

# Rusland doorgelicht



Onderzoek naar publieke verantwoording in Rusland

Masterscriptie

Paul Huisman

Juni 2013



Rusland doorgelicht  
Onderzoek naar publieke verantwoording in Rusland

Paul Huisman

3165841

Masterscriptie (USG6040)

Master Bestuur en Beleid

Universiteit Utrecht en het Nederlands Instituut in Sint-Petersburg

Begeleider: dr. Thomas Schillemans (UU)

21 juni 2013



**Universiteit Utrecht**



# Voorwoord

*“Sint-Petersburg is nou eenmaal een stad van half waanzinnigen. In bijna geen andere plaats ter wereld staat de menselijke ziel aan zoveel sombere, heftige en bizarre invloeden bloot als hier in deze stad. Bovendien is dit het administratief centrum van heel Rusland en haar karakter moet zich dan ook in alles weerspiegelen.”*  
(Dostojevski, 1886: 479)

Op 3 februari 2009 was het zover: mijn eerste kennismaking met Rusland. Dat ik daar toen belandde was puur toeval. Samen met onder andere Krakau en Athene was Sint-Petersburg één van de ongeveer twintig steden op de lijst van tweede garnituur waar studenten nog heen konden die de aanmelddeadline voor een uitwisseling hadden gemist. Toen ik met twee vrienden het vliegtuig instapte, was mijn kennis van het land nul. De voorbereidingsinspanningen op het verblijf van zes maanden waren eveneens nihil. In de auto op weg naar luchthaven Münster-Osnabrück had ik nog snel even de achterflap van de nog ongelezen Lonely Planet City Guide gescand en de belangrijkste bevindingen in de groep gegooid (“Een bezoek aan de Hermitage schijnt de moeite waard te zijn.”). Na geland te zijn op Pulkovo Airport bleek dat het hostel waar we de eerste weken wilden verblijven niet (meer) bestond.

Vier jaar en talloze bezoeken aan Rusland later is er van die onwetendheid weinig meer over. Rusland (en Sint-Petersburg in het bijzonder) heeft een prominente plek in mijn hart gekregen. Daarom stapte ik 27 maart 2013 weer in het vliegtuig. Dit keer zonder City Guide, want die heb ik intussen niet meer nodig. Dat ik me én een half jaar van mijn masterjaar volledig kon focussen op mijn hobby én ook nog eens dankzij een studiebeurs richting die hobby kon afreizen is eigenlijk pure mazzel. Ik zie het daarom als een groot voorrecht dat de USBO mij de kans heeft gegeven om me op zo’n manier te kunnen ontplooiën. En ik knijp ook mijn handen dicht bij de goede hulp die ze daarbij hebben gegeven. Want dankzij de USBO weet ik dat de kerk op het voorblad niet zomaar een gebouw is, maar de Kerk van Moeder Gods vlakbij de historische stad Vladimir. De foto met de kruiskoepelkerk uit 1165 is voor mij een samenballing van heel Rusland en alles wat daarmee samenhangt. De schoonheid van het grootste land ter wereld in één beeld gevangen.

Zo stil als de tijd lijkt te staan bij de monding van de Nerl en de Kljazma vlakbij Vladimir, zo snel gaat het leven in Sint-Petersburg. Geen dag is hetzelfde in deze knotsgekke

miljoenenmetropool. Veel schrijvers hebben de invloed van deze ‘onmogelijke stad’ op het menselijk gemoed onder woorden proberen te brengen, zoals Fjodor Dostojevski in bovenstaand fragment uit zijn roman *Misdaad en Straf*. Voor dit onderzoek heb ik dertien mensen geïnterviewd. Zes in Nederland en zeven in Rusland. En of het nou aan de koffietafel in Amsterdam was of in een voormalig statig paleis in Sint-Petersburg, bij elke respondent kwam het bijzondere van die stad ruimschoots aan de orde. En elke keer weer bleek dit het startschot te zijn van een fantastisch interview. Daarom wil ik alle interviewrespondenten bedanken voor hun kennis en passie, zowel in het interview zelf als in de hulp die ik achteraf heb gekregen per mail.

Verder wil ik Thomas Schillemans bedanken voor zijn bezielende leiding en aanstekelijke enthousiasme. Door zijn manier van feedback geven en de altijd fijne sfeer tijdens de tutorgroepbijeenkomsten heb ik tot aan het inleveren van deze scriptie met een glimlach achter mijn laptop gezeten. Ook heeft hij vorige zomer al geholpen met het actief meedenken aan een beursaanvraag voor Sint-Petersburg. Dat bleek erg succesvol te zijn. Dus Thomas, bedankt voor al die rake hulp. Ook wil ik mijn *partners in crime* in de tutorgroep bedanken. Fanny en Jantine, jullie hebben mij namelijk keer op keer met creatieve tips en goede ideeën verder geholpen. Verder wil ik alle medewerkers van het Nederlands Instituut in Sint-Petersburg (NIP) bedanken voor al hun hulp en gastvrijheid. Want toen ik afgelopen maart aankwam in Sint-Petersburg voelde dit ondanks de striemende kou aan als een warm bad. Alles was geregeld. Van een fantastisch gastgezin tot aan de al gemaakte afspraken bij het Constitutioneel Hof.

Zeven weken in Rusland en daarbovenop nog talloze uren mentale afwezigheid door eindeloos getuur naar een laptopscherm. Ik heb er nooit een onvertogen woord over gehoord en daarom wil ik mijn familie bedanken voor alle actieve ondersteuning en belangstelling tijdens het scriptieproces. En in het bijzonder wil ik Silja bedanken voor haar onvoorwaardelijke liefde en steun.

Paul Huisman

*Juni 2013*

# Managementsamenvatting

## Onderzoeksopzet en focus

Doel van dit onderzoek is om het functioneren van de democratische rechtsstaat in Rusland te beoordelen. Dat is gebeurd vanuit het perspectief van publieke verantwoording. Publieke verantwoording is een centraal begrip binnen de democratische rechtsstaat omdat het essentieel is voor het tegengaan van machtsconcentratie (het rechtsstatelijk verantwoordingsperspectief) en het ervoor zorgt dat machtsuitoefening democratisch kan worden gecontroleerd (het democratisch perspectief). Publieke verantwoording betekent dat instituties op basis van adequate informatie het gevoerde beleid van de overheid kunnen toetsen aan normen en bij gebleken tekortkomingen consequenties kunnen verbinden aan dat optreden. De centrale vraag in dit onderzoek is in welke mate verantwoordingsinstituties in Rusland in staat zijn om een effectief tegenwicht te bieden aan de Russische overheid.

Omdat er nog weinig bekend is over publieke verantwoording in Rusland, is er gekozen voor een tweeledige onderzoeksopzet waarin eerst een overkoepelend beeld gegeven is van de staat van de Russische verantwoordingsstaat. Vervolgens is het functioneren van de meest hoopvolle verantwoordingsinstituties die uit dat breedteonderzoek naar voren zijn gekomen, intensief geanalyseerd en beoordeeld in een diepteonderzoek. De meetlat die daarvoor gebruikt is, is gebaseerd op de kernelementen van het begrip publieke verantwoording. Die vijf kernelementen zijn (1) het normenkader; (2) onafhankelijkheid; (3) informatie-fase; (4) debatfase en (5) sanctiefase.

## Uitkomsten en conclusies

Uit het breedteonderzoek is naar voren gekomen dat er ondanks een algehele negatieve teneur ook positieve ontwikkelingen zijn. Dat komt omdat Rusland als politiek systeem gezien kan worden als een hybride regime. Het Constitutioneel Hof van Rusland en het EVRM in Straatsburg blijken effectieve rechtsstatelijke tegenmachten te zijn omdat zij vaak worden aangesproken en omdat de door hun opgelegde sancties worden uitgevoerd door de Russische overheid. De mogelijkheden van die rechtsstatelijke *checks* staan in schril contrast met de onmogelijkheid van democratische controle in Rusland, dat de grote afwezige is. Beide elementen zijn voorwaarde van een democratische rechtsstaat. Hiervan is sprake als de overheidsmacht in een staat gereguleerd wordt door vrije verkiezingen. Zo ver is Rusland dus nog niet.

Maar ondanks het democratische falen, is Rusland niet op weg naar een dictatuur doordat er een redelijke rechtsstatelijke infrastructuur is van *checks and balances*. En die infrastructuur kan de wegbereider zijn voor een uiteindelijke democratische rechtsstaat. Het Constitutioneel Hof en het EHRM kunnen hier als verantwoordingsinstituten een belangrijke bijdrage aan leveren.

# Inhoud

<b>Voorwoord .....</b>	<b>i</b>
<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>iii</b>
Onderzoeksopzet en focus.....	iii
Uitkomsten en conclusies .....	iii
<b>Inhoud .....</b>	<b>v</b>
<b>Lijst met tabellen en figuren .....</b>	<b>vii</b>
<b>1. Rusland: de Grote Onbekende .....</b>	<b>1</b>
1.1 Introductie .....	1
1.2 Onderzoeksperspectief publieke verantwoording .....	2
1.3 Vraagstelling .....	3
1.4 Wetenschappelijke relevantie .....	4
1.5 Maatschappelijke relevantie .....	5
1.6 Leeswijzer .....	6
<b>2. Publieke verantwoording .....</b>	<b>8</b>
2.1 Publieke verantwoording.....	8
2.2 Het democratisch perspectief op publieke verantwoording .....	11
2.3 Het rechtsstatelijk perspectief op publieke verantwoording.....	12
2.4 Verhouding tussen het democratisch en rechtsstatelijk perspectief .....	13
2.5 Schematische samenvatting: beoordelingskader publieke verantwoording .....	14
2.6 Operationalisatie: topiclijst empirisch onderzoek.....	15
<b>3. Onderzoeksmethode.....</b>	<b>17</b>
3.1 Kwalificering van het type onderzoek.....	17
3.2 De onderzoeksmethode case-study .....	18
3.3 Opbouw onderzoek en casus-selectie.....	20
3.4 Reflectie op betrouwbaarheid en validiteit van het verrichte onderzoek .....	23
<b>4. In vogelvlucht: de staat van de Russische verantwoordingsstaat .....</b>	<b>26</b>
4.1 Historisch en staatkundig overzicht van Rusland .....	26
4.2 Controle op de ambtenarij: centralisering en eigenrichting .....	30
4.3 Parlementaire controle op de regering: de grote afwezigheid .....	31
4.4 Transparantie: een enkel lichtpuntje in de duisternis .....	32
4.5 Directe democratie .....	33



4.6	Rechtmatigheid: het recht als instrument van de elite .....	33
4.7	Conclusie: relevante case-study's voor diepteonderzoek.....	34
<b>5.</b>	<b>Het Constitutioneel Hof van Rusland .....</b>	<b>36</b>
5.1	Introductie van het Constitutioneel Hof van Rusland .....	36
5.2	Het normenkader .....	37
5.3	Onafhankelijkheid .....	40
5.4	Informatie/initiatiefase .....	43
5.5	Debatfase.....	46
5.6	Sanctiefase .....	48
5.7	Eindoordeel .....	51
<b>6.</b>	<b>Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens .....</b>	<b>52</b>
6.1	Introductie van de Raad van Europa en het EHRM.....	52
6.2	Het normenkader .....	53
6.3	Onafhankelijkheid .....	55
6.4	Informatiefase .....	56
6.5	Debatfase.....	58
6.6	Sanctiefase .....	60
6.7	Eindoordeel .....	63
<b>7.</b>	<b>Conclusie.....</b>	<b>64</b>
7.1	Antwoorden op de onderzoeksvragen .....	64
7.2	Antwoord op de hoofdvraag: geen democratische, wel rechtsstatelijke checks .....	66
7.3	Reflectie: welke weg is Rusland ingeslagen? .....	67
7.4	Vooruitblik: via de rechtsstaat naar de democratie? .....	68
	<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>70</b>
	Wetenschappelijke literatuur .....	70
	Overige bronnen .....	75
	<b>Bijlage 1: volledige topiclijst interviews .....</b>	<b>77</b>
	<b>Bijlage 2: toelichting studiebeurs NIP .....</b>	<b>80</b>
	<b>Bijlage 3: vertrouwen in de ambtenarij in Rusland.....</b>	<b>82</b>
	<b>Bijlage 4: pers- en internetvrijheid in Rusland .....</b>	<b>83</b>
	<b>Bijlage 5: relevante artikelen Russische Grondwet .....</b>	<b>84</b>
	<b>Bijlage 6: relevante artikelen FCW .....</b>	<b>85</b>
	<b>Bijlage 7: relevante artikelen EVRM .....</b>	<b>86</b>

## Lijst met tabellen en figuren

Tabel 2.1: Indicatoren beoordelingskader vanuit democratisch perspectief.....	14
Tabel 2.2: Indicator beoordelingskader vanuit rechtsstatelijk perspectief.....	14
Tabel 2.3: Topiclijst voor het empirisch onderzoek.....	16
Tabel 3.1: Geïnterviewde respondenten tijdens het breedteonderzoek.....	22
Tabel 3.2: Geïnterviewde respondenten tijdens het case-study onderzoek.....	23
Tabel 5.1: Benoemingen huidige opperrechters per regeertermijn.....	43
Tabel 5.2: Aantal ontvangen en behandelde klachten door het Constitutioneel Hof.....	51
Tabel 6.1. Waarborgen voor onafhankelijke rechtspraak in het EVRM.....	55
Tabel B1: Vertrouwen in de ambtenarij in Rusland in 2006.....	82
Tabel B2: Russia: Freedom of the Press 2012.....	83
Tabel B3: Russia: Freedom on the Net.....	83
Tabel B4: Russia: Freedom on the Net 2012.....	83
Staafdiagram B1. Vertrouwen in de ambtenarij in Rusland in 2006 (in procenten).....	82

# 1. Rusland: de Grote Onbekende

## 1.1 Introductie

Rusland is voor de buitenstaander nog altijd de grote onbekende. Het grootste land ter wereld is van afstand moeilijk te begrijpen. De Russische dichter Fjodor Tsjoettsjev vatte deze ongrijpbaarheid in 1866 al goed samen met zijn gedicht over de Russische volksaard:

*Op Rusland krijgt het brein geen vat,  
zij gaat gewone norm te boven:  
zij meet zich met een eigen lat.  
In Rusland kan men slechts geloven.*

Winston Churchill typeerde in 1939 in een radio-uitzending Rusland als “een raadsel gewikkeld in een mysterie, en dat verpakt in een puzzel”. Volgens hem ontstijgt Rusland hierdoor de logica van Westerse rationaliteit (Münninghoff, 2003:9).

Door de onbekendheid in het Westen bestaat er in de media en de politiek ook nu nog een onvolledig beeld over Rusland en de kant die het land opgaat sinds de val van de Sovjet-Unie. Aan de ene kant zegt het Duitse weekblad *Der Spiegel* bijvoorbeeld dat Rusland op weg is naar een *lupenreine Diktatur* sinds Vladimir Poetin in mei 2012 voor de derde keer gekozen is tot president (Der Spiegel, 2012:62-69). Door de vervolging van de oppositie, het drastisch inperken van het demonstratierecht en het terugdraaien van hervormingen van zijn voorganger zou het ‘glashelder’ zijn geworden welke richting Rusland inmiddels is ingeslagen (idem:64). Aan de andere kant zijn er volgens onze minister van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans juist “positieve verwachtingen” omdat Rusland nu bezig is zich te ontwikkelen in “pluriforme richting” (NRC Handelsblad, 2013a).

Deze twee tegenovergestelde denkrichtingen komen ook terug in de wetenschappelijke literatuur. Aan de ene kant is dat het idee van Zakaria die stelt dat Rusland een *illiberal democracy* is omdat het land steeds meer geregeerd wordt als een alleenheerschappij. Het centraliseren van de macht ondermijnt volgens hem de democratie (Zakaria, 2003:103-105). Anderen stellen daarentegen dat Rusland, na de chaos in het post-Sovjet tijdperk in de jaren ‘90 met rechteloosheid en disfunctionerende overheidsinstellingen, ontegenzeggelijk de weg omhoog is ingeslagen (zie Freeland, 2000; Aslund 2007:8 en Treisman, 2011:343). Rusland heeft grote

stappen gemaakt in de richting van de volledige realisatie van een rechtstaat met als drie pijlers de totstandkoming van de Russische Grondwet (1993), de toetreding tot de Raad van Europa (1996) en het bekrachtigen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1998).

Kunnen er ten aanzien van die volledige realisering van de rechtsstaat nou positieve ontwikkelingen en punten van hoop onderscheiden worden? Want door de complexiteit en de ontoegankelijkheid van Rusland is het de vraag welke weg het land is ingeslagen. In dit onderzoek wordt gezocht naar een antwoord op die vraag om zo de witte vlek ten aanzien van Rusland een beetje inkleuren. Het theoretisch perspectief waarmee dat gebeurd is publieke verantwoording. Volgens Bovens en Schillemans (2011) zijn er minimaal twee belangrijke perspectieven om publieke verantwoording te bekijken. Dit zijn het democratisch en rechtstatelijk perspectief. Het democratisch perspectief betekent kort gezegd dat publieke machtsuitoefening met verkiezingen democratisch te controleren moet zijn. Het rechtstatelijk perspectief houdt in machtsconcentratie en machtsmisbruik moet worden voorkomen. Deze twee verantwoordingsperspectieven vormen in dit onderzoek de loep waarmee Rusland wordt doorgelicht, zodat het functioneren van de Russische democratie en rechtstaat beter kan worden beoordeeld en feiten en fictie op dit vlak kunnen worden gescheiden.

## **1.2 Onderzoeksperspectief publieke verantwoording**

Om de democratische rechtstaat in Rusland te kunnen beoordelen, is in dit onderzoek aansluiting gezocht bij de uitgebreide evaluatie van het Nederlandse democratische bestel dat is uitgevoerd in 2011. Doel van die audit was het debat over het functioneren van de Nederlandse democratie van een empirisch-wetenschappelijke basis te voorzien (Andeweg en Thomassen, 2011:11). Datzelfde is in dit onderzoek getracht te doen voor Rusland. Internationaal wordt zo'n evaluatie-onderzoek ook wel een *democratic audit* genoemd. De belangrijkste kenmerken hiervan zijn dat (1) het functioneren van een land wordt getoetst aan een normenkader en (2) dat niet alleen formele democratiekenmerken worden getoetst, maar dat ook het feitelijk functioneren wordt onderzocht (idem:9-10).

Onderdeel van de democratic audit is het aspect publieke verantwoording. Publieke verantwoording is één van de hoekstenen van het huis van de democratische rechtstaat (Bovens en Schillemans, 2011:439). Daarom is gekozen om publieke verantwoording te gebruiken als normenkader waarmee het functioneren van Rusland wordt doorgelicht. Publieke verantwoording staat zo centraal binnen de democratische rechtstaat omdat het essentieel is voor het tegengaan van machtsconcentratie en machtsmisbruik bij de uitvoerende

macht (idem:442). Ook is het, zoals hierboven al is gezegd, de manier om publieke machtsuitoefening democratisch te kunnen controleren (Mulgan, 2003:556). De scheiding der machten, een functionerende rechtsstaat en vrije verkiezingen zijn de voorwaarden voor een *liberal democracy* (Zakaria, 2003:17). Dat is de tegenhanger van de in de vorige paragraaf beschreven illiberal democracy; een gekozen alleenheerschappij met een corrupt systeem en een slechts op papier functionerende rechtsstaat (idem:92).

### **1.3 Vraagstelling**

Uit de wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat Rusland geen autocratie of democratie is, maar als politiek systeem een zogenaamd hybride regime heeft (zie hiervoor verder paragraaf 2.3). Verder blijkt dat Rusland ook nog eens een bijzondere vorm heeft van een hybride regime, omdat autocratische machtsconcentratie aan de ene kant gecompenseerd wordt met significante democratische en rechtsstatelijke elementen aan de andere kant. Deze mengvorm heeft gevolgen voor de mogelijkheden van publieke verantwoording en maakt onderzoek hiernaar doen dan ook interessant. Dit onderzoek heeft als doel het functioneren van de democratische rechtsstaat van Rusland (locus) in kaart te brengen vanuit het perspectief van publieke verantwoording (focus). Dat is gebeurd door (1) een overkoepelend beeld te geven van de staat van de Russische verantwoordingsstaat. Dit breedteonderzoek heeft ook als doel gehad de meest veelbelovende verantwoordingsinstituties te identificeren. Vervolgens zijn (2) deze hoopvolle cases in een diepteonderzoek intensief geanalyseerd en beoordeeld. De instituties zijn het Constitutioneel Hof van Rusland en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Deze twee instanties fungeren als hoopvolle cases in een *pars-pro-toto* onderzoek (Swanborn, 1996:33). Dat betekent dat ze staan voor een mogelijk bredere richting waarin Rusland zich in kan bewegen. De centrale kwestie daarbij is hoe stevig de meest veelbelovende verantwoordingsinstituties de jure en de facto zijn in het bijsturen van de Russische uitvoerende macht.

#### *Hoofdvraag*

<p><b>In welke mate zijn de meest veelbelovende publieke verantwoordingsinstituties in Rusland in staat om een effectief tegenwicht te bieden tegen de Russische overheid?</b></p>
--

*Theoretische deelvragen*

1. Wat is publieke verantwoording?
2. Wat is het democratisch perspectief van publieke verantwoording?
3. Wat is het rechtsstatelijk perspectief van publieke verantwoording?

