

UITGESLOTEN

De Raad van Europa beëindigt het Russische lidmaatschap na de invasie in Oekraïne

Rick Lawson *

Samenvatting | Op 16 maart 2022 kwam een einde aan het Russische lidmaatschap van de Raad van Europa. De invasie in Oekraïne maakte voor zowel het Comité van Ministers als de Parlementaire Vergadering duidelijk dat Rusland niet langer thuis hoorde in de organisatie. In deze bijdrage wordt de besluitvorming van de Raad van Europa gereconstrueerd en worden – voor zover dat na een paar weken al mogelijk is – de eerste gevolgen van het Russische vertrek in kaart gebracht.

Trefwoorden | [Raad van Europa; Rusland; Oekraïne]

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2022/14

1 23-24 februari – Rusland valt Oekraïne binnen

In de nacht van 23 op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen. Daarmee begon een bloedige oorlog die duizenden burgerslachtoffers zou eisen, zware verwoestingen teweeg zou brengen en ernstige verliezen zou toebrengen aan zowel het Oekraïense als het Russische leger. Op het moment van schrijven – een maand na het begin van de oorlog – zijn de gevechten nog in volle gang, lopen de internationale spanningen alleen maar verder op en valt niet te voorspellen waar dit gaat eindigen.

‘Een aardverschuiving in de Europese geschiedenis’ – zo omschreef de Europese Raad, op 11 maart bijeen in Versailles, de situatie.¹ De invasie lokte dan ook sterke reacties uit, onder meer bij de Europese Unie (EU). In de dagen na de invasie stelde de EU sancties in tegen Rusland, verleende zij Oekraïne macro-financiële bijstand, stelde zij middelen beschikbaar om de Oekraïense strijdkrachten te steunen en nam zij maatregelen om grote groepen vluchtelingen bescherming te bieden.² Een indrukwekkend staaltje van eensgezindheid tegenover de Russische agressie – deze keer even geen gedoe met Polen (hoewel het nog geen jaar geleden was dat zijn minister van Justitie het gepast vond de EU met de Sovjet-Unie te vergelijken)³ of Hongarije (dat niet aarzelde duizenden Hongaarse paspoorten uit te delen aan Oekraïense burgers in de periode dat Oekraïne de handen vol had aan de separatisten in het oosten).⁴

■ Prof. dr. R.A. Lawson, Europa Instituut, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden; lid van de redactie. Eerdere versies van deze bijdrage verschenen op de website van het Montesquieu Instituut (14 maart 2022) en op Leiden Law Blogs (17 maart 2022).

1 Zie www.consilium.europa.eu, doc. 54773 van 11 maart 2022.

2 Zie voor een overzicht bv. de website van het Expertisecentrum Europees Recht (ECER) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, www.ecer.minbuza.nl. Zie over een bijzondere EU-maatregel ook I. Popović, ‘The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression’, *EJIL Talk!* 30 maart 2022.

3 Zie bv. ‘Zbigniew Ziobro compares the European Union to the Soviet Union. Politicians’ comments’, *Polish News* 25 maart 2021.

4 Zie bv. ‘Diplomats thrown out in Ukraine-Hungary passport row’, *BBC News* 4 oktober 2018.

Maar in deze bijdrage zal de nadruk liggen op de Raad van Europa. De EU stond eind februari voor de vraag hoe te reageren op een verschrikkelijke crisissituatie die zich voor haar deur afspeelde. Maar voor de Raad van Europa vond het bloedbad in eigen huis plaats. Oekraïne trad immers op 19 november 1995 toe tot de Raad van Europa, gevolgd door de Russische Federatie op 28 februari 1996. Beide landen ratificeerden belangrijke verdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en het Verdrag ter voorkoming van foltering (CPT). Hoewel de Russische agressie tegen Oekraïne teruggaat tot 2014, betekende de invasie een dramatische escalatie van de situatie. Wijdverspreide verwoesting en menselijk lijden waren het onmiddellijke resultaat. Maar de politieke en diplomatieke betrekkingen tussen Rusland en de rest van het continent hadden niet veel minder te lijden.⁵ Dat kon niet zonder gevolgen blijven voor de Raad van Europa.

Het is nog veel te vroeg om de gevolgen van deze ‘aardverschuiving’ te evalueren – we zitten er nog midden in. Maar we kunnen op z’n minst de meest recente ontwikkelingen vastleggen. Hoe reageert een internationale organisatie die in het leven is geroepen om mensenrechten, democratie en de *rule of law* te bevorderen, wanneer de ene lidstaat een oorlog begint tegen de andere?

2 24-25 februari – een snelle, duidelijke en eensgezinde reactie

Ondanks herhaalde Russische ontkenningen dat het van plan was Oekraïne binnen te vallen, liep de spanning op in de dagen en weken voordat de invasie plaatsvond.⁶ De Raad van Europa volgde de situatie op de voet.⁷ Toen Rusland op maandag 21 februari de zogenoemde ‘volksrepublieken’ Donetsk en Luhansk erkende, kwam er dan ook onmiddellijk een reactie van Secretaris-Generaal Marija Pejčinović Burić.⁸ Zij constateerde dat deze stap in strijd was met het volkenrecht en een eenzijdige schending betekende van de akkoorden van Minsk.⁹ Daarin werd ze meteen bijgevallen door de president van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE), senator Tiny Kox uit Nederland, en de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken Luigi Di Maio, die op dat moment het voorzitterschap bekleedde van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

5 Zie voor een commentaar van kort na de invasie bv. ‘The Stalinisation of Russia’, *The Economist* 12 maart 2022.

6 Zie bv. V. Kuznetsov & N. Cook, ‘U.S. Ramps Up Ukraine Warnings as Russia Denies Invasion Plans’, *Bloomberg* 17 feb. 2022.

7 Zie bv. de gezamenlijke verklaring van 15 februari 2022, waarin de leiders van de Raad van Europa hun zorgen uitspreken over de toenemende spanningen: ‘We are dismayed by the prospect of a major conflict on our continent between our Member States’. Zie persbericht ‘Council of Europe leaders make joint statement on Ukraine’, op de website van de Raad van Europa, *www.coe.int* 15 februari 2022.

8 Zie persbericht ‘Statement by Council of Europe Secretary General Marija Pejčinović Burić on the recognition of the so-called “people’s republics” of Donetsk and Luhansk by the Russian Federation’, *www.coe.int* 22 februari 2022.

9 Met deze akkoorden werd getracht een einde te maken aan de onrust die in 2014 was uitgebroken in de Oekraïense regio’s Loehansk en Donetsk. In eerste instantie werd in september 2014 in Minsk, Belarus, een staakt-het-vuren afgesproken tussen Oekraïne, Rusland en de separatisten. Toen in januari 2015 nieuwe gevechten uitbraken, werd een nieuw akkoord gesloten: Minsk II, met betrokkenheid van de Duitse bondskanselier Merkel en de Franse president Hollande. De naleving van het akkoord is problematisch gebleken. Oekraïne en de separatisten beschuldigden elkaar over en weer van schendingen. Daarnaast zouden Russische soldaten niet zijn teruggetrokken uit het gebied, aldus Oekraïne, en zou Rusland de separatisten van wapens blijven voorzien.

