

Lize Glas¹

1 INLEIDING

De tien oprichtende staten van de RvE bevestigen in de preambule van het Statuut van de RvE ('Statuut'; 'RvE') dat vrijheid van politieke overtuiging en de *rule of law* de grondslag vormen van elke 'waarachtige democratie'. Bovendien vereist het Statuut van de lidstaten dat zij de *rule of law* en de fundamentele rechten onderschrijven.² Het hoofddoel van de RvE is daarmee het bevorderen van respect voor de fundamentele rechten, democratie en de *rule of law*.³

De realiteit in de 47 lidstaten laat zien dat dit hoofddoel onveranderd relevant is, omdat het bij lange na niet is behaald. Van de 43 lidstaten in de Democracy Index 2020 zijn er enkel 13 (waaronder Nederland) een *full democracy*. De RvE kent meer *flawed democracies* (twintig), acht hybride regimes en zelfs twee autoritaire regimes (Azerbeidzjan en Rusland).⁴ Bovendien staat het hoofddoel van de organisatie in toenemende mate onder druk, want zij ervaart een 'period of relative backlash' waarin sommige lidstaten de standaarden uit de meer dan 220 RvE-verdragen in twijfel trekken en de instituten waaruit zij bestaat aanvallen.⁵ Zo heeft de vicevoorzitter van de Doema gezegd dat Rusland ultimatum van RvE-instellingen niet zal opvolgen⁶ en heeft het Poolse Constitutioneel Hof een Straatsburgse uitspraak aangemerkt als 'niet-bestaand'.⁷ Daarnaast is er een veelheid aan zorgwekkende ontwikkelingen in de lidstaten waar getracht wordt politieke controle uit te oefenen over rechters,

¹ Dr. L.R. Glas is universitair hoofddocent internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit.

² Art. 3 Statuut van de Raad van Europa.

³ Zoals bevestigd in de preambule van de Verklaring van Warschau van 17 mei 2005.

⁴ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020. In Sickness and in Health?*, The Economist Intelligence Unit Limited 2021, p. 10-15, www.eiu.com.

⁵ T. Jagland, *Ready for Future Challenges – Reinforcing the Council of Europe* (Report by the Secretary General for the Ministerial Session in Helsinki), Strasbourg: Raad van Europa 2019, p. 13, www.coe.int; Zie ook: W. Benedek, 'Are the Tools of the Council of Europe Sufficient to Protect Human Rights, Democracy and the Rule of Law from Backsliding?', *European Convention on Human Rights Law Review* 2020, afl. 1, p. 151.

⁶ 'Envoy warns ultimatums hurled by PACE, Council of Europe against Russia doomed to fail', *TASS* 28 april 2021, www.tass.com.

⁷ R. Lawson, "'Non-Existent'". The Polish Constitutional Tribunal in a state of denial of the ECtHR Xero Flor judgment', *Verfassungsblog* 1 juni 2021, verfassungsblog.de.

de media wordt gemuilkorfd, activisten om politieke overtuigingen worden vastgezet en civil society het werk onmogelijk wordt gemaakt.⁸

Deze realiteit maakt de vragen relevant welke instrumenten de RvE voorhanden heeft om lidstaten met onrechtsstatelijke neigingen weer in het gareel te krijgen van de *rule of law*, en of die instrumenten daar in de praktijk daadwerkelijk aan kunnen bijdragen of aan hebben bijgedragen.⁹ Teneinde deze vragen te beantwoorden, kan deze bijdrage zich richten op een veelheid aan RvE-procedures en personen zoals de mensenrechtencommissaris, de secretaris-generaal van de organisatie, verdragscomités en de Commissie van Venetië. In deze beknopte bijdrage kunnen zij echter niet allemaal aan bod komen. Daarom richt deze bijdrage zich op een viertal procedures.

Drie daarvan zijn EVRM-procedures (paragraaf 3): de individuele, pilot- en statenklachtprocedure.¹⁰ Deze procedures zijn gekozen omdat volgens het EHRM het gehele EVRM inspiratie put uit de *rule of law*.¹¹ Daarbij speelt de bescherming van de *rule of law* een belangrijke rol in zijn rechtspraak,¹² en zijn de *rule of law* en de mensenrechten van elkaar afhankelijk.¹³ Bovendien zijn de EVRM-procedures uniek binnen de RvE. De output daarvan is hoog, juridisch bindend en wordt in de staten waarschijnlijk beter in de gaten gehouden dan de output van andere procedures. Als er RvE-procedures zijn die kunnen bijdragen aan respect voor de *rule of law*, dan zijn dat naar verwachting de EVRM-procedures.

Daarnaast richt deze bijdrage zich op de nieuwe complementaire procedure van de RvE (paragraaf 4). Het ligt voor de hand om deze procedure te bestuderen, omdat zij ten doel heeft om een lidstaat (weer) in overeenstemming met de RvE-beginselen te laten functioneren, en één zo'n beginsel is de *rule of law*. Voordat ik op de afzonderlijke procedures inga, leg ik in de volgende paragraaf uit wat in deze bijdrage wordt verstaan onder de *rule of law* en of het concept van de weerbare rechtsstaat, dat ten grondslag ligt aan deze bundel, ook in de RvE een rol speelt.

⁸ Jagland 2019, p. 7, 14, 17 (noot 5); Zie ook: Aanbeveling 2188 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (11 oktober 2017), *The principles and guarantees applicable to advocates*.

⁹ Zie hierover ook: N. Muižnieks, 'The Council of Europe's Response to Recent Democratic Backsliding', in: P. Czech e.a. (red.), *European Yearbook on Human Rights*, Antwerpen: Intersentia 2019.

¹⁰ Ik laat de overige twee EVRM-procedures buiten beschouwing (de Protocol 16-adviesprocedure en de art. 46 EVRM-inbreukprocedure), omdat deze procedures nog nauwelijks zijn ingezet (op 6 juli 2021 heeft het EHRM twee adviezen aangenomen en één inbreuk-uitspraak gewezen).

¹¹ EHRM 8 juni 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071 (*Engel e.a./Nederland*), r.o. 69.

¹² G. Lautenbach, *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*, Oxford: OUP 2013, p. 211.