*Onderzoeksvragen*

*- Breedteonderzoek:*

1. Wat zijn in Rusland de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van democratische en rechtsstatelijke publieke verantwoording?
2. Welke verantwoordingsinstitutes zijn het meest veelbelovend in hun vermogen om de uitvoerende macht effectief tegenwicht te bieden?

*- Diepteonderzoek*

*Het Constitutioneel Hof:*

3. Welke positie en sanctiemogelijkheden heeft het Constitutioneel Hof van Rusland?
4. Hoe vaak roept het Constitutioneel Hof de uitvoerende macht in Rusland ter verantwoording en hoe vaak zijn ze in staat de uitvoerende macht effectief bij te sturen?

*Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [EHRM]:*

5. Welke positie en sanctiemogelijkheden heeft het EHRM in Rusland?
6. Hoe vaak roept het EHRM de uitvoerende macht in Rusland ter verantwoording en hoe vaak zijn ze in staat de uitvoerende macht effectief bij te sturen?

#### **1.4 Wetenschappelijke relevantie**

Er is veel onderzoek gedaan naar het functioneren van democratische verantwoording en de rechtsstaat, zeker sinds de Tweede Wereldoorlog heeft dat geleid tot tal van publicaties en theorieën over de ontwikkeling hiervan in diverse politieke systemen. Maar Rusland is in dit opzicht (en ook in vele andere opzichten) betrekkelijk uniek. In tegenstelling tot veel andere landen waar een democratische audit of soortgelijk onderzoek is uitgevoerd, kent Rusland geen enkele vorm van democratische traditie. Tot 1917 was Rusland namelijk een alleenheerschappij onder het tsarisme en vanaf 1917 tot 1991 een alleenheerschappij onder leiding van het communisme. Het politieke systeem van Rusland, dat zowel significante elementen heeft

van een democratie als van een alleenheerschappij, komt nergens anders ter wereld voor (Hale, 2010:34). Deze uniciteit maakt het wetenschappelijk interessant om te kijken hoe Rusland op dit gebied functioneert.

De focus van het al bestaande wetenschappelijk onderzoek over democratische verantwoording of over de rechtsstaat in Rusland richt zich met name op de centralisatie van de macht onder Poetin of op het politieke systeem als geheel. Het perspectief van dit onderzoek wijkt daarvan af. Het onderzoeken van deelaspecten van de democratie en rechtsstaat van Rusland vanuit het perspectief van publieke verantwoording is onontgonnen terrein. In het wetenschappelijk onderzoek is er tot op heden weinig aandacht geweest voor bijvoorbeeld de invloed van de media of de volksvertegenwoordiging op de centrale uitvoerende macht.

Er zijn in diverse Europese landen (onder andere in Nederland, Letland en het Verenigd Koninkrijk) al democratische audits uitgevoerd betreffende het functioneren van de democratie en rechtsstaat in een land.<sup>1</sup> De theorie over publieke verantwoording van die audits is echter niet één op één geldig voor de situatie in Rusland door de talrijke verschillen tussen het Russische politieke stelsel en die van West-Europese landen. Daarom kan dit onderzoek vernieuwende inzichten opleveren en voegt het op die manier iets toe.

Er worden in dit onderzoek verschillende controlerende instituties onderzocht (zie hiervoor hoofdstuk 4). Dit onderzoek biedt dus de mogelijkheid om verschillende verantwoordingsinstituties tegenover elkaar te zetten en te kijken welke daarvan de meeste invloed heeft op het indammen van de uitvoerende macht in Rusland. In de consolideringsfase van de transitie van een communistische alleenheerschappij naar een democratische rechtsstaat spelen verantwoordingsinstituties namelijk een essentiële rol in de versteviging van een democratische politiek (Thorson, 2012).

### **1.5 Maatschappelijke relevantie**

In 1697 begint de dan 25-jarige Russische tsaar Peter de Grote een studiereis door Europa. In dat jaar doet hij ook Nederland aan met als doel zich te bekwamen in de scheepsbouw (Bezemer en Jansen, 2010:74-75). De erfenis van dat bezoek is nog steeds te herkennen in de hedendaagse Russische taal waar woorden als fregat, wimpel, reis en rugzak direct zijn overgenomen uit het Nederlands (Coster en Jager, 2003:114-124). Daarnaast is het grachtenpatroon in de door Peter de Grote gestichte stad Sint-Petersburg geïnspireerd en gebaseerd op de grachten in Amsterdam. Nederland heeft grote invloed gehad op de Russische vlootbouw,

---

<sup>1</sup> Een lijst met landen waar een vergelijkbare audit als de Nederlandse is uitgevoerd, is onder het kopje 'States using IDEA framework' hier te vinden: <http://www.democraticaudit.com/audits-worldwide>

kunst en wetenschappen. De nauwe band die hierdoor tussen Nederland en Rusland ontstaan is, blijkt onder andere uit de totstandkoming van de Hermitage Amsterdam, de eerste definitieve buitenlandse dependance van de Hermitage in Sint-Petersburg (Boekestijn, 2013:33). Het bezoek aan Nederland van de tsaar driehonderd jaar geleden wordt gezien als het begin van de betrekkingen tussen Nederland en Rusland. Op dit moment is Nederland één van de grootste investeerders in Rusland en omgekeerd wordt Rusland steeds belangrijker voor Nederland wat betreft energievoorziening (Sygar en Panyushkin, 2008). Daarom is het van maatschappelijk belang om te weten wie die handelspartner nou eigenlijk is en hoe Rusland functioneert. Dit onderzoek wil daar een bijdrage aan leveren.

Het jaar 2013-2014 is het bilaterale Nederland-Ruslandjaar (zie ook de Gezamenlijke Nederlands-Russische verklaring, 2011). Doel van dit jaar is volgens deze in Moskou opgestelde verklaring tussen de premiers Mark Rutte en Dmitri Medvedev om onder andere politiek-maatschappelijke samenwerkingsvormen uit te wisselen en een bijdrage te leveren aan meer wederzijds begrip. Onbekend maakt immers onbemind. Voortbordurend op deze uitdrukking wordt getracht met dit onderzoek voor een beetje meer bekendheid te zorgen met betrekking tot Rusland, zodat het begrip voor dit land hierdoor toeneemt. Dat dit geen overbodige luxe is, bleek wel uit de commotie rondom het staatsbezoek dat Poetin op 8 april 2013 aan Nederland heeft gebracht ter gelegenheid van de opening van het Nederland-Rusland jaar.

Als laatste blijkt de maatschappelijke relevantie uit de actualiteit van het onderzoeks- onderwerp. Processen die in kaart worden gebracht met dit onderzoek vinden nu plaats en zijn elke dag in ontwikkeling. Hierover wordt veel geschreven (vooral over president Poetin en zijn beleid), maar weinig geanalyseerd. Ook wordt het functioneren van het Constitutioneel Hof van Rusland in het (Engelstalige) wetenschappelijke discours nauwelijks bediscussieerd, omdat primaire bronnen door de taalbarrière moeilijk toegankelijk blijken te zijn (Lomovtseva en Henderson, 2009:38). Doel is ook die twee gaten met dit onderzoek te vullen.

## **1.6 Leeswijzer**

Dit onderzoek bestaat uit zeven hoofdstukken. Hoofdstuk 1 is bovenstaande inleiding. Hoofdstuk 2 gaat over de theorie van publieke verantwoording en beschrijft aan de hand van relevante opvattingen uit de wetenschappelijke theorie de context van dit onderzoek. De focus in dit hoofdstuk ligt op het democratisch en het rechtsstatelijk perspectief; de twee kaders voor het beoordelen van de praktijk van publieke verantwoording. Hoofdstuk 3 gaat over de onderzoeksopzet en de gemaakte methodologische keuzes. Hierin staan ook de beweegredenen voor het doen van kwalitatief onderzoek weergegeven en de manier waarop dit gedaan is met



een breedteonderzoek en twee case-study's. Als laatste staat in dit hoofdstuk de evaluatie van de gebruikte onderzoeksmethoden beschreven wat betreft betrouwbaarheid en validiteit. In hoofdstuk 4 (de staat van de Russische verantwoordingsstaat), hoofdstuk 5 (Constitutioneel Hof van Rusland) en hoofdstuk 6 (EHRM) worden de empirische resultaten gepresenteerd. Die resultaten zijn gebaseerd op 13 semi-gestructureerde interviews, literatuurstudie en document-analyse. Hoofdstuk 7 is de conclusie en bevat het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarnaast worden de bevindingen van dit onderzoek in perspectief geplaatst met een reflectie op het onderzoek, nieuwe vragen die uit het onderzoek voortkomen en de implicaties daarvan.

## 2. Publieke verantwoording

Rusland is onderzocht vanuit het theoretische perspectief van publieke verantwoording. Dit hoofdstuk is de uitwerking van deze onderzoeksfocus. Het hoofdstuk bestaat uit drie delen. Als eerste wordt in paragraaf 2.1 een overzicht gegeven van de kernbegrippen en theorie over publieke verantwoording. Vervolgens is in paragraaf 2.2 t/m 2.5 het democratisch en rechtsstatelijk verantwoordingsperspectief uitgewerkt. In paragraaf 2.6 zijn deze twee perspectieven geoperationaliseerd en ontwikkeld tot een topiclijst met kernvragen waarmee het theoretisch kader getoetst kon op Rusland.

### 2.1 Publieke verantwoording

Publieke verantwoording is een centraal element binnen de democratische rechtsstaat. Zonder publieke verantwoording is er geen duurzame democratie mogelijk (Schedler, Diamond en Plattner, 1999). Het oorspronkelijke (klassieke) doel van publieke verantwoording is dat de heersende (uitvoerende) macht wordt ingedamd en beteugeld door een institutionele infrastructuur van *checks and balances*. O'Donnell heeft publieke verantwoording opgedeeld in horizontale en verticale verantwoording. Horizontale verantwoording is het concept dat refereert naar de mate waarin andere nationale instellingen het vermogen hebben om misbruik van de uitvoerende macht te kunnen controleren en de mate waarin de rechtsstaat en de scheiding der machten gehandhaafd kunnen worden (O'Donnell, 1998:119). Vandaag de dag gaat het functionele onderscheid van de staat verder dan alleen die klassieke scheiding van de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht. Er zijn steeds meer (niet-gekozen) instituties waaraan een horizontale vorm van verantwoording moet worden afgelegd, zoals ombudsmannen, mensenrechtencommissies en centrale banken (Schedler, et al., 1999:3). Horizontale verantwoording onderscheidt zich van verticale verantwoording. Dit concept is de controle van lagere overheden, niet-gouvernementele groepen en de media op het openbaar bestuur. Horizontale- en verticale verantwoording moeten ervoor zorgen dat onbelemmerde centralisatie van de macht wordt tegengegaan. Die ongecontroleerde centralisatie van de macht is namelijk de ondermijning van de democratische rechtsstaat (Zakaria, 2003:105)

In de wetenschappelijke literatuur is publieke verantwoording een meerduidig begrip waarvan veel verschillende definities zijn te vinden (Power, 1997:7). Dit onderzoek sluit aan

bij de democratic audit die in Nederland is uitgevoerd in 2011. Om die reden wordt de definitie van publieke verantwoording uit die evaluatie ook voor dit onderzoek gehanteerd:

*Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor (Bovens en Schillemans, 2011:440).*

Deze definitie bestaat uit verschillende elementen die gespiegeld kunnen worden op Rusland. Bij publieke verantwoording staat de *actor* centraal (Bovens en Schillemans, 2009:23). Hierin onderscheidt verantwoording zich van bijvoorbeeld controle, monitoring of toezicht. De actor is in de regel een publieke organisatie of politieke bestuurder. In het geval van dit onderzoek is dat de Russische uitvoerende macht op federaal niveau; de president en zijn regering dus. Het *forum* is in de regel een specifieke institutie, zoals het parlement, de media of de rechterlijke macht. De verantwoordings*plicht* aan een forum kan formeel of incidenteel van aard zijn. In het eerste geval vindt verantwoording plaats in een gestructureerde vorm en moet de actor het forum op vaste tijdstippen van *informatie* over het door hem gevoerde beleid voorzien. Dit geldt vooral voor reguliere terugkerende vormen van verantwoording waar bovenstaande definitie ook op gericht is (denk aan periodieke controles of jaarverslagen). De definitie voorziet hierdoor niet in incidentele vormen van publieke verantwoording. Bij die laatste vorm is er niet zozeer (alleen) sprake van een informatiefase, maar ook van een initiatiefase. Dit houdt in dat het proces van publieke verantwoording pas in gang wordt gezet na een bepaalde actie, bijvoorbeeld een gang naar de rechter.

De elementen *nadere vragen*, *oordeel* en *consequenties* uit de definitie zijn bepalend voor de drie analytisch te onderscheiden fasen waaruit publieke verantwoording bestaat (idem:21-23). De eerste fase is de informatiefase. Deze fase gaat over de mate waarin de actor zich verplicht voelt om het forum informatie te verstrekken over zijn optreden. Deze fase is eigenlijk de ‘voorkant’ van publieke verantwoording en draait om de vraag of het forum de informatie krijgt die het nodig heeft. Bij incidentele vormen van verantwoording gaat de informatiefase samen met het initiëren van het verantwoordingsproces. Wanneer en hoe vaak wordt het forum getriggerd om zich te gaan buigen over de verkregen informatie? De tweede fase is de debatfase. Deze fase gaat over de mate waarin het forum de actor nadere vragen kan stellen en met hem kan debatteren over de aard van de informatie en over de waardering van het optreden. Het doel van deze fase van vraag en antwoord is dat door de wrijving der

meningen de waarheid uiteindelijk zichtbaar wordt. De derde fase is de consequentiefase. Deze fase gaat over het oordeel van het forum en de consequenties die daaraan verbonden kunnen zijn. Het oordeel is de goedkeuring of afkeuring van het door de actor gevoerde beleid. Een negatief oordeel kan aanleiding geven tot sancties. Sommige fora beschikken zelf over formele sanctiebevoegdheden en kunnen berispingen, boetes of andere maatregelen opleggen. Sancties kunnen echter ook slechts impliciet, informeel of indirect zijn. Deze fase wordt ook wel de ‘achterkant’ van publieke verantwoording genoemd en draait om de vraag of oordelen van het forum effect hebben op het beleid van de actor.

De drie fases zijn bepalend voor de zwaarte van de sancties waarover verantwoordingsfora kunnen beschikken (Bovens en Schillemans, 2009:22). De lichtste vorm van verantwoording beperkt zich tot enkel fase 1. In dat geval worden alleen gegevens openbaar gemaakt, zonder dat daarbij de mogelijkheid is om nadere vragen te stellen of een oordeel uit te spreken. Een forum beschikt over meer verantwoordingsarrangementen als de verantwoording ook fase 2 omvat. In dat geval kan het forum op basis van nadere vragen en een debat met de actor een oordeel over de actor uitspreken, maar niet zelfstandig sancties opleggen in geval van wanprestatie. Dat is wel het geval bij de zwaarste vorm van verantwoording (fase 1, 2 en 3). Hiervan is sprake als het forum zelf formele consequenties kan verbinden aan zijn oordeel.

Het verantwoordingsregime is het geheel van verantwoordingsarrangementen van een forum. Er is sprake van een verantwoordingsarrangement wanneer een verantwoordingsrelatie tussen een actor en een forum een institutioneel karakter heeft. Dit is het geval als het verantwoordingsproces is vastgelegd in regels en er sprake is van een herhalende vaste vorm van publieke verantwoording. Een specifieke set van verantwoordingsarrangementen wordt een verantwoordingsmechanisme genoemd (idem:24-25). Er is sprake van *publieke* verantwoording omdat het gaat om de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden (idem:24). In dit onderzoek staat het verantwoordingsregime van enkele specifiek fora in Rusland centraal.

Bovenstaande definitie van Bovens en Schillemans sluit aan op het idee van Schedler (1999) die stelt dat het concept van verantwoording berust op twee pijlers: aansprakelijkheid (*‘answerability’*) en handhaving (*‘enforcement’*). Het eerste geeft de uitvoerende macht de plicht om de controlerende instantie te informeren over het uitgevoerde beleid en deze vervolgens ook uit te leggen en te verklaren. De tweede dimensie van Schedler betekent dat de controlerende partij ook sancties op kan leggen als blijkt dat de uitvoerende macht de regels heeft overtreden. (Schedler, 1999:14-15). In beide definities komt de sanctiebevoegdheid nadrukkelijk terug. Die sanctiefase vormt ook de kern van publieke verantwoording en dus

voor dit onderzoek: hebben de sancties die worden ingezet door controlerende instituties effect?

### *Vormen van publieke verantwoording*

Er kunnen vijf verschillende vormen van publieke verantwoording worden onderscheiden, deze zijn afhankelijk van de aard van het forum (Bovens en Schillemans, 2009:26-28). Vier van die vormen van publieke verantwoording zijn relevant voor Rusland en dienen als basis voor het breedteonderzoek (zie hoofdstuk 4). De vijfde vorm, professionele verantwoording, gaat over *peer review* van vakgenoten binnen publieke instellingen en is buiten beschouwing gelaten. De vier relevante vormen voor Rusland zijn:

1. Politieke verantwoording. Dit omvat politieke fora, zoals volksvertegenwoordigers, kiezers, politieke partijen en in toenemende mate de media;
2. Juridische verantwoording. Dit gaat over juridische fora zoals rechtbanken;
3. Administratieve verantwoording. Dit gaat over verantwoording aan financiële of bestuurlijke toezichthouders, zoals inspecties en onafhankelijke autoriteiten;
4. Maatschappelijke verantwoording. Dit omvat verantwoording aan belangengroepen en burgers.

Om vier verschillende redenen is publieke verantwoording belangrijk. Dit is democratische controle; het tegengaan van machtsconcentraties; legitimiteit (zie ook Power, 1997:8) en het vergroten van de effectiviteit van het openbaar bestuur (Bovens en Schillemans, 2009:29). Deze vier essenties voor publieke verantwoording zijn de grond voor de twee beoordelingskaders waarmee de praktijk van publieke verantwoording beoordeeld kan worden (Bovens en Schillemans, 2011:441). In dit onderzoek zijn de beoordelingskaders democratisch perspectief en rechtsstatelijk perspectief gebruikt om de kwaliteit van publieke verantwoording in Rusland te beoordelen. In de volgende paragrafen zijn deze twee perspectieven verder uitgewerkt.

## **2.2 Het democratisch perspectief op publieke verantwoording**

Vanuit democratisch perspectief betekent publieke verantwoording vooral dat publieke machtsuitoefening via verkiezingen democratisch te controleren is (Mulgan, 2003:556).

Binnen dit perspectief staat het begrip volkssoevereiniteit en de principaal-agent benadering centraal. Volkssoevereiniteit betekent dat de uiteindelijke macht bij het volk ligt. Dit principe kan worden uitgewerkt met de principaal-agent benadering. Er is hierbij sprake van een cyclische verantwoordingsketen. De burgers zijn in dat geval de primaire principalen in een

democratie en hebben hun soevereiniteit overgedragen aan volksvertegenwoordigers en een gekozen president, zij hebben het maken en uitvoeren van wetten en beleid op hun beurt weer overgedragen aan de regering. De bewindslieden in de regering dragen de uitvoering van hun taken vervolgens weer op aan de vele duizenden ambtenaren op de ministeries. Elke principaal in deze keten van delegatie wil graag de uitvoering van de overgedragen publieke taken controleren en roept daartoe de agent ter verantwoording. Aan het einde van de verantwoordingsketen staan weer de burgers die het optreden van de agenten kunnen beoordelen in het stemhokje (Bovens en Schillemans, 2011:441-442).

In dit proces is publieke verantwoording een voorwaarde voor burgers dat zij voldoende geïnformeerd zijn over het overheidsoptreden en hierdoor de gekozen principalen kunnen beoordelen. De centrale vraag hierbij is in hoeverre het forum vanuit een goed geïnformeerde positie met sanctiemogelijkheden democratisch gelegitimeerde organen kan bijsturen in de gewenste richting (Bovens en Schillemans, 2009:30).

### **2.3 Het rechtsstatelijk perspectief op publieke verantwoording**

Vanuit rechtsstatelijk perspectief heeft publieke verantwoording het doel om corruptie en machtsconcentraties te tegen te gaan. Dit perspectief komt voort uit de Westerse rechtsstatelijke traditie waarin het individu beschermd wordt tegen de overheid door institutionele tegenmacht te organiseren, zoals onafhankelijke rechtbanken en door de overheidsmacht af te bakenen (Zakaria, 2003:19-20). Dit betekent dat er naast kiezer, parlement en politieke bestuurders (de principaal-agent benadering uit het democratisch perspectief) andere publieke instituties worden geplaatst die bevoegd zijn om verantwoording te vragen (Bovens en Schillemans, 2011:442). Hierdoor ontstaat er een systeem van checks and balances waardoor machtsconcentratie en machtsmisbruik bij de uitvoerende macht tegengegaan kan worden.

De belangrijkste zorg die aan dit perspectief ten grondslag ligt, is zoals gezegd het voorkomen van tirannie door alleenheerschappij of door een omvangrijke en ‘verzelfstandigde’ uitvoerende macht (idem:442). Het politieke systeem van Rusland kan omschreven worden als een ‘hybride regime’ (zie bijvoorbeeld Hale, 2010:35; Hanson, 2011:34-35 en Krastev en Holmes, 2012:33-34). Dit politieke systeem kent een aantal aanzienlijke belemmeringen bij het indammen van machtsconcentraties. Een hybride regime heeft zowel significante elementen van een democratie als van een alleenheerschappij. Macht is sterk gecentraliseerd en democratische instituties hebben beperkingen in hun feedback en sanctiemogelijkheden (Hale, 2010:2).

