De wetgeving moet bescherming bieden tegen iedere vorm van vergelding, zoals onrechtvaardig ontslag, bedreiging of enige ander vorm van bestraffende of discriminerende behandeling aan iedereen die te goeder trouw gebruik maakt van bestaande klokkenluiderskanalen. Natuurlijk moeten zij eerst de interne kanalen gebruiken, maar als dat niet mogelijk is moeten ze dat extern kunnen doen.

Iedere klokkenluider moet geacht worden te goeder trouw te handelen, vooropgesteld dat hij of zij redelijke gronden had om te geloven dat de openbaargemaakte informatie waar was, zelfs als dat later bleek niet het geval te zijn geweest en vooropgesteld dat hij of zij geen onwettige of onethische doeleinden nastreefde. Aan de andere kant, als zij de infor-

matie niet hebben kunnen vertrouwen dan dienen zij te worden vervolgd voor laster jegens de werkgever.

De desbetreffende regelgeving dient de bona fide klokkenluider te belonen met betrouwbare bescherming tegen iedere vorm van vergelding door middel van een uitvoeringsinstantie die de klacht van de klokkenluider onderzoekt en corrigerend handelen kan afdwingen van de werkgever.

De commissie stelt, zo vervolgde de heer Omtzigt, ook voor dat de Raad van Europa wordt uitgenodigd het goede voorbeeld te geven door voor de eigen organisatie een sterk mechanisme voor klokkenluiders in het leven te roepen, Zo'n mechanisme bestaat op dit moment niet.

Naar aanleiding van het debat over het rapport (doc.nr AA10CR17, paragraaf 7) ging de heer Omtzigt in op enkele vragen en maakte opmerkingen. Allereerst stelde hij tijdens het werk aan het rapport onder de indruk te zijn geraakt van datgene wat sommige klokkenluiders in sommige lidstaten is overkomen. Zij werden bedreigd, werden ontslagen en iemand heeft zelfs jaren in de gevangenis gezeten. Sommige van hen hebben grote problemen ondervonden ter wille van onze gezondheid, veiligheid of leven. Of het nu het dumpen van nucleair materiaal in de Baltische Zee betreft of het blootleggen van corruptie in de Europese Unie – zo dicht bij huis – zij werden zwaar gestraft. Een vorm van bescherming is zeker nodig.

Spreker zei zich ervan bewust te zijn dat er al enige coördinatie op internationaal niveau bestaat als het gaat om bescherming van klokkenluiders. Maar daarenboven hebben wij behoefte aan nationale wetgeving. Internationale verdragen zijn niet voldoende. Een klokkenluider moet naar de eigen rechter kunnen stappen en de bescherming kunnen krijgen die hij of zij nodig heeft. Spreker zegde dank voor het aanbod om een hoorzitting in de Russische Doema over dit onderwerp te houden. Met andere sprekers was de heer Omtzigt het eens dat een mentaliteitsverandering en een algehele gedragsverandering hand in hand gaan met wijziging van wetgeving. Als mensen een goede bescherming krijgen kan dat al leiden tot een gedragsverandering. En gezien de participatie aan dit debat zal het voorts nodig zijn onze regeringen lastig te blijven vallen met initiatieven die zijn gericht op het tot stand brengen van wetgeving.

De strijd tegen corruptie kan moeilijk worden als het aankomt op de loyaliteit van een werknemer jegens een werkgever, zo beantwoorde de heer Omtzigt een andere opmerking. Wettelijk zal dat niet altijd vastgelegd kunnen worden, maar er is een grens tussen enerzijds het hebben van een meningsverschil en klokkenluiden. Klokkenluiden betekent dat er sprake is van een misdrijf, dat er levens in gevaar zijn of er een zwaarwegend publiek belang is dat niet gelijk is aan het belang van de onderneming. Die zaken gaan niet altijd samen.

Spreker zei eerder het Britse recht als voorbeeld te hebben genomen waarin er een zekere marge voor de rechter bestaat om alle factoren in de beschouwingen te betrekken. Dan kan ook worden gezien hoe het klokkenluiden heeft plaatsgevonden. De norm voor het bewijs ligt niet zo hoog indien een persoon slechts intern iets zegt tegen een leidinggevende, maar ligt veel hoger als hij of zij naar de media stapt met zijn eisen omdat daarmee werkelijk schade aan de onderneming kan worden toegebracht.

Zoals eerder gesteld zijn zowel de publieke als de private sector betrokken bij klokkenluiden. Het zou volledig verkeerd zijn naar public-private partnerships te gaan om wetgeving inzake klokkenluiden te voorkomen. Spreker zei beide sectoren te hebben gezien; sommige landen hebben een betere bescherming in de publieke sector, andere een betere in de particuliere sector.

Met betrekking tot de positie van klokkenluiders binnen de geheime diensten is er sprake van een zeer delicaat probleem omdat men het

klokkenluiden via de media niet wenselijk acht. Wij moeten daarvoor andere mechanismen vinden. In Nederland bestaat een instantie die achter gesloten deuren de ingebrachte klachten behandelt.

*Resolutie en aanbeveling (doc.nrs. 1729 en 1916)*

In een na afloop van het debat door de vergadering aanvaarde resolutie worden de lidstaten opgeroepen hun regelgeving met betrekking tot klokkenluiden aan te passen aan de hand van de beginselen zoals in sub-paragraaf «rapport» opgesomd. Voorts wordt het uitgangspunt, dat klokkenluiders geacht worden te goeder trouw te handelen nader uitgewerkt. Tenslotte spreekt de Vergadering uit dat de aanpassing van de wetgeving in de landen gepaard zal dienen te gaan met een positieve opstelling jegens klokkenluiden in plaats van met associaties met disloyaliteit en verraad.

In de aanbeveling roept de Vergadering het Comité van Ministers o.a. op om een leidraad voor de bescherming van klokkenluiders op te stellen op basis van de in de resolutie genoemde beginselen. Voorts wordt het Comité gevraagd de lidstaten uit te nodigen hun bestaande rechtsregels op het terrein van klokkenluiden te doen onderzoeken en aan de leidraad aan te passen. Ook wordt hen gevraagd te bezien of een kaderverdrag ter bescherming van klokkenluiders kan worden ontworpen. Tenslotte wordt het Comité verzocht de Secretaris-Generaal de opdracht te geven een Europese conferentie over klokkenluiden te organiseren en een krachtig, op de eigen organisatie toegesneden klokkenluidersmechanisme op te zetten.

De voorzitter van de delegatie,  
Bemelmans-Vidéc

De griffier van de delegatie,  
Nieuwenhuizen