¹³ Commissie van Venetië, *Rule of Law Checklist*, Straatsburg: Council of Europe 2016, p. 31.

2 DE RULE OF LAW

De Commissie van Venetië heeft de *rule of law* checklist ontwikkeld om de staat van de *rule of law* in een land op objectieve, grondige en transparante wijze te kunnen beoordelen.¹⁴ De checklist bestaat uit een groot aantal benchmarks ter beoordeling van een vijftal aspecten van de *rule of law*: het legaliteitsbeginsel, rechtszekerheid, voorkomen van machtsmisbruik, gelijkheid voor de wet en non-discriminatie, en toegang tot het recht. De checklist is een van de weinige breed geaccepteerde conceptuele kaders voor de *rule of law* in Europa.¹⁵ Wanneer deze bijdrage de *rule of law* noemt, doelt zij op deze vijf aspecten en hun benchmarks.

Het concept van de weerbare rechtsstaat als zodanig lijkt geen grote rol te spelen in het discours van RvE. Tegelijkertijd is in het bijzonder het voorkomen van machtsmisbruik – een van de zojuist genoemde aspecten van de *rule of law* – van groot belang voor een weerbare rechtsstaat. Het EHRM heeft wel verwezen naar het idee van een ‘democracy capable of defending itself’, maar enkel specifiek in zaken over de neutraliteit/loyaliteit van ambtenaren in staten die in het recente verleden een totalitair regime kenden.¹⁶ Het EHRM lijkt die staten eerder toe te staan de grondrechten in te perken teneinde de democratie weerbaar te maken, terwijl in gevestigde democratieën democratische processen voldoende toegerust worden geacht om tegenkrachten te onderdrukken.¹⁷

3 DE EVRM-PROCEDURES

3.1 Individuele klachten

De individuele klachtprocedure¹⁸ is over het algemeen een succes, aangezien klagers een gemotiveerde uitspraak krijgen wanneer hun klacht steekhoudend is en omdat de Verdragsstaten de uitspraken door de bank genomen opvolgen.¹⁹ Dit succes wordt toegeschreven aan onder meer een ‘culture of

¹⁴ Commissie van Venetië 2016, p. 24 (noot 13).

¹⁵ S. Carrera, E. Guild & N. Hernanz, *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU*, Brussel: Europees Parlement 2013, p. 26.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: EHRM (GK) 26 september 1998, ECLI:CE:ECHR:1995: 0926JUD 001785191 (*Vogt/Duitsland*), r.o. 51, 59; EHRM (GK) 20 mei 1999, ECLI:CE:ECHR:1999: 0520JUD002539094 (*Rekoványi/Hongarije*), r.o. 41, 46; EHRM 27 juli 2004, ECLI:CE:ECHR: 2004:0727JUD005548000 (*Sidabras en Džiautas /Litouwen*), r.o. 54.

¹⁷ P. van Sasse van Ysselt, ‘Uitoefening van grondrechten als voorwaarde voor integratie in een democratische rechtsstaat’, *NTM NJCM-Bulletin* 2006, afl. 5, p. 662.

¹⁸ Zie art. 34 EVRM: Individuen, ngo’s en groepen die menen slachtoffer te zijn van een EVRM-schending kunnen een verzoekschrift indienen.

¹⁹ L.R. Glas, ‘De gezondheid van de Raad van Europa’, *NTM NJCM-Bulletin* 2020, afl. 1, p. 38 met verwijzingen.

compliance with human rights law in Europe', inbedding van het EVRM en de Straatsburgse rechtspraak in de juridische cultuur van de Verdragsstaten, en een redelijk goed werkend systeem van toezicht op de tenuitvoerlegging.²⁰ Het succes van de individuele klachtprocedure wordt echter deels ondergraven door de hoge zaaklast bij het EHRM waardoor het vaak jaren duurt voordat het EHRM uitspraak doet.²¹ Bovendien leggen staten uitspraken steeds vaker niet volledig of tijdig ten uitvoer, onder andere vanwege politieke redenen.²²

De vraag is of de redelijk succesvolle individuele klachtprocedure ook succesvol kan worden ingezet om onrechtsstatelijke lidstaten weer in het gareel te krijgen. Als gezegd is het EVRM deels gericht op bescherming van dit beginsel. Die gerichtheid blijkt ook uit het feit dat de Verdragsrechten individuen beogen te beschermen tegen een behandeling door de staat die in tegenspraak is met *rule of law*-aspecten.²³ Zo verbiedt artikel 14 EVRM discriminatie en beschermen artikelen 6²⁴ en 13 EVRM het recht op toegang tot de rechter. Dat het EHRM zich in individuele zaken buigt over problemen die voortkomen uit onrechtsstatelijke neigingen van een staat betekent echter nog niet dat zijn uitspraken bijdragen aan het herstel van de rechtsstaat. Daarvoor is nodig dat de uitspraken aandacht besteden aan de bron van de schending en dat zij leiden tot maatregelen die die bron aanpakken.

De bescherming van het individu staat echter centraal in de rechtspraak van het EHRM.²⁵ Straatsburg richt zich voornamelijk op de rechten van de individuele klager in de omstandigheden van de voorliggende zaak.²⁶ Daarom spreekt het EHRM zich traditioneel vrijwel niet uit over de vraag of wetgeving in abstracto in overeenstemming met het EVRM is en of de staat algemene maatregelen moet nemen om toekomstige schendingen te voorkomen.²⁷ In plaats daarvan gaat het EHRM na of de toepassing van wetgeving in een concreet geval EVRM-conform is en welk rechtsherstel het individu behoeft.²⁸ De

²⁰ B. Çali & A. Koch, 'Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe', *HRLR* 2014, afl. 2, p. 302-303 met verwijzingen.

²¹ Glas, *NTM NJCM-Bulletin* 2020, afl. 1, p. 38-42 (noot 19).

²² Glas, *NTM NJCM-Bulletin* 2020, afl. 1, p. 37-38 met verwijzingen (noot 19).

²³ Zie ook: J. Schukking, 'Protection of human rights and the Rule of Law in Europe: A shared responsibility', *NQHR* 2018, afl. 2, p. 4; Zie ook paragraaf 2 van deze bijdrage.