Doordat Rusland als politiek systeem gezien kan worden als een hybride regime, is publieke verantwoording moeilijk als geheel te beoordelen. Temeer het hybride regime van Rusland geen traditioneel hybride regime is op de klassieke as van democratie en alleenheerschappij (Krastev en Holmes, 2012:33). Aan de ene kant is Rusland geen democratie, omdat de uitslag van de verkiezingen van tevoren al vast staan. Maar aan de andere kant gebruikt de overheid weinig vormen van repressie, wat bij een 'klassiek' hybride regime wel het geval is (Zakaria, 2003:98-99). Rusland heeft bijvoorbeeld open grenzen, er is internetvrijheid (in tegenstelling tot bijvoorbeeld China) en er zitten weinig journalisten gevangen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Turkije (Krastev en Holmes, 2012:34). Daarnaast zijn oppositiemogelijkheden niet ex ante uitgesloten en speelt de publieke opinie een significante rol in de Russische politiek (Hale, 2010:34).

Het centrale beoordelingscriterium vanuit het rechtsstatelijk perspectief is of verantwoordingsfora in staat zijn om de uitvoerende macht om rekenschap te vragen en bij gebleken fouten en tekortkomingen sancties op te leggen. Daarnaast is het relevant in hoeverre het verantwoordingsarrangement bijdraagt aan het tegengaan van corruptie en onbehoorlijk bestuur (Bovens en Schillemans, 2009:31).

#### **2.4 Verhouding tussen het democratisch en rechtsstatelijk perspectief**

De verhouding tussen het democratisch en het rechtsstatelijk perspectief focust zich op de reikwijdte van het overheidsgezag. Dat betekent dat het rechtsstatelijk perspectief als focus het tegengaan van macht heeft, terwijl het democratisch perspectief zich juist focust op het gebruik en de verdeling van die macht (Zakaria, 2003:101).

Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, heeft het democratisch perspectief als centrale begrippen volkssoevereiniteit en de principaal-agent relatie. Die relatie is op te delen in een verantwoordingsketen die begint en eindigt in het stemhokje. Alle principaal-agent relaties uit de verantwoordingsketen zijn opgedeeld in indicatoren en staan weergegeven in tabel 2.1 in de volgende paragraaf. Die indicatoren samen vormen het beoordelingskader van publieke verantwoording vanuit het democratisch perspectief. Het beoordelingskader wordt toegepast in het breedteonderzoek (hoofdstuk 4).

Bij het rechtsstatelijk perspectief staat de scheiding der machten centraal, een fundamenteel onderdeel van de rechtsstaat (Zakaria, 2003:17). Het gaat er hier aan de ene kant om in hoeverre onafhankelijke controleurs de uitvoeringsmacht kunnen toetsen aan bepaalde normen. Door deze controle ontstaat er een systeem van checks and balances. Aan de andere kant gaat het er bij het rechtsstatelijk perspectief om het tegengaan van machtsconcentratie.

Dat betekent dat het overheidsbestuur gebonden moet zijn aan normen zoals rechtmatigheid (Wieles, 2009:45) en het legaliteitsbeginsel. Een effectief legaliteitsbeginsel is ook een effectief middel tegen corruptie omdat rechtszekerheid dwingt tot gelijke behandeling. De inkadering van de overheidsmacht is de indicator die het beoordelingskader vanuit het rechtsstatelijk perspectief vormt, deze staat weergegeven in tabel 2.2.

## 2.5 Schematische samenvatting: beoordelingskader publieke verantwoording

Tabel 2.1. *Indicatoren beoordelingskader vanuit democratisch perspectief*

Indicator	Beschrijving
Verantwoordingstekorten en de onafhankelijkheid van de ambtelijke macht t.o.v. de regering en internationale controleurs	Deze indicator gaat over verantwoordingstekorten bij de uitvoering van het beleid door de ambtenarij. Die tekorten ontstaan door autonomie (verzelfstandiging) en privatisering. Ook de invloed van buitenlandse organisaties (internationalisering van besluitvorming) leiden ertoe dat de nationale uitvoerende macht minder invloed heeft op de uitvoering van besluitvoering.
Positie wetgevende macht t.o.v. de uitvoerende macht	Deze indicator gaat over de mate waarin de wetgevende macht (het parlement) de uitvoerende macht (de president en de regering) kan controleren. Centraal staat de vraag of het parlement de bevoegdheden heeft die daarvoor nodig zijn en in welke mate die bevoegdheden gebruikt worden.
Transparantie van de overheid	Deze indicator gaat over (1) de mate waarin de overheid transparant is en (2) de mogelijkheid van de media om onafhankelijk, effectief en goed geïnformeerd te kunnen berichten over het optreden van de overheid.
Directe democratie	Deze indicator gaat over de mate waarin burgers het optreden van de overheid kunnen corrigeren via verkiezingen, referenda en volksinitiatieven.

Gebaseerd op Bovens en Schillemans, 2011

Tabel 2.2. *Indicator beoordelingskader vanuit rechtsstatelijk perspectief*

Indicator	Beschrijving
Is het bestuur effectief gebonden aan (quasi-) juridische normen?	Deze indicator gaat over de mate waarin het optreden van de overheid wordt gereguleerd door de rechtsstaat. Dat betekent dat al het overheidsoptreden gebaseerd moet zijn op een wettige basis (legaliteitsbeginsel) en ook voor iedereen gelijk moet zijn (gelijkheidsbeginsel). De rechtmatigheid van het overheidsoptreden kan afgelezen worden aan de mate van corruptie in een land. Hoe meer rechtszekerheid er is, hoe minder corruptie er mogelijk is.

Gebaseerd op Bovens en Schillemans, 2011



## **2.6 Operationalisatie: topiclijst empirisch onderzoek**

Het empirisch onderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews, document-analyse en literatuuronderzoek (zie hiervoor verder hoofdstuk 3). Bij de interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst. De lijst is samengesteld op basis van de vraagstelling in hoofdstuk 1 en verder uitgewerkt op basis van bovenstaand theoretisch onderzoek. Het theoretisch onderzoek heeft geleid tot vier vormen en vier essenties van publieke verantwoording. Ook zijn er drie fasen van verantwoording onderscheiden, gebaseerd op de mate waarin verantwoording mogelijk is. Op basis van de vormen, essenties en fasen zijn er hierboven twee beoordelingskaders geschetst. Met die kaders is de staat van de Russische verantwoordingsstaat op twee punten geëvalueerd, namelijk op de formele kenmerken en het feitelijk functioneren. Het primaire doel van de topiclijst is de data van de interviews te structureren, zodat vergelijkbaarheid na de data-analyse mogelijk is (Billiet en Waage, 2005: 333). In een topiclijst kunnen per thema in principe drie soorten vragen worden onderscheiden. Ten eerste zijn dat vragen over feiten (wat, waar, wanneer etc.). Ten tweede zijn dat vragen over de beleving door de respondent van deze feiten en ten derde de verklaringen: waarom, waartoe en met welke gevolgen (idem:333). Onderstaande topiclijst is wat betreft vraagstelling gebaseerd op bovenstaande. Door deze manier van operationaliseren, vloeit de topiclijst direct voort uit het theoretisch kader. Onderstaande topiclijst bestaat uit de zeven brede kernvragen en vormt de rode draad voor het interviewen van de respondenten over het Constitutioneel Hof van Rusland en het EHRM in Straatsburg.<sup>2</sup> De motivatie voor de selectie van deze twee cases staat in paragraaf 3 van het volgende hoofdstuk.

---

<sup>2</sup> Omdat de interviews in het Engels, Duits en Russisch plaatsvonden en reservevragen altijd bruikbaar kunnen zijn indien een interview onverhoopt stil komt te vallen, is om die reden de gebruikte meertalige en met subvragen voorziene topiclijst toegevoegd in bijlage 1.

Tabel 2.3. *Topiclijst voor het empirisch onderzoek*

<b>Nummer kernvraag</b>	<b>Vraagstelling</b>
1	Welke normen vormen de grondslag voor de beoordeling van het forum?
2	Hoe gaat het beoordelen door het forum in de praktijk? (voorbeelden)
3	Hoe onafhankelijk kan het forum oordelen?
4	Wanneer en hoe vaak wordt het proces van verantwoording geïnitieerd?
5	In welke mate is het forum in staat de informatie te krijgen die zij nodig heeft?
6	Welk debat vindt er plaats over die informatie?
7	Is het forum in staat om goed te kunnen oordelen?
8	Wat zijn concrete voorbeelden waaruit het effect blijkt van die oordelen?

## 3. Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksmethode centraal die is gebruikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (deze staan weergegeven in paragraaf 1.3). Dit hoofdstuk bestaat uit vier delen. Als eerste wordt in 3.1 verantwoord waarom op basis van de doelstelling en vraagstelling gekozen is voor een kwalitatief onderzoek. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 de gebruikte onderzoeksmethode case-study uitgelegd en verantwoord. De case-study is in dit onderzoek gebruikt als een verdiepend vervolg-onderzoek op een brede afbakening. Dit staat uitgelegd in paragraaf 3.3. Als laatste onderdeel komt in paragraaf 3.4 de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aan bod, waarin een reflectie staat van de gebruikte strategieën en methoden en een evaluatie van de voor- en nadelen hiervan.

### 3.1 Kwalificering van het type onderzoek

De vraagstelling van een onderzoek moet laten zien welk onderwerp onderzocht wordt en naar wat voor soort antwoord de onderzoeker op zoek is. De vraagstelling beschrijft dus waarnaar specifiek onderzoek wordt gedaan. Uit de doelstelling volgt vervolgens waarom dit gebeurt. De doelstelling en de vraagstelling zijn dus direct aan elkaar gerelateerd (Van Thiel, 2007:24). Er kunnen verschillende categorieën doelstellingen worden onderscheiden die elk gekoppeld zijn aan een specifieke vraagstelling. Dit onderzoek is een combinatie van twee doelstellingen. Ten eerste is het doel ‘exploratie’ (idem:23). Dit is een verkennend onderzoek naar een onderwerp waar geen of weinig kennis over beschikbaar is. Gezien de vrij open vraagstelling, leidt exploratief onderzoek tot uitgebreide empirische beschrijvingen, waardoor het voorheen onbekende onderwerp als het ware in kaart wordt gebracht. De keuze voor deze doelstelling is voortgekomen uit de onbekendheid die er is ten aanzien van Rusland, wat in paragraaf 1.1 geïllustreerd met een strofe van de dichter Tsjoettsjev.

Het tweede doel van dit onderzoek is ‘evaluatie’ (idem:24). Dit is een type onderzoek waarin wordt nagegaan of een bepaald beleid of een bepaald arrangement de beoogde doelstellingen heeft gehaald. Evaluatief onderzoek leidt in de regel tot een normatief oordeel en eventueel daaropvolgend aanbevelingen tot verbetering. In de vraagstelling is evaluatief onderzoek te herkennen aan componenten in de vraag die het procesverloop of uitkomsten van een bepaalde verandering meten. De keuze voor deze doelstelling is voortgekomen uit de in paragraaf 1.2 beschreven democratische audit. In dit onderzoek is aansluiting gezocht bij de

belangrijkste kenmerken van deze audit; namelijk de insteek (niet alleen formele kenmerken worden geëvalueerd, maar ook het feitelijk functioneren van instellingen wordt onderzocht) en het theoretisch perspectief (publieke verantwoording als onderdeel van die audit).

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *“In welke mate zijn de meest veelbelovende publieke verantwoordingsinstituten in Rusland in staat om een effectief tegenwicht te bieden tegen de Russische overheid?”* en deze vraagstelling is direct gerelateerd aan de hierboven beschreven tweeledige doelstelling van dit onderzoek. Het doel exploratie kan in deze vraagstelling gekoppeld worden aan de component ‘in welke mate’. Uit dit deel van de vraag volgen namelijk beschrijvende resultaten van het empirisch onderzoek. Het doel evaluatie kan in de vraagstelling gekoppeld worden aan het element ‘in staat’. Het soort antwoord wat hieruit volgt is een gemeten oordeel over de uitkomsten van het onderzochte verschijnsel.

Om de tweeledige doelstelling van het onderzoek te kunnen bereiken, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering (zie Boeije, 2008). Deze is (in tegenstelling tot een kwantitatieve benadering) geschikt om recht te doen aan de complexe werkelijkheid van Rusland an sich en, specifiek nog, de complexiteit van publieke verantwoording in Rusland. Vanuit de doelstelling exploratie is de gekozen benadering ook logisch, omdat kwalitatief onderzoek leidt tot een schat aan empirische informatie waarmee het onderzoeksonderwerp beschreven en in kaart gebracht kan worden. Daarnaast is de keuze voor kwalitatief onderzoek gezien vanuit de doelstelling evaluatie logisch, omdat met het verklarende aspect van kwalitatief onderzoek het ‘waarom’ van de evaluatie-uitkomst kan worden beantwoord. ‘Het’ kwalitatieve onderzoek bestaat niet, omdat het voorkomt in veel verschillende gedaanten. De methode ‘case-study’ is er daar één van (Yin, 1984). In de volgende paragraaf wordt toegelicht waarom deze specifieke methode is gebruikt tijdens het empirisch deel van dit onderzoek.

### **3.2 De onderzoeksmethode case-study**

Het doen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek kan omschreven worden als het beschrijven en verklaren van zogenaamde eenheden. Deze eenheden worden gekenmerkt door vele eigenschappen die van elkaar kunnen verschillen. Die kenmerken van eenheden worden variabelen genoemd (Swanborn, 1996:11). De eenheden die in dit onderzoek worden ‘doorgelicht’ zijn verantwoordingsinstituten (fora) die de uitvoerende macht in Rusland (actor) controleren. De variabelen waarop zij onderzocht worden zijn de verantwoordingsmogelijkheden waarover zij beschikken. De centrale vraag bij elke variabele is in welke mate een verantwoordingsinstituut in staat is effectieve controle te kunnen uitoefenen. Relaties tussen eenheden en

variabelen kunnen op verschillende manieren onderzocht worden. De twee hoofdcategorieën die hierbinnen te onderscheiden zijn, zijn extensief onderzoek en intensief onderzoek, waarbij de case-study een vorm van laatstgenoemde is (Swanborn, 1996:11-12). Extensief onderzoek bestaat uit een ‘oppervlakkige’ benadering waarbij veel eenheden worden onderzocht op slechts één of een beperkt aantal variabelen. Bij een case-study (intensief onderzoek) worden één of slechts enkele eenheden intensief bestudeerd (dus op veel variabelen) met gebruik van verschillende onderzoeksmethoden zodat de eenheid zo volledig mogelijk in kaart gebracht kan worden.

Variabelen kunnen worden onderscheiden in onafhankelijke en afhankelijke variabelen (idem:61-65). Onafhankelijke variabelen zijn ‘oorzaken’ van een verschijnsel in de ruime zin van het woord zoals contextuele kenmerken, achtergrondvariabelen en condities. Een voorbeeld hiervan in de context van dit onderzoek zou de positie van een forum zijn zoals die is vastgelegd in de Russische Grondwet. Afhankelijke variabelen staan voor de ‘gevolgen’ zoals centrale kenmerken in het proces of optredende positieve of negatieve effecten. Een voorbeeld van een afhankelijke variabele is het selecteren op succesverhalen. De variabelen (onafhankelijk of afhankelijk) zijn bepalend voor de selectie van de cases.

De opbouw van dit onderzoek is een combinatie van een breedteonderzoek (ook wel ‘QuickScan’ genoemd) en een daarop gebaseerd diepte-onderzoek (case-study). Het aantal te kiezen cases wordt in de regel bepaald op praktische gronden, waarbij de meeropbrengst van de volgende case leidend is voor de keuze van het aantal cases. In het algemeen geldt het adagium hoe meer cases hoe beter. Een groter aantal cases leidt namelijk tot een grotere betrouwbaarheid van het onderzoek en tot meer validiteit van het resultaat (idem:56). Dat betekent dat binnen de praktische mogelijkheden zoveel mogelijk cases onderzocht moeten worden. De selectie van de gekozen cases in dit onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van de methode ‘minimalisering van variantie in de afhankelijke variabele’ (idem:65). Dat betekent dat er enkele *success stories* (‘best-practice’) geselecteerd zijn uit het breedteonderzoek met als doel de veroorzakende condities te analyseren en positieve ontwikkelingen hiervan te beschrijven.

### **3.3 Opbouw onderzoek en casus-selectie**

#### *Uitwerking opbouw QuickScan*

De QuickScan heeft als doel het verschijnsel in de breedte af te bakenen en enkele best-practices te selecteren die relevant zijn voor verder empirisch onderzoek in Rusland. De dataverzameling voor de QuickScan bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste zijn er vijf Rusland-deskundigen geïnterviewd. Dit zijn wetenschappers met als specialisatie Rusland of correspondenten die in Rusland werkzaam waren en afgestudeerd zijn als Slavist. De manier van interviewen die het beste past bij zo'n voor-onderzoek is 'gefocust interviewen' (Yin, 1984:83). Bij een gefocust interview wordt gebruik gemaakt van een topiclijst. De topiclijst die gebruikt is in deze fase van het onderzoek is tabel 2.1 en 2.2 in paragraaf 2.5. Met behulp van deze lijst is de visie van de respondenten op de eenheden in de tabellen naast elkaar gelegd en met elkaar vergeleken. De resultaten hiervan staan in hoofdstuk 4. Voor deze methode is gekozen uit praktische overwegingen. Met beperkte tijd en menskracht kan toch het begrip publieke verantwoording ten aanzien van Rusland worden afgebakend. De afhankelijke variabele waarop de eenheden uit de tabel zijn getoetst, is of er wat betreft publieke verantwoording volgens de respondenten sprake is van een positieve of een negatieve ontwikkeling.

De selectiecriteria voor de respondenten waren dat ze (1) een 'autoriteit' in Nederland moeten zijn op het gebied van Rusland; (2) ze hierover (wetenschappelijk) gepubliceerd moeten hebben en (3) hun kennis over Rusland moet berusten op actuele betrokkenheid, bijvoorbeeld door een correspondentschap in Rusland of wetenschappelijke specialisatie Slavistiek. In tabel 3.1 staat een overzicht van de geïnterviewde respondenten in deze fase en de mate waarin ze voldoen aan de drie criteria. Op basis van afspraken met de respondenten zijn alle gegevens over hen geanonimiseerd. De interviews zijn niet volledig en letterlijk getranscribeerd. De interviews duurden toch vaak langer dan twee uur door uitweidingen die buiten de directe context van de topiclijst vallen. De weergegeven tekst van de respondenten in de empirische hoofdstukken is wel een letterlijke weergave van het gesprokene.

Tabel 3.1. *Geïnterviewde respondenten tijdens het breedteonderzoek*

<b>Respondent</b>	<b>Datum interview</b>	<b>Autoriteit?</b>	<b>Gepubliceerd over Rusland?</b>	<b>Recente betrokkenheid</b>
A	27 februari 2013	Ja (wetenschapper)	Ja	Ja
B	28 februari 2013	Ja (journalist)	Ja	Ja
C	28 februari 2013	Ja (journalist)	Ja	Ja
D	1 maart 2013	Ja (wetenschapper)	Ja	Ja
E	6 maart 2013	Ja (journalist)	Ja	Ja

De tweede gebruikte onderzoeksmethode is een secundaire analyse van bestaande vergelijkende onderzoeksgegevens. Dit is het analyseren van (statistische) onderzoeksgegevens die al door andere onderzoekers zijn verzameld (Van Thiel, 2007:125-126). Voor de secundaire analyse zijn onderzoeken over (deelaspecten van) publieke verantwoording in Rusland van de Freedom House, PewResearchCentre, Transparency International en World Value Survey geanalyseerd. Dit zijn namelijk de vier grootste toonaangevende onderzoeksbureaus die wereldwijd onderzoek doen naar democratie en rechtsstaat. Daarnaast zijn wetenschappelijke studies en artikelen hierover bestudeerd. De gebruikte artikelen en studies zijn terug te vinden als literatuurverwijzing in hoofdstuk 4. Het vooronderzoek heeft erin geresulteerd dat het Constitutioneel Hof en het EHRM zijn geselecteerd als best-practices.

#### *Uitwerking opbouw case-studies*

De selectie van het Constitutioneel Hof en het EHRM in het breedteonderzoek is gebaseerd op drie criteria. Ten eerste is dat de afhankelijke variabele best-practice, dit is het meest belangrijke criterium. Het tweede gebruikte criterium is 'literal replication' (Swanborn, 1996:62). Dit is een variant van het minimaliseren op onafhankelijke variabelen en wordt aangeraden indien er nog weinig over het betreffende onderwerp bekend is. De gedachte hierachter is dat in zo'n geval het onderzoek van één case kan worden gerepliceerd bij een andere case. Dat is bij de geselecteerde eenheden mogelijk, gezien het juridische en rechtsstatelijke aspect waardoor zij gekenmerkt worden. Nog specifieker: beide eenheden toetsen het gedrag van de actor aan een constitutie, respectievelijk de Russische Grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens [EVRM]. Het Russische Constitutioneel Hof gebruikt zelfs zowel het EVRM zelf als de uitspraken van het Europees Hof als bron voor de toetsing van de rechtmatigheid van het overheidsoptreden (Burnham et al., 2004:16). Het derde gebruikte selectiecriteria is praktisch van aard. Het Constitutioneel Hof is gevestigd in Sint-

Petersburg, de plaats waar ook het empirisch onderzoek plaatsvindt.<sup>3</sup> Ook heeft de Staatsuniversiteit van Sint-Petersburg [SPBGU] een prominente rechtenfaculteit (onder andere Poetin en Medvedev zijn hier beide als jurist afgestudeerd). Hierdoor is er een goede bron voor respondenten met affiniteit en deskundigheid met de twee cases.

