

EEN ONGEKEND MOMENT. MULTILATERALISME EN DE RAAD VAN EUROPA

Roeland Böcker *

Samenvatting | Op 8 december 2022 hield Roeland Böcker, de voormalig permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Raad van Europa, een gastlezing aan de Leidse Faculteit der Rechtsgeleerdheid in het kader van de week van de mensenrechten. Centraal stond de beëindiging van het Russische lidmaatschap van de Raad van Europa, in maart 2022, in een onmiddellijke reactie op de Russische invasie in Oekraïne. Mede gelet op de nog altijd voortdurende oorlog in Oekraïne, heeft zijn betoog niets aan actualiteit verloren; we geven het hier integraal weer.¹

Trefwoorden | [Raad van Europa, lidmaatschap Statuut van de Raad,-Russische Federatie, Oekraïne]

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2023/13

Dames en heren,

Het is altijd een ware eer, en een dito genoeg, te worden uitgenodigd om te spreken aan de Juridische faculteit van de Universiteit Leiden. Deze faculteit is een van de meest vooraanstaande plaatsen in Nederland en zelfs in de wereld voor de bevordering van internationaal recht en mensenrechten, thema's waarbij ik gedurende het grootste deel van mijn professionele bestaan bij het ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken ben geweest. Ik dank de professoren Lawson en Blokker voor hun uitnodiging. Die stelt me in staat om met u te spreken op een moment dat de multilaterale orde zoals we die sinds de Tweede Wereldoorlog kennen op zijn zachtst gezegd in beroering is.

Men moet altijd voorzichtig zijn met *sweeping statements*. De term 'crisis' is gemakkelijk aan inflatie onderhevig, aangezien deze steeds vaker lijkt te worden gebruikt voor elke ontwikkeling die niet aan iemands politieke of sociale voorkeuren beantwoordt. Maar wanneer een van de vijf permanente leden van het belangrijkste orgaan dat is ingesteld om de vrede en stabiliteit in de wereld te bewaren, de VN-Veiligheidsraad, dagelijks voor onze ogen het internationaal recht flagrant schendt, dan wordt de term 'crisis' bijna een *understatement*. Ik heb er dan ook geen moeite mee dit woord te gebruiken in verband met wat er gebeurt in het huidige multilateralisme. Dit multilateralisme heeft – ondanks ernstige gebreken en beperkingen – gedurende vele decennia voor een relatief stabiele internationale orde gezorgd.

Op Europese schaal is deze stabiliteit ondersteund door een verfijnde architectuur van regionale organisaties, de Europese Unie natuurlijk, maar ook de NAVO, de OVSE en de Raad van Europa. Bij deze laatste organisatie had ik de eer de Nederlandse regering de afgelopen vijf jaar te vertegenwoordigen.

Aangezien die jaren in de Raad van Europa voor een groot deel in het teken hebben gestaan van de problematische relatie met de Russische Federatie, zal mijn presentatie zich evenzeer in belangrijke mate op die relatie richten.

■ Roeland Böcker is voormalig permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Raad van Europa.

1 De gastlezing werd in het Engels uitgesproken. Onderstaande tekst is een later gemaakte vertaling.

Ik zal eerst in zeer grote lijnen een beeld schetsen van de Raad van Europa en zijn bestaansreden. Vervolgens zal ik ingaan op de ontwikkelingen in het lidmaatschap van de Raad van Europa in de afgelopen drie decennia, met bijzondere aandacht voor de relatie van de organisatie met de Russische Federatie. Gaandeweg kom ik bij de cruciale periode die uitmondde in de uitsluiting van de Russische Federatie uit de Raad van Europa. Tenslotte zal ik ingaan op de erfenis die de betreuwenswaardige gang van zaken de Raad heeft nagelaten.

