

ANNOTATIE

# **Kirkorov t. Litouwen (EHRM, 12174/22) – Inreisverbod om Russische propaganda tegen te gaan verenigbaar met artikel 10 EVRM**

***L.S.A. Trapman***

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 19-03-2024,  
ECLI:CE:ECHR:2024:0319DEC001217422 (EHRC-2024-0118)*

1. Deze uitspraak draait om de Russische zanger Filip Kirkorov die voor vijf jaar de toegang tot Litouwen wordt geweigerd. De zanger staat erom bekend publiekelijk zijn steun voor de Russische annexatie van de Krim uit te spreken en de expansionistische politiek van president Poetin te verdedigen. Zijn bekendheid maakt hem tot een *soft power* – zo wordt overigens expliciet erkend door Rusland, dat openlijk aangeeft televisie, sociale mediakanalen, films en bekende personen te gebruiken om in het buitenland Russische propaganda te verspreiden.

2. Kirkorov beroept zich bij het EHRM op twee grondrechten, te weten het eigendomsrecht (art. 1 Protocol 1 EVRM) en de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM). Met de eerste van die twee is het Hof snel klaar. Kirkorov beroept zich op zijn eigendomsrecht vanwege de inkomsten die hij misloopt door niet in Litouwen te mogen optreden. Dat beroep is niet-ontvankelijk, omdat Kirkorov de rechtsmiddelen om daar op nationaal niveau tegenop te komen niet heeft uitgeput.[1] De meeste aandacht van het Hof gaat uit naar art. 10 EVRM. Kirkorov claimt dat het inreisverbod hem zijn politieke meningsuiting in Litouwen onmogelijk maakt. Het gaat hem er niet zozeer om dat hij Litouwen niet in mag; het probleem is dat zijn politieke opvattingen daar de reden voor zijn.

3. Litouwen legt het inreisverbod op met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en de openbare orde. Het Hof stelt kort en bondig vast dat dit legitieme doelen zijn

ter beperking van art. 10 EVRM. Het is echter opvallend dat de vraag op welke wijze de nationale veiligheid en openbare orde worden bedreigd als Kirkorov het land in zou reizen, niet direct wordt beantwoord. Het Hof buigt zich hier pas over in het kader van de vraag naar de noodzakelijkheid van de beperking, maar ook daar bieden de overwegingen niet veel duidelijkheid. Onder verwijzing naar Europese regelgeving en rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU stelt het Hof vast dat de nationale veiligheid twee dimensies heeft: een interne (de gemoedrust van de bevolking) en een externe (de vreedzaamheid tussen landen onderling).[2] Ook daar laat het Hof echter na om uit te leggen op welke wijze Kirkorovs aanwezigheid deze veiligheid concreet zou bedreigen. Het staat vast dat Kirkorov het pro-Russische sentiment onder de Russische minderheden in Litouwen wilde voeden: het Hof constateert dat zijn propaganda gericht was op ‘those who yearned for “the glorious Soviet Union era”’.[3] Moet men daaruit afleiden dat de aanwezigheid van Kirkorov in Litouwen de gemoedrust van de Litouwse bevolking of de vrede tussen Litouwen en Rusland bedreigt? Hoewel dat alleszins verdedigbaar is, was een expliciete toelichting van het Hof wenselijk geweest.

4. Ook de overwegingen omtrent de noodzakelijkheid van de beperking roepen vragen op. Het Hof gaat na of Kirkorovs klacht door de nationale rechter inhoudelijk is getoetst en constateert dat dat het geval is. Niets wijst erop dat de rechter arbitrair of kennelijk onredelijk heeft gehandeld.[4] Dit leidt ertoe dat het Hof de klacht kennelijk ongegrond verklaart. Met deze terughoudende opstelling neigt de maatstaf die het Hof hanteert sterk naar een willekeurtoets, terwijl de *margin of appreciation* van de verdragspartijen bij het beperken van politieke meningsuitingen in de regel zeer beperkt is.[5] Het is in dat licht vreemd dat het Hof Litouwen hier juist een zeer ruime beoordelingsvrijheid laat, overigens zonder dat expliciet op te merken. Een nog terughoudendere toets van het Litouwse inreisverbod laat zich eigenlijk niet bedenken. Daarnaast is het opvallend dat de *margin of appreciation* geheel onvermeld blijft. Over de betekenis van die doctrine in onderhavige zaak, rept het Hof met geen woord.

