

ANNOTATIE

# **Usmanov t. Rusland (EHRM, nr. 43936/18) – een voorzichtige omwenteling naar een holistische interpretatie van burgerschap?**

***L. Reyntjens***

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 22-12-2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1222JUD004393618 (EHRC-2021-0027)*

1. In de zaak *Usmanov t. Rusland* wordt het Hof geconfronteerd met een verzoeker die zijn Russisch staatsburgerschap herroepen zag, tien jaar nadat hij zich met zijn gezin in Rusland had gevestigd en het Russisch staatsburgerschap had verworven. Als gevolg hiervan verloor hij ook zijn identiteitsdocumenten, hetgeen hem op zijn beurt confronteerde met verschillende moeilijkheden. Russische burgers moeten hun identiteit namelijk ongewoon vaak bewijzen, zoals het Hof ook opmerkt. Bij alledaagse taken, zoals het kopen van treinkaartjes, maar ook bij het voorzien in hun meer cruciale behoeften, zoals het vinden van werk of het ontvangen van medische zorg.[1] Het niet bezitten van een geldig identiteitsdocument is bovendien ook strafbaar met een geldboete.[2] Maar het belangrijkste gevolg van de herroeping van het burgerschap van dhr. Usmanov was wellicht dat deze een voorwaarde uitmaakte voor zijn verwijdering uit Rusland en de oplegging van een inreisverbod.[3]

2. Vanwege de verre gaande gevolgen van deze beslissing stelt het Hof in de eerste plaats vast dat de afname van burgerschap een inbreuk maakte op het privé- en gezinsleven, zoals gewaarborgd door art. 8 EVRM.[4] In een tweede stap gaat het Hof na of deze inmenging ook een daadwerkelijke schending van het Verdrag inhoudt. Voor deze beoordeling onderzoekt het Hof 'whether the impugned measure was in accordance with the law; whether it was accompanied by the necessary procedural safeguards, [...] and whether the authorities acted

diligently and swiftly.’[5] Het onderzoekt met andere woorden of de beslissing van de Russische autoriteiten op willekeurige wijze genomen was. De beslissing had wel degelijk een rechtsgrondslag in de nationale wetgeving, stelt het Hof, maar het is er niet van overtuigd dat deze rechtsgrondslag ook voldoende duidelijk was. Bovendien ontbrak de maatregel aan procedurele waarborgen. Daarom oordeelt het Hof dat het besluit tot afname van staatsburgerschap wel degelijk een inbreuk uitmaakt op art. 8 van het Verdrag.[6]

3. Dit arrest houdt een belangrijke ontwikkeling in voor de rechtspraak rond afname van burgerschap en wel om twee redenen. Ten eerste merken we in *Usmanov* een verschuiving op in de benadering van het Hof ten aanzien van afname van burgerschap. Ten tweede heeft het Hof in *Usmanov*, in tegenstelling tot eerdere arresten, voor het eerst blijk gegeven van een meer holistische opvatting van het begrip burgerschap. De volgende paragrafen gaan dieper in op beide deze elementen.

### **Een verschuiving in benadering**

4. Een eerste belangrijke wijziging dat het arrest inhoudt betreft een verschuiving in benadering ten aanzien van de evaluatie van een afname van burgerschap. Vóór *Usmanov* paste het Hof namelijk de “*Ramadan-test*” toe, gevestigd in het arrest *Ramadan t. Malta*. [7] Deze test bestond uit twee stappen, die het Hof hanteerde om na te gaan of een afname van burgerschap een schending inhield van art. 8 EVRM. Het ging met name na wat de gevolgen waren van zo’n afname en met welke procedurele waarborgen die beslissing gepaard ging. [8] Het onderzoek naar de gevolgen viel op zijn beurt uiteen in twee elementen: de vraag naar eventuele staatloosheid die volgt uit afname en de vraag naar eventuele verwijdering van het territorium. [9]

5. In *Usmanov* zet het Hof een andere koers in. Het verschuift de gevolg-test van de *violation-stage* naar de *interference-stage*. Enkel wanneer het Hof besluit tot een inmenging (*interference*) in het privé-en familielevens van de verzoeker, gaat het over tot het onderzoek van een eventuele schending (*violation*), dat dan gebeurt aan de hand van de vraag naar procedurele waarborgen. De “*Ramadan-test*” wordt dus uiteen getrokken naar verschillende fases van het Hof haar onderzoek. Op zich lijkt deze verandering in benadering niet per se een vermindering van rechtsbescherming in te houden. Het Hof slaat hiermee enkel een meer procedurele weg in, waarbij het onder de *violation*-vraag voornamelijk nagaat of de lokale autoriteiten een afdoende afwegingsoefening gemaakt hebben tussen de verschillende belangen met de nodige procedurele waarborgen.