²⁴ EHRM 21 februari 1975, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170 (*Golder/Verenigd Koninkrijk*).

²⁵ J.H. Gerards & L.R. Glas, 'Access to Justice in the European Convention on Human Rights System', *NQHR* 2017, afl. 1, p. 18.

²⁶ J.H. Gerards, 'Judicial Deliberations in the European Court of Human Rights', in: N. Huls, M. Adams, & J. Bomhof (red.), *The Legitimacy of Highest Court's Rulings*, The Hague: T.M.C. Asser Press 2009, p. 9, openaccess.leidenuni.nl.

²⁷ L.R. Glas, 'Artikel 46 EVRM', in: J. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM* (Deel II), Den Haag: Sdu 2020, par. C.1.2.4.

²⁸ Gerards 2009, p. 9 (noot 26).

gerichtheid op het individu komt deels voort uit het ontbreken van een *actio popularis* en de onmogelijkheid om bij het Hof te klagen in andermans naam.²⁹

Tegelijkertijd zijn uitspraken en hun tenuitvoerlegging niet altijd beperkt tot het individuele geval, waardoor hun potentie om rechtstatelijke problemen bij de bron aan te pakken toeneemt. Het is namelijk ook de missie van het EHRM om beslissingen te nemen met inachtneming van het algemeen belang om op die manier het grondrechtenbeschermingsniveau in Europa te verhogen.³⁰ Het EHRM heeft dus niet enkel het belang van het individu in het vizier, maar ook – en in toenemende mate –³¹ het algemeen belang. Daarnaast geeft het Hof in uitzonderlijke gevallen aan welke algemene maatregelen de staat zou moeten treffen om toekomstige schendingen te voorkomen.³² Verder is een redelijk algemene uitspraak soms nodig om een individuele klacht te beslechten. In een Poolse zaak van een enkel bedrijf moest het EHRM bijvoorbeeld in abstracto beoordelen of het Poolse Constitutionele Hof een ‘bij wet ingesteld gerecht’ is in de zin van art. 6 EVRM.³³ Daarbij geldt dat, zelfs wanneer een uitspraak voornamelijk is gericht op het individu, de betreffende staat alsnog algemene maatregelen kan treffen tijdens de tenuitvoerlegging van een uitspraak. De staten zijn zelfs verplicht maatregelen te treffen die toekomstige schendingen voorkomen,³⁴ alhoewel het EHRM hen hier zelden op wijst.³⁵ In de praktijk vraagt het Tenuitvoerleggingsdepartement³⁶ staten om ook algemene maatregelen te treffen, zelfs al is de uitspraak gericht op het individu.³⁷ Hoe vaak dit daadwerkelijk gebeurt is onbekend en vereist nader onderzoek.

Kort samengevat is de Straatsburgse rechtspraak inhoudelijk relevant voor de bescherming van de *rule of law*. Echter, de redelijk succesvolle individuele klachtprocedure richt zich over het algemeen voornamelijk op de bescherming van het individu. Wanneer dit in een bepaalde uitspraak opgaat, is haar potentieel om bij te dragen aan terugkeer naar de *rule of law* beperkt, aangezien dit waarschijnlijk maatregelen vereist die verder gaan dan bescherming

²⁹ Gerards 2009, p. 9 (noot 26).

³⁰ EHRM 9 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1009DEC003391712 (*Djokaba Lambi Longa/Nederland*), r.o. 58.

³¹ O.M. Arnardóttir, ‘The “procedural turn” under the European Convention on Human Rights and presumptions of Convention compliance’, *ICON* 2017, afl. 1, p. 32; B. van der Sloot, ‘The Quality of Law: How the European Court of Human Rights gradually became a European Constitutional Court for privacy cases’, *Jipitec* 2020, afl. 2.

³² Glas 2020, par. C.3. (noot 27).

³³ EHRM 7 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718 (*XERO FLOR w POLSCE sp. z o. o./Polen*), *EHRC Updates*, m.nt. J.J.J. Sillen, www.ehrc-updates.nl.

³⁴ EHRM (GK) 7 februari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0207JUD001657408 (*Fabris/Frankrijk*), r.o. 75.

³⁵ Glas 2020, par. C.1.2.3 (noot 27).

³⁶ Het Tenuitvoerleggingsdepartement staat het Comité van Ministers bij in zijn taak om toezicht uit te oefenen op de ten uitvoerlegging van de Straatsburgse uitspraken.

³⁷ L.R. Glas, *The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Court of Human Rights’ System* (diss. Nijmegen), Antwerpen: Intersentia 2016, p. 379.

van het individu.³⁸ Zojuist is echter ook uiteengezet dat de uitspraak en/of de tenuitvoerlegging wel degelijk verder kan gaan dan bescherming van het individu en dus in sommige gevallen kan bijdragen aan het adresseren van de bron van een rechtsstatelijk probleem.

Overigens is het de vraag of, indien het EHRM zich meer zou toeleggen op die bron, dit staten met onrechtsstatelijke neigingen weer op het rechte pad zou brengen. Ook nu bestaan er ‘pockets of resistance’, in het bijzonder naar aanleiding van politiek gevoelig zaken,³⁹ en juist een staat aanspreken op onrechtsstatelijkheid ligt waarschijnlijk politiek gevoelig. Bovendien leken staten zich in de jaren negentig bij Straatsburgse uitspraken neer te leggen aangezien het EHRM zich voornamelijk over relatief geringe en onopzettelijke schendingen boog. Dergelijke schendingen doen zich voor in staten die hun rechtsstaat vrij goed op orde hebben.⁴⁰ Daarentegen stond het EHRM redelijk machteloos tegenover systematische mensenrechtenschendingen in die periode.⁴¹ Ook meer recente publicaties bevestigen dat respect voor de *rule of law* vooral een voorwaarde lijkt te zijn voor het goed functioneren van het EVRM-systeem en daarmee van de drie procedures die in deze bijdrage worden besproken. Daarmee is de mate waarin het EHRM kan bijdragen aan de *rule of law* beperkt. Illustratief is de reactie van het Poolse Constitutionele Hof op de eerder aangehaalde uitspraak: het merkte de uitspraak aan als ‘niet-bestaand’.⁴² Daar komt nog bij dat alle drie de EVRM-procedures vaak zo lang duren dat rechtstatelijke problemen waarschijnlijk moeilijk te keren zijn tegen de tijd dat het EHRM er uitspraak over doet.⁴³

3.2 De pilotprocedure

De pilotprocedure richt zich, anders dan de individuele klachtprocedure, juist op het aanpakken van structurele problemen in de Verdragsstaten en de hoge werklast voor het Hof dat daarvan het gevolg kan zijn.⁴⁴ Wanneer dergelijke

³⁸ Zie ook: H. Keller, ‘The Reception of the ECHR in National Legal Systems’, in: H. Keller & A. Stone Sweet (red.), *A Europe of rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford: OUP 2009, p. 14.