Op één na zijn alle respondenten in de case-study fase geïnterviewd in Rusland en ze zijn benaderd met medewerking van het NIP. Eén respondent is nog na het bezoek aan Rusland in Nederland nog geïnterviewd voor aanvullende informatie over het EHRM. Het tweeledige selectie criterium voor deze respondenten was dat ze (1) een academische professie moeten hebben met als specialisatie het EHRM of Russisch constitutioneel recht en (2) ten aanzien van het Constitutioneel Hof zoveel mogelijk direct betrokken moeten zijn bij dit instituut. Laatstgenoemde betekent in de praktijk dat ze werkzaam zijn bij het Constitutioneel Hof. Een belangrijk criterium, zodat dan de situatie van dat Hof (en Rusland in het algemeen) niet van buitenaf wordt beoordeeld, maar dat er daadwerkelijk achter de deuren van het statige negentiende eeuwse pand aan het Senaatsplein in Sint-Petersburg geobserveerd kan worden. In tabel 3.2 staat een overzicht van de uiteindelijk geïnterviewde respondenten in deze fase en de mate waarin ze voldoen aan de twee criteria.

Tabel 3.2. *Geïnterviewde respondenten tijdens het case-study onderzoek*

Respondent	Datum interview	Academisch professie?	Directe betrokkenheid bij het Constitutioneel Hof?
F	8 april 2013	Ja (onderzoeker)	Nee (specialisatie EHRM)
G	12 april 2013	Ja (rechter en docent)	Nee
H	15 april 2013	Ja (opperrechter)	Ja
I	17 april 2013	Ja (onderzoeker)	Nee
J	23 april 2013	Ja (jurist Europees recht)	Nee (specialisatie EHRM)
K	26 april 2013	Ja (jurist en docent)	Ja
L	2 mei 2013	Ja (opperrechter)	Ja
M	6 juni 2013	Ja (onderzoeker)	Nee (specialisatie EHRM)

Op basis van afspraken met de respondenten zijn alle gegevens over hen geanonimiseerd. Wel hebben de medewerkers van het Constitutioneel Hof toestemming gegeven om hun functie te noemen in het onderzoek, zodat bij citaten indien relevant weergegeven kan worden dat ze uit de eerste lijn komen. De interviews in deze fase zijn volledig getranscribeerd en samen met de relevante passages uit het literatuuronderzoek gecodeerd op basis van de topiclijst in paragraaf 2.6. Om tot antwoorden op de onderzoeksvragen te komen is gebruik gemaakt van de

<sup>3</sup> Dankzij een studiebeurs van het Nederlands Instituut in Sint-Petersburg (NIP) is het empirisch deel van dit onderzoek uitgevoerd in Rusland. Dit staat verder toegelicht in bijlage 2.



methode ‘*open coding*’, dat heeft plaatsgevonden in twee stappen (Boeije, 2010). De eerste stap is het lezen en coderen van alle verzamelde data en dit heeft geleid tot de ruwe schematische antwoorden op de kernvragen uit de topiclijst in paragraaf 2.6. De kernvragen samen vormen de onderzoeksvragen per verantwoordingsinstituut. De tweede stap is het verder groeperen van de geselecteerde fragmenten uit de interviews en literatuur, zodat er relaties konden worden gelegd tussen de kernvragen en beter begrepen kon worden welke ontwikkelingen er precies plaatsvinden en waarom deze plaatsvinden (Boeije, 2010:114). Individuele citaten van de respondenten zijn gebruikt om bevindingen te illustreren of dienen als informatiebron voor de kernvragen.

### **3.4 Reflectie op betrouwbaarheid en validiteit van het verrichte onderzoek**

Dit onderzoek kan getypeerd worden als exploratief en evaluatief onderzoek. Het onderzoek is ten eerste evaluatief, omdat er nog weinig onderzoek gedaan is naar het functioneren van het Constitutioneel Hof en het EHRM ten aanzien van Rusland vanuit het perspectief van publieke verantwoording. Er is in de Nederlandse wetenschappelijke literatuur nog niet veel bekend over de verantwoordingsinstituten in Rusland en in hoeverre zij in staat zijn de uitvoerende macht effectief bij te sturen. Deze vragen zijn erg relevant geworden door de prominente rol die Rusland weer is gaan opeisen op het wereldtoneel en de intensieve relatie die Nederland en Rusland hebben. Naast die maatschappelijke relevantie is het ook wetenschappelijk relevant te onderzoeken hoe publieke verantwoording werkt in een hybride regime. Ook kan dit onderzoek (met name het tweede deel) getypeerd worden als evaluatief. Er is namelijk geëvalueerd in welke mate het Constitutioneel Hof en het EHRM de doelstellingen en kenmerken van publieke verantwoording halen.

#### *Betrouwbaarheid en validiteit van het breedteonderzoek*

Het exploratieve karakter van dit onderzoek komt zowel in de onderzoeksvragen als de gebruikte onderzoeksmethoden terug. De vragen die staan weergegeven in paragraaf 1.5 zijn erop gericht de mogelijkheden van publieke verantwoording in Rusland te vinden. Daarom begon dit onderzoek ook holistisch en is eerst het gehele ‘assortiment’ van publieke verantwoording in Rusland onderzocht. De gebruikte kwalitatieve onderzoeksmethoden weerspiegelen dit exploratieve karakter; door te luisteren naar verschillende opvattingen kon na deze wrijving der meningen de staat van de Russische verantwoordingsstaat in kaart gebracht worden

Bij het exploratieve (holistische) onderzoek is het belangrijk bewust te zijn van het gevaar van een *'personal bias'*, temeer het door de erg open vragen soms moeilijk bleek te zijn de data juist te interpreteren. Om een personal bias te voorkomen, zijn de gegevens erg uitgebreid alsook strikt gecodeerd op basis van de deelaspecten van het theoretisch kader. Hierdoor is geprobeerd zoveel mogelijk een analyse te maken op basis van data en zo min mogelijk op basis van persoonlijke verwachtingen. Een andere manier om de personal bias in het exploratieve deel van het onderzoek te voorkomen, is de respondentenkeuze geweest. Door zowel een pallet van bekende correspondenten als wetenschappers te interviewen kon er op basis van meerdere standpunten een resultaat gecreëerd worden. Ook is tijdens de interviews actief gevraagd naar publicaties van de respondent die hun standpunten onderbouwen (met name bij stevige uitspraken). Tijdens het breedteonderzoek hebben respondenten A, B, C en E hier gehoor aan gegeven en na afloop van het interview artikelen van eigen hand of wetenschappelijke publicaties van anderen gestuurd als aanvulling op het interview. Deze zijn ook gebruikt als ondersteunende data voor het breedteonderzoek. Respondent D heeft enkele dagen na het interview (dat telefonisch plaatsvond) een aanvullende mail gestuurd met haar uitgebreide visie op de deelaspecten in tabel 2.1 en 2.2. Door de data niet alleen uit de interviews te halen, maar ook op andere manieren te verzamelen (literatuurstudie, bestaande onderzoeken en van respondenten verkregen publicaties), is getracht de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten.

#### *Betrouwbaarheid en validiteit case-study onderzoek*

Het evaluatieve deel van dit onderzoek vond plaats in Sint-Petersburg. Er zijn daar zeven respondenten geïnterviewd. De interviews vonden plaats in het Engels (4), Duits (1) en Russisch (2). Na de onderzoeksperiode in Sint-Petersburg is er nog één respondent in Nederland geïnterviewd over het EHRM en Rusland (respondent M). Interviews die in het Russisch plaatsvonden, werden ondersteund door een tolk van het NIP. Deze taaldimensie heeft zowel positieve als negatieve gevolgen voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. Aan de ene kant is hierdoor bij alle interviews strikt vastgehouden aan de topiclijst. Door deze standaardisatie is de structuur bij de data-analyse vergroot en daarmee de betrouwbaarheid ook (Boeije 2008:145). Aan de andere kant beperkte de taaldimensie de doorvraagmogelijkheden, wat toch een belangrijke essentie is van het interview als kwalitatieve onderzoeksmethode. Maar dit nadeel weegt niet op tegen het voordeel dat er mensen van het Constitutioneel Hof zélf zijn geïnterviewd. Het kunnen observeren achter de schermen van een normaal

gesproken voor de buitenlander gesloten bastion is een grote stimulans geweest voor de kwaliteit van het onderzoek.

Om de betrouwbaarheid van het case-study onderzoek te verhogen, zijn er in Rusland drie bijeenkomsten geweest voor het organiseren van feedback op de verkregen bevindingen. Dit waren presentaties voor (1) Russische studenten van de SPBGU op 25 april 2013; (2) de wetenschappelijke medewerkers van het NIP op 26 april 2013; en (3) de studievereniging van de minor Ruslandkunde van de Rijksuniversiteit Groningen op 29 april 2013. Door de uitgebreide feedback tijdens en na de presentaties konden tussenbevindingen worden gevalideerd en feitelijke onjuistheden worden rechtgezet. Ook dwingen de presentaties ertoe het onderzoek logisch weer te geven, dat heeft geleid tot een groter overzicht bij het uitwerken van de onderzoeksbevindingen.

Het gebrek aan kritische doorvraagmogelijkheden tijdens sommige interviews door de taalbarrière is (gedeeltelijk) gecompenseerd door het materiaal wat van de respondenten in Rusland is verkregen. De medewerkers van het Constitutioneel Hof (vaak oud-wetenschappers) hebben bijvoorbeeld wetenschappelijke artikelen en boeken geschreven die in het Engels vertaald zijn. Daarnaast hebben ze belangrijke uitspraken van het Hof meegegeven. De wetenschappers van de twee universiteiten (SPBGU en de European University) die zijn geïnterviewd hebben eigen publicaties (Engelstalig) nagestuurd, waardoor ook de betrouwbaarheid van het case-study onderzoek verhoogd kon worden. Ook zijn uitspraken van respondenten voorgelegd aan andere respondenten in volgende interviews, om zo de interne validiteit van het onderzoek te vergroten (Van Thiel, 2007:165-166).

## 4. In vogelvlucht: de staat van de Russische verantwoordingsstaat

In dit hoofdstuk staan de resultaten van het breedteonderzoek weergegeven. Zoals is beschreven in paragraaf 3.2 zijn hier veel eenheden getoetst op één enkele variabele. De eenheden staan opgesomd als indicatoren in het democratisch en rechtsstatelijk beoordelingskader in paragraaf 2.5. De variabele waarop de eenheden getoetst zijn, is of er voor de eenheid wat betreft publieke verantwoording sprake is van een positieve of een negatieve ontwikkeling bij. De empirische bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de kwalitatieve data van (1) de interviews met vijf Ruslanddeskundigen; (2) de analyse van bestaande vergelijkende onderzoeksgegevens en (3) literatuuronderzoek. Omdat Rusland voor de buitenstaander nog vaak een grote onbekende is, begint dit hoofdstuk met een overzicht van de recente Russische geschiedenis (1991 – heden) en de staatsinrichting van dit land in paragraaf 4.1. De rest van dit hoofdstuk is opgedeeld op basis van de zes indicatoren uit het beoordelingskader, deze vormen de afzonderlijke paragrafen. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk vormt de conclusie van het breedteonderzoek.

### 4.1 Historisch en staatkundig overzicht van Rusland

#### *Historisch overzicht van Rusland*

Op 25 december 1991 hield de Sovjet-Unie na zeventig jaar op te bestaan. De opheffing van de ‘socialistische heilsstaat’ was als het uitgaan van een nachtkaars. Binnen enkele jaren werd een totalitair systeem dat volgens velen het eeuwige leven leek te hebben, ontmanteld zonder enkel bloedvergieten (Starink, 2008:12). Volgens de Russische president Poetin was het uiteenvallen van de Sovjet-Unie de “grootste geografische tragedie van de twintigste eeuw” (Evans, 2008). Na 1991 werd de Russische Federatie de rechtsopvolger van de uiteengevallen Sovjet-Unie met Boris Jeltsin als eerste president. Jeltsin wilde Ruslands stagnerende commando-economie binnen twee jaar transformeren in een bloeiende markteconomie. Het radicale economische hervormingsprogramma (de *shock therapy*) dat hiervoor werd uitgevoerd leidde tot dramatische sociale en economische ontwikkelingen in de jaren ’90 (Bezemer en Jansen, 2010:353).

Tijdens de regeerperiode van Jeltsin werd Rusland in tegenstelling tot veel andere landen uit de voormalige Sovjet-Unie geen alleenheerschappij. Maar aan de andere kant was er in Rusland ook geen democratische ontwikkeling. Er werd geen systeem van politieke partijen opgebouwd, oude Sovjet instituties werden niet opgeheven en verkiezingen werden steeds uitgesteld (McFaul, 2008: 357-358). Hierdoor was Rusland onder Jeltsin een institutionele chaos, met als twee dieptepunten de beschieting van het Russische parlement in oktober 1993 in opdracht van Jeltsin waarbij meer dan 150 doden vielen (idem:362) en de roebelcrisis in augustus 1998 waarbij de Russische overheid bankroet ging (idem:373).

De chaotische jaren '90 werden afgesloten met de benoeming van Poetin tot president ad-interim op oudjaarsavond 1999 door Jeltsin. Drie maanden later werd hij in één stemronde met bijna 53 procent van de stemmen tot president gekozen. Zijn snel gestegen populariteit ontstond door een wijdverbreid verlangen naar stabiliteit in een door desintegratie en verval getraumatiseerde maatschappij. In tegenstelling tot zijn voorganger Jeltsin had Poetin het imago een zeer actieve, betrokken president te zijn met een grote dossierkennis en gezag onder bestuurders. Peilingen onder de bevolking gaven hem jaar in jaar uit een positieve score van 70 procent of meer (Bezemer en Jansen, 2010:372-373). Bij zijn aantreden als president kreeg Poetin te maken met een vastgelopen oorlog in Tsjetsjenië, terroristische aanslagen in verschillende Russische steden (zoals een serie aanslagen op flatgebouwen in Moskou en Volgodonsk met ruim 300 slachtoffers) en massale belastingontduiking. Daarnaast was 30 procent van de regionale wetten in strijd met de federatieve wetgeving en was de overheid structureel niet in staat salarissen uit te betalen (Petrov, Lipman en Hale, 2010:25). De stabiliteit die Poetin op deze chaos heeft weten te realiseren, leidde tot grote populariteit van hem onder de Russische bevolking.

Omdat de grondwet maximaal twee ambtstermijnen als president toestaat, droeg Poetin op 7 mei 2008 de macht over aan de door hem gekozen opvolger Dmitri Medvedev. De volgende dag vroeg Medvedev weer op zijn beurt aan Poetin om premier te worden (Hanson, 2011:32-33). Deze rokade vond vier jaar later in omgekeerde vorm opnieuw plaats. Op 4 maart 2012 werd Poetin voor de derde keer gekozen tot president van Rusland, Medvedev werd premier. In tegenstelling tot vorige keren waren er dit keer voor het eerst massale demonstraties tegen de frauduleus verlopen verkiezingen (Krastev en Holmes, 2012:33).

*De staatsinrichting van Rusland*

De Russische Federatie telt 89 regio's (ook wel subjecten van de federatie genoemd). Deze regio's bestaan uit 57 provincies, waaronder de steden Moskou en Sint-Petersburg. Daarnaast zijn er 32 republieken. Deze republieken zijn vooral gebieden waar niet-Russische nationaliteiten wonen, zoals de republiek Tsjetsjenië. De regio's kennen in principe een hoge mate van autonomie. Die autonomie wordt wel ingekaderd door de financiële afhankelijkheid van Moskou (Bezemer en Jansen, 2010:356). Om de centrale controle te vergroten, zijn de 89 regio's in mei 2000 ondergebracht in zeven federale districten. Deze districten staan onder leiding van benoemde vertegenwoordigers, die moeten toezien op de naleving van de federale wetgeving. Sinds 2005 worden de gouverneurs van de regio's ook benoemd en niet meer gekozen. Net als de uitvoerende macht op andere niveaus in Rusland hebben gouverneurs veel zeggenschap, onder andere over de benoeming van burgemeesters en het vaststellen van lokale belastingen (idem:383).

De Doema (Russisch voor "gedachte") is op lokaal, regionaal en op federatief niveau de gekozen controlerende macht. Rusland kent geen lange parlementaire traditie. Pas in 1906 was er voor het eerst een Doema. Dit parlement werd twaalf jaar later alweer opgeheven met de revolutie. Na de beschieting van het Witte Huis (toen zetel van de Opperste Sovjet, het communistische parlement) kon er op 12 december 1993 voor het eerst sinds tsaristische tijd weer een Doema gekozen worden. Op regionaal niveau is het passief stemrecht voor de Doema beperkt, omdat er sinds enkele jaren alleen nog maar landelijke partijen mogen deelnemen aan verkiezingen, regionale partij niet (idem:384).

Naast de Doema bestaat de controlerende macht op nationaal niveau uit nog twee andere kamers. De Federatieraad is het Hogerhuis van het Russische parlement (idem:356). Daarnaast werd er in 2005 een adviserende 'Maatschappelijke Kamer' geïnstalleerd, die moest fungeren als brug tussen *civil society* en staat; een deel van de leden werd aangewezen door de president, de intern gekozen (idem:375). De Maatschappelijke Kamer wordt gezien als substituut van de Doema, omdat laatstgenoemde niet in staat bleek maatschappelijke feedback te geven op in behandeling zijnde wetgeving of beleidsvernieuwing uit de samenleving. Een paar jaar na de oprichting van de Maatschappelijke Kamer heeft Poetin de kamer een formele rol gegeven bij het opstellen van wetgeving (Petrov et al., 2010:2).

Volgens de Russische Grondwet van 1993 mag de president buiten het parlement om ministers benoemen en ontslaan. De president mag ook per decreet regeren en heeft vetorecht over parlementaire wetgeving. Vice versa is dat niet het geval. Daarnaast heeft de president leiding over de staatsveiligheid, defensie en binnen- en buitenlandse politiek. Om deze

redenen wordt dit systeem ook wel omschreven als ‘superpresidentialisme’ (Bezemer en Jansen, 2010:354). De president heeft formeel veel meer institutionele macht dan de premier. De premier is de commandant der strijdkrachten en heeft het recht leden van het Constitutioneel Hof te benoemen. Ook kan de president de premier ontslaan en heeft het recht om op elk moment nieuwe verkiezingen voor de Doema uit te schrijven (Hanson, 2011:33).

Men spreekt in Rusland wel van een ‘geleide democratie’. Een systeem waarin formele democratische instellingen een autoritaire praktijk verhullen. De huidige vice-premier van Rusland Vladislav Soerkov introduceerde het begrip ‘soevereine democratie’, doelend op het soevereine recht van een land om democratie op zijn eigen manier vorm te geven (Bezemer en Jansen, 2010:374). Het principe van geleide democratie blijkt onder andere uit de drempels die zijn opgeworpen om deel te nemen aan de politiek. Een wet uit 2001 bepaalt bijvoorbeeld dat politieke partijen landelijk en per regio een vastgesteld minimum aantal leden moet hebben. Kleinere partijen mogen zich niet langer in blokken aaneensluiten. Partijen die hieraan voldoen, komen in aanmerking voor staatsteun, financiering uit andere bronnen werd aan banden gelegd. De kiesdrempel is verhoogd van vijf naar zeven procent en er kan alleen gestemd worden op gesloten partijlijsten, niet op afzonderlijke kandidaten (idem:374). Door al deze belemmeringen heeft de pro-Kremlinpartij Verenigd Rusland niet alleen de absolute meerderheid in de Doema, maar ook in zowel de uitvoerende als de controlerende macht van bijna alle regio’s (Hanson, 2011:33).

Hoewel er op democratisch gebied steeds meer drempels zijn opgeworpen, zijn er op rechtsstatelijk gebied wel positieve hervormingen doorgevoerd. In 2002 werd bij een juridische hervorming juryrechtspraak ingevoerd. Om de status en onafhankelijkheid van rechters te verhogen is hun salaris opgetrokken en de duur van hun ambtstermijn en hun immuniteit voor rechtsvervolging aan banden gelegd. De macht van het Openbaar Ministerie is ingeperkt ten gunste van de verdachten; zij mogen niet langer bij afwezigheid worden berecht en huiszoeking, arrestatie en opsluiting voor langer dan twee etmalen moeten nu worden gesanctioneerd door de rechtbank in plaats van het Openbaar Ministerie. Advocaten hebben meer armslag gekregen. Ook kunnen Russische burgers inmiddels terecht bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg, waar een vijfde van de aanhangig gemaakte zaken uit Rusland komt. (Bezemer en Jansen, 2010:394).

