

MENSENRECHTENMENS(EN) In gesprek met Roeland Böcker

Rick Lawson *

Samenvatting | In deze rubriek besteden we, aan de hand van korte interviews, aandacht aan mensen die een belangrijk deel van hun tijd besteden aan de rechten van de mens. We komen academici en mensen 'uit de praktijk' tegen, rechters en advocaten, ambtenaren en activisten. Wat houdt hen zoal bezig, en wat drijft hen? Ooit, in 2018, begonnen we deze rubriek met een gesprek met mr. Roeland Böcker. Hij was op het Ministerie van Buitenlandse Zaken jarenlang de agent van de Nederlandse regering bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en werd in de zomer van 2017 benoemd tot ambassadeur bij de Raad van Europa in Straatsburg. Vijf jaar later zit zijn periode in Straatsburg er weer op. Tijd om kort terug te blikken op zijn ervaringen.

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2023/14

Tijdens ons eerste gesprek merkte je op dat de Raad van Europa lang een tamelijk kalm onderdeel van de Europese architectuur is geweest, 'maar nu is er veel beweging'.¹ Dat is maar al te waar gebleken! Dit moeten vijf bewogen jaren zijn geweest. Ongetwijfeld springt de crisis rond de Russische invasie in Oekraïne boven alles uit. Je zat aan tafel toen het besluit werd genomen om Rusland uit de Raad van Europa te zetten – daar vertel je veel over in de lezing, die we elders in deze aflevering afdrukken. Hoe heb je die periode zelf ervaren? Het moet allemaal enorm snel zijn gegaan.

Bewogen jaren waren het zeker. In mijn lezing ben ik – omdat het een ander onderwerp betrof – niet ingegaan op het andere hete hangijzer in mijn eerste periode in Straatsburg, namelijk de destijds geconstateerde corruptie binnen de Parlementaire Assemblee. Een comité van wijzen, onder voorzitterschap van voormalig EHRM-president Nicholas Bratza (VK), concludeerde dat een aantal leden van de Assemblee, waaronder nota bene de toenmalige president, zich gevoelig had getoond voor beïnvloeding door Azerbeidzjan, waarop de Assemblee zich genoodzaakt zag maatregelen tegen deze leden te nemen. De relatie tussen Assemblee en Comité van Ministers, toch al kwetsbaar vanwege het verschil in reactie op de Russische annexatie van de Krim, bereikte daardoor helemáál een dieptepunt. Daar kwamen toen de ontwikkelingen rond de Russische contributiebetaling en terugkeer in de Assemblee, die ik in mijn lezing beschreef, nog bovenop. Toen dat pleit eenmaal was beslecht volgde een periode die achteraf als stilte voor de storm kan worden gekenschetst. Even was er – zij het lang niet bij iedereen – de hoop dat de organisatie weer vooruit kon kijken. Die hoop werd op 24 februari 2022 de bodem ingeslagen, met de uitzetting van Rusland tot gevolg. Voor mij was die uitzetting vanaf het allereerste moment de enig denkbare uitkomst. Het simpele feit dat een lidstaat het bestaansrecht van een medelidstaat in twijfel trekt, en daar vervolgens ook naar handelt, duidt erop dat dat land niet in de club thuishoort. Maar uiteraard was het enorm teleurstellend voor degenen die geloofden in de pan-Europese missie van de Raad van Europa, waartoe ik mezelf reken.

■ Prof. dr. R.A. Lawson, Europa Instituut, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden; lid van de redactie.
1 J. Gerards, N. Koffeman & R. Lawson, 'In gesprek met Roeland Böcker', *NTM/NJCM-Bull.* 2018, p. 258.

Het was natuurlijk niet alleen maar kommer en kwel, in de afgelopen jaren. Kort voor je vertrek bracht Koning Willem-Alexander een bezoek aan de Raad van Europa. Dat moet een bijzonder moment zijn geweest. Hoe kijk je daar op terug? Heeft zo'n bezoek ook politieke betekenis?