Hun collectieve oproep om de situatie niet verder te laten escaleren, bleek aan dovemansoren gericht. Rusland viel Oekraïne binnen in de vroege ochtend van 24 februari. Binnen enkele uren legde PACE-voorzitter Kox een verklaring af:

‘Deze aanval is een duidelijke schending van de beginselen en waarden waar de Raad van Europa en zijn lidstaten voor staan. Zij vereist een krachtige en geconsolideerde reactie van onze organisatie. Ik roep daarom een spoedvergadering bijeen van het Gezamenlijke Comité van het Comité van Ministers en de Parlementaire Vergadering om onze reactie op deze ongekende crisis in Europa te coördineren’.¹⁰

Inderdaad zouden de belangrijkste organen van de Raad van Europa hun standpunten in de daaropvolgende uren en dagen nauw op elkaar afstemmen. Die eensgezindheid staat in schril contrast met de interne verdeeldheid en de aarzelende reactie op de Russische annexatie van de Krim in 2014 en de verslechterende situatie in Rusland meer in het algemeen.¹¹

De Raad van Europa had lering getrokken uit die episode, want in 2020 was men een nieuwe procedure overeengekomen om te reageren op crisissituaties. De zogenaamde *joint procedure* kan worden aangezwengeld door hetzij de Secretaris-Generaal, hetzij het Comité van Ministers, hetzij de Parlementaire Vergadering; als één van deze organen het initiatief neemt, zijn de andere organen gehouden te reageren; vervolgens komt er een aan termijnen gebonden dialoog met de staat die voor de crisis verantwoordelijk is.¹² Nu was er na de Russische inval helemaal geen ruimte voor een ‘dialoog’ en het lijkt er dan ook op dat de *joint procedure* in dit geval niet is gevolgd. Maar in elk geval is er intensief samengewerkt, en dat in een tempo dat nog weer veel hoger lag dan in de *joint procedure* was voorzien.¹³

Zo belegde het Comité van Ministers nog op de dag van de invasie een buitengewone vergadering. Het veroordeelde ‘in de krachtigste bewoordingen’ de gewapende aanval op Oekraïne door de Russische Federatie, die ‘in strijd is met het internationaal recht’.¹⁴ Het Comité van Ministers kondigde aan dat het onmiddellijk zou nagaan, in nauw overleg met de andere organen van de Raad van Europa, welke maatregelen zouden moeten worden getroffen in reactie op ‘de ernstige schending door de Russische Federatie van haar statutaire verplichtingen als lidstaat van de Raad van Europa’. Opgemerkt zij dat het Comité van Ministers, zoals gebruikelijk,

10 Zie persbericht ‘PACE President reacts to Russian military attack on Ukraine’, *www.pace.coe.int* 24 februari 2022.

11 Daarover bv. A. Drzemczewski, ‘The (Non-) Participation of Russian Parliamentarians in the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: An Overview of Recent Developments’, *L’Europe des Droits & Libertés/Europe of Rights & Liberties* maart 2020, *www.europedeslibertes.eu*.

12 Zie PACE Resolution 2319 (2020), *Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*, aangenomen 29 januari 2020.

13 Zo voorzag het draaiboek in de genoemde resolutie in periodes van vier en acht weken waarbinnen bepaalde stappen zouden moeten worden gezet, in ‘roadmaps’ enzovoorts.

14 Doc. CM/Del/Dec(2022)1426bis/2.3. Zie het persbericht met de tamelijk neutrale titel ‘Situation in Ukraine: Decisions by Council of Europe’s Committee of Ministers’, *www.coe.int* 24 februari 2022.

bijeen kwam op het niveau van de permanente vertegenwoordigers.¹⁵ Zij zijn het die alle – vérstrekkende – beslissingen in deze periode namen.

De volgende dag, op vrijdag 25 februari, ging het Comité van Ministers ertoe over Rusland met onmiddellijke ingang te schorsen.¹⁶ Het land bleef weliswaar, vooralsnog, lid van de Raad van Europa, maar kon zijn stemrecht niet meer uitoefenen. Het Comité van Ministers handelde daarbij op basis van artikel 8 van het Statuut van de Raad van Europa (1949) en stelde de ‘eerste fase’ van die bepaling in werking:

‘Ieder lid van de Raad van Europa dat artikel 3 ernstig heeft geschonden, kan van zijn vertegenwoordigingsrecht worden ontheven en door het Comité van Ministers worden verzocht zich terug te trekken krachtens artikel 7. Indien dit lid geen gevolg geeft aan dit verzoek, kan het Comité besluiten dat het met ingang van een door het Comité te bepalen datum geen lid meer is van de Raad’.

Rusland werd op dat moment dus niet verzocht zich terug te trekken uit de Raad van Europa, zoals voorzien in de ‘tweede fase’ van artikel 8 Statuut. Maar toch: voor het eerst in de ruim 70-jarige geschiedenis van de Raad van Europa werd een lid geschorst. De organisatie kwam eind jaren ’60 dicht in de buurt van een vergelijkbare beslissing, nadat een militaire staatsgreep in Griekenland had plaatsgevonden en de mensenrechten op grote schaal werden geschonden. De situatie leidde ertoe dat het Griekse lidmaatschap van de Raad van Europa onder druk kwam te staan.¹⁷ Maar nog voordat de Raad van Europa tot formele stappen kon overgaan, trok Griekenland zich ‘vrijwillig’ terug. Dat deed het op basis van artikel 7 van het Statuut:

‘Ieder lid van de Raad van Europa kan zich terugtrekken door de Secretaris-Generaal formeel op de hoogte te stellen van zijn voornemen ter zake. Een dergelijke terugtrekking zal van kracht worden aan het eind van het financiële jaar waarin de kennisgeving is gedaan [...]’.

We zullen later nog terugkomen op de Griekse zaak, maar we staan nu eerst stil bij de positie van Rusland. Het historische besluit om het land te schorsen werd genomen met 42 stemmen voor en twee stemmen tegen (Rusland en Armenië); Turkije onthield zich van stemming; Azerbeidzjan en Servië waren tijdens de stemming kennelijk nét even afwezig.

In zijn besluit benadrukte het Comité van Ministers dat de schorsing geen definitieve, maar een tijdelijke maatregel was die de communicatiekanalen openliet. De Russische Federatie bleef

15 Voor Nederland is dat ambassadeur Roeland Böcker. Zie het interview met hem in *NTM/NJCM-Bull.* 2018, p. 255-260. Kort na zijn benoeming in Straatsburg sprekend, zei hij o.a.: ‘Het is een uitdaging om met vertrouwde onderwerpen bezig te zijn vanuit een nieuwe verantwoordelijkheid. Ik heb m’n veilige juridische begrippenkader moeten loslaten zonder het overigens weg te gooien. Met al het juridische gelijk van de wereld kom je er in veel gevallen nog niet. Dat Rusland het internationaal recht overtrad door de Krim te annexeren staat als een paal boven water, maar daarmee heb je nog niet de vraag beantwoord hoe daarmee om te gaan in een multilateraal verband waar beide kempanden deel van uitmaken. Met die vraag zullen we voorlopig nog wel bezig zijn’.

16 Doc. CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3. Zie persbericht ‘Council of Europe suspends Russia’s rights of representation’, *www.coe.int*, 25 feb. 2022. Nadere preciseringen over de gevolgen van de schorsing werden aangebracht in Resolution CM/Res(2022)1, van 16 maart 2022.

17 De toenmalige Nederlandse parlementariër Max van der Stoel speelde daarbij een grote rol: hij was destijds lid van PACE en werd in 1968 rapporteur inzake Griekenland. Zie over deze episode M. Kuijjer, R. Lawson & E. Myjer, ‘In memoriam Mr. M. van der Stoel (1924-2011) – Een interview met een onvermoeibare mensenrechtenactivist’, in *NTM/NJCM-Bull.* 2011, p. 434-435.

dus lid van de Raad van Europa; zij was en bleef volledig gebonden door de desbetreffende verdragen van de Raad van Europa. Zo lang als het duurde.

3 1-4 maart – het Verdrag is nog steeds van toepassing!

Rusland was eind februari dus nog steeds gebonden aan het EVRM. Het land had ook niet de noodtoestand uitgeroepen – dit in tegenstelling tot Oekraïne (en Moldavië, dat in angst wachtte op de dingen die komen gingen).¹⁸ Het formeel inroepen van de noodtoestand, in de zin van artikel 15 EVRM, had Rusland de mogelijkheid geboden om bepaalde verplichtingen onder het EVRM op te schorten. Door dat na te laten was en bleef Rusland onverkort verplicht om, in de woorden van artikel 1 EVRM, aan eenieder binnen zijn rechtsmacht de rechten en vrijheden verzekeren van het Verdrag én van de Protocollen 1, 4 en 7 – verdragen die Rusland stuk voor stuk had geratificeerd. Elke vermeende schending van deze verplichting kon aanleiding geven tot nieuwe klachten, zowel van individuen (artikel 34 EVRM) als van andere Verdragspartijen (artikel 33 EVRM). Inderdaad diende Oekraïne al op 28 februari een nieuwe statenklacht in.¹⁹

Het was tegen deze achtergrond dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) verschillende voorlopige maatregelen nam. Op 1 maart 2022 gaf het Hof, in het kader van de nieuwe Oekraïense statenklacht, aan de Russische regering te kennen

‘zich te onthouden van militaire aanvallen tegen burgers en civiele objecten, waaronder woonhuizen, voertuigen van hulpdiensten en andere speciaal beschermde civiele objecten zoals scholen en ziekenhuizen, en onmiddellijk de veiligheid te verzekeren van de medische instellingen, het personeel en de voertuigen van hulpdiensten binnen het grondgebied dat door Russische troepen wordt aangevallen of belegerd’.²⁰

Op 4 maart voegde het Hof hier, kort gezegd, aan toe dat deze voorlopige maatregel ook betrekking had op individuele klachten van burgers die in ernstig gevaar verkeerden.²¹

Een opvallend element in de formulering van het Hof is dat de aandacht zich tot burgers lijkt te beperken. Hoe zit het met het lot van de Oekraïense militairen? Vanuit het oogpunt van het internationaal humanitair recht zou een onderscheid tussen combattanten en burgers te verklaren zijn. Maar het EVRM geldt voor ‘iedereen’, ook voor militairen die het ongeluk hebben het doelwit te worden van (dodelijk) geweld.