## 4.2 Controle op de ambtenarij: centralisering en eigenrichting

### *Russische controle op de ambtenarij in Rusland*

Uit het meest recente onderzoek van het internationale onderzoeksproject World Values Survey [WVS] in 2006 blijkt dat een minderheid van 47,4 procent van de Russen vertrouwen heeft in de overheid en ambtelijke macht.<sup>4</sup> Uit de interviews met de respondenten komt naar voren dat overheidsorganisaties niet onafhankelijk zijn doordat de Russische overheid is ingericht als ‘verticale macht’ (respondent A). Dit begrip houdt in dat de macht in Rusland verdeelt is over enkele piramides, waarbij beleid wordt opgelegd vanuit de top naar de andere lagen van een organisatie (zie ook Hale, 2010:34). Het principe van verticale macht is een belofte geweest van president Poetin aan zijn kiezers in 2000 als medicijn voor de chaos van het post-Sovjet tijdperk van de jaren '90. De overheidsorganen in die periode deden hun werk niet of konden hun werk niet doen, er was rechteloosheid en geen controle en in Moskou en Sint-Petersburg had de maffia meer macht dan de politie (Freeland, 2000). Met de verticale macht zou dat in ieder geval verleden tijd zijn; tot in de kleinste uithoeken moet het centrum de periferie namelijk kunnen controleren. Ondanks dit stringende keurslijf van de verticale macht, stellen de respondenten aan de andere kant dat de ambtelijke macht geheel zelfstandig opereert door het wijdverbreide principe van *corporate raiding*. Hierbij werken ambtenaren, rechters en het Openbaar Ministerie samen om geld af te romen bij bedrijven door rechtszaken te beginnen en/of bedrijfspapieren te stelen (respondent B, respondent C en Starink, 2011:11). Dat er zowel sprake is van toenemende centrale controle als eigenrecht van decentrale overheden lijkt paradoxaal, maar is dat niet door de grootte van het land en het steeds verder uitdijen van de overheid.

### *Internationale controle op de ambtenarij in Rusland*

Rusland is in 1996 lid geworden van de Raad van Europa en is sinds 2012 lid van de Wereld Handels Organisatie [WTO]. Het is onduidelijk welke beïnvloedingsmogelijkheden deze internationale instituties hebben op het beleid van Rusland. Het tekenen van een verdrag of het maken van een overeenkomst alleen is namelijk redelijk gemakkelijk, de uitvoering ervan en het handhaven van de daaruit voortvloeiende sancties is een ander verhaal (respondent A). Uit de interviews en de literatuur komt naar voren dat Russische burgers internsief en vaak gebruik maken van de corrigerende mogelijkheden die dit soort internationale instituties

---

<sup>4</sup> De staafdiagram van WVS en de data die daaraan ten grondslag liggen, staat in bijlage 3.



bieden (respondent C en Bezemer en Jansen, 2010:394). Dat Rusland lid is geworden van de Raad van Europa wordt dan ook gezien als een democratische mijlpaal. Zowel gezien vanuit Rusland als het perspectief van de Raad van Europa was de toetreding een grote verrassing. Rusland beging namelijk grove mensenrechtenschendingen tijdens de toen woedende Eerste Tsjetsjeense Oorlog (1994-1996). En toetreden tot de Raad van Europa is in principe absoluut onacceptabel als een land zich schuldig maakt aan het schenden van mensenrechten. Bezien vanuit Russisch perspectief was deze stap ook verwonderlijk, omdat de principes van staatssoevereiniteit en een niet-interventie politiek de pijlers waren en zijn (zie nu bijvoorbeeld ook het standpunt van Rusland ten opzichte van de situatie in Syrië) van de Sovjet-Unie en Rusland. Des te opvallender was het daarom dat zelfs de communisten en de nationalistische partij voor de toetreding hebben gestemd (Bowring, 2009:43).

#### **4.3 Parlementaire controle op de regering: de grote afwezige**

Over de verantwoordingsmogelijkheden van het Russische parlement (de Staatsdoema) wordt door de respondenten negatief geoordeeld. Ook in de literatuur is er ten aanzien van de Doema geen hoopvol perspectief te vinden. Dit komt doordat de pro-Kremlin partij Verenigd Rusland (de partij van president Poetin en premier Medvedev) een absolute meerderheid heeft in het parlement met 238 van de 450 zetels. De partij behaalde bij de verkiezingen 49,3 procent van de stemmen, maar kreeg door de kiesdrempel (die is 5 procent) 52,9 procent van de zetels in het parlement. Vanuit het parlement vindt er dus weinig effectieve controle plaats op de uitvoerende macht. Integendeel zelfs, de omgekeerde situatie is vaak het geval. De door de Staatsdoema doorgevoerde wetten zijn meestal vanuit het Kremlin ingestoken initiatieven (Croijmans, 2013:36).

Formeel gezien zit de trias politica in Rusland “perfect” in elkaar (respondent C). De machtenscheiding staat bijvoorbeeld expliciet geregeld in de Grondwet en elke wet heeft in het parlement drie lezingen om vervolgens nog een check te krijgen bij de Federatieraad (Senaat). Dat het functioneren van de Russische overheid formeel zo solide en doorwrocht is, komt omdat West-Europese landen en de Verenigde Staten in de jaren negentig veel ondersteuning hebben geboden bij het uitbouwen van de nieuwe staatsinrichting van Rusland. De Nederlandse regering is bijvoorbeeld tijdens de eerste regering van Jeltsin (1991-1996) intensief betrokken geweest bij de opstelling van het burgerlijk wetboek (respondent C). De papieren doorwrochtheid van de Russische machtenscheiding staat in schril contrast met de praktische situatie. Dit grote verschil wordt door de respondenten verklaard door ten eerste

het systeem van de verticale macht (respondent C) en ten tweede de ondoorzichtigheid van het Russische wettenstelsel (respondent B).

In 2005 werd er door het ontbreken van een controlerende rol van de Doema een adviserende ‘Maatschappelijke Kamer’ geïnstalleerd, die moest fungeren als brug tussen de *civil society* en de staat. Een paar jaar na de oprichting van deze Maatschappelijke Kamer heeft Poetin de kamer ook een formele rol gegeven, bijvoorbeeld bij het opstellen van wetgeving (Petrov et al., 2010:2). Hierdoor neemt de Maatschappelijke Kamer steeds meer die controlerende functie op zich, waarin de Doema verzaakt (idem:21). Uit de in paragraaf 2.1 beschreven redenen betreffende het belang van publieke verantwoording blijkt ook waarom dit is gebeurd; goede controle leidt tot het vergroten van de effectiviteit van het openbaar bestuur.

#### **4.4 Transparantie: een enkel lichtpuntje in de duisternis**

Uit de interviews komt naar voren dat de overheid niet transparant is door de hoge mate van bureaucratie en door de onduidelijke wetgeving (respondent B). Corruptie en transparantie van de overheid zijn sterk met elkaar gecorreleerd. Eén van de belangrijkste redenen voor het vergroten van transparantie is het voorkomen van corruptie. Daarnaast zorgt transparantie voor de mogelijkheid van democratische verantwoording (Meijer, Grimmelikhuijsen en Brandsma 2009:206). Het gebrek aan transparantie in Rusland leidt ertoe dat dit land de meest corrupte grote economie ter wereld is met een score van 2,8 op een schaal van 0 (zeer corrupt) tot 10 (zeer schoon). Rusland scoort daarmee slechter dan landen als Ivoorkust en Sierra Leone (Transparency International, 2012). Wel blijkt dat er een licht stijgende trend te zien is over een periode van meerdere jaren en ook is toenmalig president Medvedev in 2009 een anti-corruptie campagne begonnen. In 2011 gaf hij echter toe dat deze campagne in de praktijk geen succes is geworden (Tulaeva, 2011:9).

De media spelen een belangrijke rol bij transparantie en de mogelijkheid van democratische controle (Meijer et al., 2009:209). Daarom worden de media ook gezien als een belangrijke vorm van verticale verantwoording (zie paragraaf 2.1). Uit onderzoek van The Freedom House in 2012 komt naar voren dat de media in Rusland niet vrij zijn. Over persvrijheid op internet wordt echter veel positiever geoordeeld. Uit onderzoek van The Freedom House blijkt dat er in Rusland geen enkele internetcensuur is en er geen internetpagina's geblokkeerd worden.<sup>5</sup> De respondenten beamen dit en stellen dat het internet dé plek is waar

---

<sup>5</sup> De tabellen van The Freedom House over pers- en internetvrijheid in Rusland staan in bijlage 4.

een vrije politieke discussie kan plaatsvinden (respondenten B en C). Ondanks de tamelijk onvrije media, is het wel zo dat de publieke opinie een duidelijke rol speelt in de Russische politiek (Hale, 2010:35). Dat is ook één van de redenen waarom Rusland geclassificeerd kan worden als een hybride regime en niet als een alleenheerschappij (autocratie). Hierdoor zijn er in de praktijk wel degelijk sprake van verticale verantwoording in Rusland.

#### **4.5 Directe democratie**

Ten aanzien van de directe democratie zijn er in Rusland geen positieve ontwikkelingen. Het volk heeft steeds minder inspraakmogelijkheden omdat de uitvoerende macht steeds vaker benoemd wordt in plaats van gekozen. Daarnaast zijn de inspraakmogelijkheden ingeperkt door de nieuwe kieswet die bij de parlementsverkiezingen van 2016 van kracht moet worden (NRC Handelsblad, 2013b). Hierin is de zittingstermijn van de Doema's (de Staatsdoema en regionale Doema's) verlengd van vier naar vijf jaar. De zittingstermijn van de president was al verlengd van vijf naar zes jaar. Er kan dus minder vaak gekozen worden, waardoor de publieke machtsuitoefening ook minder vaak gecontroleerd kan worden door de Russische burger met het rode potlood.

Vanuit het perspectief van publieke verantwoording is een belangrijke functie van directe democratie legitimiteit. Steeds minder verkiezingen leiden tot een legitimiteitsgebrek van het bestuur bij de bevolking. Om die reden neemt de regering (voorzichtig) maatregelen om de lokale democratie te herstellen. In 2012 zijn er bijvoorbeeld in vijf van de 83 regio's weer gouverneurs gekozen. En begin juni heeft de burgemeester van Moskou directe burgemeestersverkiezingen uitgeschreven. Deze verkiezingen, die op 8 september 2013 zullen plaatsvinden, is de eerste directe stembusgang voor de uitvoerende macht in Moskou sinds 2003, toen besloten werd de burgemeester van Moskou te benoemen door de president (NRC Handelsblad, 2013c).

#### **4.6 Rechtmatigheid: het recht als instrument van de elite**

Het overheidsoptreden wordt door de respondenten gezien als niet rechtmatig. Volgens hen wordt de wet vaak toegepast als gevolg van eigen belang van overheidsfunctionarissen of andere belanghebbenden met macht. Daarom wordt er ook wel gesproken van het principe van de 'dictatuur van het recht', waarbij wetten slechts een instrument zijn van de machthebbers om controle uit te oefenen (*rule of law*) in plaats van dat de wet een controlemechanisme is om de scheiding der machten in balans te houden, oftewel *rule by law* (Petrov et al., 2010:7). Het selectief toepassen van de wet door de politieke elite leidt tot de intrinsieke

aanwezigheid van corruptie (Zakaria, 2003:92). De oorzaak van het selectief kunnen toepassen van de wet is de zwakte of zelfs afwezigheid van essentiële instituties in een land. De cijfers van Transparency International over corruptie in paragraaf 4 van dit hoofdstuk laten zien dat corruptie wijdverbreid aanwezig is in Rusland. Dat komt omdat corruptie (het ongelijk behandelen van gelijke gevallen) als instrument nodig is om de gevestigde belangen van de zakenelite te kunnen blijven behartigen. Hierdoor ontstaat er een netwerk van informele instituties, dat in Rusland ‘*sistema*’ wordt genoemd (Ledeneva, 2011:39). Door het voorkomen van transparantie en continue veranderen van de regels is het voor degenen die niet tot het informele netwerk behoren onmogelijk om een gevaar te zijn van de gevestigde orde, omdat alleen laatstgenoemde weet wat de ongeschreven regels zijn. Het oplossen van corruptie is erg moeilijk. De sleutel daarvoor ligt namelijk bij de politieke elite, maar diezelfde politieke elite heeft juist belang bij corruptie en informele netwerken om haar eigen positie te beschermen. Die politieke elite in Rusland wordt in de wetenschappelijke literatuur aangeduid als de ‘*siloviki*’, het Russische woord voor machtigen. Poetin is de kern van de *siloviki*, de rest zit daar in een hiërarchische cirkelstructuur omheen (Bremmer en Charap, 2006:86). De informele macht van de *siloviki* gaat automatisch ten koste van de tegenmacht van formele verantwoordingsinstituties, omdat corruptie en rechtszekerheid elkaar intrinsiek uitsluiten. Corruptie leidt dus tot zwakkere horizontale verantwoording. En die verzwakking leidt weer tot meer corruptie.

#### **4.7 Conclusie: relevante case-study’s voor diepteonderzoek**

In dit hoofdstuk is onderzocht wat de huidige staat van de Russische verantwoordingsstaat is. Publieke verantwoording kan onderscheiden worden in horizontale en verticale verantwoording. Omdat Rusland een presidentiële republiek is, is de uitvoerende macht erg sterk ten opzichte van de wetgevende en rechtsprekende macht (Zakaria, 2003:103). In zo’n politiek systeem staan horizontale en verticale verantwoordingsinstituties daarom onder druk, omdat hun bevoegdheden vaak worden verzwakt door de overheid. Leidt die druk tot een verantwoordingstekort? Het beeld dat uit dit hoofdstuk naar voren komt, leidt niet tot een eenduidig antwoord op die vraag. Aan de ene kant bevestigen de totstandkoming van het systeem van de verticale macht en de tandenloosheid van de Staatsdoema de algemene negatieve teneur die er is over Rusland. Maar aan de andere kant komt uit dit hoofdstuk naar voren dat er op papier (de jure) ook enkele veelbelovende verantwoordingsinstituties zijn. Dat komt omdat inkapseling (ontmanteling) van verantwoording voor de uitvoerende macht ook nadelen heeft. Publieke verantwoording zorgt namelijk onder andere voor legitimiteit van het overheids-

optreden en handvatten voor beter en effectiever presteren. Het Constitutioneel Hof van Rusland en het EHRM in Straatsburg zijn zulke veelbelovende verantwoordingsinstituties. Daarom wordt in de volgende hoofdstukken geanalyseerd of deze twee instanties in de praktijk (de facto) ook functioneren als effectieve controleurs van de Russische overheid en daarmee effectieve vormen van publieke verantwoording zijn.

## 5. Het Constitutioneel Hof van Rusland

In dit hoofdstuk staan de empirische bevindingen ten aanzien van het Constitutioneel Hof van Rusland weergegeven (ofwel Constitutioneel Hof of het Hof). Het theoretische trappenhuis van publieke verantwoording vormt de rode draad van dit hoofdstuk. Deze focus is uitgewerkt in hoofdstuk 2 en bestaat uit vijf treden. De eerste twee treden zijn (1) het normenkader en (2) een onafhankelijke relatie tussen actor en forum. Deze twee treden vormen als het ware de ingangseisen voor de mogelijkheid van publieke verantwoording. De drie daaropvolgende treden bestaan uit de drie fasen van verantwoording: (3) de informatie/initiatiefase, (4) de debatfase en (5) de sanctiefase. Deze treden zijn cumulatief, wat inhoudt dat een opvolgende fase alleen bereikt kan worden als er aan de eerdere fase voldaan is. Zonder informatie kan er bijvoorbeeld geen debat plaatsvinden. De vijf traptreden van verantwoording komen terug in paragraaf 2 t/m 6 van dit hoofdstuk. Daarop volgt een samenvattende beoordeling in paragraaf 7. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt eerst een korte introductie gegeven over het Constitutioneel Hof, zodat voor iedereen duidelijk is welk instituut beoordeeld wordt.

### 5.1 Introductie van het Constitutioneel Hof van Rusland

Het Constitutioneel Hof van Rusland (officieel: van de Russische Federatie) is het hoogste rechtscollege van het land met als centrale taak het toetsen van wetten, normen of verdragen aan de Grondwet (Zorkin, 2011:17). Het Hof werd in 1991 opgericht als ‘Constitutioneel Hof van de Russische Socialistische Federatieve Sovjetrepubliek’ (RSFS) toen Rusland nog een integraal onderdeel van de Sovjet-Unie was. De eerste hoorzitting van het Hof vond plaats in januari 1992. Toen was de Russische Federatie na de val van de Sovjet-Unie op 26 december 1991 een zelfstandige en onafhankelijke staat geworden. Het Hof bestaat uit 400 medewerkers en negentien opperrechters (Trochev, 2008:3). De oprichting van het Constitutioneel Hof vond plaats tijdens de golf van institutionele democratisering van de vroege jaren '90. Voor het eerst in de Russische geschiedenis koos een nieuwe machthebber voor het opzetten van een nieuwe instelling als extra check op de uitvoerende macht. Er werd toen bewust gekozen voor het opzetten van een instituut dat zowel open en toegankelijk is voor burgers als doeltreffend instrument is voor de rechterlijke controle op de uitvoerende en wetgevende takken van de macht (Thorson, 2012; Dzmitryeva, 2013).

In 2008 is het Constitutioneel Hof verplaatst van Moskou naar Sint-Petersburg. De redenen hiervoor zijn het stimuleren van een grotere scheiding der machten (alle nationale overheidsinstituties waren gecentreerd in Moskou, dat sinds 1918 weer de hoofdstad is geworden van Rusland) en het helpen met de beteugeling van corruptie in Sint-Petersburg. Daarnaast gaf Poetin, die in Sint-Petersburg is geboren en getogen, nog als derde reden voor de verplaatsing op dat door de allure en geschiedenis van de stad nationale instituties ook in de 'tweede hoofdstad van Rusland' thuishoren. Het Constitutioneel Hof zetelt sinds 21 mei 2008 in het voormalige Senaatsgebouw aan het Senaatsplein met uitzicht op de rivier de Neva en de veertien meter hoge Bronzen Ruiter, het meest beroemde standbeeld van tsaar Peter de Grote. Hoewel het Constitutioneel Hof volledig is verhuisd naar Sint-Petersburg, is er nog wel steeds een vertegenwoordiging (dependance) van het Hof in Moskou.

## **5.2 Het normenkader**

Het belangrijkste principe van het klassiek-liberale rechtsstaatidee zoals deze in de zeventiende en achttiende eeuw is ontwikkeld door onder andere Locke, Montesquieu en de Amerikaanse Federalisten, is de individuele vrijheid van de mens. De vrijheid van het individu moet door het recht beschermd worden. Dit fundamentele uitgangspunt is ontwikkeld in vier principes die samen de rechtsstaat vormen. En die rechtsstaat is de mate waarin de overheidsmacht wordt gereguleerd in een staat. Deze principes zijn (1) het legaliteitsbeginsel, (2) de machtsverdeling, (3) rechterlijke controle en (4) grondrechten (Burkens et al., 2006:16). Het legaliteitsbeginsel betekent dat al het overheidsoptreden moet zijn terug te voeren op de grondwet. Ten tweede de Trias Politica van Montesquieu. De Trias Politica betekent dat er een evenwichtige verdeling van de machten is. Die machten zijn de uitvoerende macht, de controlerende macht en de rechtsprekende macht. De derde pijler van de sterkte van de rechtsstaat is de mate van onafhankelijke rechtspraak. De vierde pijler is de aanwezigheid van een grondwet, waarin de burger beschermd wordt in zijn rechten tegen de overheid.

Uit deze vier principes komt naar voren dat de grondwet het fundament is achter de rechtsstaat. De grondwet wordt ook wel constitutie genoemd, afkomstig van het Latijnse *constitutio*, wat inrichting of oprichting betekent (Van der Tang, 1998). De grondwet vormt de juridische grondslag van een staat. Dit is ook voor Rusland het geval. Omdat vanuit het principe van de rechtsstaat al het overheidsoptreden moet zijn terug te voeren op de Grondwet, staan hierin ook de functie en taken van het Russische Constitutionele Hof beschreven. De Russische Grondwet heeft negen hoofdstukken die elk weer zijn onderverdeeld in ver-

schillende grondwetsartikelen.<sup>6</sup> De huidige Grondwet stamt uit 1993 en is opgesteld tijdens een harde machtsstrijd tussen Jeltsin en het parlement met als bloedig dieptepunt de beschieting van het parlamentsgebouw op 4 oktober van dat jaar waarbij meer dan 150 doden vielen (Bezemer et al., 2010:353). Dat de Grondwet in deze woelige periode is geschreven heeft twee consequenties. Ten eerste is dat de sterke positie van de uitvoerende macht:

*“De Russische Grondwet is een document dat erg vaag is. Als men de Grondwet zou moeten samenvatten, dan kan deze worden teruggebracht tot vijf woorden: de president heeft altijd gelijk.”* (Respondent F)

Deze sterke positie kan verklaard worden uit het feit dat deze positie inzet was in de machtsstrijd tussen president en parlement in 1993 met als doel deze te beslechten in het voordeel van de president. Maar ondanks die controversiële omstandigheden waarin de Grondwet is aangenomen, is het nog altijd een constitutie dat voldoet aan de klassieke rechtsstaatprincipes (Bowring, 2009:34). De individuele vrijheid, in het Sovjet-tijdperk nog een verachtelijk ‘bourgeois’ principe, is voor het eerst in de Russische geschiedenis in de Grondwet geregeld. Russische burgers kunnen nu naar de rechter stappen als ze vinden dat hun grondrechten zijn geschonden (Antonov, 2012:96). De tweede consequentie is de inhoudelijke onnauwkeurigheid van de Grondwet:

*“In de Grondwet staan geen algemene definities of fundamentele, die zijn erg onduidelijk. Hierdoor heeft de Grondwet erg ‘brede ramen’ waardoor allerlei interpretaties mogelijk zijn. Dit worden ook wel witte vlekken genoemd, omdat belanghebbenden deze naar eigen interpretatie kunnen inkleuren. Daarnaast heeft de Grondwet geen goede structuur of volgorde.”* (Respondent J)

Met die structuur van de Grondwet doelt de respondent op het klassiek-liberale rechtsstaatische idee dat een grondwet behoort te beginnen met de grondrechten die burgers beschermen. Ter illustratie: dit is bijvoorbeeld bij de Nederlandse Grondwet het geval (artikel 1 gaat over gelijke behandeling en het verbod op discriminatie, daarna komen de klassieke grondrechten ter bescherming van de burger aan bod).<sup>7</sup> En dit geldt ook voor het in het volgende hoofdstuk

---

<sup>6</sup> Zie <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm> voor de officiële Engelstalige versie van de Russische Grondwet.