³⁹ Resolutie 2178 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (29 juni 2017), *The implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, par. 7.

⁴⁰ L.R. Helfer & A.M. Slaughter, ‘Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication’, *Yale Law Journal* 1997/107, p. 329 met verwijzingen naar verschillende auteurs.

⁴¹ M.T. Kamminga, ‘Is the European Court of Human Rights Sufficiently Equipped to Cope with Gross and Systemic Violations?’, *NQHR* 1994, afl. 2, p. 153; Helfer & Slaughter, *Yale Law Journal* 1997/107, p. 330 (noot 40).

⁴² Lawson 2021 (noot 7).

⁴³ Benedek 2020, p. 157 (noot 5); A. Bodnar & P. Filipek, ‘Time is of the Essence. The European approach towards the rule of law in Poland should not only focus on budgetary discussions’, *Verfassungsblog* 20 november 2020, verfassungsblog.de.

⁴⁴ EHRM 23 november 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1123JUD006004108 (*Greens en M.T./Verenigd Koninkrijk*), r.o. 107-108.

problemen zich voordoen, kan het EHRM een pilotuitspraak doen. In zo'n uitspraak benoemt het de aard van het structurele probleem en schrijft het voor welke algemene (preventieve) maatregelen de betreffende staat moet nemen om dat probleem op te lossen.⁴⁵ Daarnaast kan het EHRM de behandeling van vergelijkbare klachten opschorten totdat het structurele probleem is opgelost.⁴⁶ Vervolgens kijkt, anders dan in de andere procedures, niet alleen het Comité van Ministers ('CvM'), maar ook het EHRM mee met de tenuitvoerlegging.⁴⁷

De structurele problemen die het EHRM in de tot nu 29 pilotuitspraken heeft geïdentificeerd, hebben deels betrekking op *rule of law*-problematiek. Negen gingen over de excessieve duur van juridische procedures⁴⁸ en vier over de niet-tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen.⁴⁹ Van die negen uitspraken zijn er zeven naar tevredenheid⁵⁰ van het CvM ten uitvoer gelegd.⁵¹ Naar aanleiding van de achtste uitspraak heeft de betreffende staat een aantal stappen in de juiste richting gezet,⁵² maar de negende zaak heeft nauwelijks tot verandering geleid.⁵³ Het tenuitvoerleggingsprobleem lijkt hardnekkiger: het CvM oefent nog toezicht uit op de drie van de vier uitspraken,⁵⁴ maar voor twee van die uitspraken geldt dat de betreffende lidstaat in kwestie wel al

⁴⁵ Regel 61 lid 3 van het procesreglement van het EHRM.

⁴⁶ Regel 61 lid 6 van het procesreglement van het EHRM.

⁴⁷ L.R. Glas, 'The Functioning of the Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights in Practice', *NQHR* 2016, afl. 1, p. 59-65.

⁴⁸ EHRM, 'Pilot Judgments', mei 2020, echr.coe.int, p. 7-12. Dit is een *rule of law*-probleem, zie: Commissie van Venetië 2016, p. 27 (noot 13).

⁴⁹ EHRM, 'Pilot Judgments', mei 2020, echr.coe.int, p. 5-7. Dit is een *rule of law*-probleem, zie: Commissie van Venetië 2016, p. 26 (noot 13).

⁵⁰ Het CvM sluit zijn toezicht af middels een eindresolutie indien billijke genoegdoening is betaald (art. 41 EVRM), de schending is beëindigd, de consequenties ongedaan zijn gemaakt en toekomstige schendingen worden voorkomen, zie bijvoorbeeld: Eindresolutie CM/ResDH(2018)467 van het CvM (6 december 2018).

⁵¹ EHRM 9 februari 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0209JUD000253102 (*Athanasiou e.a./Griekenland*); EHRM 2 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0902JUD004634406 (*Rumpff/Duitsland*); EHRM 10 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0510JUD004805906 (*Dimitrov en Hamanov/Bulgarije*); EHRM 10 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0510JUD003734605 (*Finger/Bulgarije*); EHRM 20 maart 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0320JUD002424007 (*Ummuhan Kaplan/Turkije*); EHRM 3 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0403JUD005444710 (*Michelioudakis/Griekenland*); EHRM 30 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1030JUD004015009 (*Glykantzi/Griekenland*).

⁵² EHRM 7 juli 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0707JUD007228710 (*Rutkowski e.a./Polen*); zie de HUDOC EXEC-website.

⁵³ EHRM 16 juli 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0716JUD004832212 (*Gazso/Hongarije*); i.e. de informatie omtrent deze uitspraak op de HUDOC EXEC-website.

⁵⁴ Het CvM heeft zijn toezicht afgesloten op EHRM 15 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0115JUD003350904 (*Burdov/Rusland nr. 2*), maar niet volledig, want het toezicht gaat deels voort onder EHRM 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD002992005 (*Gerasimov e.a./Rusland*).

enkele maatregelen heeft getroffen.⁵⁵ De zojuist besproken cijfers bevestigen dat het succes van de pilotprocedure gemengd is: uit onderzoek naar 28 pilotuitspraken bleek dat veertig procent heeft geleid tot een oplossing van het structurele probleem.⁵⁶

Omdat de pilotprocedure zich richt op een structureel probleem en gezien de thematiek die het EHRM in de pilotuitspraken aan de kaak stelt, kan de procedure eraan bijdragen dat een staat bepaalde *rule of law*-beginselen weer respecteert. Bovendien is dit daadwerkelijk gebeurd. Overigens kan de pilotprocedure waarschijnlijk wel vooral bijdragen aan respect voor de *rule of law* wanneer de betrokken staat bereid is mee te werken. Voordat het EHRM de procedure toepast stelt het zichzelf namelijk de vraag of het op medewerking van de aangesproken staat kan rekenen.⁵⁷ Blijkbaar bepaalt medewerking dus tot op zekere hoogte of de procedure wordt ingezet. Ondanks dat de pilotprocedure heeft bijgedragen aan respect voor de *rule of law* is de procedure dus geen wondermiddel dat kan worden toegediend aan staten die geenszins van plan zijn om de *rule of law* te verbeteren.