Feit is dat de Grote Kamer van het Hof in het recente arrest *Georgië t. Rusland (II)* heeft geoordeeld dat het Verdrag niet van toepassing is tijdens ‘de actieve fase van vijandelikheden’.²² Zo op het oog lijkt die uitspraak te impliceren dat zowel burgers als strijders onbeschermd blijven, zolang Rusland de vijandelikheden maar wenst voort te zetten. Nu kan men die conclusie

18 Zie de verklaringen van Oekraïne (28 feb., aangevuld op 14, 22 en 28 maart 2022) resp. Moldavië (3 maart 2022) via het zgn. *Treaty Office* van de Raad van Europa, www.coe.int/en/web/conventions.

19 De nieuwe zaak (11055/22) betreft de *tiende* statenklacht van Oekraïne tegen Rusland.

20 Zie persbericht 068(2022), ‘The European Court grants urgent interim measures in application concerning Russian military operations on Ukrainian territory’, op de website van het Hof, www.echr.coe.int, 1 maart 2022.

21 Zie persbericht 073(2022), ‘Decision of the Court on requests for interim measures in individual applications concerning Russian military operations on Ukrainian territory’, www.echr.coe.int 4 maart 2022.

22 EHRM, 21 jan. 2021, 38263/08 (*Georgië t. Rusland (II)*), r.o. 137. Daarover o.a. M. Zwanenburg en F. Tan in *EHRC-updates* 11 feb. 2021.

onaanvaardbaar vinden en betogen dat het EVRM wél van toepassing behoort te zijn op het huidige conflict. In wezen impliceren de interim-maatregelen dat ook. Maar dan valt het weer niet goed in te zien hoe het EVRM een basis biedt voor een onderscheid tussen burgers en militairen.

De juridische situatie zou anders kunnen liggen indien een staat op grond van artikel 15 EVRM zijn verplichtingen onder het EVRM opschort. Lid 2 bepaalt dan dat geen enkele afwijking is toegestaan van artikel 2 EVRM (het recht op leven) 'behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen'.²³ Maar Rusland heeft, zoals we hebben gezien, deze stap niet gezet.

4 10-16 maart – Rusland uit de Raad van Europa

Terug naar de status van Rusland als lid van de Raad van Europa. De algemene verwachting was dat Rusland zich, na de vernederende stemming van 25 februari, zou terugtrekken uit de Raad van Europa. Ondanks enkele publieke verklaringen in die zin,²⁴ en een verongelijkt debat in de Doema,²⁵ gebeurde dat echter niet – althans niet onmiddellijk.

En dus zette het Comité van Ministers de volgende stap. Op vrijdag 10 maart veroordeelde het nogmaals 'de Russische agressie tegen Oekraïne' en besloot het de Parlementaire Vergadering te raadplegen 'over de mogelijke verdere inzet van artikel 8 van het Statuut'.²⁶ Daartoe hield PACE op maandag 14 en dinsdag 15 maart een buitengewone plenaire vergadering. De Oekraïense premier Denys Shmyhal was een van de sprekers. Tijdens het – bij tijd en wijle emotionele – debat bleek men eensgezind in de veroordeling van de Russische inval en de consequenties die daaraan verbonden moesten worden: Rusland diende de Raad van Europa te verlaten.

Toch deed zich op de tweede dag van de zitting een verrassing voor. Tegen het einde van het debat nam president Kox het woord: Rusland had zojuist een bericht aan de Secretaris-Generaal gestuurd; het land trok zich op basis van artikel 7 van het Statuut terug uit de Raad van Europa.²⁷ Daarmee was het doek gevallen – zou je denken. Maar dat bleek toch iets anders te liggen. De Russische notificatie kon niet van invloed zijn op het debat, zo deelde Kox mee: het Comité van Ministers had gevraagd of er vervolgstappen moesten worden gezet tegen Rusland in het kader van de procedure van artikel 8 Statuut – en op die vraag moest nu een antwoord komen. Het is niet duidelijk of Kox hier zijn eigen conclusie trok of dat er een juridische analyse aan zijn opmerkingen ten grondslag lag. Hoe dan ook, Kox kreeg onmiddellijk bijval van de eerstvolgende spreker: 'I don't think we should allow them to withdraw. I think we should force them to be kicked out'.²⁸

23 Daarover P. Kempees, *Hard Power and the European Convention on Human Rights* (diss. Leiden 2020), Leiden: Brill 2021, hoofdstuk 4.

24 Zie 'Russia Quits Europe's Rule of Law Body, Sparking Questions Over Death Penalty', *Moscow Times* 10 maart 2022.

25 Zie 'Russia must leave Council of Europe this year — Duma committee's chief', *TASS* 11 maart 2022.

26 Doc. CM/Del/Dec(2022)1428bis/2.3. Zie persbericht 'Council of Europe to discuss potential further measures against Russia', *www.coe.int* 10 maart 2022.

27 Zie het woordelijk verslag van de vergadering, *www.pace.coe.int/en/verbatim*, dinsdag 15 maart 2022, om 18:54:01 uur.

28 Het Britse lid Holden (*supra* noot 27), om 18:54:59 uur.

Nog geen twee uur later nam PACE met algemene stemmen Opinie 300 aan.²⁹ De conclusie was ondubbelzinnig: voor Rusland is geen plaats meer in de Raad van Europa. PACE drong er dan ook bij het Comité van Ministers op aan de Russische Federatie formeel te verzoeken zich per direct terug te trekken uit de Raad van Europa. Mocht Rusland niet aan dat verzoek voldoen, aldus PACE, dan zou het Comité van Ministers moeten besluiten dat Rusland 'heeft opgehouden lid van de Raad te zijn', zoals artikel 8 van het Statuut luidt. Meteen na het debat brachten de voorzitter van het Comité van Ministers Di Maio, PACE-president Kox en de Secretaris-Generaal Pejčinović Burić een gezamenlijke verklaring uit 'on the exclusion of the Russian Federation from the Council of Europe'. Ze verwezen naar de herhaalde veroordelingen van de ongerechtvaardigde Russische agressie, die ertoe had geleid dat de procedure van artikel 8 van het Statuut was ingezet.³⁰

De volgende ochtend, op woensdag 16 maart, kwam het Comité van Ministers bijeen. Het besloot dat Rusland per direct geen deel meer uitmaakte van de organisatie. Dit is de tekst waar het uiteindelijk allemaal om draaide.³¹

'The Committee of Ministers,

Reaffirming that the aggression of the Russian Federation against Ukraine constitutes a serious violation by the Russian Federation of its obligations under Article 3 of the Statute of the Council of Europe;

Recalling its decision of 25 February 2022 (...) by which, following an exchange of views with the Parliamentary Assembly in the Joint Committee, it decided to launch the procedure provided by Article 8 of the Statute of the Council of Europe and agreed to suspend the Russian Federation from its rights of representation in the Council of Europe, in accordance with its relevant Resolution CM/Res(2022)1 on legal and financial consequences of the suspension;

Recalling also its decision on 10 March 2022 (...) to consult the Parliamentary Assembly on potential further use of Article 8 of the Statute of the Council of Europe, and Opinion No. 300 of the Parliamentary Assembly, unanimously adopted on 15 March 2022, which considered that the Russian Federation can no longer be a member State of the Organisation;

Noting that by a communication dated 15 March 2022, the Government of the Russian Federation informed the Secretary General of its withdrawal from the Council of Europe in accordance with the Statute of the Council of Europe and of its intention to denounce the European Convention on Human Rights,

Decides, in the context of the procedure launched under Article 8 of the Statute of the Council of Europe, that the Russian Federation ceases to be a member of the Council of Europe as from 16 March 2022.'