De Raad van Europa was in feite het eerste tastbare resultaat van het Congres van Den Haag, gehouden in de Ridderzaal in Den Haag in 1948, vijfenzeventig jaar geleden. Het Congres van Den Haag inspireerde de daaropvolgende Europese Beweging. Deze beweging leidde niet alleen tot de oprichting, een jaar later, van de Raad van Europa, maar ook, in een later stadium, tot de voorlopers van de Europese Unie en uiteindelijk de Unie zoals we die nu kennen. Maar terwijl het oorspronkelijke idee achter wat later de Europese Unie zou worden was om de voornaamste continentale tegenstanders Frankrijk en Duitsland nauw met elkaar te verbinden op het gebied van kolen en staal – essentiële troeven van oorlogsvoering in die tijd – richtte de Raad van Europa zich vanaf de dag van zijn oprichting op de bescherming en de ontwikkeling van de mensenrechten, de rechtsstaat en de democratie. Kostbare waarden die in de voorgaande jaren uiterst kwetsbaar waren gebleken.

Het Statuut van de Raad van Europa voorziet in twee organen. Het Comité van Ministers is het hoogste besluitvormingsorgaan en heeft als zodanig het laatste woord over de beleidskeuzes van de organisatie. Het Comité bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten, die eenmaal per jaar persoonlijk bijeenkomen. De rest van het jaar worden de ministers in Straatsburg vertegenwoordigd door hun ambassadeurs.

Het tweede constituerende orgaan, de Parlementaire Vergadering, heeft een adviserende rol. Niettemin heeft zij een grote invloed op het beleid van de organisatie. De Vergadering bestaat uit delegaties van de nationale parlementen. Terwijl het Comité van Ministers de Europese regeringen vertegenwoordigt, moet de Parlementaire Vergadering dus worden gezien als de vertegenwoordiger van de Europese burgers. Er zijn slechts enkele uitzonderingen op het duidelijke onderscheid in verantwoordelijkheden tussen de twee statutaire organen. Ondanks haar primaire adviserende rol is de Parlementaire Vergadering belast met de verkiezing van de Secretaris-Generaal en de Plaatsvervangend Secretaris-Generaal, de hoogste ambtenaren van de Raad van Europa. Zij kiest ook de rechters van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Commissaris voor de Mensenrechten, de *trouble shooter* van de organisatie.

De oprichting van de Raad van Europa leverde onmiddellijk resultaten op. Al in 1950 nam de Raad het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) aan. Na de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens was dit het eerste internationaal bindende instrument waarin een volledige catalogus van mensenrechten werd opgenomen. In de daaropvolgende decennia werden nog meer rechten aan de catalogus toegevoegd door middel van aanvullende protocollen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat bij het Verdrag is opgericht, is nog steeds zonder enige twijfel het meest succesvolle internationale gerechtshof ter wereld dat uitspraak doet over klachten van burgers tegen staten die partij zijn bij het Verdrag. De vele arresten van het Hof zijn niet alleen juridisch bindend voor de betrokken staten, maar zijn ook onderworpen aan een beproefd systeem van toezicht op de uitvoering. Dit toezicht is toevertrouwd aan het Comité van Ministers en heeft dus hoofdzakelijk een politiek karakter. Ik zal hier later tijdens mijn presentatie op terugkomen.

Ik kom nu op de ontwikkelingen in de Raad van Europa in de afgelopen dertig jaar en met name in het laatste deel daarvan.

Gedurende de eerste vier decennia van zijn bestaan leidde de Raad van Europa een relatief rustig leven in de schaduw van die andere belangrijke ontwikkeling van Europese samenwerking die ik eerder noemde. De Raad verenigde uiteindelijk drieëntwintig West-Europese staten, verbonden door een sterk gedeelde geschiedenis en cultuur. Finland trad als laatste toe tot de organisatie, maanden voor de val van de Berlijnse muur en het einde van de Koude Oorlog in 1989.