5. De terughoudende opstelling van het Hof valt wellicht beter te begrijpen wanneer men in ogenschouw neemt dat niet alleen sprake is van een beperking van politieke meningsuiting, maar ook van een maatregel om buitenlandse beïnvloeding van de Litouwse democratie tegen te gaan. Daartoe schept het kader van het EVRM expliciet de ruimte.[6] Zo adviseerde de Venice Commission al in 2001 dat verdragspartijen partijfinanciering door buitenlandse overheden moeten verbieden.[7] Ook het Comité van Ministers adviseerde, in 2003, om buitenlandse donaties aan politieke partijen te reguleren.[8] Het EHRM heeft zich over deze materie uitgesproken in de zaak *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d’Iparralde t. Frankrijk*, waarin een Franse politieke partij het Franse verbod om financiering door buitenlandse rechtspersonen te ontvangen, ter discussie stelde. Het Hof stond het voorschrift

toe en wees daarbij ‘de openbare orde’ aan als legitiem doel, waarbij hij dat begrip interpreteerde als ‘de institutionele orde’. Daarmee koppelde het Hof het verbod aan de bescherming van de Franse soevereiniteit, terwijl de bescherming van de openbare orde, gelet op de Engelse versie van de tekst, eerder opgevat moet worden als het voorkomen van wanordelijkheden – zo constateert overigens ook het Hof zelf in die zaak.[9] Ook in de onderhavige zaak lijkt het overigens meer om de ‘institutionele variant’ van de openbare orde te gaan dan om het voorkomen van wanordelijkheden, maar zoals gezegd geeft het Hof weinig duidelijkheid over de legitieme doelen die met de beperking gediend worden. Naar de hierboven genoemde zaak tegen Frankrijk wordt ook niet verwezen.

6. De toelaatbaarheid van maatregelen die buitenlandse beïnvloeding van de publieke opinie proberen tegen te gaan, krijgt uiteraard een extra dimensie nu het gaat om beïnvloeding door een land dat in staat van oorlog verkeert en dat de publieke opinie daaromtrent in het buitenland probeert te manipuleren. Op de dreigingen van Russische desinformatie en propaganda werd al in 2016 gewezen door het Europees Parlement in een Resolutie, waar het Hof in *Kirkorov* dan ook naar verwijst.[10] In die Resolutie neemt het Europees Parlement geen blad voor de mond. ‘Geschiedvervalsing’ en het ‘verspreiden en opleggen van een ander verhaal’ zijn voornamelijk strategieën van Rusland, waarbij ‘dat verhaal vaak is gebaseerd op een gemanipuleerde interpretatie van historische gebeurtenissen gericht op het rechtvaardigen van zijn externe optreden en geopolitieke belangen.’[11] In de Resolutie hamert het Europees Parlement op de noodzaak om desinformatie en vijandige propaganda tegen te gaan.