Opvallend is dat het Comité van Ministers er nadrukkelijk voor koos 'binnen de procedure van artikel 8' te blijven, en in dat kader meteen overging tot beëindiging van het Russische lidmaatschap. Al doende werd de 'tweede fase' (waarbij Rusland zou worden verzocht zich terug te trekken) overgeslagen. De Russische verklaring van de dag ervoor werd wel vermeld, maar het door Rusland aangehaalde artikel 7 van het Statuut bleef ongenoemd. Kennelijk wilde het Comité van Ministers het initiatief behouden en volstreekte duidelijkheid creëren. Een – geldige –

29 Opinie 300(2022), aangenomen met 216 stemmen voor, 0 tegen, 3 onthoudingen. Zie persbericht 'The Russian Federation can no longer be a member State of the Council of Europe, PACE says', www.pace.coe.int 15 maart 2022.

30 Zie persbericht 'Council of Europe leaders make joint statement on the exclusion of the Russian Federation from the Council of Europe', www.coe.int 15 maart 2022.

31 Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe. Zie persbericht 'The Russian Federation is excluded from the Council of Europe', www.coe.int 16 maart 2022.

Russische terugtrekking op grond van artikel 7 zou pas effect sorteren aan het eind van 2022. Denkbaar is dat diplomaten bevreesd waren voor de streken die in deze periode nog zouden kunnen worden uitgehaald.

Dat is alleszins begrijpelijk. Maar de gang van zaken wringt wel met de tekst van artikel 8. Daarin is immers expliciet voorzien in de tussenstap dat de betrokken staat wordt verzocht zich terug te trekken. En dat is nu precies wat Rusland de dag ervoor had gedaan. Als we de letter van artikel 8 Statuut volgen, zou het Comité van Ministers pas kunnen overgaan tot de beëindiging van het Russische lidmaatschap, nadat Rusland was verzocht op te stappen en vervolgens 'geen gevolg aan dit verzoek' had gegeven. Dat was overigens ook de strekking van Opinie 300 van de Parlementaire Vergadering.

Hoe valt het besluit van 16 maart nu juridisch te duiden? Er circuleren verschillende verklaringen waarom de Russische terugtrekking werd genegeerd – want daar komt het in wezen toch op neer. Allereerst schijnt de Russische opzegging, in de vorm van een brief van minister van Buitenlandse Zaken Lavrov, per fax te zijn binnengekomen.³² Betoogd zou kunnen worden dat dit geen geldige vorm van opzegging is, hoewel dat niet erg overtuigend klinkt.³³ En in elk geval is het dan niet vol te houden dat Rusland 'geen gevolg' wilde geven 'aan dit verzoek': die wil was er juist wél, maar het verzoek werd nooit gedaan. In de tweede plaats zou er iets mis kunnen zijn met de inhoud van de Russische opzegging. Naar verluidt verwees de brief (fax) van Lavrov weliswaar naar artikel 7, maar stipuleerde de tekst tevens dat de opzegging 'op eigen voorwaarden' geschiedde. Wellicht zien we dit terug in de zojuist aangehaalde tekst van het Comité van Ministers: Rusland had gewag gemaakt van zijn terugtrekking uit de Raad van Europa 'and of its intention to denounce the European Convention'. Was dat laatste misschien te vaag? Mocht er inderdaad sprake zijn geweest van een (impliciet) Russisch voorbehoud, dan zou men misschien kunnen betogen dat dit tot gevolg had dat de opzegging als zodanig nietig was: artikel 7 laat immers geen ruimte voor het stellen van nadere voorwaarden. Maar bij gebrek aan feiten laat dit argument zich niet verifiëren.³⁴ Een derde verklaring is algemener van aard: als de procedure van artikel 8 eenmaal in werking is gezet, kan de betrokken staat niet alsnog zijn toevlucht nemen tot artikel 7 en er met een eenvoudige terugtrekking van af komen. Maar die lezing laat zich niet rijmen met de tekst van artikel 8, die immers expliciet voorziet in een verzoek om op te stappen op grond van artikel 7 (de 'tweede fase'). Een laatste mogelijke verklaring is dat het Russische oorlogsgeweld zó disproportioneel was dat het Comité van Ministers als het ware met onvoorziene omstandigheden werd geconfronteerd – waardoor het gerechtvaardigd was om af te wijken van de procedurele fasering van artikel 8 Statuut.³⁵

32 Die brief is niet in het publieke domein. Het *Treaty Office* van de Raad van Europa houdt een lijst bij met ruim 4800 'notifications', maar daar staat de Russische opzegging niet tussen. Zie (niet) www.coe.int/en/web/conventions. Een beschrijving is te vinden op de – Russische – website ww.rbc.ru/politics, 15 maart 2022. In vertaling: 'Lavrov notified the Council of Europe of Russia's withdrawal from its membership'.

33 Art. 67 Weens Verdragenverdrag schrijft voor dat de notificatie schriftelijk wordt gedaan (lid 1), door een staatshoofd, regeringsleider of minister van buitenlandse zaken (lid 2). Is een door minister Lavrov getekende brief die per fax wordt verzonden per definitie onvoldoende?

34 Ik laat dan nog terzijde dat het nogal paradoxaal zou zijn om Rusland het verwijt te maken dat het EVRM niet per direct wordt opgezegd.

35 Vgl. art. 62 Weens Verdragenverdrag. Deze redenering wordt geopperd als mogelijke verklaring door de (op dit punt kritische) oud-president van het EHRM, G. Raimondi, 'L'expulsion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe. Quel impact sur la Convention européenne des droits de l'homme?', nog niet gepubliceerd.

Maar het blijft gissen naar de overwegingen; het besluit van het Comité van Ministers wijdt daar verder niet over uit. Daardoor knarsten de scharnieren een beetje toen de deur naar de uitgang wordt geopend en Rusland naar buiten werd geleid. Dat knarsen past allicht bij een deur die ruim 70 jaar lang gesloten is gebleven. Men moet ook begrip hebben voor de snelheid waarmee beslissingen moesten worden genomen, onder grote politieke druk en zonder praktijk om op terug te vallen. Niettemin is het de vraag of de gang van zaken, gekoppeld aan een zeker gebrek aan transparantie en uitleg, nou niet onbedoeld voer geeft aan het Russische standpunt dat de Raad van Europa zich bevooroordeeld en onbillijk tegen Rusland opstelde.³⁶

Toegegeven: het is uiteindelijk slechts een juridische voetnoot in een politiek zwaar geladen episode van de geschiedenis. Linksom of rechtsom zou Rusland toch wel het veld hebben moeten ruimen. Maar bijzonder was het wel: terwijl Rusland zich op 15 maart uit de Raad van Europa had teruggetrokken, werd het land daags erna uitgesloten, 'excluded' in de woorden van het persbericht.

5 Eind aan een kwart eeuw Rusland in de Raad van Europa

Daarmee maakt Rusland, dat zal duidelijk zijn, niet langer deel uit van het pan-Europese systeem voor de bescherming van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Voor de Russische burgers betekent die stap dat zij de toegang verliezen tot het meest geavanceerde systeem voor de bescherming van mensenrechten ter wereld. En hetzelfde geldt voor Oekraïense, Georgische, Moldavische en andere burgers die een aanleiding hebben om een klacht tegen Rusland in te dienen. Daar zit meteen ook een belangrijk argument dat lange tijd is aangevoerd tegen uitzetting van Rusland.