6. Uit deze verandering in benadering ontspruit echter wel rechtsonzekerheid, nu er in ieder geval twee benaderingen naast elkaar bestaan: *Usmanov* en *Ramadan*. Dat is ook het punt dat

de rechters Lemmens en Ravarani maken in hun *seperate opinion*. In de plaats daarvan stellen de twee rechters dan ook voor om de algemene art. 8-toets toe te passen: wettelijke basis, legitiem doel, noodzakelijk in een democratische samenleving, zoals voorgeschreven in de tweede paragraaf van de bepaling. Niet alleen lost het toepassen van deze algemene regel de huidige rechtsonzekerheid op, beide rechters zien bovendien ook geen reden om een van deze algemene regel afwijkende *ad hoc*-test toe te passen bij een afname van burgerschap.

7. Hun punt is legitiem. Een afname van burgerschap heeft namelijk betrekking op overheden hun negatieve verplichtingen (in tegenstelling tot positieve). Het Verdrag schrijft voor hoe een inbreuk op zo'n negatieve verplichting moet worden beoordeeld, namelijk aan de hand van bovenstaande drie-stappen-toets (wettelijke basis, legitiem doel, noodzakelijk in een democratische samenleving). Het ontwikkelen en hanteren van een *ad hoc*-test is enkel noodzakelijk om de naleving van positieve verplichtingen door overheden te beoordelen; daar waar het Verdrag te kort schiet in haar tekst. Vermoedelijk komt deze conceptuele verwarring voort uit de manier waarop de rechtspraak rond afname van burgerschap is geëvolueerd. De eerste arresten waarin het Hof geconfronteerd werd met burgerschapsvragen gingen voornamelijk over weigeringen tot verkrijging van burgerschap<sup>[10]</sup>; met andere woorden, beslissingen die betrekking hebben op overheden hun positieve verplichtingen. Daarmee ontstond de nood om een *ad hoc*-test te ontwikkelen. In *Karassev t. Finland*<sup>[11]</sup>, één van de basisarresten rond burgerschap, oordeelde het Hof dat 'an arbitrary denial of a citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual. [...]'<sup>[12]</sup> Aangezien art. 8 EVRM nalaat voor te schrijven hoe een inbreuk op zo'n positieve verplichting te beoordelen, schoof het Hof de volgende test naar voren: 'it is necessary to examine whether the Finnish decisions disclose [...] arbitrariness or have [...] consequences as might raise issues under Article 8 of the Convention.'<sup>[13]</sup> In de jaren daarop volgden steeds meer burgerschapszaken, waaronder ook zaken rond afnames. De conceptuele verwarring is ontstaan omdat het Hof in die laatste soort zaken verder bouwde op haar rechtspraak in o.a. *Karassev*, terwijl het ging om een conceptueel andere soort verplichting: een negatieve in plaats van een positieve. Het voorstel van rechters Lemmens en Ravarani tot het hanteren van de klassieke art. 8-test herstelt die conceptuele fout.

### **Een inhoudelijke omwenteling**

8. Naast de verschuiving in benadering houdt *Usmanov* nog een tweede belangrijke meer inhoudelijke wijziging in. We zagen *supra* namelijk dat de gevolg-test van *Ramadan*, die onder *Usmanov* verschoven werd naar de *interference-stage*, uiteenviel in twee elementen: staatloosheid en verwijdering van het territorium. Die test vertolkt een vertekend beeld van het belang van burgerschap. Burger zijn en daarmee het hebben van een nationaliteit houdt

namelijk meer in dat een bescherming tegen uitwijzing<sup>[14]</sup> en een eventueel verval in staatloosheid. Los van de sociale dimensie, die buiten het bestek van deze noot valt, houdt burgerschap op juridisch vlak ook méér in dan enkel deze twee elementen. Het Hof benadrukte al in *Ramadan*: ‘Citizenship [is] the gateway to several rights, including a right to unrestricted residence; a right to establish a family in Malta; a right to work there, to receive a pension, and so forth.’<sup>[15]</sup> Een recht op politieke participatie kan ook nog toegevoegd worden aan dit rijtje. Waar het Hof dit argument naast zich neerlegde in *Ramadan*, lijkt het hier meer gehoor voor te hebben in *Usmanov*. De paragraaf waarin het Hof aanhaalt dat een verlies van burgerschap een impact kan hebben op alledaagse taken, alsook op meer fundamentele behoeften<sup>[16]</sup> (zie randnummer 2), toont een meer holistisch beeld van het Hof ten aanzien van burgerschap en het belang ervan voor het individu. Het Hof lijkt hiermee de twee-elementen afbakening van de *Ramadan* gevolg-toets te hebben vervangen door een meer open toets, die nauwer aansluit bij de sociale realiteit van burgerschap. Zo’n open toets lijkt bovendien ook de individuele rechtsbescherming ten goede te komen. Bepaalde elementen die gevolgschade uitmaken van burgerschapsafname, zoals een verlies van identiteitsdocumenten en alledaagse moeilijkheden die daaruit volgen, worden hiermee in de beoordeling van het Hof getrokken. Op zichzelf gezien zouden die individuele elementen misschien niet onder het toepassingsgebied van het Verdrag vallen, terwijl een open art. 8-toets de opname hiervan toelaat.