7. Er is intussen op Unieniveau vergaande regelgeving tot stand gebracht die de *online* verspreiding van politieke reclameboodschappen normeert. Het gaat daarbij ten eerste om zelfregulering in de vorm van de (in 2022 aangescherpte) Code of Practice on Disinformation, die bijvoorbeeld aanstuurt op de versterking van de ‘fact-checking community’. Ook kan gewezen worden op de Wet Digitale Diensten en de aanstaande Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, die beide verplichtingen in het leven roepen voor de onlineplatforms die politieke boodschappen verspreiden.[12] De platforms moeten er bijvoorbeeld voor zorgen dat duidelijk is van wie de boodschappen afkomstig zijn, hoe veel voor de verspreiding daarvan betaald is en wie met de boodschappen bereikt worden. Deze regels illustreren hoe complex het publieke debat door de opkomst van het internet is geworden. Het internet en de opkomst van sociale media maakten het mogelijk om de publieke opinie vanuit het buitenland, op grote schaal en anoniem te beïnvloeden. Het is bekend dat Rusland zich van die mogelijkheid bedient. Zo werd duidelijk dat er na het neerhalen van de MH17 een agressieve desinformatiecampagne op gang kwam.[13] Ook om de Oekraïense opinie over de oorlog met Rusland te beïnvloeden, bediende Rusland zich van ‘trollen’ die desinformatie verspreidden.[14] Wat dat betreft is *Kirkorov*, als ‘analoge variant’

op dit soort problemen, een redelijk eenvoudige zaak. Het ging om één, identificeerbaar individu, van wie bekend was dat hij als *soft power* werd ingezet om tijdens zijn fysieke aanwezigheid in Litouwen Russische propaganda te verspreiden.

8. Dit alles neemt niet weg dat de willekeurtoets die het Hof in deze zaak uitvoert, opvallend blijft. Inperkingen van politieke meningsuiting vereisen een strenge toets door het Hof. Overigens zou deze maatregel zo'n strenge toets, gelet op de Russische dreiging waar Litouwen op legitieme gronden tegen wil ageren, volgens mij kunnen doorstaan.

*L.S.A. Trapman*

*Docent staatsrecht, Radboud Universiteit*

[1] Zie art. 35, eerste lid, EVRM.

[2] Zie art. 27, tweede en derde lid, van Richtlijn 2004/38/EU en HvJ EU 2 mei 2018, zaak C-331/16, ECLI:EU:C:2018:296. Het EHRM spreekt in dat kader niet over 'national security' of 'public order', maar over de aan de rechtspraak van het HvJEU ontleende term 'public security'.

[3] *Kirkorov t. Litouwen*, EHRM 19 maart 2024, nr. 12174/22, ECLI:CE:ECHR:2024:0319DEC001217422, par. 61.

[4] *Kirkorov t. Litouwen*, EHRM 19 maart 2024, nr. 12174/22, ECLI:CE:ECHR:2024:0319DEC001217422, par. 65.

[5] *Animal Defenders International t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 22 april 2013, nr. 48876/08, ECLI:CE:ECHR:2013:0422JUD004887608, par. 95.

[6] Vgl. L.S.A. Trapman, *Kiesrecht, verkiezingen en verkiezingscampagnes*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 325-332.

[7] CDL-INF(2001)8 van de Venice Commission (23 maart 2001), *Guidelines and report on the financing of political parties*, p. 3.

[8] Aanbeveling CM/Rec(2003)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (8 april 2003), *On common rules against corruption in the funding of political parties and election campaigns*, art. 7.

[9] *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde t. Frankrijk*, EHRM 7 juni

2007, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, par. 43.

[10] Resolutie 2016/2030(INI) van het Europees Parlement (23 november 2016), *On EU strategic communication to counteract propaganda against it by third parties*.

[11] Zie par. 13 van de betreffende Resolutie.

[12] Verordening (EU) 2022/2065 (*PbEU* 2022, L 277/1) en COM(2021)731. Zie over de voorgestelde Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame verder L.S.A. Trapman, *Kiesrecht, verkiezingen en verkiezingscampagnes*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 233-263.

[13] “Russisch trollenleger twitterde in twee dagen ruim 65.000 keer over MH17”, nos.nl, 23 mei 2019.

[14] B. Collins & J.L. Kent, ‘Facebook, Twitter remove disinformation accounts targeting Ukrainians’, nbcnews.com, 28 februari 2022.