Minder dan een jaar later werd Hongarije nummer vierentwintig, waarmee een geheel nieuw tijdperk aanbrak voor de Raad van Europa en voor de Europese samenwerking in het algemeen. De Raad speelde in de daaropvolgende decennia een rol van onschatbare waarde bij het verenigen van de twee helften van het Europese continent. De Raad verbond zijn nieuwe lidstaten aan dezelfde waarden en verplichtingen die hij in de jaren daarvoor had ontwikkeld, zowel op basis van zijn Statuut als krachtens een steeds grotere hoeveelheid verdragen. De meest gewelddadige episode in Europa in alle tussenliggende jaren, de ineenstorting van de Joegoslavische Republiek, vond plaats ruim voordat die regio toetrad tot de Raad van Europa.

Halverwege de jaren negentig kwam onvermijdelijk de vraag aan de orde hoe om te gaan met de Russische Federatie. De Russische Federatie is immers niet zomaar een Europese staat. Ik doel hier niet eens op het feit dat het grootste deel van het Russische grondgebied helemaal niet Europees is. In dat opzicht verschilt Rusland niet van Turkije, dat sinds 1950 lid is van de Raad van Europa. En laten we niet vergeten dat verschillende voormalige koloniale mogendheden nog steeds afhankelijke gebieden bezitten tot ver buiten het Europese continent. De supra-continente geografie van Rusland was dus niet uitzonderlijk en ook niet doorslaggevend in de politieke debatten die tot de toetreding van Rusland tot de Raad van Europa leidden.

Veel belangrijker was de vraag of de Russische Federatie in de jaren na de implosie van de Sovjet-Unie kon worden beschouwd als een democratie die is gestoeld op de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten. Dit zijn immers cruciale criteria voor toetreding tot de Raad van Europa. Een verwante vraag is of een supermacht – of voormalige supermacht zo u wilt, maar in ieder geval een van de twee tegenpolen tijdens de Koude Oorlog – überhaupt wel in een regionale regeling zou kunnen passen. Immers, de Verenigde Staten zijn weliswaar lid van de Organisatie van Amerikaanse Staten, maar hebben het Amerikaanse Verdrag voor de Rechten van de Mens niet aanvaard, terwijl toetreding tot het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens een voorwaarde is voor alle lidstaten van de Raad van Europa. Om nog maar te zwijgen van China, dat zich evident niet heeft onderworpen aan enig regionaal toezicht op het gebied van de mensenrechten en de rechtsstaat.

In dit verband konden destijds twee stromingen worden onderscheiden. Enerzijds waren er degenen die benadrukten dat Rusland elke democratische traditie ontbeerde en volgens geen enkele norm kon worden beschouwd als een democratie die het waard was tot de Raad van Europa toe te treden. Anderzijds waren er degenen die weliswaar het onbevredigende niveau van de Russische democratie en rechtsstaat erkenden, maar zich in de eerste plaats lieten leiden door de pan-Europese missie van de Raad van Europa en door de hoop en de verwachting dat de Russische democratie en rechtsstaat zouden profiteren van het Russische lidmaatschap van de familie van Europese democratieën.

Uiteindelijk won de laatste denkrichting het pleit en zo trad de Russische Federatie in 1996 toe tot de Raad van Europa.

Een kwart eeuw later kunnen we rustig stellen dat het nooit saai is geweest met Rusland als lid, om het neutraal uit te drukken. Ik wil de voordelen van het Russische lidmaatschap niet bagatelliseren. Rusland heeft een aanzienlijk aantal belangrijke instrumenten van de Raad van Europa geratificeerd. Het meest prominent is natuurlijk het EVRM, dat voor duizenden Russische burgers de weg naar het Europees Hof en de daaropvolgende betaling van schadevergoeding door de Staat heeft geopend. En hoewel Rusland de Protocolen 6 en 13 bij het Verdrag, waarbij de doodstraf werd afgeschaft, nooit heeft geratificeerd, vormde het Russische lidmaatschap van de Raad een effectieve garantie voor het moratorium op executies. Voorts heeft Rusland andere belangrijke juridisch bindende instrumenten bekrachtigd, zoals het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden.