Ja, dat was een bijzonder en waardevol moment. Vergeet niet dat Nederland bij de tien oprichters van de Raad van Europa hoort. De grootmoeder van Zijne Majesteit was vijfenzeventig jaar geleden gastvrouw van het Congres van Den Haag. Precies twintig jaar voor het bezoek van de Koning bezocht zijn moeder de Raad van Europa en nu was het zijn beurt. De Raad van Europa hecht begrijpelijkerwijs veel waarde aan geregelde bezoeken van staatshoofden. Het is immers een teken dat de organisatie op het hoogste nationale niveau steun geniet en in die zin kun je zeker van politieke betekenis spreken. De timing van het bezoek was in zoverre gunstig dat de heftige emoties binnen de organisatie die de voorgaande jaren de toon aangaven – samenhangend met achtereenvolgens de corruptie in de Assemblee, de pijnlijk triomfantelijke terugkeer van de Doemaleden en de uitzetting van Rusland – enigszins waren geluwd. Het centrale onderdeel van het bezoek was de toespraak van Zijne Majesteit in de Assemblee, onder voorzitterschap van Tiny Kox, lid van de Eerste Kamer voor de SP en een van de meest ervaren leden van de Assemblee. Niet alleen is de Assemblee de vertegenwoordiging van de Europese volkeren, ook biedt de setting gelegenheid voor aanwezigheid van alle andere hoofdrolspelers in de Raad van Europa, het Comité van Ministers – de ambassadeurs zijn als waarnemers aanwezig in de *hémicycle* – het Europees Hof, vertegenwoordigd door de President en de Nederlandse rechter, de Secretaris-Generaal, de Mensenrechtencommissaris en het Congres van Lokale en Regionale Overheden, voorgezeten door Leendert Verbeek, Commissaris van de Koning in de provincie Flevoland. Zonder meer ontroerend was de ontmoeting na afloop van de toespraak met nabestaanden van de MH17-ramp, die nog maar een half jaar eerder Straatsburg hadden bezocht in het kader van de EHRM-hoorzitting inzake de statenklachten van Nederland en Oekraïne tegen Rusland.

Wat beschouw je nog meer als hoogtepunten?

Nu ik dan toch de MH17-hoorzitting bij het EHRM noem: de term hoogtepunt is daarvoor misschien wat misplaatst, maar een belangrijk moment was het zonder twijfel. Tijdens de hoorzitting zelf was de hoofdrol uiteraard voor de Nederlandse agent, mijn opvolger in die hoedanigheid Babette Koopman, die de regie had in het sterke betoog van Nederlandse kant. De hoorzitting was een toonbeeld van internationaal recht in de praktijk en van de relevantie van het internationaal recht voor mensen van vlees en bloed. Als Permanent Vertegenwoordigers (PV) ontvingen wij na afloop van de hoorzitting alle betrokkenen die uit Nederland waren overgekomen op de residentie: de regeringsdelegatie uiteraard, maar ook de nabestaanden, advocaten, journalisten en Nederlandse leden van de Parlementaire Assemblee. Een goede gelegenheid om stoom af te blazen en emoties te delen. Ook zelf heb ik die dag als een van de meest emotionele in mijn periode in Straatsburg ervaren.

Daarnaast denk ik niet zozeer aan specifieke gebeurtenissen, maar meer aan een optelsom van dingen die misschien wat minder in het oog lopen. Ik ben er zonder meer trots op dat we erin geslaagd zijn hooggekwalificeerde Nederlandse experts verkozen te krijgen in alle verdragsorganen van beperkte samenstelling, waarvoor dus verkiezingen worden gehouden. Denk met name aan Aleid van den Brink in GREVIO (bestrijding geweld tegen vrouwen en huiselijk

geweld), Conny Rijken in GRETA (bestrijding mensenhandel) en Miriam Kullmann in het Europees Comité voor Sociale Rechten. De PV's ontvangen instructies hoe te stemmen weliswaar uit hun hoofdsteden, maar ik ben ervan overtuigd dat ook het lobbyen in Straatsburg zelf soms doorslaggevend gewicht in de schaal legt.