<sup>7</sup> Zie <http://www.denederlandsegrondwet.nl> Voor de officiële versie van de Nederlandse Grondwet.



te bespreken Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Deze conventie begint met de grondrechten het recht op leven en het verbod van foltering.<sup>8</sup> De Russische Grondwet begint echter met de staatsinrichting van de Russische Federatie: hoe is de macht van de overheid geregeld? Het tweede hoofdstuk gaat (pas) over de grondrechten en is getiteld ‘Rechten en vrijheden van de Mens en de Burger’. De geïnterviewde juristen van het Constitutioneel Hof onderkennen die kritiek op de Grondwet, wel worden er door hun verzachtende historische omstandigheden tegenover gezet, zoals verwoord door respondent G:

*“De Grondwet van Rusland is heel jong, dit in tegenstelling tot andere Westerse landen. Onze Grondwet moet zich nog ontwikkelen, de democratie ook. Ook de democratie is nog heel jong in Rusland. Voor die tijd zat Rusland opgesloten in de Sovjet-Unie. Je moest toen overal in de rij staan. De vraag was toen: “Hoe ben je er aan gekomen?” in plaats van “Waar heb je dat gekocht?”. De waarde van geld bestond toen niet. Dat was de oude grondwet, dat niemand iets mocht hebben, alles was van de staat. Er is dus een enorme vooruitgang geboekt in vergelijking tot twintig jaar geleden.” (Respondent G)*

De door de respondenten genoemde onduidelijkheid van de Grondwet houdt concreet in dat veel concepten en grondwetsartikelen niet nauwkeurig zijn geformuleerd en ruimte open laten voor herdefiniëring door politici en juristen (Antonov, 2012:95). Het Constitutioneel Hof is als enige instantie gemachtigd om de Grondwet te interpreteren waar deze nog onduidelijk is of nog verder ingevuld moet worden (Sivitsky, 2012). Dat dit forum de bevoegdheid heeft het normenkader zelf te bepalen en in te vullen, is positief voor de positie en verantwoordingsmogelijkheden van deze institutie. Dat deze bevoegdheid in handen is van een controleur van de uitvoerende macht stimuleert ook een grotere scheiding der machten, één van de hierboven genoemde vier principes van de rechtsstaat. De exclusieve interpretatiebevoegdheid van het Constitutioneel Hof is vastgelegd in artikel 125.5 van de Russische Grondwet.<sup>9</sup> De bevoegdheden en de werking van het Hof zijn verder uitgewerkt in de Federale Constitutionele Wet [FCW] van het Constitutioneel Hof. Deze wet uit 1994 is een nadere uitwerking van de

---

<sup>8</sup> Zie [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_NLD.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_NLD.pdf) voor de officiële Nederlandse vertaling van het EVRM.

<sup>9</sup> Zie bijlage 5 voor de Engelse vertaling van dit grondwetsartikel.

Russische Grondwet.<sup>10</sup> In artikel 3 van de FCW wordt de interpretatiebevoegdheid van de Grondwet bevestigd.<sup>11</sup>

#### *Samenvattende conclusie normenkader*

Uit deze paragraaf blijkt dat Rusland (na vier eeuwen van tsaristisch despotisme en zeven decennia communistische alleenheerschappij) wat rechtsstaat betreft van ver moest komen. De Russische Grondwet heeft als normenkader van het Constitutioneel Hof daardoor mankementen. De respondenten gaven aan dat deze nog niet af is en op sommige punten onnauwkeurig. Ondanks dat, bevat de Grondwet wel expliciete garanties voor de bescherming van de burger tegen de overheid. Ook heeft alleen het Constitutioneel Hof zelf de bevoegdheid om de Grondwet nader te interpreteren en mankementen te repareren. Hierdoor beschikt het Constitutioneel Hof over een adequaat normenkader.

### **5.3 Onafhankelijkheid**

Onafhankelijkheid is een belangrijk onderdeel van publieke verantwoording omdat het forum soeverein een oordeel moet kunnen vellen. Geconcretiseerd betekent onafhankelijke rechtspraak de mate waarin rechters in staat zijn uitspraken te doen die puur zijn gebaseerd op de wet en dat rechters die wet kunnen interpreteren en toepassen zonder enige invloed van buitenaf. De onafhankelijkheid van een rechtbank of een constitutioneel hof moet worden gewaarborgd door de grondwet en de daaruit voortvloeiende regelingen. De mate van onafhankelijkheid kan gemeten worden aan de hand van de volgende zes factoren: lange ambts-termijn voor rechters; immuniteit; onafzetbaarheid; brede jurisdictie; budgettaire autonomie en bindende besluitvorming (Thorson, 2012). De onafhankelijkheid van een rechterlijke macht is zo belangrijk omdat dit een fundament is van de rechtsstaat. Het is de rechtsstatelijke garantie dat beslissingen van de uitvoerende macht *overruled* kunnen worden.

De basis van de onafhankelijke positie van het Russische Constitutioneel Hof is terug te vinden in de Grondwet. In artikel 120 is de onafhankelijkheid van rechters geregeld, in artikel 121 de ontslagbescherming, in artikel 122 de immuniteit en in artikel 123 de garantie van onafhankelijke financiering. Al deze artikelen staan in hoofdstuk 7 ('De Rechterlijke Macht') van de Russische Grondwet. Daarnaast worden opperrechters benoemd voor een periode van vijftien jaar (respondent K). Formeel gezien staat de onafhankelijke rechtspraak

---

<sup>10</sup> Voor de officiële Engelstalige versie van de FCW zie: <http://www.ksrf.ru/en/Info/LegalBases/FCL/Pages/default.aspx>

<sup>11</sup> Zie bijlage 6 voor dit artikel (Engelse vertaling).

in Rusland dus als een huis. De formele situatie valt in Rusland niet altijd één op één door te trekken naar het praktische functioneren. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe benoemingsproces van rechters uit 2009:

*“Nieuwe rechters worden benoemd door de president met vervolgens een bevestiging van de Federatieraad. Uit deze procedure volgt dat de rechter dus een loyalist van de president is. Ook worden opperrechter die niet loyaal zijn aan de president keihard aangevallen door hun collega’s bij het Hof.”* (Respondent F)

De respondent doelt hier op de voormalige opperrechter Vladimir Yaroslavtsev en Anatoli Kononov. Zij werden in december 2009 onder druk gezet om af te treden nadat Yaroslavtsev in augustus 2009 een (inmiddels erg beroemd) kritisch interview gaf aan de Spaanse krant El Pais<sup>12</sup> waarin hij zei dat de rechterlijke macht in Rusland onder Poetin en Medvedev is verworpen tot een instrument van de uitvoerende macht. Volgens de voormalige rechter is justitie in Rusland nu niets meer dan een “ruïne” (Petrov, 2011). Kononov verdedigde de uitspraken van Yaroslavtsev. Een meerderheid van zijn collega’s stelden dat de twee rechters ontslag moesten nemen wegens het ondermijnen van het gezag van het gerechtelijk systeem. Kononov vertrok na “goed overleg” met de voorzitter van het Constitutioneel Hof. Yaroslavtsev is nog steeds in functie. Een belangrijke voorwaarde voor een sterke onafhankelijke derde macht is de mate waarin de bescherming van de immuniteit van rechters gehandhaafd kan worden (Pomeranz, 2010:5-6). De casus van Yaroslavtsev en Kononov laat zien dat de mate van onafzetbaarheid bij het Constitutioneel Hof ambivalent is, omdat er stevige druk wordt uitgeoefend af te treden bij het vertolken van een kritisch geluid. Maar tevens Yaroslavtsev laat zien dat die druk niet onweerstaanbaar is.

Het Constitutioneel Hof bestaat uit negentien opperrechters. Eén van hen is de voorzitter. Sinds mei 2009 wordt de voorzitter van het Hof aangewezen door de president met vervolgens een bevestiging van de Federatieraad (Roudik, 2010). Voorheen werd deze gekozen in een onderlinge verkiezing door de opperrechters zelf. Is de nieuwe benoemingsprocedure van invloed op de onafhankelijkheid van het Constitutioneel Hof? Hierover is zowel in de literatuur als bij de respondenten geen eenduidigheid over te vinden. Aan de ene kant is die nieuwe procedure namelijk ook de norm in de meeste andere landen, zoals het constitutioneel hof in Duitsland of de VS. Ook is de huidige voorzitter (Valeri Zorkin) in

---

<sup>12</sup> Het originele interview (in het Spaans) is hier te vinden:  
[http://elpais.com/diario/2009/08/31/internacional/1251669606\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/08/31/internacional/1251669606_850215.html)

2009 nog verkozen door zijn collega-opperrechters, de nieuwe procedure is op hem niet van toepassing en dus ook niet op het functioneren van het huidige Constitutioneel Hof. Als laatste is de zittingstermijn van de voorzitter in 2009 verlengd van drie naar zes jaar; één van de zes waarborgen van Thorson (2012) voor onafhankelijke rechters is een lange ambtstermijn. Aan de andere kant leidt de nieuwe procedure wel tot een loyaliteitsvraagstuk:

*“De voorzitter is hierdoor politicus geworden en het is onduidelijk onder wiens gezag hij valt, onder dat van de rechtbank of dat van de president. [...] De voorzitter heeft grote persoonlijke invloed op de andere rechters van het Hof. Als hij wil, kan hij hun besluiten drastisch beïnvloeden. Maar in wiens voordeel doet hij dat? In het voordeel van de mensen aan wie hij zijn benoeming te danken heeft?” (Respondent L)*

Op basis van bovenstaande voors en tegens kan gesteld worden dat de nieuwe procedure niet heeft geleid tot een beperking van de onafhankelijkheid van het (huidige) Constitutioneel Hof. De voorzitter is in 2009 nog verkozen door veertien van de negentien opperrechts (minus zichzelf) en zijn lange zittingstermijn is ook een waarborg van de onafhankelijkheid.

Ook de selectieprocedure van opperrechters is sinds de oprichting van het Hof in 1991 veranderd. Deze procedure is de afgelopen twintig jaar meerdere keren veranderd en op basis van die procedures kunnen de rechters worden ingedeeld in verschillende generaties:

*“In het eerste jaar van het Hof werden rechters gekozen door het parlement. Dit is de eerste generatie rechters. Er zijn nu nog vier rechters van deze generatie in functie bij het Hof. De tweede generatie kwam na de putsch van Jeltsin in 1993. Deze rechters zijn ook gekozen door het parlement, maar het verschil is dat ze toen al wel werden voorgedragen door de president, ze zijn dus eigenlijk semi-gekozen. Van deze generatie zijn er nu nog zes rechters in functie. Sinds 2002 worden alle rechters benoemd door de president.” (Respondent I)*

Het op deze manier categoriseren van rechters is relevant, omdat zij een afwijkend standpunt kunnen innemen bij een uitspraak waar zij het niet mee eens zijn. Deze afwijkende mening wordt als onderdeel van de uitspraak openbaar gemaakt. Het blijkt dat de manier waarop een rechter is gekozen, sterk samenhangt met het aantal afwijkende standpunten dat een rechter inneemt. Ter illustratie: de hierboven genoemde kritische rechter Yaroslavtsev, die sterk onder druk kwam te staan door uitlatingen over de fragiele staat van de rechterlijke macht in

Rusland, is in 1994 tot rechter gekozen. Zijn ‘dissidente’ collega is ook in de Jeltsin periode benoemd. Onderstaande tabel laat zien sinds wanneer de huidige opperrechters in functie zijn en geeft een indicatie van de onafhankelijkheid van het huidige Hof. Uit de tabel blijkt dat de helft is gekozen tijdens de regeertermijn van Jeltsin en dus niet door Poetin is benoemd. De gegevens in de tabel zijn gebaseerd op de biografieën van de huidige rechters op de website van het Constitutioneel Hof.<sup>13</sup>

Tabel 5.1. *Benoemingen huidige opperrechters per regeertermijn*

Regeertermijn	Periode	Aantal huidige rechters dat in deze termijn benoemd is
Jeltsin I	25 december 1991 tot 9 augustus 1996	7
Jeltsin II	9 augustus 1996 tot 31 december 1999	2
Poetin I	31 december 1999 tot 7 mei 2004	4
Poetin II	7 mei 2004 tot 7 mei 2008	2
Medvedev I	7 mei 2008 tot 7 mei 2012	4
Poetin III	7 mei 2012 tot (heden)	0
	Totaal	19

Bron: website Constitutioneel Hof van de Russische Federatie

#### *Samenvattende conclusie onafhankelijkheid*

De vijf factoren van Thorson (2012) die de mate van onafhankelijke rechtspraak bepalen, zijn allemaal geregeld in de Russische Grondwet en de uitwerking daarvan voor het Hof (de FCW). Andere waarborgen voor onafhankelijkheid zijn de lange zittingstermijn van rechters en de samenstelling van het huidige Constitutioneel Hof. De helft van de rechters is gekozen in de Jeltsin-periode en heeft dus geen benoemingsrelatie met de huidige president Poetin.

#### **5.4 Informatie/initiatiefase**

De informatie/initiatiefase is de eerste fase van het proces van publieke verantwoording. Het betekent dat een instituut dat verantwoording moet afleggen gegevens openbaar moet maken waarin rekenschap gegeven wordt van het gevoerde beleid. Zonder te beschikken over voldoende informatie kan een forum geen goed oordeel uitspreken. Bij incidentele vormen van verantwoording krijgt het forum niet op vaste momenten informatie, maar alleen als er aan de bel getrokken wordt. In paragraaf 2.1 is deze variant op de informatiefase de initiatiefase genoemd. De centrale vraag daarbij is hoe vaak er zo'n initiatie plaatsvindt en of er vervolgens voldoende informatie beschikbaar is voor het vellen van een oordeel. Het proces van verantwoording kan bij het Constitutioneel Hof op twee manieren in gang worden gezet. Het

<sup>13</sup> De Engelstalige versie van deze pagina is hier te vinden: <http://www.ksrf.ru/en/Info/Judges/Pages/default.aspx>

Hof doet namelijk twee soorten uitspraken, afhankelijk van de persoon of instantie die een verzoek hiertoe indient. Deze twee soorten zijn abstracte en concrete beoordelingen.

Uitspraken van de eerste soort vinden alleen plaats op verzoek van overheidsinstanties, zoals het Hooggerechtshof, de president of minimaal één vijfde van de leden in de Doema of de Federatieraad. Een abstracte beoordeling is het toetsen van een wet aan de Grondwet voordat deze is ingevoerd of enig (negatief) effect heeft gehad als actieve wet. Deze soort beoordeling is het meest krachtige soort instrument van een constitutioneel hof en is een belangrijke garantie voor een hof om een sterke politieke tegenmacht te zijn binnen de trias politica. Niet elk constitutioneel hof beschikt dan ook over dit instrument (Thorson, 2012). Rusland wel. Maar met betrekking tot het machtige wapen van de abstracte beoordeling moet wel de volgende kanttekening worden gemaakt:

*“In de afgelopen zeven jaar, sinds 2002, waren er bijna geen verzoeken tot een abstracte beoordeling van overheidsinstanties. Pas sinds de parlementsverkiezingen van 2010, toen er weer oppositie in de Doema werd verkozen, kwamen er meer en meer verzoeken bij het Hof voor een abstracte beoordeling. Sommige zijn heel bekend, zoals de zaak over toetreding tot de WTO” (Respondent I)*

Voor het doen van abstracte beoordeling is het Constitutioneel Hof dus afhankelijk van input van andere controlerende instituties. Uit hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat veel hiervan niet voldoen als sterke tegenmacht. Dat andere fora falen in het effectief controleren van de macht, heeft dus negatieve gevolgen voor de mogelijkheden van het Constitutioneel Hof. Wel is het dus zo dat sinds de parlementsverkiezingen van december 2011 de Communistische Partij als grootste (en enige echte) oppositiepartij weer meer dan 20 procent van de stemmen heeft gekregen (namelijk 20,44 procent) en dus verzoeken tot abstracte beoordeling kan indienen, de lopende band daarvan komt nu ook op gang (respondent L; respondent H). Er is echter nog te weinig tijd verstreken sinds de afgelopen verkiezingen om deze verandering nu al goed te kunnen beoordelen, omdat er enige tijd zit tussen het indienen van een verzoek en de uitspraak van het Hof die daarop volgt.

Naast de abstracte beoordelingen zijn er concrete beoordelingen die open staan voor burgers. Voor burgers is het indienen van een klacht bij het Constitutioneel Hof de laatste mogelijkheid in Rusland om onrecht ongedaan te maken. En zo terughoudend als het Hof was bij de abstracte publiekrechtelijke kwesties, zo actief worden zaken over de bescherming van individuele rechten van burgers behandeld (Dzmitryieva, 2013:1). Hierdoor wordt de agenda

van het Constitutioneel Hof voornamelijk gedomineerd door klachten van burgers en dus concrete beoordelingen. Deze functie van het Hof is vastgelegd in artikel 3 van de FCW.<sup>14</sup> De specifieke procedure van een verzoek tot concrete beoordeling begint bij het indienen van een verzoekschrift (klacht) door een burger indien deze vindt dat zijn grondrechten geschonden zijn in een specifiek geval (bijvoorbeeld artikel 22 van de Russische Grondwet: het recht op vrijheid van meningsuiting). Het begrip ‘burger’ wordt door het Constitutioneel Hof erg breed (‘naar de geest’) geïnterpreteerd, waardoor niet alleen Russische staatsburgers zich kunnen wenden tot het Hof, maar ook buitenlanders, staatlozen, NGO’s, de Russische ombudsman voor de mensenrechten of politieke partijen (Lomovtseva en Henderson, 2009:40). Er worden elk jaar rond de 20.000 klachten ingediend bij het Hof (respondent H). Ongeveer 86 procent daarvan wordt afgewezen en over iets meer dan 13 procent wordt dus een rechterlijke uitspraak gedaan. De reden voor het hoge aantal afwijzingen is volgens alle respondenten dat juridische bijstand bij een gerechtelijke procedure (dus ook in het geval van een procedure bij het Constitutioneel Hof) niet verplicht is. Respondent G ligt dit als volgt toe:

*“Mensen hebben geen geld voor juridische bijstand en komen daarom slecht voorbereid naar een rechtszaak, dan denken ze dat rechters hun kunnen helpen met hun sociale problemen. Het is in Rusland niet verplicht om een advocaat te hebben, daarom is dit mogelijk. Door de slechte voorbereidingen worden de wettelijke termijnen overschreden, daardoor is de vertraging soms wel een half jaar, de fout ligt dus echt bij de indiener.”* (Respondent G)

Wel is het zo dat indien een verzoekschrift wordt afgewezen, altijd gemotiveerd wordt waarom dit zo is. Hierdoor kan er (indien gewenst) nog eens een verbeterd verzoekschrift worden ingediend dat wel alle benodigde informatie bevat. In 56 procent van de gevallen wordt een verzoekschrift na een afwijzing verbeterd en opnieuw ingediend (Dzmitryieva, 2013:7).

#### *Samenvattende conclusie informatiefase*

Krijgt het Constitutioneel Hof voldoende informatie om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen? Uit deze paragraaf blijkt dat voor abstracte beoordelingen geldt dat het Hof afhankelijk is van andere verantwoordingsinstanties zoals de Doema of de Federatieraad

---

<sup>14</sup> Zie bijlage 6 voor dit artikel (Engelse vertaling).

(Senaat) en dat dit geen sterke verantwoordingsinstituties zijn (zie hiervoor ook hoofdstuk 4). Dat geldt niet voor de concrete beoordelingen. Elk jaar worden er 20.000 klachten door burgers ingediend. Alleen als een verzoekschrift alle informatie bevat, wordt deze in behandeling genomen. Door deze procedure is het Constitutioneel Hof wat betreft de informatiefase baas in eigen huis en moedigt zij door het motiveren van afwijzingen het initiëren van verantwoording aan.

### **5.5 Debatfase**

Na de informatiefase volgt de debatfase. Deze vindt plaats als het verzoekschrift is behandeld door de juridische griffie van het Hof. Doel van deze trechtermethode is om de klachten te selecteren die (1) binnen de jurisdictie van het Hof vallen; (2) een directe inbreuk op de rechten van de indiener van de klacht bevatten en (3) die een duidelijke en normatieve kwestie zijn (Lomovtseva en Henderson, 2009:41-42). Als aan deze voorwaarden is voldaan, krijgt het verzoekschrift de officiële status van klacht en wordt deze in behandeling genomen.