3.3 Statenklachten

Naast individuen kunnen de Verdragsstaten een EVRM-schending door een andere Verdragsstaat aanklaarten bij het EHRM.⁵⁸ In theorie staat de statenklacht los van de belangen van de staat die de klacht brengt, want hij hoeft noch zelf slachtoffer te zijn, noch verbonden te zijn met de vermeende slachtoffers.⁵⁹ Anders dan een individuele klacht hoeft een statenklacht geen betrekking te hebben op een concrete casus: de klacht kan in abstracto gaan over wetgeving of beleid en er hoeft zelfs nog geen slachtoffer in beeld te zijn.⁶⁰ Daarom lijkt de statenklacht geschikt om *rule of law*-problemen te adresseren, mogelijk zelfs voordat de rechten van een individu zijn geschonden. In de praktijk is dat potentieel echter beperkt om twee redenen.

⁵⁵ EHRM 28 juli 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0728JUD000047607 (*Olaru e.a./Moldavië*); EHRM 1 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD002992005 (*Gerasimov e.a./Rusland*); Tenuitvoering van EHRM 15 oktober 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1015JUD004045004 (*Ivanov/Oekraïne*) is nauwelijks opgeschoten, zie de HUDOC-EXEC-website.

⁵⁶ L.R. Glas, 'The Execution Process of Pilot Judgments before the Committee of Ministers', *Human Rights & International Legal Discourse* 2019, afl. 2, p. 81. Deze cijfers zijn echter niet het hele verhaal, zie p. 81-82 van hetzelfde artikel.

⁵⁷ Glas 2016, p. 478 (noot 37); E. Kindt, *The pilot judgment procedure at the European Court of Human Rights: an evaluation in the light of procedural efficiency and access to justice* (diss. Gent), Gent: Ghent University. Faculty of Law and Criminology 2018, p. 58.

⁵⁸ Art. 33 EVRM.

⁵⁹ S. Leckie, 'The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?', *HRQ* 1988, afl. 2, p. 273, 298.

⁶⁰ W.A. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford: OUP 2015, p. 727.

Ten eerste zijn de staten zeer terughoudend met het indienen van statenklachten (28 in totaal waarvan er vijf in een uitspraak hebben geresulteerd).⁶¹ Staten zijn onder andere terughoudend omdat zij hun relatie met een andere staat niet op het spel willen zetten en daarom de voorkeur geven aan besloten onderhandelingen.⁶² Daarbij duurt het jaren of zelfs meer dan een decennium voordat het Hof uitspraak doet,⁶³ want de stukken zijn zeer omvangrijk, de feiten zijn lastig vast te stellen en de juridische kwesties zijn complex.⁶⁴ De hervormingen van het EVRM-systeem in 1998 hebben de terughoudendheid onder staten mogelijk versterkt. Die hervormingen hielden onder meer in dat voortaan alle staten het individuele klachtrecht moeten accepteren. Hierdoor nam de noodzaak van het brengen van statenklachten tegen staten die dit recht eerder niet hadden geaccepteerd waarschijnlijk af: statenklachten zijn niet langer de enige manier om een Straatsburgse klacht tegen deze staten in te dienen.⁶⁵ Bovendien gingen alle klachten eerst naar de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens ('ECRM'), terwijl het EHRM nu alle klachten behandelt. De statenklachtprocedure is daarmee juridischer en zwaarder geworden en dit zou staten kunnen afschrikken.⁶⁶

Ten tweede brengen de staten niet primair klachten vanwege afbrokkeling van de *rule of law* in een andere Verdragsstaat – drie uitzonderingen daargelaten waarover hieronder meer –, maar primair om een eigen politiek doel en/of om hun eigen burgers of etnische groep te beschermen.⁶⁷ De meeste interstate-lijke klachten komen dan ook voort uit een crisissituatie of conflict tussen twee staten.⁶⁸ Nederland heeft bijvoorbeeld een klacht ingediend tegen Rusland vanwege de MH17-ramp, en Oekraïne heeft zes klachten tegen Rusland ingediend.⁶⁹ Staten zien de klachtprocedure dus vooral als een van de vele middelen om een conflict uit te vechten, en niet zozeer als een middel om een andere staat aan te spreken wanneer zijn rechtsstatelijkheid afbrokkelt. Het doel dat de staat voor ogen heeft laat overigens onverlet dat de klacht (ook) over

⁶¹ Lijst beschikbaar op echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf. De andere klachten zijn nog aanhangig of hebben 'alleen' in een ECRM-rapport geresulteerd.

⁶² Leckie, *HRQ* 1988, afl. 2, p. 252 (noot 59); D.J. Harris e.a., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP 2018 (4^e ed.), p. 122.

⁶³ Leckie, *HRQ* 1988, afl. 2, p. 296 (noot 59); Harris e.a. 2018, p. 122 (noot 62); Commissie Meijers, 'CM1909 Opinion of the Meijers Committee on interstate procedures and the rule of law', bijlage bij Decision CM/Del/Dec(2020)1366/1.7-app of the Committee of Ministers (5 februari 2020), *Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*.

⁶⁴ EHRM, 'Proposals for a more efficient processing of inter-State cases', Straatsburg: Raad van Europa 2019, par. 25.

⁶⁵ Kamminga, *NQHR* 1994, afl. 2, p. 163 (noot 41).

⁶⁶ Kamminga, *NQHR* 1994, afl. 2, p. 163 (noot 41).

⁶⁷ Leckie, *HRQ* 1988, afl. 2, p. 297 (noot 59); Schabas 2015, p. 725 (noot 60).