Heel bevredigend vond ik ook het voorzitterschap van de rapporteurgroep mensenrechten (GR-H), een soort onderraad van het Comité van Ministers. Via dat voorzitterschap belandde ik in het hart van het multilaterale handwerk binnen de Raad van Europa, bijvoorbeeld bij de opstelling van resoluties onder het Kaderverdrag nationale minderheden naar aanleiding van de rapporten van het verdragscomité (waarin vanuit Nederland Bob Deen zitting had). Met de Friezen als enige erkende Nederlandse minderheid heeft het Kaderverdrag geen heel grote bekendheid in ons land, maar dat ligt in Midden- en Oost-Europa compleet anders. De status van de vele volken die door de complexe loop van de Europese geschiedenis als nationale minderheid zijn komen te gelden is in veel landen een kwestie met een hoog politiek gehalte en vaak een twistpunt met buurlanden. Van mijn voorganger kreeg ik een dozijn compleet vastzittende dossiers overgedragen, waaronder niet de minst problematische: Rusland, Oekraïne, Hongarije en zo nog een heel rijtje. Daar kwam gedurende mijn voorzitterschap een even groot aantal bij, maar na twee jaar kon mijn opvolger met een geheel schone lei beginnen. Dat vergde intensieve formele en informele consultaties met de betrokken landen, soms *carrots* en soms *sticks*.

Een laatste activiteit die ik wil noemen is de ontvangst in Straatsburg van zeer veel gasten uit Nederland, variërend van scholieren en studenten tot rechters, burgemeesters, Kamerleden en bewindslieden. Door de goede persoonlijke relaties met de Nederlanders binnen het secretariaat en de Hofgriffie was het zeer frequent mogelijk delegaties een stoomcursus Raad van Europa te bieden vanuit ieders verantwoordelijkheden. Dat EHRM-rechter Jolien Schukking de gastvrije traditie van haar voorgangers met volle kracht voortzette was daarbij van onschatbare waarde.

Hoe ging het eigenlijk tijdens de pandemie? We zouden het bijna vergeten, maar je hebt natuurlijk een belangrijk deel van je tijd in Straatsburg achter een schermje moeten doorbrengen. Dat was voor iedereen een lastige periode, maar voor een diplomaat moet het wel helemaal onhandig zijn.

Dat laatste zal ik zeker niet ontkennen. Ik zal nooit vergeten hoe vanaf donderdagavond 12 maart 2020 alles ineens anders werd. Het werd mijn toenmalige plaatsvervanger en mijzelf in de loop van die avond volkomen duidelijk dat er voor langere tijd – al dachten wij toen nog in weken – niet op de normale manier doorgewerkt kon worden. Ik heb de collega's laten weten dat zij de dag erna hun tablets en overige noodzakelijke spullen op de PV konden komen ophalen en daarna zo snel mogelijk naar huis moesten gaan om van daaruit tot nader order verder te werken, voor zover mogelijk. Elke week zou een van de collega's langs kantoor gaan om fysieke post op te halen en te checken of alles in orde was. Het secretariaat van de Raad van Europa is van dit besluit op de hoogte gesteld. Deze situatie heeft uiteindelijk tot begin juni geduurd. Een periode waarin wij, net als de rest van de wereld, elkaar vrijwel uitsluitend online troffen.

Ik moet daarbij twee dingen opmerken. Ten eerste was zo'n ferm besluit voor de PV Raad van Europa aanzienlijk makkelijker te nemen dan voor vrijwel elke andere Nederlandse post in het buitenland het geval zou zijn. De PV heeft bijvoorbeeld geen consulaire bevoegdheden en hoeft dus in veel mindere mate dan onze ambassades fysiek bereikbaar te zijn voor bezoekers. Ten tweede leerde de situatie mij dat de kritiek die ook ikzelf vaak heb op de ICT-voorzieningen

van de overheid lang niet altijd terecht is. Vrijwel geen van de andere PV's in Straatsburg bleek in staat op dezelfde manier te reageren op de dreiging van de pandemie en toch de werkzaamheden te kunnen voortzetten. Al sluit ik niet uit dat hier ook weerstand bij sommige collega-ambassadeurs tegen nieuwe werkvormen en vrees voor verlies van controle een rol speelde. Ik prijs mijn toenmalige collega's op de PV dat zij zich onmiddellijk effectief hebben aangepast aan de ontstane situatie, al was dat zeker niet gemakkelijk.