Hoe belangrijk deze verwezenlijkingen ook zijn, zij kunnen niet verhullen dat Rusland de Raad van Europa en zijn waarden reeds vóór de eeuwwisseling ernstig heeft uitgedaagd door een interne oorlog te voeren in Tsjetsjenië, en later door in 2008 Georgië aan te vallen, marionettenregeringen te ondersteunen in de Georgische afvallige gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië, en natuurlijk door de annexatie van de Oekraïense Krim en zijn vijandige inmenging in de Donbas in 2014. Deze laatste inmenging leidde onder meer tot het neerhalen van vlucht MH17 van Malaysia Airlines op 17 juli 2014, waarbij 298 personen omkwamen, onder wie 196 Nederlanders.

Dat brengt me bij de recente ontwikkelingen, die uiteindelijk hebben geleid tot de uitsluiting van de Russische Federatie uit de Raad van Europa.

De vijandige annexatie en inmenging door Rusland in Oekraïne in 2014 bracht de Parlementaire Vergadering ertoe de Russische leden hun stemrecht te ontnemen, eerst in 2014 en opnieuw in 2015. Dit leidde er op zijn beurt toe dat het Russische parlement zijn deelname aan de Vergadering volledig stopzette. Aangezien echter het Comité van Ministers, het andere statutaire orgaan van de Raad van Europa, passief bleef ten aanzien van het Russische lidmaatschap van de organisatie, kwam de situatie vanaf 2015 *de facto* neer op een soort half lidmaatschap, waarbij Rusland wel deelnam aan het ene statutaire orgaan, maar niet aan het andere. Met andere woorden: de Russische regering werd naar behoren vertegenwoordigd door haar ambassadeur in Straatsburg, en eenmaal per jaar door haar minister van Buitenlandse Zaken, terwijl de Russische burgers niet meer vertegenwoordigd waren.

Dit is de situatie die ik aantrof bij het begin van mijn mandaat als Nederlandse permanente vertegenwoordiger, in de zomer van 2017. Een onhoudbare situatie, niet alleen vanwege de toxische relatie tussen de twee statutaire organen, een situatie die het Kremlin ongetwijfeld met *Schadenfreude* zal hebben waargenomen, maar ook vanwege de eerder genoemde electorale bevoegdheden van de Parlementaire Vergadering. Vanaf 2015 was Rusland niet vertegenwoordigd op de momenten dat de Vergadering nieuwe rechters voor het Europees Hof koos, noch toen zij in 2018 een nieuwe commissaris voor de mensenrechten koos. Dit bood Rusland een ideaal voorwendsel om elke uitspraak of elk verslag van een van deze primaire organen van de Raad van Europa te bekritisieren of zelfs te negeren.

De toch al ingewikkelde situatie werd nog ingewikkelder toen Rusland in de loop van 2017 besloot de betaling van zijn bijdrage aan de Raad van Europa te onderbreken als tegenmaatregel voor zijn vermeende onvermogen om deel te nemen aan een van de statutaire organen. Aangezien Rusland een van de grootste contribuanten was, werd de Raad van Europa door dit besluit

ongeveer tien procent van zijn totale begroting onthouden. Achteraf kan men concluderen dat uiteindelijk deze betreurenswaardige financiële chantage, los van politieke overwegingen, de drijvende kracht was achter de ‘normalisering’ van de situatie twee jaar later.

Twee fasen in de loop van die periode hebben bijgedragen tot het herstel van het volledige Russische lidmaatschap.

Ten eerste heeft de Parlementaire Vergadering in juni 2019 een resolutie aangenomen waarin wordt erkend dat de Vergadering zelf niet bevoegd is haar leden het stemrecht te ontnemen in het kader van een jaarlijks besluit over de geloofsbrieven van de nationale delegaties. Dit is precies wat er in 2014 en 2015 was gebeurd. Vier jaar later erkende de Vergadering dat de procedure voor de aanvaarding van geloofsbrieven van nationale parlementsleden alleen bedoeld is om hun parlementaire status te controleren, niet om hun politieke gedrag te sanctioneren. Ik begrijp het besluit van de Vergadering als volgt. Aangezien het stemrecht fundamenteel is voor de status van een parlements lid, komt het ontzeggen van dit recht erop neer dat hem of haar de mogelijkheid wordt ontzegd om daadwerkelijk deel te nemen aan de Vergadering. Aangezien alleen het Comité van Ministers bevoegd is om staten als lid van de Raad van Europa te aanvaarden of van het lidmaatschap uit te sluiten, heeft de Vergadering *ultra vires* gehandeld door een stap te zetten die in wezen neerkomt op uitsluiting.