⁶⁸ L.A. Scilianos, 'The European Court of Human Rights marks 60 years of work for peace, democracy, and tolerance', speech beschikbaar op www.echr.coe.int.

⁶⁹ Lijst beschikbaar op echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf.

gebrekkig respect voor de *rule of law* kan gaan. In twee van de vijf uitspraken heeft het EHRM onder andere schendingen vastgesteld die problematisch waren vanuit het oogpunt van de *rule of law*, voornamelijk omdat er geen rechtsmiddel beschikbaar was.⁷⁰ Voor één zo'n schending is nu een oplossing gevonden.⁷¹

Zoals gezegd hebben groepen van staten driemaal een klacht ingediend zonder daar een belang anders dan mensenrechtenbescherming bij te hebben. In 1967 en 1970 zijn er twee zaken tegen Griekenland ingediend en in 1982 een zaak tegen Turkije vanwege de grootschalige mensenrechtenschendingen die de militaire regimes pleegden. De eerste Griekse zaak leidde tot een rapport van de ECRM waarin zij allerlei Verdragsschendingen vaststelde, waaronder schendingen die duiden op een gebrek aan respect voor de *rule of law*⁷² aangezien de noodtoestand niet Verdragsconform was,⁷³ men geen toegang had tot de rechter voor een beslissing over de rechtmatigheid van detentie⁷⁴ en rechters niet onafhankelijk waren.⁷⁵ Alhoewel de klacht er waarschijnlijk aan heeft bijgedragen dat Griekenland zijn RvE-lidmaatschap opgaf, is aannemelijk dat de procedure meer goed dan kwaad heeft gedaan, omdat het openbare en diepgaande onderzoek naar de situatie de terugkeer naar de democratie heeft versneld.⁷⁶ Dit succes zegt echter niet veel over wat het Verdragsstelsel ook in andere zaken zou kunnen bereiken, want de omstandigheden rondom deze klacht waren uniek: de Parlementaire Assemblee van de RvE ('PACE') oefende grote druk uit op Griekenland en Griekenland had zijn lidmaatschap opgezegd.⁷⁷ De ECRM sloot de andere zaak tegen Griekenland op verzoek van de partijen voordat zij een definitief rapport had uitgebracht.⁷⁸ De procedure tegen Turkije eindigde in een minnelijke schikking die inhoudelijk gezien weinig bijdroeg aan de mensenrechtenbescherming.⁷⁹

⁷⁰ In EHRM 10 mei 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002578194 (*Cyprus/Turkije*) constateerde het EHRM een schending van art. 6 EVRM vanwege 'legislative practice of authorising the trial of civilians by military courts' en schendingen van art. 13 EVRM. In EHRM 3 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0703JUD001325507 (*Georgië/Rusland I*) constateerde het EHRM een schending van art. 13 EVRM. Dit zijn *rule of law*-problemen, zie: Commissie van Venetië 2016, p. 20, 22, 25 (noot 13).

⁷¹ Het art. 6 EVRM probleem in *Cyprus/Turkije*, zie de informatie op HUDOC-EXEC.

⁷² ECRM 5 november 1969, ECLI:CE:ECHR:1969:1105REP000332167 (*Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland/Griekenland*), r.o. 165, 285, 325-326 en 402. Het ging om schendingen van art. 5 lid 4, 6, 13 en 15 EVRM.

⁷³ Commissie van Venetië 2016, p. 22-23 (noot 13).

⁷⁴ Commissie van Venetië 2016, p. 42 (noot 13).

⁷⁵ Zie de informatie in noot 70.

⁷⁶ Leckie, *HRQ* 1988, afl. 2, p. 292 (noot 59).

⁷⁷ Kamminga, *NQHR* 1994, afl. 2, p. 158 (noot 41).

⁷⁸ ECRM 4 oktober 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1004REP000444870 (*Denemarken, Noorwegen en Zweden/Griekenland*).

⁷⁹ ECHR 7 december 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:1207REP000994082 (*Frankrijk, Noorwegen, Denemarken, Zweden en Nederland/Turkije*); Leckie, *HRQ* 1988, afl. 2, p. 293 (noot 59); Kamminga, *NQHR* 1994, afl. 2, p. 159 (noot 41).

Alhoewel het aantal statenklachten verwaarloosbaar is ten opzichte van het aantal individuele klachten, kunnen statenklachten in theorie wel nuttig zijn om *rule of law*-problemen aan te kaarten, omdat zij over beleid en wetgeving als zodanig kunnen gaan. Bovendien kan een statenklacht, ook wanneer zij primair is ingediend in het eigenbelang van de indienende staat, deels betrekking hebben op *rule of law*-problemen. De vraag is echter of zo'n klacht kan bijdragen aan een verbetering van de *rule of law* in de praktijk, aangezien het waarschijnlijk is dat er een breder conflict bestaat tussen de twee staten en het dus twijfelachtig is dat een staat naar aanleiding van een EHRM-uitspraak waarin hij het aflegt tegen zijn opponent wijzigingen wil doorvoeren. Klachten die niet primair zijn ingediend om het eigenbelang van de betrokken staat te dienen zijn nog zeldzamer, dateren van voor de hervormingen uit 1998 en hadden betrekking op staten waar militairen aan de macht waren gekomen. Deze klachten gingen allen deels over *rule of law*-problematiek. Het is geheel de vraag of de Verdragsstaten nog dergelijke klachten willen indienen na de hervormingen, of ze dat zouden doen nog voordat de situatie zo ernstig is als die in Griekenland en Turkije destijds was, en of het EHRM uitspraak kan doen voor de situatie ernstig verslechtert, gezien de duur van de procedure. Weinig hoopgevend is het feit dat er nog geen statenklacht is ingediend naar aanleiding van recente gevallen van *rule of law backsliding*. Het potentieel van de statenklacht om bij te dragen aan terugkeer naar de *rule of law* is, gezien deze beperkingen, niet al te groot.