Tijdens je periode in Straatsburg waren er ook die hardnekkige problemen in een aantal lidstaten waar de rechtsstaat onder steeds meer druk kwam te staan. In Polen liet het Constitutionele Tribunaal weten dat het Xero Flor-arrest van het EHRM eenvoudigweg 'niet bestaat', in Hongarije werd anti-lhbt-wetgeving aangenomen, de vorige regering in Slovenië viel de Mensenrechtencommissaris aan... De moed zal je geregeld in de schoenen zijn gezonken.

Omdat ik meer van het halfvolle glas dan het halflege glas ben, herken ik me niet heel erg in het beeld van de moed die in de schoenen zakt. De landen die je noemt hebben nu welgeteld drieëndertig jaar aan moderne democratische traditie. De daaraan voorafgaande decennia en eeuwen waren zij autocratieën, dictaturen en dikwijls onvrijwillig speelbal van schuivende grenzen. Het goede nieuws is wat mij betreft dat misstappen zoals door jou omschreven nu ogenblikkelijk langs de meetlat van de hoogste mensenrechtelijke en rechtsstatelijke normen worden gelegd en daarmee direct aan de oppervlakte verschijnen. Daarmee zijn ze niet onmiddellijk gecorrigeerd, maar ik blijf toch hoopvol dat de aanhouder wint. Overigens is het vertrek van de Russische Federatie niet zonder invloed op dit proces. Gedurende een kwart eeuw konden de 'kleinere' zondaars zich al te vaak verschuilen in de slagschaduw van die grote, en dikwijls wanpresterende lidstaat.

Een wapenfeit is in elk geval dat het Comité van Ministers in 'jouw' periode gebruik is gaan maken van de procedure in artikel 46, lid 4 EVRM door aan het Hof de vraag voor te leggen of Verdragspartijen wel aan hun verplichtingen hadden voldaan. Eerst, in de zaak Mammadov, ging het om Azerbeidzjan, dat weigerde om uitvoering te geven aan de uitspraak van het Hof door de klager vrij te laten. En vervolgens, in de zaak Kavala, gebeurde hetzelfde met Turkije – met dit verschil, dat Mammadov alsnog werd vrijgelaten, terwijl Kavala nog steeds vast zit. Dat is allereerst natuurlijk ellendig voor Kavala zelf, maar vervolgens toch ook niet goed voor de geloofwaardigheid van het systeem. Jij gaat er niet meer over, maar de kwestie moet je toch wel aan het hart gaan. Wat nu?

Bij de inzet van artikel 46, vierde lid, EVRM in de twee gevallen die je noemt heb ik vanuit mijn rol als PV een bijzondere betrokkenheid gevoeld, omdat ik twintig jaar geleden vanuit het Stuurcomité Mensenrechten van de Raad van Europa nauw betrokken was bij de opstelling van deze bepaling. Ik herinner mij goed hoe deze was bedoeld om het gepercipieerde gat te vullen tussen de inzet van de gebruikelijke diplomatieke drukmiddelen enerzijds en de 'nucleaire' optie van uitsluiting uit de Raad van Europa op grond van artikel 8 van het Statuut anderzijds. Maar ook was de nadrukkelijke bedoeling de procedure alleen in uitzonderlijke gevallen in te zetten, om te voorkomen dat het instrument bot zou worden. Zo staat het ook in de toelichting bij het artikel. Het Comité van Ministers heeft sinds de inwerkingtreding van het artikel in 2010 inderdaad twee keer besloten dat van zo'n uitzonderlijk geval sprake was. Indien iemand langdurig van zijn vrijheid is beroofd in weerwil van een Hofuitspraak – zeker als het Hof ook