Een klacht kan op twee manieren behandeld worden. Dat is in een plenaire sessies of via een openbare hoorzitting. Bij het laatste traject is sprake van een echte debatfase. Een openbare hoorzitting wordt namelijk geleid door de rechters van het Constitutioneel Hof waarbij beide partijen (aanvragers versus vertegenwoordigers van de overheid) aanwezig zijn. Deze is voor iedereen toegankelijk en wordt ook altijd integraal op internet geplaatst.<sup>15</sup> Het aantal openbare hoorzittingen ten opzichte van het totaal aantal ontvankelijk verklaarde petitities is erg weinig (34 hoorzittingen ten opzichte van 1745 goedgekeurde klachten, zie ook tabel 5.2 in de volgende paragraaf). De reden hiervoor wordt als volgt verklaard:

*“Slechts een klein deel van de zaken wordt tijdens een openbare hoorzitting behandeld. Dat zijn hele grote en fundamentele zaken, zoals die over de grondwettigheid van de parlementsverkiezingen van 2011 die door veel burgers en organisaties tegen de staat is aangespannen.. Het is aan de rechters om te bepalen of een klacht in een openbare hoorzitting behandeld moet worden. Gezien de organisatiekracht die dit vergt, gaat het alleen om grote kwesties”* (respondent I).

Het is niet aan de rechters om te bepalen of een abstracte beoordeling wel of niet plenair behandeld wordt, deze zaken moeten gezien het fundamentele karakter altijd openbaar

---

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.youtube.com/watch?v=cYP47xFX8Ac> voor een complete verslaglegging van de hoorzittingen over de grondwettelijkheid van het procederen tegen de uitslag van de parlementsverkiezingen.



plaatsvinden in de vorm van een constitutioneel dispuut (Lomovtseva en Henderson, 2009:55). De klachten die niet behandeld worden middels een openbare hoorzitting worden plenaire zaken genoemd. Deze kunnen worden onderverdeeld in vier hoofdthema's:

*“Er zijn vier juridische afdelingen die de plenaire petitie voorbereiden. De meeste petitie gaan over het strafrecht, namelijk 27 procent van de zaken. De op één na grootste groep gaat over schendingen van grondrechten. Dat zijn 25 procent van de zaken. De derde groep behelst een kwart van de zaken en gaat over burgerlijk recht.”*

(Respondent H)

De vierde groep is de categorie arbeidsrecht, het kleinste departement van het instituut. Interessant aan bovenstaande percentages is dat een kwart van de zaken bij het Constitutioneel Hof over grondrechtsschendingen gaat. Veel burgers gaan dus naar het Constitutioneel Hof met het doel de overheid te corrigeren op fundamentele grondrechtprincipes.

Naast de openbare hoorzittingen zijn er zoals gezegd plenaire sessies. Een plenaire sessie kan gezien worden als een proces van hoor- en wederhoor op papier, waarbij rechters bij beide partijen extra stukken kan opvragen en vervolgens een standpunt inneemt. De procedure van de plenaire sessies in Sint-Petersburg vindt op dezelfde manier plaats als die van het Amerikaanse *Supreme Court*, het Duitse *Bundesverfassungsgericht* of het Europees Hof in Straatsburg (Thorson, 2012). De uitspraak van een plenaire sessie wordt ook niet openbaar gemaakt, maar alleen naar de indiener en het desbetreffende overheidslichaam gestuurd dat onderwerp van de klacht is. De werkwijze bij een plenaire sessie wordt door het Constitutioneel Hof als volgt uitgelegd:

*“Een plenaire sessie betekent eigenlijk dat een rechter met als specialisatie de categorie van die klacht deze in geschreven vorm behandelt. Vervolgens wordt zijn voorstel voorgelegd aan de andere rechters. Als er geen opmerkingen zijn wordt deze ‘plenair’ afgehamerd. Bij sommige zaken zijn er wel opmerkingen of zelfs discussies of blijvende minderheidsstandpunten. Dan wordt deze besproken. Maar wel zonder enige tussenkomst van buitenaf.”* (Respondent K)

#### *Samenvattende conclusie debatfase*

Het Constitutioneel Hof krijgt per jaar iets minder dan 20.000 verzoekschriften binnen en dat aantal neemt elk jaar met ongeveer 5 procent toe. Deze institutie wordt door Russische bur-

gers dus steeds meer aangesproken om op te treden tegen de overheid. Een kleine 14 procent van het aantal verzoekschriften krijgt de officiële status van klacht en bereikt daarmee de debatfase. Grote zaken worden behandeld tijdens openbare hoorzittingen die voor iedereen toegankelijk zijn en waarvan alles openbaar wordt gemaakt. Daarnaast zijn er nog plenaire sessies waarin de rechters van het Hof de overige zaken behandelen. De debatfase van beide gevallen is sterk gebaseerd op de Westerse procedurele methode van hoor- en wederhoor. Hierdoor voldoet ook de debatfase aan de normen van publieke verantwoording.

## **5.6 Sanctiefase**

De sanctiefase is de laatste fase van verantwoording. Deze fase draait om de vraag welk effect de consequenties hebben die het forum heeft verbonden aan het oordeel dat is uitgesproken. Formeel zijn de uitspraken van het Constitutioneel Hof bindend in heel Rusland en gelden zij voor alle overheidsorganen, instituties en burgers (Zorkin, 2011:19). De sanctiemogelijkheden van het Hof zijn ook vastgelegd in artikel 125.6 van de Russische Grondwet en artikel 6 van de FCW.<sup>16</sup> Hierin staat dat wetten die door het Constitutioneel Hof ongrondwettelijk zijn verklaard hun geldigheid verliezen (abstracte beoordeling) en dat uitspraken gedaan door het Hof door elke persoon of instantie in Rusland moeten worden nageleefd (concrete beoordeling).

Het Constitutioneel Hof van Rusland is met een levensduur van twintig jaar nog erg jong. Wat betreft bestaansrecht kan een ‘jong’ constitutioneel hof zich in twee richtingen ontwikkelen (Thorson, 2012). De institutie kan ofwel een centrale rol gaan spelen ofwel gemarginaliseerd worden. De centrale vraag die daarachter ligt is eigenlijk of een constitutioneel hof binnen de trias politica fungeert als een sterke tegenmacht. Die macht is gebaseerd op twee aspecten: (1) de ingediende beroepen bij het Hof moeten gaan over significante politieke kwesties en (2) de uitvoerende macht moet de uitspraken van het Hof respecteren. Deze aspecten van Thorson (2012) sluiten aan op het idee van Schedler (1999) dat publieke verantwoording berust op de pijlers aansprakelijkheid en handhaving (zie ook paragraaf 2.1). Deze twee pijlers geven de gecombineerde mate aan van de onafhankelijkheid en de macht van het Constitutioneel Hof. Die combinatie van macht en onafhankelijkheid is vervolgens gebaseerd op drie factoren: (1) het belang van de politieke elite om een sterke tegenmacht te creëren; (2) de opperrechters die nu namens het Hof rechtspreken en (3) de politieke actoren waar het Hof nu mee te maken heeft. De eerste factor is voor dit onderzoek

---

<sup>16</sup> Zie bijlage 5 en 6 voor de Engelse vertaling van deze artikelen.

niet relevant, omdat de focus niet ligt op oprichtingsperiode van het Constitutioneel Hof, maar op de verantwoordingsmogelijkheden anno nu. De tweede factor is hierboven al beoordeeld in paragraaf 5.3. De relatie met andere politieke actoren wordt hieronder weergegeven vanuit de tweesanctiemogelijkheden die het Constitutioneel Hof heeft ten opzichte van die actoren.

*Sanctiemacht vanuit de bevoegdheid tot abstracte beoordeling*

Het Constitutioneel Hof heeft twee soorten sanctiemacht: de abstracte en de concrete beoordeling. De abstracte beoordeling is een machtiger sanctie-instrument, terwijl de concrete beoordeling leidt tot meer sympathie bij de bevolking wegens het actief beschermen van rechten van burgers (Thorson, 2012). De abstracte beoordeling leidt tot meer betrokkenheid in het politieke proces. Het gebruik van beide beoordelingssoorten betekent dus dat het Constitutioneel Hof zowel een belangrijke politieke rol speelt als een breed maatschappelijk mandaat heeft. Voor het beoordelen van de sanctiemacht betekent dit het volgende:

*“Het Hof kan vanuit de abstracte beoordelingsmogelijkheden alleen machtig zijn als het Hof wordt opgezocht door politici. Gaan zij het Hof inzetten als politieke tegenmacht, als actieve check in het systeem van checks and balances? Dat is in de periode 2003-2011 nauwelijks gebeurd, door gebrek aan parlementaire oppositie. Nu wel weer, dus ze kunnen nu hun politieke rol gaan opeisen en uitbouwen.” (Respondent I)*

Het doel van het uitspreken van abstracte beoordelingen is het beschermen (of stimuleren) van de balans der machten in Rusland. Om het effect hiervan te vergroten, zijn de uitspraken van het Hof definitief, in beroep gaan is niet mogelijk (Zorkin, 2011:19-20). Hierdoor en door de precedentwerking (uitspreken van het Hof kunnen gebruikt worden als nieuwe rechtsbronnen waarop men zich kan beroemen) is het doen van een gebalanceerde uitspraak erg belangrijk. De mogelijke effecten van uitspraken van het Hof zijn zo groot en dwingend, dat er een risico bestaat zichzelf te overschreeuwen of te kleineren. In beide gevallen dreigt het hierboven al genoemde risico op marginalisering. De effecten van uitspraken van het Constitutioneel Hof kunnen zo groot zijn, omdat deze institutie op twee manieren een wettenmaker is:

*“De uitspraken van het Constitutioneel Hof hebben op twee manieren effect. Ten eerste omdat ze het recht hebben wetten ongeldig te verklaren, zeg maar de negatieve bevoegdheid tot ‘law-unmaking’. Daarnaast zijn de interpretaties die het Hof geeft aan de constitutie bindend voor alles en iedereen in ons land. Dus hoewel we geen wetgevende macht zijn, veranderen de uitspraken van het Constitutioneel Hof wel degelijk de wet.”* (Respondent K)

Wetten die door het Constitutioneel Hof ongrondwettelijk worden verklaard, hebben vanaf dat moment geen enkele werking meer, ze houden op te bestaan (Lomovtseva en Henderson, 2009:17). Door dit “rigoureuze” (respondent L) effect worden toekomstige wetten van het Hof niet altijd volledig nietig verklaard, maar bestaat er ook de mogelijkheid tot het aanpassen van een nieuwe wet middels een amendement. Dit compromisoordeel leidt aan de ene kant aan minder groter (of harder) ingrijpen, maar andere kant wel tot daadwerkelijke bijsturing van (toekomstig) overheidsbeleid (Thorson, 2012).

#### *Sanctiemacht vanuit de bevoegdheid tot concrete beoordeling*

Naast de abstracte, heeft het Hof ook de bevoegdheid tot het uitspreken van concrete beoordelingen. Zoals hierboven al beschreven, is volgens Thorson een belangrijke indicator voor de mate van sanctiemacht de soort klachten die worden ingediend bij het Hof. Gaat het om kleinigheden of significante politieke kwesties? De klachten die behandeld worden tijdens een openbare hoorzitting, vallen allen sowieso onder die laatste categorie (Zorkin, 2011:20). Daarnaast zijn er ook nog de klachten die plenair worden behandeld. Sinds de oprichting van het Hof zijn er 337 uitspraken gedaan in een openbare hoorzitting en de laatste jaren neemt dit aantal sterk toe. In tabel 5.2 hieronder staat een overzicht van alle ontvangen en behandelde klachten sinds 2000. Uit de tabel blijkt dat steeds meer mensen zich wenden tot het Constitutioneel Hof en dat het Hof ook steeds meer zaken ontvankelijk verklaard (van minder dan 3 procent in 2000 tot bijna 14 procent in 2012). En van de ingediende petities die behandeld worden als klacht, vallen zo goed als alle rechterlijke uitspraken van het Hof in het voordeel uit van de aanvrager, aldus het hoofd van de griffie:

*“Door al die indiefouten komen er zo’n 2000 door per jaar. 2000 echte vragen aan het Constitutioneel Hof. En de uitkomst is bijna altijd dat het niet grondwettelijk is. Dus bij die 2000 zit de staat altijd voet. Er is dan duidelijk iets fout in de grondwettelijke context van die zaak.”* (Respondent H)

Tabel 5.2. Aantal ontvangen en behandelde klachten door het Constitutioneel Hof 2000-2012

Jaar	Aantal ontvangen klachten	Percentage klachten dat wordt behandeld	Aantal openbare hoorzittingen
2000	10.983	2,8 %	15
2001	12.296	2,6 %	17
2002	14.472	2,2 %	17
2003	15.668	3,4 %	20
2004	15.561	3,2 %	19
2005	14.943	3,7 %	14
2006	14.989	4,3 %	10
2007	16.612	5,8 %	14
2008	16.592	6,1 %	11
2009	20.629	8,2 %	20
2010	18.214	9,6 %	22
2011	19.142	9,9 %	30
2012	18.745	13,8 %	34

Bron: Dzmitryieva, 2013: 4

### 5.7 Eindoordeel

De vraag die in dit hoofdstuk centraal is of het Constitutioneel Hof wat betreft publieke verantwoording een significante rol speelt; laat het Hof vaak haar tanden zien en is dit vervolgens effectief? Voor burgers is dit instituut in Rusland de laatste mogelijkheid om hun gelijk te halen tegen de overheid. De agenda van het Hof bestaat in grote mate uit klachten van burgers over de bescherming van individuele rechten. Zowel het aantal burgers dat zich wendt tot het Constitutioneel Hof als het aantal klachten dat het Hof in behandeling neemt en een uitspraak over doet, neemt toe. Deze uitspraken hebben een bindend effect en worden door de overheid altijd opgevolgd. Er zijn geen gevallen bekend waarbij de Russische overheid heeft weigert een uitspraak na te leven.

De effectiviteit van het Constitutioneel Hof kan worden onderverdeeld in een politiek en een maatschappelijk effect. Het politieke effect (in de zin van effectieve tegenmacht volgens de trias politica) blijkt uit de abstracte beoordelingen. Uit dit hoofdstuk is gebleken dat er hierbij een positieve trend te zien is. Het maatschappelijke effect blijkt uit de concrete oordelen. Ook in dat geval wordt het Hof steeds vaker benaderd.

## 6. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In dit hoofdstuk staan de empirische bevindingen ten aanzien van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (ook genoemd Europees Hof, het Hof) in Straatsburg weergegeven. Net als in het vorige hoofdstuk vormt ook hier het theoretische trappenhuis van publieke verantwoording de rode draad van dit hoofdstuk. De vijf elementen van dit trappenhuis staan in paragraaf 2 t/m 6. De empirische bevindingen en de analyse ervan zijn gebaseerd op de kwalitatieve data die zijn voortgekomen uit de interviews en literatuurstudie evenals de data-analyse van uitspraken gedaan door het EHRM. Aan het einde van dit hoofdstuk volgt een samenvattende beoordeling in paragraaf 7. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt eerst een korte introductie gegeven over het EHRM, zodat duidelijk is welk instituut hier precies beoordeeld wordt.

### 6.1 Introductie van de Raad van Europa en het EHRM

Na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog is op 5 mei 1949 de Raad van Europa opgericht met als doel om eenheid in Europa tot stand te brengen. Het is een 'gewone' internationale volkenrechtelijke organisatie, wat betekent dat lidstaten hun soevereine beslissingsmacht volledig behouden en dat gedelegeerden namens landen optreden in de organisatie om de belangen van het land te behartigen. De nationale staten kunnen alleen gebonden worden door besluiten van de Raad van Europa als zij hier uitdrukkelijk mee hebben ingestemd (Burkens et al., 2006:332-333). De zetel is in Straatsburg en er zijn 47 landen met ongeveer 800 miljoen inwoners lid van deze organisatie. In 1959 is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens opgericht als onderdeel van de Raad van Europa om toe te zien op de naleving van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens dat in 1950 is opgesteld. Naast dit mensenrechtenverdrag zijn er nog ongeveer 200 andere verdragen opgesteld die betrekking hebben op thema's variërend van voedselveiligheid tot cultuur. Elk lid van de Raad van Europa is verplicht om alle verdragen van deze organisatie te ratificeren. Rusland is op 28 februari 1996 toegetreden tot de Raad van Europa. Twee jaar later, op 5 mei 1998, werd het EVRM geratificeerd door de president en de Doema (Bowring, 2009:43). Het toetredings-traject tot de Raad van Europa vond plaats tijdens de golf van institutionele democratisering in de jaren '90, dezelfde periode waarin het Constitutioneel Hof werd opgericht:

*“Het is een soort democratische waterval geweest na de val van het communisme. Het was ook de makkelijkste aansluiting bij Europa, zowel in economisch opzicht als qua democratische erkenning. Het lidmaatschap heeft een symbolische bonus, als staat stel je dan democratie, rechtsstaat en grondrechten centraal. En het is makkelijk om lid te worden zonder dat je heel veel hoeft te veranderen., je hoeft alleen het EVRM te ratificeren. Het is veel makkelijker dan bijvoorbeeld toetreding tot de Europese Unie.”*

(Respondent M)

Net als de Raad van Europa is ook het Europees Hof gevestigd in het Noord-Franse Straatsburg. Het Hof telt 47 rechters, één uit elke lidstaat. Dat elk lid van de Raad een rechter levert is bepaald in artikel 20 (‘aantal rechters’) van het EVRM. De reden voor deze opzet is dat er hierdoor ook op rechterlijk niveau kennis aanwezig is over de specifieke juridische situatie van elke aangesloten lidstaat (respondent M).

## **6.2 Het normenkader**

Het EVRM vormt de juridische grondslag voor het Europees Hof. Dit verdrag is opgesteld in 1950 en is gebaseerd op de wereldwijde Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens uit 1948, waarin de belangrijkste basisrechten van de mens staan opgesteld. Het Europese Verdrag bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat achttien artikelen waarin de mensen- en burgerrechten voor alle inwoners van de verdragsluitende staten zijn geregeld. Het tweede deel gaat over de organisatie van het Europees Hof. Hierin staat dat het Hof is ingesteld om ervoor te zorgen dat de verplichtingen die de lidstaten door het afsluiten van verdragen op zich hebben genomen, worden nagekomen. En ook staat in dit deel uitgewerkt hoe het Europees Hof functioneert en georganiseerd is. Dit deel omvat 22 artikelen. Het derde deel van het Verdrag bevat negen artikelen en gaat over de wijze van rechtsspraak. Het functioneren van het Europees Hof staat zo uitgebreid beschreven in het EVRM, omdat dit een belangrijke voorwaarde is voor de geloofwaardigheid van publieke verantwoording. Hierdoor is voor alle partijen (actor, forum en burger) van te voren duidelijk aan welke normen Rusland zich moet houden, waarop het land getoetst wordt en wat de consequenties zijn van onrechtmatig handelen. Het EVRM wordt door de logische structuur en ondubbelzinnig duidelijke verdragsartikelen door alle respondenten gezien als een adequaat normenkader voor het Europees Hof, zoals hieronder wordt geïllustreerd door een respondent:

*“Het EVRM is een erg goede grondslag voor de uitspraken van het Europees Hof omdat deze ‘grondwet’ erg gestructureerd en erg nauw is. Ook de directe verbinding met het Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens is een pré.”*  
(Respondent J)

Binnen het recht worden er twee soorten grondrechten onderscheiden. Dit zijn klassieke vrijheidsrechten en sociale grondrechten. De eerste bieden de burgers bescherming tegen de overheid, zoals het recht op vrijheid, het recht op privacy en het recht van vrije meningsuiting. Ten tweede leggen sociale grondrechten opdrachten op aan de overheid om bepaalde voorzieningen te treffen, zoals het creëren van werkgelegenheid of de verbetering van het leefmilieu. (Burkens et al., 2006: 338). Het EVRM bevat alleen klassieke grondrechten, die in tegenstelling tot sociale grondrechten gekenmerkt worden door hun expliciete afdwingbaarheid. Klassieke grondrechten zijn eigenlijk een rechtsstatelijke check waarmee overheidsmacht wordt afgebakend. Maar niet alle klassieke grondrechten staan in het EVRM. Het staken is bijvoorbeeld wel een grondrecht in de Russische Constitutie, maar is niet afdwingbaar via het EVRM (respondent M). Op dit soort onderwerpen kan de Russische overheid dus niet via Straatsburg terecht gewezen worden

Naast toetsingskader van het Europees Hof werkt het EVRM ook direct door in Rusland zelf. Het Russische Constitutioneel Hof mag dit verdrag ook als rechtsbron gebruiken (Burnham et al., 2004:16). Artikel 15.4 van de Russische Grondwet bepaalt dat erkende beginselen en normen uit internationale wetgeving en verdragen een integraal onderdeel zijn van het Russische rechtssysteem. Sterker nog, als de Russische Grondwet in strijd is met internationale wetgeving, dan moet volgens artikel 15 van de Russische Grondwet de internationale wet worden toegepast.<sup>17</sup>

#### *Samenvattende conclusie normenkader*

Het EVRM bevat belangrijke waarborgen voor de mogelijkheden van democratische en rechtsstatelijke verantwoording in Rusland. Artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) en artikel 11 (vrijheid van vergadering en vereniging) zijn bijvoorbeeld handvatten voor democratische controle op de overheid met bijvoorbeeld demonstraties of de oprichting van politieke partijen. Artikel 6 (recht op een eerlijk proces) en artikel 7 (geen straf zonder wet) zijn waarborgen voor de afbakening van de reikwijdte van de overheidsmacht.