4 DE COMPLEMENTAIRE PROCEDURE

Op 5 februari 2020 nam het CvM de complementaire procedure aan. Deze procedure heeft als doel een lidstaat door middel van dialoog en samenwerking te bewegen om zich aan het Statuut te houden: sancties worden daarom zo veel mogelijk vermeden.⁸⁰ De procedure is complementair aan bestaande regels en vereist niet dat het Statuut wordt geamendeerd.⁸¹ Het CvM, de PACE of de secretarisgeneraal van de RvE kan de procedure initiëren indien een lidstaat de fundamentele beginselen in de preambule of in artikel 3 van het

⁸⁰ Commissie Meijers, 'CM1909 Opinion of the Meijers Committee on interstate procedures and the rule of law', bijlage bij Decision CM/Del/Dec(2020)1366/1.7-app of the Committee of Ministers (5 februari 2020), *Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary*, p. 1; Zie ook: Resolutie 2319 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (29 januari 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*, par. 4.1.

⁸¹ Commissie Meijers, 'CM1909 Opinion of the Meijers Committee on interstate procedures and the rule of law', bijlage bij Decision CM/Del/Dec(2020)1366/1.7-app of the Committee of Ministers (5 februari 2020), *Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary*, p. 1.

Statuut ernstig schendt.⁸² Eén zo'n beginsel is de *rule of law*.⁸³ Na lancering komen de CvM-voorzitter, de PACE-president en de secretarisgeneraal bijeen en bezoekt een *joint high-level mission* de lidstaat in kwestie. Op basis van de informatie die deze missie presenteert, beslist het CvM, in overleg met de andere twee organen, of stap twee wordt gezet. Stap twee bestaat eruit dat de secretarisgeneraal een *roadmap* met concrete actiepunten en deadlines opstelt. Eerst neemt de PACE de *roadmap* aan, vervolgens keurt het CvM dit document goed, en daarna is het aan de betrokken staat om de *roadmap* te implementeren. Wanneer de staat zich in de juiste richting beweegt kan het CvM de procedure opschorten of beëindigen.⁸⁴ Bij de laatste stap komen sancties in zicht. Op grond van artikel 8 van het Statuut kan het CvM de vertegenwoordigingsrechten van een staat opschorten en als ultieme sanctie het lidmaatschap opzeggen. Deze mogelijkheid heeft het CvM overigens nog nooit gebruikt.

Het is moeilijk om in te schatten in hoeverre deze procedure staten daadwerkelijk kan bewegen de *rule of law* weer te omarmen, deels omdat de procedure nog niet in stelling is gebracht. Wel is het goed voorstelbaar dat de RvE nu beter is geëquipeerd om ernstige schendingen van het Statuut te adresseren dan voorheen. De procedure bundelt de krachten van drie instellingen waardoor zij met één stem spreken, en richt zich op dialoog in plaats van op een harde confrontatie.⁸⁵ Eerder trokken de PACE en het CvM niet samen op, wat erin resulteerde dat de PACE eenzijdig sancties oplegde door bijvoorbeeld vertegenwoordigingsrechten te ontnemen, en het CvM geen dergelijke actie ondernam.⁸⁶ De laatste keer dat de PACE zo'n sanctie aan Rusland oplegde, leidde dit tot een zeer ernstig conflict dat grote gevolgen had voor de gehele organisatie, zonder dat Rusland ook maar iets toegaf.⁸⁷

⁸² Commissie Meijers, 'CM1909 Opinion of the Meijers Committee on interstate procedures and the rule of law', bijlage bij Decision CM/Del/Dec(2020)1366/1.7-app of the Committee of Ministers (5 februari 2020), *Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary*, p. 2.

⁸³ F. Schwabe, mondelinge bijdrage aan het debat voor Resolution 2319 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (29 januari 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*.

⁸⁴ Commissie Meijers, 'CM1909 Opinion of the Meijers Committee on interstate procedures and the rule of law', bijlage bij Decision CM/Del/Dec(2020)1366/1.7-app of the Committee of Ministers (5 februari 2020), *Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary*, p. 2-3.

⁸⁵ M. Breuer, 'The Struggle of Strasbourg', *Verfassungsblog* 3 februari 2020, verfassungsblog.de.

⁸⁶ A. Drzemczewski, 'The Absence of Russian Parliamentarians in PACE: A Clarification', in: K. Lemmens, S. Parmentier & L. Reyntjens (red.), *Human Rights with a Human Touch*, Antwerpen: Intersentia 2019, p. 432; Glas, *NTM NJCM-Bulletin* 2020, afl. 1, p. 29 (noot 19).

⁸⁷ R. Gale, 'Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation (Doc. 14922)', bijlage bij Resolutie 2292 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (26 juni 2019), par. 71.

De kans dat de procedure inderdaad wordt geïnitieerd is vergroot doordat niet enkel het orgaan dat gewoonlijk de scepter zwaait in de RvE (het CvM), maar ook de PACE en de secretarisgeneraal de procedure kunnen initiëren. De keuze om dialoog en niet sancties centraal te stellen is waarschijnlijk ingegeven door het feit dat opzegging van het lidmaatschap ertoe leidt dat de procedure zijn doel voorbij schiet, aangezien de staat dan niet meer gehouden is aan het Statuut – iets wat de organisatie bijna tot elke prijs lijkt te willen voorkomen.⁸⁸ Het Comité van Ministers en de PACE moeten met een tweederdemeerderheid beslissingen nemen, en voor de laatste zijn er bovendien nog andere procedurele obstakels opgeworpen.⁸⁹ Hierdoor is de drempel om de procedure te initiëren en stappen te zetten wel redelijk hoog.