Tegelijkertijd had de aanvaarding van deze resolutie, met een meerderheid van 118 stemmen voor en 62 stemmen tegen, er alle schijn van dat de rode loper werd uitgerold voor de Russische delegatie, die zelf geen centimeter in een meer coöperatieve richting was opgeschoven. Men kan zich dus de giftige sfeer voorstellen die op deze dag in de Vergadering heerste, waarbij de Oekraïense en vijf andere delegaties demonstratief de zaal verlieten. De permanente vertegenwoordiger van Oekraïne bij de Raad van Europa, ambassadeur Dmytro Kuleba, verliet Straatsburg kort daarna en dook later weer op als minister van Buitenlandse Zaken onder president Zelensky.

Ten tweede, aangezien het duidelijk was dat een herhaling van een half lidmaatschap van een staat – in dit geval verergerd door de triomfantelijke en dus pijnlijke terugkeer van de Doema-leden in de vergaderzaal – tot elke prijs moest worden vermeden, werd binnen de Raad van Europa een nieuwe procedure ontwikkeld. Deze procedure, algemeen aangeduid als de *complementary joint procedure*, werd uiteindelijk op 5 februari 2020 door het Comité van Ministers aangenomen. Zij is bedoeld als reactie op een ernstige schending door een lidstaat van zijn wettelijke verplichtingen. De procedure kan worden ingeleid door elk van de twee statutaire organen en door de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, vandaar het woord ‘*joint*’ in de titel. Het woord ‘*complementary*’ impliceert dat reeds bestaande reactieprocedures intact blijven.

Een cruciale vernieuwing ten opzichte van de bestaande procedures is het feit dat – wanneer een van de drie organen het initiatief neemt – de andere twee verplicht zijn te reageren en niet achterover kunnen leunen. Aangezien de Secretaris-Generaal duidelijk een dienende rol heeft en de procedure waarschijnlijk niet zou starten zonder de politieke steun van ten minste één van de twee statutaire organen, zou het meest realistische scenario zijn dat de Parlementaire Vergadering het initiatief neemt en het Comité van Ministers aanspoort een besluit te nemen. Dit betekent echter niet dat het Comité verplicht is dit voorbeeld te volgen. Het blijft het enige orgaan dat over het beleid van de organisatie kan beslissen. Het betekent wel dat het Comité een besluit moet nemen over het al dan niet volgen van de procedure. Dat is een duidelijk verschil met de situatie na de annexatie van de Krim door Rusland in 2014. Toen bleef het Comité

van Ministers simpelweg passief en droeg daarmee bij aan de complexe situatie rond het Russische lidmaatschap in de jaren daarna.

Ik zal kort de drie stappen schetsen waaruit de *complementary joint procedure* bestaat.

Na de start van de procedure door een van de drie organen komen de voorzitter van het Comité van Ministers, de president van de Parlementaire Vergadering en de Secretaris-Generaal bijeen om een missie op hoog niveau naar de betrokken lidstaat voor te bereiden. Deze missie is bedoeld om de problemen die tot de lancering van de procedure hebben geleid te bespreken en opheldering over de situatie te verkrijgen. Nadat de missie heeft plaatsgevonden, brengen de voorzitter, de president en de Secretaris-Generaal verslag uit aan de twee statutaire organen. Op basis van dat verslag beslist het Comité van Ministers, na raadpleging van de twee andere organen, over de overgang naar de tweede fase van de procedure.