nog concludeert dat de detentie op een *ulterior purpose* is gebaseerd – dan komt zo'n zaak op enig moment natuurlijk in de categorie uitzonderlijke gevallen terecht. Op de vraag 'Wat nu?' indien artikel 46 lid 4 EVRM niet tot het gewenste resultaat leidt, kan vervolgens mogelijke inzet van de *complementary joint procedure* in beeld komen, die ik in mijn lezing toelichtte. Ik wijs erop dat deze niet is bedoeld een lidstaat uit te sluiten, maar juist tot beter gedrag te bewegen. Zoals ik beschreef heeft deze procedure een geheel andere ontstaansgeschiedenis dan artikel 46, vierde lid, EVRM. De procedure is niet specifiek bedoeld voor kwesties waarin een Hofuitspraak speelt, maar uiteraard ook niet uitgesloten in die gevallen. Inderdaad ga ik er niet meer over of deze procedure moet worden ingezet naar aanleiding van de zaak *Kavala*. Ik volsta met op te merken dat ik de uitslag van de Turkse verkiezingen in mei dit jaar met grote belangstelling tegemoet zie.

Tijdens ons eerste gesprek noemde je ook de representatieve kant van de baan. Het is gewoon leuk én zinvol, zei je, om mensen op de PV en de residentie te ontvangen en een bijdrage te leveren aan de bekendheid van de Raad van Europa. Hoe staat het nu met die bekendheid?

Als je accepteert dat het grote publiek de verschillende lijnen waarlangs Europese samenwerking in vijfenzeventig jaar tijd gestalte heeft gekregen wel nooit helemaal van elkaar zal kunnen onderscheiden – de terminologie Raad van Europa, Europese Raad etcetera helpt daarbij ook niet echt – dan valt het eigenlijk best mee met die bekendheid. Uiteindelijk is de materie veel belangrijker dan de organisatorische inbedding en in dat opzicht heeft de Raad van Europa flink aan de weg getimmerd. Het rapport van de Venice Commission over de rechtsstaat in Nederland naar aanleiding van het kindertoeslagschandaal, de eerder genoemde MH17-zaak voor het EHRM, de kritische rapporten en aanbevelingen van corruptiewaakhond GRECO over Nederland en het Verdrag van Istanboel tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld hebben wel degelijk een groot bereik gehad, ook al is de link met de Raad van Europa minder bekend. Puur negatief kwam de Raad van Europa een keer in het nieuws, toen op een van de vele Twitter-accounts van de organisatie een onvoldoende geautoriseerde tweet werd geplaatst waarin zou kunnen worden gelezen dat de Raad van Europa niet neutraal (maar positief) stond tegenover het dragen van een hoofddoek. Dit noopte de Secretaris-Generaal te verklaren dat de bewuste tweet niet het beleid van de organisatie tot uitdrukking bracht. Dat is natuurlijk een vorm van publiciteit waarop je niet zit te wachten.

Inmiddels ben je weer terug in Den Haag, op het ministerie. Ben je nog altijd bezig met de mensenrechten?

De vraag stellen is hem beantwoorden. Sinds ik eind september 2022 vanuit Straatsburg te voet ben teruggekeerd naar Den Haag, na het stokje te hebben overgedragen aan mijn opvolger Tanja Gonggrijp, ben ik betrokken bij een aantal dossiers, waarbij mensenrechten nooit ver weg zijn. Veel houdt verband met de Russische agressie tegen Oekraïne, waar zoals bekend mensenrechtenschendingen, internationale misdrijven en overige schendingen van het internationaal recht aan de orde van de dag zijn. Nu Nederland zich bereid heeft verklaard nieuw op te richten organisaties in Den Haag te huisvesten – een onderzoekscentrum voor het misdrijf agressie, een speciaal tribunaal tegen agressie en een register voor oorlogsschadeclaims – is het op dit terrein alle hens aan dek voor Buitenlandse Zaken en andere ministeries. Een kleine dertig jaar na mijn deelname

Mensenrechtenmens(en): in gesprek met Roeland Böcker | Beschouwingen

aan het *preparatory committee* van de VN voor het Internationaal Strafhof voelt dat als een zeer zinvolle invulling van mijn laatste twee jaar in ambtelijke dienst.