In zijn uitstekende commentaar op de recente gebeurtenissen citeert Philip Leach enkele Russische mensenrechtenactivisten, die al in 2018 waarschuwden tegen een Russisch vertrek uit de Raad van Europa:

'Those who wish to punish the Kremlin miss the target: it is not the Russian government, but the Russian public who would suffer the most. For millions of people residing in Russia ... the ECtHR has been an ultimate hope for justice, which in many cases they cannot find in Russia. Thousands of its judgments have had a significant positive impact on Russian laws and judicial practice'.³⁷

Hoe men het Russische lidmaatschap van de Raad van Europa ook beoordeelt, feit is dat Rusland ruim 25 jaar lang de *enige* supermacht was die onderworpen was aan supranationaal toezicht op het gebied van de mensenrechten. Dat is niet langer het geval. Toch is het ook nu de moeite waard om die verklaring uit 2018 nog eens na te lezen:

36 Positiever: N. Vogiatzis, 'No Longer a Member State of the Organisation': The Expulsion of Russia from the Council of Europe and Articles 7 and 8 of the Statute", *ECHR Blog* 17 maart 2022. Naar verluidt heeft Rusland inmiddels te kennen gegeven dat het Comité van Ministers de artikelen 7 en 8 Statuut op illegale wijze heeft toegepast. Dat zou dan logischerwijze tot de conclusie moeten leiden dat Rusland ofwel nog lid is van de Raad van Europa, ofwel zich per 15 maart heeft teruggetrokken – in welk geval het zijn contributie over geheel 2022 nog moet betalen. Het lijkt een achterhoedegevecht dat tot niets leidt.

37 P. Leach, 'A Time of Reckoning? Russia and the Council of Europe', *Strasbourg Observers* 17 maart 2022.

'It should be clear to everyone: Russia's departure from the CoE would not stop human rights violations and halt the authoritarian backslide in our country, or prevent our government's aggressive behaviour in the international arena. This move would by no means contribute to the resolution of the conflict in Eastern Ukraine and the return of Crimea under Ukrainian jurisdiction. Instead, it would have irreversible consequences, putting an end to a difficult struggle of Russian society to make the country an important part of Europe on the basis of shared norms and values of democracy, rule of law and respect for human rights. Moreover, it will turn a large territory in Europe into a legal "grey zone" for decades to come'.³⁸

Dat zijn krachtige observaties. Maar na de Russische invasie in Oekraïne waren ze niet sterk genoeg meer. Rusland had zichzelf onmogelijk gemaakt.

Het Russische lidmaatschap is van meet af aan controversieel geweest. Om dicht bij huis te blijven: in maart 1995 – toen de Russische toetreding tot de Raad van Europa werd uitgesteld vanwege de oorlog in Tsjetsjenië – noteerde het redactioneel van dit tijdschrift vooral aarzelingen. Het was beter om door middel van projecten en cursussen de naleving van mensenrechten op een hoger niveau te tillen, zo meenden we: 'We kunnen alleen maar hopen dat dergelijke contacten, samen met economische vooruitgang, bijdragen tot een zodanige stabiliteit in Rusland dat toetreding tot de Raad van Europa alsnog een serieuze optie wordt'.³⁹

Het liep anders, Rusland werd lid – de controverses bleven. 'Is er nog plaats voor Rusland in de Raad van Europa?', zo vroeg Nicola Jägers zich in 2007 af.⁴⁰ Ze wees op de ernstige en stelselmatige schendingen van mensenrechten tijdens de oorlog in Tsjetsjenië, op het klimaat van straffeloosheid dat daar heerste. 'Het is cruciaal dat we Rusland erbij houden', bracht de toenmalige president van PACE, René van der Linden, daar tegen in.⁴¹ 'De grootste uitdaging voor de komende 15 jaar is zonder meer', aldus Van der Linden toen: 'kunnen we Rusland ook effectief aan onze gemeenschappelijke waardengemeenschap binden?'. Hij toonde zich optimistisch. Naast problemen zag hij vooruitgang en bereidheid kritiek te aanvaarden. 'Waar het uiteindelijk om gaat is: waar wil je over 15, 20 jaar met Rusland staan? En ik moet constateren dat noch de Europese Unie, noch de NAVO die visie heeft'. En op de vraag of de Raad van Europa die visie dan wél had, antwoordde hij: 'We hebben de *obligations and commitments* die Rusland bij toetreding op zich heeft genomen. We hebben de verdragen die Rusland heeft geratificeerd. En we hebben de *monitoring*. Rusland is vol lid. Voor de EU is Rusland buitenlands beleid. Dat maakt een wereld van verschil als we over mensenrechten spreken'.

Een jaar later viel Rusland het buurland Georgië binnen. In het redactioneel constateerden we dat Rusland 'volstrekt zijn eigen koers vaart en daarbij niet terugdeinst voor de inzet van grof geweld. [...] Voor Straatsburg zal het bijkans onmogelijk zijn om zijn geloofwaardigheid te behouden met Rusland in zijn midden. Het land heeft doelbewust een aantal fundamentele waarden aan de laars gelapt'.⁴²

38 Memorandum *Addressing the crisis in relations between the Council of Europe and Russia: Uphold the values and fulfil the mission to protect rights across all of Europe* (november 2018) op mhg.ru. Een link is te vinden in de blog van Leach 2022 (*supra* noot 37).

39 Redactioneel 'Rusland en de Raad van Europa', *NJCM-Bull.* 1995, p. 121-123.

40 N. Jägers, 'Is er nog plaats voor Rusland in de Raad van Europa?', *NJCM-Bull.* 2007, p. 1107-1129.

41 R.A. Lawson, 'Het is cruciaal dat we Rusland erbij houden' – Interview met René van der Linden', *NJCM-Bull.* 2007, p. 967-971.

42 Redactioneel 'Rusland', *NJCM-Bull.* 2008, p. 745-747.

Natuurlijk werd er de afgelopen decennia ook tastbare vooruitgang geboekt op concrete terreinen.⁴³ Daarnaast mag als ‘winst’ worden meegeteld dat Rusland jarenlang verantwoording heeft moeten afleggen in Straatsburg voor het doen en laten van zijn autoriteiten. Maar het EHRM schetste in zijn jurisprudentie van de laatste jaren een ontluisterend beeld: het doelbewust uitrangeren van politieke tegenstanders,⁴⁴ lompe antiterrorisme acties waarbij honderden slachtoffers vielen,⁴⁵ een moordaanslag in hartje Londen,⁴⁶ aanhoudende druk op de media, onder andere door de inzet van zgn. SLAPP’s (strategic lawsuits against public participation),⁴⁷ vér reikende interceptiebevoegdheden van de veiligheidsdienst zonder adequaat toezicht,⁴⁸ en hoog oplopende rechtszaken over het plukken van in ongenade gevallen oligarchen.⁴⁹ De meeste van deze arresten zijn nog altijd niet uitgevoerd.⁵⁰ In de periode tussen 5 mei 1998 (de dag dat Rusland het EVRM ratificeerde) en 31 december 2021 wees het Hof 2943 arresten tegen Rusland waarin ten minste één schending van het EVRM werd vastgesteld.⁵¹ Dat zijn gemiddeld meer dan twee veroordelingen *per week*.

En dat is dan het topje van de ijsberg, want er liggen nog talloze zaken op behandeling te wachten. Sommigen daarvan duiden op grote systematische problemen, zoals de wetgeving die 10 jaar geleden (!) werd ingevoerd om NGO’s het leven zuur te maken. Dat roept toch ook de vraag op of het EHRM zijn prioriteiten eigenlijk wel goed heeft gesteld.⁵² En wat is er nu concreet gedaan toen het Russische Constitutionele Hof in 2015 aangaf dat arresten van het EHRM, als ‘buitenlandse vonnissen’, beoordeeld mogen worden op hun conformiteit aan de Russische Grondwet?⁵³ Is de grote alarmbel toen afgegaan, en is daarnaar gehandeld?⁵⁴ In dat opzicht zijn er voor de Raad van Europa ook wel enige lessen te trekken.

Allicht is het nu nog te vroeg voor een weloverwogen evaluatie van een kwart eeuw Russisch lidmaatschap.⁵⁵ Maar één ding is duidelijk: deze periode is ten einde gekomen, en het is nog maar de vraag of Rusland ooit zal terugkeren. Daarmee zal het Straatsburgse leven er allicht een stuk eenvoudiger op worden, maar het zal ook aan politiek belang inboeten. Rusland is een belangrijk communicatiekanaal met de rest van Europa kwijt, en omgekeerd geldt natuurlijk

43 Zie *Impact of the European Convention on Human Rights*, www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/russian-federation.

