

ANNOTATIE

# **Ždanoka t. Litouwen (nr. 2) (EHRM, 42221/18) – Nog steeds geen kiesrecht voor voormalig communisten**

***J.L.W. Broeksteeg***

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 25-07-2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0725JUD004222118 (EHRC-2024-0215)*

1. In 2006 deed de Grote Kamer van het EHRM uitspraak in de eerste zaak die Ždanoka aanspande tegen Letland,[1] 18 jaar later speelt dezelfde kwestie opnieuw. Ždanoka is vanwege haar actieve lidmaatschap van de voormalige communistische partij uitgesloten van het passief kiesrecht voor de Letse parlementsverkiezingen. Toen oordeelde en nu oordeelt het Hof dat deze uitsluiting van het kiesrecht niet onredelijk is. Er is geen sprake van een schending van art. 3 Eerste Protocol EVRM. Toch is deze tweede zaak opzienbarend, mede gezien de overwegingen van het Hof in de eerste zaak. Ik leg dat uit door eerst *Ždanoka no. 1* kort te bespreken (onder 2), alsmede de daarop gebaseerde jurisprudentie (onder 3). Daarna ga ik in op *Ždanoka no. 2* (onder 4 en 5).

2. De casus van *Ždanoka no. 1* is eenvoudig weer te geven: omdat Ždanoka actief lid was van de communistische partij ná 13 januari 1991,[2] was zij uitgesloten van het passief kiesrecht voor het Letse parlement. Haar klacht daaromtrent bij het Hof leek in eerste instantie succesvol. De Kamer van het Hof oordeelde dat de uitsluiting van het passief kiesrecht van personen die in het communistische regime actieve functies hebben vervuld, in de eerste jaren na dat regime een gelegitimeerde maatregel kan zijn. Zij overwoog ook, dat deze maatregel na een aantal jaren kritische heroverweging behoeft. Dat was niet gebeurd en omdat Ždanoka nooit een belangrijke positie in de communistische partij heeft gehad en nimmer is veroordeeld wegens een delict, kon de beperking van haar kiesrecht niet langer voortduren.[3] De Letse regering verzocht de zaak te verwijzen naar de Grote Kamer, die tot een ander oordeel kwam. Zij

overwoog dat de Letse wetgeving strikt was geformuleerd: alleen personen die actief hebben geparticipeerd in de communistische partij ná 13 januari 1991 zijn uitgesloten van het kiesrecht. Daarmee was de Letse wetgeving voldoende individualiseerbaar. Dat Ždanoka niet is veroordeeld vanwege haar activiteiten in de communistische partij deed niet ter zake. Wel overwoog de Grote Kamer, in navolging van de Kamer, dat na een aantal jaren de betreffende wetgeving kritisch tegen het licht moet worden gehouden. Een bepaling, zoals deze Letse, zou in gevestigde democratieën onacceptabel zijn en alleen toelaatbaar in landen die een nieuwe democratische orde kennen en die dienen te herstellen van een eerder niet-democratisch regime. Hoewel geen inbreuk op art. 3 EP EVRM kon worden aangenomen, zou de kiesrechtbepaling op een bepaald moment moeten worden geschrapt, zeker nu Letland een stabiel land is geworden en lid is van de EU.[4]

3. Het Hof is niet altijd even soepel geweest in het toestaan van zulke beperkingen van het kiesrecht. In *Ādamsons t. Letland* ging het om de uitsluiting van het passief kiesrecht van agenten van geheime diensten en veiligheidsdiensten. Zulke uitsluitingen kunnen weliswaar een legitiem doel dienen, maar door alle personen in dienst van de KGB uit te sluiten van het kiesrecht, zonder enig onderscheid naar (bijvoorbeeld) het tijdvak waarin zij deze functie bekleedden, of hun functie dan wel hun concrete gedrag, is de wetgeving onvoldoende individualiseerbaar. Ook hier overwoog het Hof dat zulke individualisering van het kiesrecht met het verstrijken van de tijd telkens belangrijker wordt.[5] In dezelfde lijn ligt *Petkov e.a. t. Bulgarije*. Hier stelde het Hof uiteindelijk vast dat de regels omtrent uitsluiting van het passief kiesrecht onvoldoende voorzienbaar waren.[6]

4. Inmiddels zijn we 18 jaar verder – en zijn er 33 jaar verstreken sinds 1991. Nog steeds kan Ždanoka zich niet kandideren voor de Letse parlementsverkiezingen; haar klacht betreft de verkiezingen van 2018. Het is dan natuurlijk de vraag of de nationale autoriteiten de betreffende kiesrechtbepaling konden intrekken. Immers, met de ontwikkeling naar een gevestigde democratie en als lid van de EU zou Letland dat, zoals het Hof overwoog in *Ždanoka no. 1*, telkens opnieuw moeten overwegen. Dat heeft Letland volgens het Hof in voldoende mate gedaan. Het Hof weegt in zijn afwegingen mee, dat het parlement tot drie keer toe (tussen 2007 en 2010) heeft besloten de betreffende wetgeving niet in te trekken. Dat de wetgever dat daarna niet meer heeft gedaan, zou in een andere context wellicht aanleiding geven tot een kritische benadering van het Hof en mogelijk een schending van art. 3 EP EVRM kunnen betekenen (par. 56). Maar Letland verkeert nu eenmaal in bijzondere omstandigheden. Buurland Rusland bezet delen van Georgië en Oekraïne (par. 55). Dat maakt de situatie nu, aldus het Hof, wezenlijk anders dan in 2006 en heeft gevolgen voor de stabiliteit van Letland. Het land heeft legitieme redenen om te vrezen voor zijn veiligheid, de territoriale integriteit en de democratische rechtsorde. Dat betekent dat de *margin of*