### **De wankele precedentwaarde van Usmanov**

9. Wat echter onzeker blijft, is of *Usmanov* inderdaad het begin is van een nieuwe lijn in de rechtspraak van het Hof, dan wel of het arrest slechts een uitschieter is. De precedentwaarde van *Usmanov* is op dit moment nog onzeker. Hoewel, er is één punt dat pleit in het voordeel van het feit dat *Usmanov* wel degelijk een blijvende kanteling zou hebben ingezet. Diezelfde kanteling was namelijk reeds merkbaar in een andere, zeer gelijkaardige lijn rechtspraak lang voordat dit arrest uitkwam. In de rechtspraak van het Hof over staatloosheid zagen we al enkele jaren een “*Usmanov*-achtige” holistische interpretatie van burgerschap. Zo oordeelde het Hof in *Kurić e.a. t. Slovenië* dat ‘owing to the “erasure” [of citizenship], they experienced a number of adverse consequences, such as the destruction of identity documents, loss of job opportunities, loss of health insurance, the impossibility of renewing identity documents or driving licences, and difficulties in regulating pension rights.’<sup>[17]</sup> Na de ontbinding van Joegoslavië waren de verzoekers staatloos geworden, omdat de staat waarvan zij ooit onderdaan waren, opgehouden had te bestaan. Hoewel deze rechtspraak handelt over een bijzonder aspect van burgerschap, gaat het wel om een en dezelfde basis kwestie. Gelet op het nastreven van interne coherentie in het Hof haar rechtspraak<sup>[18]</sup>, was de discrepantie tussen zaken rond burgerschapsafname enerzijds en

staatloosheid anderzijds moeilijk te verantwoorden. Ten minste, voor de komst van *Usmanov*. Aangezien de rechtspraak rond *Kurić e.a.* een gevestigde waarde is, of tenminste meer gevestigd dan *Usmanov*, en beide lijnen rechtspraak dicht bij elkaar liggen, is het niet onwaarschijnlijk dat de kanteling rond burgerschapsafname een blijvende is. Althans, wat betreft de inhoudelijke kanteling. Wat betreft het eerste punt, de verandering in benadering, lijkt (rechts)onzekerheid te heersen. Daar is het afwachten geblazen welke toets (*Ramadan/Usmanov/de algemene art. 8-toets*) het Hof zal hanteren in de toekomst. Een Grote Kamer-tussenkomst zou nuttig zijn in dit opzicht, zodat deze met meer zekerheid kan dicteren wat precies de benadering van het Hof is ten aanzien van afname van burgerschap.

L. Reyntjens

Doctoraatsonderzoekster, KU Leuven, Afdeling Publiekrecht

[1] *Usmanov t. Rusland*, EHRM, 22 december 2020, nr. 43936/18, ECLI:CE:ECHR:2020:1222JUD004393618, par. 60.

[2] *Usmanov t. Rusland*, reeds aangehaald, par. 60.

[3] *Usmanov t. Rusland*, reeds aangehaald, par. 61.

[4] *Usmanov t. Rusland*, reeds aangehaald, par. 62.

[5] *Usmanov t. Rusland*, reeds aangehaald, par. 63.

[6] *Usmanov t. Rusland*, reeds aangehaald, par. 71.

[7] *Ramadan t. Malta*, EHRM, 21 juni 2016, nr. 76136/12, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD00761361.

[8] *Ramadan t. Malta*, reeds aangehaald, par. 85.

[9] *Ramadan t. Malta*, reeds aangehaald, par. 90 en 92.

[10] Zie o.a. *Karashev t. Finland*, EHRM (ontv.), 12 januari 1999, nr. 31414/96, ECLI:CE:ECHR:1999:0112DEC003141496.

[11] *Karashev t. Finland*, reeds aangehaald.

[12] *Karashev t. Finland*, reeds aangehaald.

[13] *Karashev t. Finland*, reeds aangehaald.

[14] Er geldt namelijk een verbod op uitwijzing van onderdanen. Zie o.a. art. 3, protocol 4 EVRM.

[15] *Ramadan t. Malta*, reeds aangehaald, par. 69.

[16] *Usmanov t. Rusland*, reeds aangehaald, par. 60.

[17] *Kurić e.a. t. Slovenië*, EHRM (GK), 12 maart 2014, nr. 26828/06, par. 83.

[18] Zie o.a. *Stec e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 6 juli 2005 (ontv.), nrs. 65731/01 en 65900/01, ECLI:CE:ECHR:2005:0706DEC006573101, par. 48, «EHRC» 2006/72 m.nt. Pennings.