44 Zie bv. EHRM 27 augustus 2019, 32631/09 (*Magnitskiy t. Rusland*); of EHRM 15 november 2018, 29580/12 (*Navalnyy t. Rusland*); en recenter het persbericht ‘European Court of Human Rights asks Russia to release Aleksey Navalnyy’, 17 februari 2021; E. Myjer ‘My/mering. Aleksey navalny, kampioen-geschondene’, *NTM/NJCM-Bull.* 2021, p. 346-351.

45 Zie bv. EHRM 20 december 2011, 18299/03 (*Finogenov e.a./Rusland*) en EHRM 13 april 2018, 26562/07 (*Tagayeva e.a. t. Rusland*).

46 Zie bv. EHRM 21 september 2021, 20814/07 (*Carter t. Rusland*).

47 Zie bv. EHRM 15 maart 2022, 2840/10 (*OOO Memo t. Rusland*).

48 Zie bv. EHRM 4 december 2015, 47143/06 (*Roman Zakharov t. Rusland*).

49 Zie bv. EHRM 3 juli 2014, 14902/04 (*Yukos t. Rusland*), waarin een schadevergoeding van een kleine 2 miljard euro werd toegekend.

50 Zie de *Country Factsheet* over Rusland van het Department for the Execution of Judgments.

51 Zie het overzicht ‘Violations by Article and by State’, op de website van het Hof, www.echr.coe.int.

52 Daarover R.A. Lawson, ‘Het EVRM als motor voor verandering’, *NTM/NJCM-Bull.* 2021, p. 9-13.

53 Daarover bv. L. Mälksoo, ‘Russia’s Constitutional Court defies the European Court of Human Rights’, *European Constitutional Law Review* 2016, p. 377-395.

54 De bekende beeldspraak is van Teitgen; recent nog aangehaald in *NTM/NJCM-Bull.* 2021, p. 10.

55 Zie voor een tussenbalans L. Mälksoo & W. Benedek (red.), *Russia and the European Court of Human Rights: the Strasbourg Effect*, Cambridge: Cambridge University Press 2017; Voor een Russische perspectief: M.V. Antonov, *Formalism, Realism and Conservatism in Russian Law* (diss. Leiden), 2019.

hetzelfde. Dit zal ook de Raad van Europa dwingen zijn positie in de Europese architectuur te heroverwegen. Met het vertrek van Rusland is immers ook een belangrijk verschil met de Europese Unie verdwenen.

6 En nu? De onmiddellijke gevolgen van het Russische roeyement

Vooropgesteld: niet *alle* banden zijn doorgesneden. De Raad van Europa heeft het voornemen uitgesproken om de Russische *civil society* te blijven steunen.⁵⁶ Een juridisch puzzeltje betreft die verdragen van de Raad van Europa die ook open staan voor niet-lidstaten. Wat betekent het beëindigen van het lidmaatschap van de Raad van Europa voor de Russische binding aan die verdragen? Een pikant voorbeeld is het CPT.⁵⁷ Rusland is partij bij dat verdrag sinds 1998. Blijft het Anti-folter Comité bevoegd Russische gevangenen te bezoeken?

Andere puzzels zijn van financiële aard. Het spreekt voor zich dat Rusland zijn aandeel in de begroting van de Raad van Europa niet langer zal betalen. Voor de Raad van Europa betekent dit dat de omvang van de middelen met 12,5% zal afnemen: Rusland was een van de vijf 'grand payeurs'. Allicht zullen er na het Russische vertrek wat minder activiteiten zijn – het kantoor in Moskou is al gesloten – en dus zullen de kosten ook wat afnemen. Ook valt te verwachten dat Russische personeelsleden met een tijdelijk contract zullen worden ontslagen. Maar volgens de huidige praktijk blijven ambtenaren met een vaste aanstelling gewoon in dienst, ook als zij de Russische nationaliteit hebben. Kortom, het vertrek van de Russen zal de Raad van Europa in een financieel benarde positie brengen. Tenzij de overige lidstaten bereid zijn het nieuw ontstane gat te vullen. Dat zou allicht passen bij de principiële stellingname en de ferme stappen van de afgelopen weken. De eerste berichten zijn dat onder andere Frankrijk en Duitsland bereid zouden zijn om gaten te dichten – maar we moeten dat nog maar zien.

Dan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ook daar zal men allicht moeten snijden in de begroting, tenzij de lidstaten met extra bijdragen over de brug komen óf er extra wordt gekort op andere onderdelen van de Raad van Europa. Het Hof heeft alle middelen hard nodig, niet in de laatste plaats vanwege de ruim 18.000 zaken tegen Rusland die het op de rol heeft staan. Dat vertegenwoordigt een kwart van de werkvoorraad van het Hof. Naast individuele klachten zijn er verschillende zaken door Oekraïne aangespannen, en er is natuurlijk ook de klacht van Nederland in verband met het neerhalen van vlucht MH17.⁵⁸ Die statenklachten leggen een enorm beslag op het Hof; de dossiers beslaan vele duizenden pagina's. Naar verluidt had het Hof vóór de Russische invasie (en dus op basis van het bestaande budget) berekend dat het nog 15 jaar nodig zou hebben om al die Russische zaken weg te werken. En inmiddels krijgt het Hof natuurlijk nog veel nieuwe zaken binnen.

56 Zie bv. Opinion 300(2022) van 15 maart 2022, par. 16: 'the Council of Europe should envisage initiatives to be able to continue to support and engage with human rights defenders, democratic forces, free media and independent civil society in the Russian Federation'.

57 Art. 18 lid 1 CPT bepaalt dat lidstaten van de Raad van Europa partij kunnen worden bij het verdrag. Lid 2 voegt er aan toe dat niet-leden kunnen worden uitgenodigd door het Comité van Ministers om tot het verdrag toe te treden. Op 31 maart verklaarde de voorzitter van het CPT ervan uit te gaan dat Rusland inderdaad nog aan het Verdrag gebonden is.

58 EHRM, 28525/20 (*Nederland/Rusland*) aanhangig, hoorzitting op 26 januari 2022. Daarover bv. F. Mebius, 'Naar de Europese rechter', *Advocatenblad* 24 februari 2022.

Intussen is het nog niet zo evident hoe al die Russische zaken nu moeten worden afgehandeld. Er is immers geen regering meer die het verweer voert. Toegegeven: het Hof wijst veel zaken af op basis van een eigen onderzoek naar de ontvankelijkheid. Maar in zaken die serieuze vragen oproepen is de Straatsburgse procedure gebaseerd op tegenspraak en *equality of arms*. Het Hof kan er natuurlijk naar vragen, maar wat te doen als het geen argumenten meer ontvangt van de Russische regering? Voetstoots de door de klager gestelde feiten aannemen? Alle claims honoreren omdat ze nu eenmaal niet weersproken zijn? Dat zou het gezag van het Hof al snel ondergraven. Zelf ter plaatse op *fact-finding mission* gaan? Daartoe ontbreken middelen en bevoegdheden. Minnelijke schikkingen? Lijken uitgesloten.

Niettemin kondigde het Hof – nadat het op 16 maart éven een denkpauze had ingelast⁵⁹ – op 22 maart aan dat het de behandeling van de Russische zaken gewoon zou voortzetten.⁶⁰ Ook het Comité van Ministers gaat er kennelijk van uit dat het min of meer *business as usual* zal zijn. Het nam, keurig een dag *nadat* het Hof zich had uitgesproken over de gevolgen van het Russische vertrek, een monter besluit:

‘Het Comité van Ministers zal toezicht blijven houden op tenuitvoerlegging van de betrokken arresten en minnelijke schikkingen en de Russische Federatie is gehouden deze uit te voeren. De Russische Federatie dient te blijven deelnemen aan de vergaderingen waarin het Comité van Ministers toeziet op de tenuitvoerlegging van arresten, teneinde informatie over de arresten te verstrekken en te ontvangen in zaken waarin zij de verweerder of de verzoekende staat is, zonder het recht te hebben om deel te nemen aan de vaststelling van besluiten van het Comité of om te stemmen’.⁶¹

Dat is een glashelder vertrekpunt. Maar we zullen natuurlijk nog maar moeten afwachten of het in de praktijk ook zo loopt. De tenuitvoerlegging van arresten kan alleen met medewerking van de betrokken staat worden gerealiseerd: het betalen van door het Hof toegekende schadevergoeding, *restitutio in integrum*, beëindiging van eventueel nog voortgaande schendingen en het voorkomen van vergelijkbare schendingen in de toekomst. Gaat Rusland daar echt aan meewerken?