Die tweede stap bestaat uit de vaststelling en uitvoering van een routekaart met concrete acties, met strikte termijnen, die de betrokken lidstaat moet ondernemen. De routekaart zal een lijst bevatten van de initiatieven en activiteiten die door de drie organen worden voorgesteld en gepland. Het doel is met de lidstaat een constructieve en coöperatieve dialoog aan te gaan om de situatie te helpen oplossen.

Indien het Comité van Ministers, wederom na raadpleging van de twee andere organen, concludeert dat de situatie niet verbetert, kan het – als derde en laatste stap – het lidmaatschap van de betrokken staat schorsen of zelfs beëindigen op grond van een ernstige schending van zijn verplichtingen als lid van de Raad van Europa.

Om te kunnen beoordelen wat er gebeurde toen de aanvullende gezamenlijke procedure uiteindelijk werd aanvaard door het Comité van Ministers, in februari 2020, is het van cruciaal belang te beseffen dat de procedure niet is bedoeld om met terugwerkende kracht te werken. Dit verklaart waarom Oekraïne tegen de aanneming stemde. De nieuwe procedure kon het gebrek aan actie van het Comité van Ministers na de gebeurtenissen van 2014 evident niet compenseren, zoals Oekraïne had gehoopt. Rusland van zijn kant onthield zich slechts van stemming, evenals verschillende nauwe bondgenoten van zowel Oekraïne als Rusland.

Als we de twee jaar die in het teken stonden van de COVID-19-pandemie buiten beschouwing laten, dan is dit in een notendop waar de organisatie stond in de vroege uren van 24 februari 2022, toen Rusland Oekraïne, een lidstaat van de Raad van Europa, op brute wijze binnenviel.

Ik heb er geen moeite mee toe te geven dat ik dit vanuit mijn Straatsburgse perspectief niet zag aankomen, ondanks de grootschalige opbouw van Russische troepen langs de Oekraïense grenzen in de aanloop naar de invasie. Ik weet ook dat ik daarin niet alleen stond. Wat wij verwachtten waren een of meer vijandige maar beperkte activiteiten van Rusland tegen Oekraïne, mogelijk ook in *cyberspace*. Dergelijke activiteiten zouden ongetwijfeld zijn gevolgd door langdurige en moeilijke discussies binnen de Raad van Europa over de beste reactie op dergelijk wan-gedrag. Ik acht het waarschijnlijk dat de *complementary joint procedure*, die twee jaar eerder was aangenomen, in een dergelijk scenario in onze discussies zou zijn opgekomen.

Hoe het ook zij, door de omvang en de aard van de Russische agressie leek de *complementary joint procedure* iets van een andere wereld. In onze besprekingen na 24 februari werd er geen enkele serieuze aandacht meer aan besteed. Dit is niet verwonderlijk. De procedure mag dan bedoeld zijn als reactie op een ernstige schending door een lidstaat van zijn statutaire verplichtingen – wat hier ongetwijfeld het geval was – zij impliceert ook een dialoog tussen de lidstaat en de organisatie om de situatie te verhelpen. Het was vanaf het eerste moment duidelijk dat een dialoog niet realistisch was en in de nabije toekomst ook niet realistisch zou zijn.

Gezien het complementaire karakter van de nieuwe procedure – wat betekent dat de bestaande procedures onaangetast blijven – had de Raad van Europa opvallend weinig moeite om de kortste weg naar beëindiging van het lidmaatschap van de agressor te kiezen. Zo kwam het Comité van Ministers op de allereerste dag na het begin van de oorlog met een overweldigende meerderheid overeen het lidmaatschap van de Russische Federatie op te schorten als eerste verplichte stap naar de uitsluiting van Rusland uit de organisatie. Een ongekend moment. De Russische ambassadeur en zijn medewerkers keken elkaar verbijsterd aan, keken vervolgens naar de voorzitter, die ervoor koos hun verbaasde blikken volledig te negeren, pakten tenslotte hun koffers en verlieten de zaal in een ijzige stilte.