*appreciation* nog ruimer is dan gebruikelijk, om deze waarden te beschermen (par. 56). Het Hof stelt vast dat de betreffende kiesrechtelijke regelgeving niet willekeurig of onredelijk is (par. 58). Daarnaast kon Ždanoka actief zijn in politieke partijen en verenigingen. Zij was politiek actief als lid van het Europees Parlement (par. 60), namelijk van 2004 tot 2018 en van 2019 tot 2024; de Letse kiesregelgeving bevat voor dat parlement geen uitsluiting van het kiesrecht. Het Hof concludeert dan ook dat de uitsluiting van het passief kiesrecht verenigbaar is met art. 3 EP EVRM.

5. Hoewel ik de uitkomst van deze zaak kan onderschrijven, is op de argumentatie van het Hof wel wat af te dingen. In de eerste plaats de overweging van het Hof dat de Letse wetgever tot drie maal toe heeft overwogen de betreffende kiesrechtelijke regelgeving af te schaffen. Dat was voor het laatst in 2010. Daaruit blijkt geen constante kritische reflectie op deze regelgeving. Weliswaar bezette Rusland al in 2008 delen van Georgië en in 2014 de Krim, maar dat maakt nog niet dat er een directe dreiging voor Letland was. Wellicht had, bijvoorbeeld in 2012 of in 2018, de situatie anders kunnen zijn. Misschien ook niet, maar dat had uit een afweging van de wetgever kunnen blijken. In de tweede plaats lijkt het mij weinig relevant dat Ždanoka politiek actief kon zijn, of zelfs lid was van het Europees Parlement. Het gaat hier om het lidmaatschap van het nationale parlement en de uitsluiting daarvan lijkt mij moeilijk gecompenseerd te kunnen worden met andere politieke activiteiten, of met het lidmaatschap van het Europees Parlement. Hoe dan ook, het is voor een buitenstaander moeilijk, zo niet onmogelijk om te beoordelen of de Letse democratie weerbaar genoeg is om personen als Ždanoka van het kiesrecht uit te sluiten. Zij heeft nimmer afstand genomen van haar antidemocratische verleden. Een korte rondgang op het internet leert dat zij nauwe banden met de Russische veiligheidsdienst FSB heeft, dat zij weigert de Russische inval in Oekraïne te veroordelen, dat zij nog steeds tegen het NAVO-lidmaatschap van Letland ageert, dat zij ‘internationaal waarnemer’ is geweest bij het Krim-referendum, etc. etc. (Nota bene: de politieke partij waarin zij actief is, de Lets-Russische Unie, had tot omstreeks 2010 een wezenlijk rol in de Letse politiek, maar speelt daarin geen rol van betekenis meer. Hoewel de partij waarschuwingen heeft ontvangen van de veiligheidsdiensten vanwege pro-Russische propaganda, is zij nooit verboden.) In de Nederlandse politieke context zouden deze factoren, hoe ernstig ook, geen uitsluiting van het kiesrecht betekenen. Het is voorstelbaar dat de Letse democratie minder weerbaar is, mede gezien de context waar het Hof op wijst. De terughoudende benadering van het Hof is om die reden zeer voorstelbaar.

J.L.W. Broeksteeg

[1] EHRM 16 maart 2006, appl.no. 58278/00, ECLI:CE:ECHR:2006:0316JUD005827800, *EHRC* 2006/57, m.nt. Broeksteeg.

[2] In de maanden januari-maart 1991 vonden in het onafhankelijkheidsstreven van de Baltische staten gewelddadigheden plaats van de zijde van Sovjet-militairen. Op 13 januari 1991 openden zij in Vilnius (Litouwen) het vuur op ongewapende burgers, met veel doden en gewonden tot gevolg.

[3] EHRM 17 juni 2004, appl.no. 58278/00, ECLI:CE:ECHR:2004:0617JUD005827800, *EHRC* 2004/76.

[4] EHRM 16 maart 2006, appl.no. 58278/00, ECLI:CE:ECHR:2006:0316JUD005827800, *EHRC* 2006/57, m.nt. Broeksteeg.

[5] EHRM 24 juni 2008, appl.no. 3669/03, ECLI:CE:ECHR:2008:0624JUD000366903, *EHRC* 2008/98, m.nt. Broeksteeg.

[6] EHRM 11 juni 2009, appl.nos. 77568/01, 178/02 en 505/02, ECLI:CE:ECHR:2009:0611JUD007756801, *EHRC* 2009/98, m.nt. Broeksteeg.