Niemand kan de toekomst voorspellen, en het valt niet uit te sluiten dat Rusland op een mooie dag een democratisch pad inslaat. Een nieuwe regering kan toenadering tot Europa zoeken en wellicht ook het lidmaatschap van Raad van Europa aanvragen. Griekenland heeft eerder zo’n U-bocht gemaakt. Dat is een argument om al die Russische zaken toch maar volgens de regelen der kunst te behandelen, ook al is tenuitvoerlegging van einduitspraken op de korte termijn onzeker. Mocht Rusland herintreden, dan liggen de arresten klaar ter uitvoering. En tot die tijd geldt de overweging dat klagers gewoon récht hebben op erkenning van de schendingen waarvan zij het slachtoffer werden.

59 Persbericht 092(2022), ‘The European Court of Human Rights decides to suspend the examination of all applications against the Russian Federation’, *www.echr.coe.int* 16 maart 2022.

60 Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Right; zie ook persbericht 099(2022), ‘Plenary Court adopts a Resolution on the consequences of Russia’s cessation of membership to the Council of Europe’, 22 maart 2022.

61 Resolution CM/Res(2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe. Zie persbericht ‘Russia ceases to be a Party to the European Convention on Human Rights on 16 September 2022’, *www.coe.int* 23 maart 2022.

Dan was er nog een aparte vraag die de juristen medio maart even goed bezig hield. Rusland hield op 16 maart op lid te zijn van de Raad van Europa, maar wat betekende dat voor de Russische verplichtingen op grond van het EVRM? De kwestie is geregeld in artikel 58 EVRM. Artikel 58, eerste lid, EVRM bepaalt dat een land na terugtrekking uit de Raad van Europa nog gedurende zes maanden aan het EVRM gebonden zal zijn. Als Rusland zich inderdaad uit de Raad van Europa had teruggetrokken (zoals het op 15 maart ook feitelijk deed!), dan zou het land gedurende die periode nog steeds verplicht zijn de rechten en vrijheden van het Verdrag te verzekeren aan eenieder die zich binnen zijn rechtsmacht bevindt. Artikel 58, tweede lid, EVRM bevestigt dat de staatsaansprakelijkheid blijft bestaan voor elke schending die in deze periode is begaan (dat wil zeggen: vanaf de ratificatie van het EVRM tot de datum van terugtrekking uit de Raad van Europa, plus zes maanden). Dat regime is duidelijk genoeg, maar de verwarring werd veroorzaakt door artikel 58, derde lid. Dit voorziet erin dat een land dat ophoudt lid van de Raad van Europa te zijn (het scenario van artikel 8 Statuut, waaraan het Comité van Ministers vasthield in het geval van Rusland), 'onder gelijke omstandigheden' ophoudt partij te zijn bij het EVRM. Met name de Engelse versie van artikel 58, derde lid, leende zich voor verschillende interpretaties. Maar op 22 maart hakte het Hof die knoop door: het bepaalde dat de bepaling zo moet worden gelezen dat Rusland nog zes maanden – dus tot 16 september 2022 – gebonden is aan het EVRM.⁶² Dat laat overigens óók de mogelijkheid open dat Rusland gedurende dat half jaar zelf nog overgaat tot het indienen van statenklachten. Allicht heeft men in Moskou nu andere zaken aan het hoofd, maar op die manier zou er nog flink wat zand in de Straatsburgse raderen kunnen worden gegooid.

Hoe dan ook: tot vrijdag 16 september 2022 is Rusland onverkort partij bij het EVRM. Uiteraard is het denkbaar dat klachten pas veel later worden ingediend: na uitputting van de nationale rechtsmiddelen, plus de termijn van vier maanden van artikel 35, eerste lid, EVRM. Er kunnen ook klachten komen over voortdurende schendingen – bijvoorbeeld gedwongen verdwijningen – die een aanvang namen in de periode dat Rusland nog aan het EVRM gebonden was, en zich daarna voortzetten. Ervan uitgaande dat het Hof al die zaken inderdaad zal behandelen, betekent dit dat mogelijke schendingen nog weer (veel) later zullen worden vastgesteld. We zullen dan nog tot in lengte van jaren Russische arresten krijgen. De Russische rechter en de Russische juristen van de Griffie⁶³ zullen nog hard nodig zijn!

Dat brengt ons op de laatste vraag die op het moment van schrijven nog open staat: de positie van de Russische rechter in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Rechter Lobov is pas kort geleden, op 10 januari 2022, in functie getreden. Blijft hij lid van het Hof als 'zijn' Verdragspartij eenmaal is verdwenen?

Het zou me niet verrassen als er lidstaten van de Raad van Europa zijn die simpelweg niets meer met Rusland – en dus ook niets meer met een Russische rechter – te maken willen hebben.

62 Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Right; zie ook persbericht 099(2022), 'Plenary Court adopts a Resolution on the consequences of Russia's cessation of membership to the Council of Europe', 22 maart 2022. Instemend: K. Dzehtsiarou & L. Helfer, 'Russia and the European human rights system: Doing the right thing ... but for the right legal reason?', *EJIL: Talk!* 29 maart 2022.

63 Gezien het enorme aantal Russische zaken zijn er bij de Griffie relatief veel Russische juristen in dienst. Voor zover het gaat om tijdelijke aanstellingen, zou het besluit om die aanstellingen niet te verlengen dramatische gevolgen hebben voor de capaciteit van het Hof om Russische zaken af te handelen. Hetzelfde geldt m.m. voor de Russische juristen die vanuit Moskou waren gedetacheerd bij de Griffie.

Maar in een organisatie die tot doel heeft de rechtsstaat te bevorderen, is allicht bepalend wat het recht zegt. Dat is niet heel duidelijk. Enerzijds bepaalt artikel 20 EVRM dat het Hof bestaat uit ‘een aantal rechters dat gelijk is aan dat van de Hoge Verdragsluitende Partijen’. Als Rusland per 16 september 2022 ophoudt Verdragspartij te zijn, moet er dus ook één rechter gaan. Allicht zal dit dan maar de Russische rechter moeten zijn. Het alternatief – bijvoorbeeld de Poolse zetel in het Hof, mocht deze medio september nog altijd vacant zijn, niet vervullen – lijkt uitermate onredelijk.

Aan de andere kant staat het beginsel van de onafzetbaarheid van rechters. Dat beginsel is in de afgelopen jaren een belangrijk onderdeel gaan vormen in de jurisprudentie van het Hof inzake rechterlijke onafhankelijkheid.⁶⁴ En rechter Lobov is nu eenmaal verkozen voor een periode van negen jaar. Artikel 23, derde lid, bepaalt dat een rechter slechts van zijn functie kan worden ontheven indien de andere rechters besluiten dat hij niet langer aan de gestelde voorwaarden voldoet. En artikel 21 (‘Voorwaarden voor uitoefening van de functie’) heeft alleen betrekking op de individuele kenmerken en het gedrag van de rechters; het zwijgt, om voor de hand liggende redenen, over het scenario waarin een staat het stelsel van het Verdrag verlaat. Om de zaak nog verder te compliceren zegt artikel 26 lid 4 dat de rechter die gekozen is voor de betrokken Verdragspartij van rechtswege deel uitmaakt van de Kamer en de Grote Kamer. Oftewel: Rusland kan dan vertrokken zijn, maar zolang het Hof Russische zaken behandelt, heeft het land recht⁶⁵ op de aanwezigheid van de Russische rechter... En dat kan, zoals we hebben gezien, nog jaren duren – een stuk langer dan de zittingstermijn van rechter Lobov!