De volgende en laatste stap, de uitsluiting of roeyement, was ingewikkelder, maar werd toch binnen drie weken afgerond, wat voor een multilaterale organisatie als de Raad van Europa de snelheid van het licht is. Terwijl er een brede politieke consensus bestaat over de onvermijdelijkheid van het Russische vertrek uit de organisatie, bestaat er ook onenigheid over de rechtsgrondslag ervan, als gevolg van de vrij complexe structuur van de desbetreffende artikelen 7 en 8 van het Statuut van de Raad. Artikel 7 betreft de opzegging door een lidstaat zelf, die normaliter ingaat aan het eind van het kalenderjaar waarin de opzegging wordt gedaan. Artikel 8 betreft de schorsing en uitsluiting van een lidstaat door het Comité van Ministers. Het lijkt geen twijfel dat het Comité van Ministers de dag na de Russische inval in Oekraïne de werkingssfeer van artikel 8 betrad. De zaken worden ingewikkelder in de periode tussen schorsing en uitsluiting, wanneer artikel 8 terugverwijst naar artikel 7 en dus een actieve rol voor de betrokkenen staat impliceert. Dit is precies wat Rusland in die tussentijd heeft gedaan, waarschijnlijk omdat het zich realiseerde dat zijn vertrek hoe dan ook onafwendbaar was geworden. Om een lang verhaal kort te maken, Rusland beweert dat het zich vrijwillig uit de Raad van Europa heeft teruggetrokken op grond van artikel 7, terwijl het Comité van Ministers zich op het standpunt stelt dat het Rusland heeft uitgesloten op grond van artikel 8. Aangezien er uit politiek oogpunt geen verschil van mening lijkt te bestaan over het feit dat het Russische lidmaatschap in maart 2022 eindigde, zal ik niet langer bij deze kwestie stilstaan en de verdere merites aan de wetenschap overlaten.

Een verwante kwestie is de status van Rusland als voormalige Hoge Verdragsluitende Partij bij het EVRM, een status die volledig samenhangt met het lidmaatschap van de Raad van Europa. De regels van het Verdrag zijn ten minste in deze zin duidelijk: een voormalige lidstaat blijft krachtens het Verdrag verantwoordelijk voor elke schending die heeft plaatsgevonden vóór de datum waarop hij ophield partij bij het Verdrag te zijn. Rusland heeft duidelijk gemaakt dat het een dergelijke verantwoordelijkheid niet aanvaardt. Dit betekent enerzijds dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens alle verzoeken betreffende vermeende schendingen van vóór die datum kan onderzoeken. Anderzijds betekent het dat in de nabije toekomst geen concrete voordelen van een dergelijk onderzoek door het Hof kunnen worden verwacht, behalve misschien morele steun voor slachtoffers, waarvan het belang overigens niet mag worden onderschat. Dit blijkt overduidelijk uit de ontwikkelingen in de MH-17-zaak waar ik het eerder over had. Aan de lopende behandeling van de interstatelijke verzoeken van Oekraïne en Nederland over die tragedie gaan de eerste veroordelingen van daders door de Rechtbank Den Haag vooraf. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat deze veroordelingen zullen leiden tot uitvoering van de aan de daders opgelegde levenslange gevangenisstraffen, kunnen zij toch zeer wel een gunstig effect hebben op de nabestaanden van de slachtoffers. Het valt te verwachten dat een uitspraak van het Europees Hof tegen de Russische staat een vergelijkbaar – zo niet sterker – effect zal hebben.

En laten we de juridische en politieke waarde van een dergelijk oordeel niet vergeten, ook als er ooit een democratisch Rusland zal komen.

Ik kom tenslotte toe aan de mogelijke erfenis van de verontrustende ontwikkelingen rond het Russische lidmaatschap van de Raad van Europa. Hoe zit het met de nog steeds onbenutte *complementary joint procedure*? Heeft zij haar relevantie verloren in het licht van het verwerpelijke gedrag van de voormalige lidstaat Rusland, een gedrag dat duidelijk niet was voorzien toen zij werd ontworpen en dat derhalve volledig in strijd is met de gedetailleerde regels en de positieve bedoelingen ervan?