Ondanks dat de RvE nu beter is geëquipeerd dan voorheen, valt te betwijfelen of de procedure, wanneer zij in de praktijk in stelling wordt gebracht, tot enig resultaat zal leiden. Dit vanwege de frequente institutionele rivaliteit tussen de PACE en het CvM. Tekenend in dit opzicht is dat de teksten waarin beide organen de procedure aannemen redelijk vergaand inhoudelijk verschillen, en dat zij beiden een andere naam hanteren: het CvM gebruikt de term ‘complementary procedure’ en de PACE de term ‘joint complementary procedure’.⁹⁰

Een andere vraag is onder welke omstandigheden de procedure gebruikt kan en zal worden. De procedure kan niet zomaar worden ingezet, want er moet sprake zijn van een ernstige schending van het Statuut, en de procedure is ‘of an exceptional nature’.⁹¹ Zoals aangegeven in paragraaf 1 kent de RvE in zijn midden twee autoritaire regimes (Azerbeidzjan en Rusland), wat het aannemelijk maakt dat zij de fundamentele beginselen in het Statuut ernstig schenden. Tegelijkertijd is het niet aannemelijk dat de procedure voor het eerst tegen Rusland zal worden gebruikt, omdat dit politiek zeer gevoelig zou liggen.⁹² Het gegeven dat in de EU de artikel 7 VEU-procedure⁹³ is gestart tegen Polen en Hongarije kan aanleiding zijn om te overwegen om de complementaire procedure tegen deze twee staten te starten. Hoe dan ook is het aannemelijker dat de PACE de procedure initieert dan dat het CvM dit zou doen, omdat de PACE in het verleden ook stappen heeft gezet tegen staten die

⁸⁸ Glas, *NTM NJCM-Bulletin* 2020, afl. 1, p. 43 (noot 19).

⁸⁹ Zie: Resolutie 2319 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (29 januari 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*, par. 5.

⁹⁰ Zie uitgebreider en met verwijzingen: L.R. Glas, ‘They did it again: Russia’s continued presence in the PACE’, *Strasbourg Observers* 23 februari 2021, strasbourgobservers.com.

⁹¹ Commissie Meijers, ‘CM1909 Opinion of the Meijers Committee on interstate procedures and the rule of law’, bijlage bij Decision CM/Del/Dec(2020)1366/1.7-app of the Committee of Ministers (5 februari 2020), *Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary*, p. 1.

⁹² Zie uitgebreider: Glas 2021 (noot 90).

⁹³ Zie hierover de bijdrage van Strik in deze bundel.

Statuut ernstig schonden, terwijl het CvM toen – althans publiekelijk – stil leek te zitten.⁹⁴

5 SLOT

In paragraaf 1 is de vraag opgeworpen welke instrumenten de RvE kan inzetten om de lidstaten ertoe te bewegen om de *rule of law* te respecteren. Ook is de vraag gesteld of de besproken procedures daar in de praktijk daadwerkelijk aan kunnen bijdragen. Teneinde deze vragen te beantwoorden heeft deze bijdrage vier procedures onder de loep genomen, wat een kleine selectie is van alle beschikbare RvE-mechanismes.

Gezien de inhoud van het EVRM en de klachten die zijn ingediend onder de drie besproken procedures, kunnen deze procedures inhoudelijk gebruikt worden om staten aan te spreken op *rule of law*-problemen. Bovendien zijn de individuele klachtprocedure en de pilotprocedure redelijk succesvolle procedures wanneer wordt gekeken naar de tenuitvoerlegging daarvan. Het voordeel van de pilot- en de statenklachtprocedure boven de individuele klachtprocedure is dat zij gericht (kunnen) zijn op het oplossen van structurele, achterliggende problemen, nog voordat er veel individuele klachten daarover bij het EHRM liggen. Het potentieel van de procedures wordt echter beperkt doordat zij vooral succesvol kunnen zijn wanneer de aangesproken staat enigszins geneigd is om naar het EHRM te luisteren: de individuele klachtprocedure is juist succesvol wanneer een staat de *rule of law*-beginselen in de kern respecteert, en een overweging van het EHRM voor het inzetten van de pilotprocedure is gelegen in de verwachte medewerking van de staat. Wanneer een statenklacht het product is van een conflict tussen twee staten is de kans op medewerking waarschijnlijk klein. Tenuitvoerlegging is dus, zoals kon worden verwacht, de achilleshiel van deze procedures (en van internationaal recht in den brede).⁹⁵ Nog een kanttekening die bij de statenklacht op zijn plaats is, is dat het onzeker is of staten nu nog dergelijke klachten zullen brengen in reactie op *rule of law*-problematiek zonder dat zij een eigenbelang hebben. Voor elke procedure geldt dat het lang duurt voordat het EHRM tot een uitspraak komt, waardoor de *rule of law* al onherroepelijk schade kan zijn aangedaan tegen de tijd dat het EHRM uitspraak doet.

De vierde procedure die in deze bijdrage is besproken, is de complementaire procedure. Ook deze procedure kan inhoudelijk gezien bijdragen aan het aanspreken van een staat op *rule of law*-problemen. Of de procedure daadwerkelijk hiervoor van nut kan zijn, is nu moeilijk in te schatten, aangezien zij nog niet in stelling is gebracht. Wel lijkt de RvE beter geëquipeerd te zijn dan

⁹⁴ Drzemczewski 2019, p. 432 (noot 86); Glas, *NTM NJCM-Bulletin* 2020, afl. 1, p. 29 (noot 19).

⁹⁵ G. Hernández, *International Law*, Oxford: OUP 2019, p. 25.

voorheen, omdat het nu zijn krachten bundelt. De kans op actie is echter wel afgenomen en het is het de vraag of de procedure effectief zal zijn vanwege de strubbelingen tussen het CvM en de PACE.

De niet zo opbeurende, meer algemene conclusie over de vier procedures, die op voorhand bij uitstek geschikt leken te zijn om bij te dragen aan respect voor de *rule of law*, moet zijn dat zij dit op het tweede gezicht en met het oog op de praktijk niet in alle opzichten zijn. Dit ligt niet aan de problemen die de procedures inhoudelijk kunnen aankaarten, maar aan praktische obstakels en een gebrek aan bereidwilligheid van de staten. De EVRM-procedures lijken vooral bij te kunnen dragen aan respect voor de *rule of law* wanneer een staat wat rechtsstatelijke bochten afsnijdt, maar niet wanneer de staat al uit de bocht is gevlogen en zelf geenszins van plan is om terug te keren naar de rechtsstatelijke route. De mededeling van de vicevoorzitter van de Doema dat Rusland de RvE zal verlaten indien de complementaire procedure tegen Rusland in stelling wordt gebracht, biedt bovendien weinig hoop dat deze procedure wel zal kunnen bereiken wat de EVRM-procedures niet lijken te kunnen doen.⁹⁶

⁹⁶ TASS 28 april 2021 (noot 6).