Wat te doen? In deze verwarrende context is het aan de rechters – niet aan de lidstaten van de Raad van Europa – om de juiste oplossing te vinden. Daarbij kan een precedent althans enig houvast bieden: de terugtrekking van Griekenland uit de Raad van Europa. Conform artikel 7 van het Statuut trad die terugtrekking in werking op 31 december 1970. Met het oog daarop nam het Hof in september 1970 een resolutie aan waarin werd vastgesteld dat het ambt waarvoor de Griekse rechter was verkozen, ‘cannot continue to operate’ na die datum.⁶⁶ Twee maanden later nam het Comité van Ministers op zijn beurt een resolutie aan over de gevolgen van de Griekse terugtrekking.⁶⁷ Het vermeed zich uit te spreken over de positie van de zittende rechter en beperkte zich tot de opmerking dat ‘er geen reden meer zal zijn om de Griekse regering te verzoeken om voordrachten voor de verkiezing van rechters bij het Europees Hof’. Op dat moment was er slechts één (!) zaak aanhangig bij het Hof, en in zijn arrest merkte het Hof op dat de Griekse rechter ‘die de hoorzittingen had bijgewoond, na 31 december 1970 niet meer aan de behandeling van de onderhavige zaak kon deelnemen, aangezien de terugtrekking van

64 Zie bv. EHRM 1 december 2020, 26374/18 (*Guðmundur Andri Ástráðsson tv. IJsland*), r.o. 239; en EHRM 15 maart 2022, 43572/18 (*Grzęda t. Polen*).

65 Een tegenwerping kan zijn dat Rusland na 16 september 2022 geen Verdragspartij meer is (en dus ook geen recht meer heeft op een nationale rechter in de zin van artikel 26, vierde lid, EVRM). Maar met die stelling valt de bodem weg onder alle klachten, die o.g.v. artikelen 33 en 34 EVRM immers alleen tegen Verdragspartijen kunnen worden ingediend. De bindende werking van de arresten van het Hof (artikel 46) geldt ook voor de Verdragspartijen ‘in de zaken waarbij zij partij zijn’. We zullen dus moeten werken met de enigszins schizofrene aanname dat Rusland ook na 16 september 2022 nog wél als ‘Verdragspartij’ moet worden beschouwd voor zover het de behandeling van zaken betreft.

66 Zie *Yearbook of the European Convention of Human Rights*, 1970, p. 42 – een bron die nu eens niet op internet te vinden is.

67 Resolution (70) 34 of the Committee of Ministers (27 nov. 1970). Deze resolutie is wél weer op internet te vinden: www.cvce.eu.

Griekenland uit de Raad van Europa op die datum van kracht werd'.⁶⁸ Pas nadat Griekenland opnieuw tot de Raad van Europa was toegetreden, in 1974, werd voor Griekenland een nieuwe rechter gekozen.

Het staat nog maar te bezien of het Hof dit precedent zal volgen.⁶⁹ De omstandigheden zijn sinds 1970 veranderd. Het beginsel van de onafzetbaarheid van rechters heeft aan belang gewonnen; de positie van het Hof (en van de rechters) is radicaal veranderd en hetzelfde geldt voor de hoeveelheid zaken die het te behandelen krijgt. Maar wat de beslissing ten aanzien van de Russische rechter ook zal zijn: voor 16 september 2022 zal een knoop moeten worden doorgehakt. Daarbij kan men alleen maar hopen dat de Raad van Europa erin zal slagen de gênante situatie te vermijden waarin de EU zich bevond toen, in de dagen na Brexit, de Britse AG Eleanor Sharpston de voortijdige beëindiging van haar mandaat aanvocht.⁷⁰

7 En straks? De Raad van Europa na Rusland

Zo zijn er allerhande zorgen en zorgjes, en allicht zullen er ook in de komende dagen en weken nog allerlei praktische problemen de kop opsteken. Maar dat alles valt natuurlijk in het niet vergeleken met de immense ellende die de Russische agressie over de bevolking van Oekraïne uitstort. Zowel voor hen, de directe slachtoffers, als voor de Europese samenwerking in haar geheel is de toekomst hoogst onvoorspelbaar.

In de eerste maand van de oorlog is de Raad van Europa er goed in geslaagd koers te houden. De verschillende organen reageerden uiterst snel, stemden de posities af en wisten doeltreffende maatregelen te nemen. De scharnieren knarsten een beetje toen, voor het eerst, de deur naar de uitgang werd geopend. Maar het overheersende beeld is dat de basiswaarden en daarmee de geloofwaardigheid van de Raad van Europa daadkrachtig zijn beschermd. Dat geldt ook voor het Hof, dat aankondigde gewoon door te gaan met de behandeling van Russische zaken. Dat past niet alleen bij de rechtsprekende taak van het Hof, maar het is ook een helder precedent – mocht er in de toekomst ooit nog een andere Verdragspartij bloot staan aan de verleiding om het EVRM op te zeggen.

Intussen begint, voorzichtig, het nadenken over de wat langere termijn. Moet de Raad van Europa een nieuwe *summit* organiseren om de strategie van de organisatie bij te stellen in het

68 EHRM 18 juni 1971, 26374/18 (*De Wilde, Ooms en Versyppe/België*), r.o. 11. We kunnen slechts gissen wat het Hof zou hebben gedaan als de zaak niet België maar Griekenland had betroffen.

69 Een allereerste aanwijzing was dat rechter Lobov vermeld stond als lid van de Kamer in twee arresten die na de Russische uitzetting werden gewezen: EHRM 22 maart 2022, 69997/11 (*Gvozdeva/Rusland*) en 19355/09 (*Filippov/Rusland*). Was dat een eenvoudige toepassing van artikel 23, tweede lid, EVRM (een rechter handelt na het einde van zijn termijn de zaken af die hij reeds in behandeling heeft)? Of konden we hieruit afleiden dat Lobov's positie niet was gewijzigd, ook al was Rusland niet langer lid van de Raad van Europa? Of kondigden de arresten alvast het standpunt van het Hof aan (dat pas later naar buiten zou komen), dat Rusland tot 16 september 2022 nog als partij bij het EVRM moet worden beschouwd (met als gevolg dat Lobov in elk geval tot die datum rechter is)? Zal rechter Lobov gedurende de tijd die hem nog rest alleen op Russische zaken zitten?

70 HvJ EU 16 juni 2021, C-686/20 P. (*Sharpston/Raad en Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten*). Daarover o.a. D. Halberstam, 'Could there be a Rule of Law Problem at the EU Court of Justice? – The Puzzling Plan to let U.K. Advocate General Sharpston Go After Brexit', *Verfassungsblog* 23 februari 2020; en L. Gradoni, 'Unpersuasive but Wise – How the CJEU (Almost) Made the Right Call in Sharpston', *Verfassungsblog* 24 juni 2021.

licht van de nieuwe omstandigheden?⁷¹ Een top heeft natuurlijk alleen zin als er zicht is op een duidelijke uitkomst, en daarvoor is te midden van alle turbulentie allicht enige tijd nodig. In de aanloop daarnaar mag het ook niet aan kritische zelfreflectie ontbreken. De Raad van Europa heeft immers traag gereageerd op de verslechterende situatie in Rusland. De alarmbel die in 1950 werd opgehangen heeft kennelijk niet hard genoeg geluid; er is in elk geval niet accuraat op gereageerd. Wat moet dat voor de toekomst betekenen? Is er geen *reset* nodig? Bestaat daarvoor een draagvlak?

En voor het zover is: zal de Raad van Europa het huidige momentum vasthouden en zich ook zo ferm opstellen tegenover andere lidstaten die het niet zo nauw nemen met de fundamentele waarden van de organisatie?⁷² Of dreigt, in tegendeel, dat de zorgen over bijvoorbeeld de ondermijning van de rechtsstaat in Polen worden weggewuifd omdat ernstiger problemen nu om aandacht vragen?⁷³

Dat laatste zou een grote vergissing zijn. Het was juist de Poolse rechter Tuleya, bekend om zijn verzet tegen de aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid in zijn land, die een even eenvoudige als rake vraag stelde:⁷⁴ als in Rusland de rechtspraak onafhankelijk was geweest, en de *rule of law* werd nageleefd – zouden we dan nu oorlog in Oekraïne hebben gehad?

71 A. Forde, 'Political Salvation of Europe's Human Rights System? The Case for a Fourth Council of Europe Summit', *ECHR Blog* 21 maart 2022. Op het moment van schrijven (eind maart 2022) lijkt de Secretaris-Generaal wel open te staan voor het idee.

72 E. Demir-Gürsel, 'The Council of Europe's Sharp Turn – Russia's Expulsion and its Possible Implications for Other Member States', *Verfassungsblog* 25 maart 2022.

73 J. Zielonka, 'Hoe cruciaal Polen nu ook is, zonder rechtsstaat geen EU', *NRC Handelsblad* 25 maart 2022.

74 M. Steinbeis, 'Two Plus Two Equals Four', *Verfassungsblog* 18 maart 2022.