Dat zou een te overhaaste conclusie zijn.

Zoals ik al zei, is een van de belangrijkste verantwoordelijkheden van het Comité van Ministers het toezicht op de uitvoering van de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In het kader van die verantwoordelijkheid heeft het Comité van Ministers de zaak *Osman Kavala tegen Turkije* op zijn agenda staan. Het arrest in die zaak dateert van bijna precies drie jaar geleden. Kavala werd beschuldigd van, en uiteindelijk veroordeeld voor, pogingen om de regering en de constitutionele orde van Turkije omver te werpen. Het Europees Hof oordeelde dat de detentie van Kavala niet alleen in strijd was met het recht op vrijheid, neergelegd in artikel 5 EVRM, maar ook een bijbedoeling had, met name om Kavala het zwijgen op te leggen, hetgeen in strijd is met artikel 18 van het Verdrag. Het Hof heeft Turkije uitdrukkelijk gelast Kavala vrij te laten, hetgeen een uitzonderlijk element is in zijn rechtspraak. Normaliter beperkt het Hof zich ertoe te verklaren dat het Verdrag is geschonden. Het is aan de betrokken lidstaat om te beslissen hoe het arrest wordt uitgevoerd.

Aangezien Turkije in dit geval weigerde het arrest van het Hof uit te voeren en Kavala vrij te laten, heeft het Comité van Ministers – bij wijze van uitzondering – een instrument toegepast dat in 2010 uitdrukkelijk aan zijn instrumentarium is toegevoegd door Protocol 14 bij het EVRM: de inbreukprocedure van artikel 46, vierde lid, EVRM. Met deze procedure kan het Comité het Hof de vraag voorleggen of de betrokken staat zijn verplichting om het arrest van het Hof na te leven niet is nagekomen. Dit betekent dat het Hof voor een tweede maal wordt verzocht een zaak te onderzoeken, hoewel de door het Hof te beantwoorden rechtsvraag deze keer fundamenteel anders is. De schending van het EVRM staat vast. Bij het tweede verzoek aan het Hof gaat het erom of de Staat heeft gedaan wat van hem werd verwacht om de schending ongedaan te maken. Zoals verwacht heeft het Hof die vraag in juli 2022 ontkennend beantwoord. Het concludeerde dat Turkije zijn arrest niet had uitgevoerd door te weigeren Kavala vrij te laten. Desondanks blijft Kavala tot op de dag van vandaag in hechtenis.

De vraag rijst dus: zou dit het archetypische geval zijn om de *complementary joint procedure* te starten? Aangezien het Comité van Ministers zich nog niet over deze kwestie heeft uitgesproken, zal ik mij onthouden van een antwoord en u op deze kwestie laten kauwen. Misschien slechts één overweging vóór en één overweging tegen. Enerzijds is de weigering om een arrest van het Hof betreffende een ongerechtvaardigde detentie uit te voeren, duidelijk een ernstige schending van de wettelijke verplichtingen van een lidstaat. Zij is niet van een omvang die niet in verhouding staat tot de aard van de procedure, zoals het geval was met betrekking tot de oorlog in Oekraïne. Anderzijds rijst de vraag wat de kern van de procedure – het opstellen en uitvoeren van een draaiboek – zou kunnen bijdragen aan een relatief duidelijk geval als het onderhavige, dat in principe heel simpel kan worden opgelost door de sleutel van een celdeur om te draaien.

Dames en heren,

Ik heb al veel van uw geduld gevraagd. Ik hoop u enig inzicht te hebben gegeven in belangrijke recente ontwikkelingen in de Raad van Europa en tegelijkertijd in de bijdrage en potentiële bijdrage van deze organisatie aan de aanpak van de ernstige problemen waarmee het hedendaagse multilateralisme wordt geconfronteerd. Dit debat zal nooit eindigen en ik kan alleen maar hopen dat u zelf in staat bent of zult zijn om er een constructieve bijdrage aan te leveren, van waar het leven u ook brengt.

Ik dank u voor uw aandacht.