---

<sup>17</sup> Zie bijlage 5 voor dit artikel (Engelse vertaling).



### 6.3 Onafhankelijkheid

Het onafhankelijk kunnen vellen van een oordeel is een belangrijke voorwaarde voor rechtsstatelijke publieke verantwoording omdat het overheidsoptreden zonder last of ruggespraak getoetst moet kunnen worden. Onafhankelijke rechtsspraak stimuleert de balans der machten van de Trias Politica en zorgt daarmee voor een rechtsstatelijke infrastructuur van checks and balances in het politieke systeem. De mate van onafhankelijke rechtsspraak kan gemeten worden aan de hand van zes factoren (Thorson, 2012). Dit zijn: een lange ambtstermijn voor rechters; immuniteit; onafzetbaarheid; brede jurisdictie; budgettaire autonomie en bindende besluitvorming. Alle waarborgen voor onafhankelijke oordeelsvorming door het Europees Hof zijn vastgelegd in het EVRM. In onderstaande tabel welke waarborgen in welk artikel is geregeld.

Tabel 6.1. *Waarborgen voor onafhankelijke rechtsspraak in het EVRM*

Indicator voor onafhankelijk rechtsspraak	Dekkend artikel in het EVRM <sup>18</sup>
Lange ambtstermijn	Artikel 23.1
Immuniteit	Artikel 51
Onafzetbaarheid	Artikel 23.4
Brede jurisdictie	Artikel 32
Budgettaire autonomie	Artikel 50
Bindende besluitvorming	Artikel 46.1

Uit bovenstaande artikelen uit de tabel blijkt dat rechters een eenmalige ambtstermijn hebben van negen jaar. Ze kunnen niet worden herkozen. Rechters van het Hof zijn in principe onafzetbaar. De enige manier waardoor ze (door slecht functioneren) tussentijds uit hun functie kunnen worden ontheven, is als een meerderheid van twee derde van de rechters als zodanig beslist. Een brede jurisdictie betekent dat de reikwijdte van het gezagsgebied van het Europees Hof zich uitstrekt over alle artikelen van het EVRM. Dat is ook logisch, omdat het Hof is ingesteld in 1959 om de rechten van de mens te handhaven. Rechters ontvangen hun salaris van de Raad van Europa en zijn daarmee financieel onafhankelijk van welke aangesloten lidstaat dan ook. Er is sprake van bindende besluitvorming omdat alle lidstaten zich ertoe verbonden hebben zich altijd te houden aan einduitspraken van het Hof in zaken waarin zij gedaagd zijn. Naast de checklist van Thorson is ook de manier waarop rechters verkozen worden een waarborg voor onafhankelijkheid:

<sup>18</sup> Zie bijlage 7 voor de genoemde artikelen (Nederlandse vertaling).

*“Rechters zijn ook zo onafhankelijk door de manier van hun verkiezing. Ze worden gekozen door parlementariërs uit de landen die lid zijn van de Raad van Europa. Elk land draagt drie kandidaat-rechters voor, dus er is ook nog eens een keuze uit drie. En als je gekozen bent, dan ben je niet meer rechter namens Nederland, maar dan ben je een rechter die toevallig ook Nederlander is. Je spreekt dan niet meer namens jouw land. [...] Je kunt maar één keer gekozen worden voor een periode van negen jaar, dus van druk of dreiging rondom een herverkiezing is ook nooit sprake.”* (Respondent M)

De parlementariërs uit die de rechters kiezen hebben zitting in de Parlementaire Vergadering ofwel de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE) genoemd. Hierin zitten 318 volksvertegenwoordigers uit de 47 aangesloten lidstaten. De assemblee komt vier keer per jaar bijeen in het voormalig Europees parlamentsgebouw *Palais de l'Europe* in Straatsburg. Het aantal leden dat zitting heeft in de Parlementaire Assemblee is afhankelijk van de grootte van het land. Namens Nederland zitten er bijvoorbeeld vijf senatoren en twee parlementariërs in de Assemblee.<sup>19</sup> Als laatste is de manier waarop zaken verdeeld worden een extra garantie voor de onafhankelijkheid van het Europees Hof. Het is niet te voorspellen welke rechter(s) de kwestie gaan behandelen, waardoor het uitoefenen van druk geen enkele zin heeft:

*“De rechters komen uit allerlei landen en hebben dus geen baat bij een zaak. Er is een procedure van gezamenlijke besluitvorming en ik denk niet dat er sprake zou kunnen zijn van een bepaalde druk. Er zijn bijna vijftig rechters die niet uit het land komen waar de klacht vandaan komt en van te voren is het onmogelijk te bepalen wie welke zaak krijgen.”* (Respondent F)

#### **6.4 Informatiefase**

De informatie/initiatiefase is de eerste fase van publieke verantwoording voor het EHRM. Dit proces begint als er een verzoekschrift wordt ingediend in Straatsburg. Net als bij het Russisch Constitutioneel Hof is publieke verantwoording voor het Europees Hof geen cyclisch proces, maar vindt het op incidentele wijze plaats. In artikel 34 van het EVRM staat dat ieder individu, groep personen of niet-gouvernementele organisatie [NGO] die beweert

---

<sup>19</sup> Zie <http://www.eerstekamer.nl/commissies/pace> voor de Nederlandse afgevaardigden voor de Assemblee.

slachtoffer te zijn van een mensenrechtenschending uit het EVRM door een lidstaat van de Raad van Europa, een verzoekschrift kan indienen. Dit verzoekschrift is de eerste bron van informatie voor het Europees Hof. En om op basis van deze informatie een goed oordeel te kunnen vellen, moet het verzoekschrift aan een aantal voorwaarden voldoen:

*“Om je te mogen melden bij het EHRM moet je vermeend slachtoffer zijn van mensenrechtenschendingen, dat moet je kunnen aantonen. Ook moet dat zijn door toedoen of nalaten van een staat die bij de Raad van Europa is aangesloten. En je moet eerst in het land waar het gebeurd is alle rechtsmiddelen uitputten. Het idee daarachter is dat je het land zelf de kans geeft om het probleem eerst op te lossen. [...] Dat is een heel belangrijke voorwaarde. Het EVRM is natuurlijk internationaal en kan niet alles op gaan lossen voor 800 miljoen mensen. De uitzondering hierop is dat een binnenlandse rechtsgang gevaarlijk of nutteloos is, dan mag je gelijk naar het EHRM.” (Respondent M)*

Zoals door de respondent aangegeven heeft de Raad van Europa als eerste streven dat een land zelf de problemen (vermeende schendingen) oplost. Dat komt omdat de Raad van Europa een internationale organisatie is die zich niet bovenmatig kan mengen in de situatie van een lidstaat omdat dan de soevereine beslissingsmacht in het geding komt. Dat betekent dat het Europees Hof zoveel mogelijk een oordeel velt over de zaak zelf of de wet die in strijd is met het Verdrag en zo min mogelijk een oordeel probeert te vellen, dat intervenueert in het politieke bestel van een lidstaat. Dit uitgangspunt beperkt natuurlijk wel de reikwijdte van de consequenties van het Hof. Dit zal verder worden besproken in paragraaf 6 van dit hoofdstuk.

Uit artikel 34 van het EVRM blijkt dat het proces van verantwoording begint als iemand zich meldt in Straatsburg vanwege vermeende schending van mensenrechten door de Russische overheid. Om een duidelijk beeld te krijgen van publieke verantwoording door het Europees Hof, wordt de zeer bekende zaak die de oligarch Mikhail Chodorkovski heeft aangespannen tegen de Russische staat gebruikt ter illustratie voor het in kaart brengen van verantwoordingsproces in Straatsburg. Chodorkovski werd in oktober 2003 gearresteerd op beschuldiging van fraude en belastingontduiking door zijn goed draaiende oliebedrijf Joekos. Hij was toen de rijkste man van Rusland. Een schadeclaim van 27,5 miljard en een veroordeling tot een gevangenisstraf van negen jaar in mei 2005 maakten daar een einde aan (Bezemer en Jansen, 2010:377). Op 9 februari 2004 diende Chodorkovski samen met zijn

advocaten een verzoekschrift in het bij het EHRM wegens het schenden van mensenrechten.<sup>20</sup> Hij vond dat bij zijn arrestatie en het proces dat hierop volgde artikel 3 (vernederende behandeling), artikel 5 (onterechte gevangenisneming) en artikel 18 (vervolgning is politiek gemotiveerd) van het Europees Verdrag door de Russische staat is geschonden tegen hem.

In de informatiefase worden alle relevante gegevens verzameld door het Hof om zo een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de omstandigheden van de zaak. Doel van deze informatiefase (ook wel de ‘eerste sectie’ genoemd) is te bepalen of de zaak ontvankelijk is. Dat betekent dat het verzoekschrift aan alle formele voorwaarden voldoet en vatbaar is voor berechting. De belangrijkste elementen hiervoor die in elke ontvankelijkheidsfase terugkomen, zijn (1) de omstandigheden en achtergrond van het geval; (2) de feiten van de zaak zoals die zijn ingediend door beide partijen; (3) het relevante nationale recht; de klacht zelf en (4) de relevante verdragsartikelen uit het EVRM. Op basis van de informatie die in de kwestie Chodorkovski door beide partijen is aangeleverd, is de zaak op 7 mei 2009 (ruim vijf jaar na de indiening van de klacht) ontvankelijk verklaard door de juridische griffie zodat deze vervolgens verder behandeld kan worden door de rechters. Veruit het grootste deel van de verzoekschriften voldoet niet aan de formele voorwaarden (incompleteet, niet van toepassing op het EVRM, nationale rechtsgang is niet uitgeput etc.), waardoor 90 procent van de ingediende klachten niet-ontvankelijk wordt verklaard en dus sneuvelt bij de ingang van het Europees Hof (respondent M). Het besluit in de informatiefase van de griffie moet altijd bevestigd worden door een rechter, zodat de hoogste instantie van het Hof altijd de definitieve uitspraak doet over welke ingediende klacht dan ook. In tegenstelling tot wat bij het bij het Russische Constitutioneel Hof het geval is, wordt bij niet-ontvankelijk verklaarde zaken overigens niet gemotiveerd waarom deze is afgewezen (respondent F; respondent M). Het is niet mogelijk tegen afgewezen verzoekschriften in beroep te gaan, dit is bepaald in artikel 28 van het EVRM.

## **6.5 Debatfase**

Indien een verzoekschrift ontvankelijk is verklaard door de griffie, wordt deze voorzien van alle relevante informatie voorgelegd aan de rechters van het Hof. De zaak Chodorkovski is behandeld op 10 mei 2011, twee jaar na de verklaring van ontvankelijkheid en zeven jaar na het indienen van het verzoekschrift. Op het moment dat de zaak dus echt in behandeling wordt genomen, zit Chodorkovski sinds zijn arrestatie in oktober 2003 al bijna acht jaar achter

---

<sup>20</sup> De weergave van de in behandeling neming van dit verzoekschrift door het Hof is hier te vinden: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92620>.

de tralies. De behandeling van een zaak kan plaatsvinden in verschillende samenstellingen. Het Europees Hof houdt zitting als enkele rechter, in een comité van drie rechters, in een Kamer van zeven rechters of als Grote Kamer van zeventien rechters (Burkens et al., 2006: 337).

De debatfase, ofwel de behandeling van een zaak bij het Europees Hof, vindt plaats volgens het principe van hoor- en wederhoor. In de regel verloopt deze procedure op papier, gezien de territoriale grote van het gebied waarin het EVRM zeggingskracht heeft, is het onmogelijk te vragen aan iedereen om naar Straatsburg te komen. Daarnaast is dit proces van hoor- en wederhoor op papier ook de standaard bij andere gerechtshoven als het Amerikaanse Supreme Court en het Duitse Constitutioneel Hof. Alleen als de Grote Kamer bestaande uit zeventien rechters bij elkaar komt, is er sprake van een publieke hoorzitting en een plenair debat. Een openbare hoorzitting vindt één a twee keer per maand plaats, ongeveer zeventien keer per jaar. In de overige gevallen vindt de procedure van hoor- en wederhoor dus plaats op papier:

*“Bij het Europees Hof is altijd sprake van hoor- en wederhoor. Maar in 99 procent van de gevallen is dat hoor- en wederhoor op papier. Rechters kijken in kleine groepjes naar zaken en stellen vragen aan het land dat verdachte is, dat heet ‘communiceren naar het land’. Dat gaat allemaal schriftelijk. Alleen heel belangrijke, politiek gevoelige zaken gaan met een zitting. Voor de rest is het een schriftelijke hoor- en wederhoor machine.”* (Respondent M)

Elk land heeft een permanente vertegenwoordiging in Straatsburg waar de rechters zich in de debatfase tot kunnen richten met aanvullende vragen en de andere kant van het verhaal. Ook reizen er vaak ambtenaren van het ministerie van Justitie of Buitenlandse Zaken naar Straatsburg om de keerzijde van de aanklacht toe te lichten. Na die wrijving der meningen spreken de rechters een oordeel uit over de klacht:

*“De uitspraak die door de rechters gedaan wordt is heel binair. Er is of sprake van schending van mensenrechten of niet, daar zit niets tussen in. Bij een uitspraak geldt het meerderheidsstandpunt, daarom buigt zich ook altijd een oneven aantal rechters over een zaak. Wel kunnen minderheidsstandpunten worden weergegeven in zogenaamde ‘different opinions’. Wat dan weer erg interessant is voor onderzoekers.”* (Respondent M)

De behandeling van de zaak-Chodorkovski is gedaan door een Kamer van zeven rechters op 10 mei 2011. Hoewel de behandeling zelf niet openbaar is (want een ‘*private deliberation*’, ofwel besloten beraadslaging), is de verslaglegging ervan wel volledig publiekelijk toegankelijk gemaakt.<sup>21</sup> Hieruit blijkt dat tijdens dat de debatfase uit het Hof louter bestaat uit het beoordelen van het door de griffie in kaart gebrachte griffie relaas. Per vermeende schending van een verdragsartikel worden de ingebrachte waarnemingen van de overheid afgezet tegen die van de indiener van de klacht op basis van de beschikbare feiten, relevante nationale wetgeving en het Europees Verdrag. Op basis daarvan vellen de rechters per afzonderlijke verdragsschending een oordeel, totdat alle ingediende klachten van de betreffende indiener zijn afgehandeld. Deze kan dus op sommige punten in het gelijk worden gesteld en in andere niet.

In het geval van Chodorkovski heeft het Europees Hof geoordeeld dat de rechten van deze oliemagnaat zijn geschonden na zijn arrestatie in 2003 (NRC Handelsblad 2011; Trouw, 2011). Het gaat hierbij om hierbij om artikel 3 (vernederende behandeling) en artikel 5 (onterechte gevangenisneming) van het EVRM. De belangrijkste beschuldiging van Chodorkovski tegen de Russische overheid is verworpen. Er was volgens de rechters van het Hof namelijk geen “onweerlegbaar bewijs” dat het proces tegen hem politiek gemotiveerd zou zijn (artikel 18 van het EVRM). De uitspraak is gedaan op 31 mei 2011, drie weken nadat de zaak behandeld is.

## 6.6 Sanctiefase

De sanctiefase is de laatste fase van het verantwoordingsproces en hiervan is sprake als het forum consequenties kan verbinden aan zijn oordeel. Het Europees Hof is ingesteld om te verzekeren dat de lidstaten van de Raad van Europa de verplichtingen die zij met het ratificeren van het EVRM op zich hebben genomen ook nakomen. Het handhaven van de mensenrechten is volgens de Raad van Europa namelijk een belangrijk middel om een grotere eenheid in Europa te bereiken (zie ook de inleiding en artikel 19 van het EVRM). De sanctiemogelijkheden van het Europees Hof zijn vastgelegd in artikel in artikel 46.1 van het EVRM. Hierin staat dat alle lidstaten zich ertoe verplichten de einduitspraak van het Hof uit te voeren indien zij partij zijn in een zaak.

Volgens Thorson (2012) en Schedler (1999) wordt de mate van effectieve sanctiemacht bepaald door twee factoren, namelijk dat er significante zaken beoordeeld moeten

---

<sup>21</sup> De weergave van de behandeling van de zaak inclusief uitspraak van het Hof is hier te vinden: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104983>

worden en dat de uitspraken worden nageleefd. Het aantal significante zaken ten aanzien van Rusland liggen voor het EHRM voor het oprapen. In 2010 liepen er bijvoorbeeld 40.050 klachten tegen Rusland, op een totaal van 141.450 klachten tegen alle lidstaten in totaal. Dat is 28,3 procent van het aantal klachten, terwijl het aantal inwoners van Rusland ten opzichte van het totaal aantal inwoners van de lidstaten 17,9 procent is (Lapitskaya, 2010:486-487). Veel zaken gaan over serieuze mensenrechtenschendingen zoals verdwijningen en martelingen in Tsjetsjenië, waarbij de overheid nalatig is of handelt (Human Rights Watch, 2009). Dat uitspraken gedaan door het Europees Hof ook worden nageleefd, is de taak van het Comité van Ministers:

*“Het Comité van Ministers is een politiek orgaan en houdt toezicht op de uitvoering van al die uitspraken. Dat gebeurt heel concreet: is er betaald aan het slachtoffer en is er een actieplan door het land gemaakt om het structurele probleem op te lossen? De landen betalen eigenlijk altijd. Die ethos is door het Comité toch wel gelegd.”*

(Respondent M)

Het Europees Hof kan drie soorten sancties opleggen (Lapitskaya 2010, 484-485). Ten eerste is dat alleen de constatering dat er een mensenrechtenschending heeft plaatsgevonden (*‘just satisfaction’*). Dit is eigenlijk alleen een symbolische sanctie. De tweede sanctie is de meest voorkomende sanctie. Dat is een financiële compensatie voor geleden materiële of immateriële schade (*‘damage’*), daarnaast moeten in zo’n geval ook de proceskosten voor de indiener door de staat vergoed worden (*‘costs and expenses’*). In het naleven van deze sancties heeft Rusland een feilloos track-record (idem:491-492; respondent G; respondent M). De derde sanctiemogelijkheid die het Europees Hof aan Rusland kan opleggen is een opdracht tot verandering, bijvoorbeeld teruggave van land of directe invrijheidstelling als een gevangenisstraf onterecht blijkt te zijn. Die laatste vorm komt weinig voor, wat door een respondent als volgt verklaard wordt:

*“Meestal is het geld, omdat het Hof vindt dat landen in hun eigen systeem een oplossing moeten vinden, de oplossing moet passen binnen het systeem van het land. Je kunt dit vergelijken met de werkwijze van de EU. Die geven ook subsidies, waar de lidstaten zelf iets mee moeten doen.”* (Respondent F)

Veel mensenrechtenschendingen in Rusland staan niet los van elkaar, maar zijn het gevolg van een structureel probleem (Bowring, 2009; Human Right Watch, 2012). Wanneer de mensenrechtenschendingen het gevolg zijn van een achterliggend structureel probleem, legt het Europees Hof naast de geldboete ook deze derde sanctiesoort op:

*“Bij structurele problemen vraagt het Hof in haar uitspraak ook om beleidsmatige of juridische veranderingen, zodat het soort mensenrechtenschendingen in het vervolg niet meer terugkeert. Dit soort uitspraken hebben eigenlijk het belangrijkste effect voor een echte verbetering van de mensenrechtensituatie.”* (Respondent J)

Die beleidsmatige en juridische veranderingen worden ook wel ‘algemene maatregelen’ genoemd, naast de standaardsanctie van een geldboete en het vergoeden van alle proceskosten (de individuele maatregel). Het Comité van Ministers is zoals hierboven gezegd verantwoordelijk voor de uitvoering van de uitspraken die zijn opgelegd tegen een land. Totdat Rusland een uitspraak heeft geïmplementeerd, blijft deze op de agenda van het Comité staan. De individuele maatregelen leeft Rusland in principe altijd na. In 2007 bijvoorbeeld werden slechts 7 procent van de dwangsommen na de deadline betaald (Lapitskaya, 2010:491). Het toezien op de betalingen van dwangsommen na een uitspraak is erg gemakkelijk en kan statistisch ook eenvoudig bij worden gehouden (er is wel betaald of er is niet betaald). Het beoordelen of de algemene maatregelen worden geïmplementeerd is een moeilijker verhaal. De Raad van Europa is er als internationale organisatie niet op ingericht om binnen het politieke bestel van 47 lidstaten de vertaling van internationale maatregelen naar de nationale situatie te controleren (respondent G; respondent J). Dat is ook de reden dat de meest gebruikte sanctiemogelijkheid het opleggen van een geldstraf is. Een tweede begrenzing van het effect van het Europees Hof is de langzame procedure. Tussen het indienen van een klacht en de uitspraak zitten vaak enkele jaren, zoals ook het voorbeeld van Chodorkovski laat zien. Daarbovenop komt nog dat voor die tijd alle rechtsmiddelen in eigen land moeten zijn uitgeput. Door dit lange tijdspad is het afdwingen van het gelijk via het EVRM een zaak van lange adem (respondent J; respondent M).

In zijn proces tegen de Russische staat heeft Chodorkovski aangegeven geen aanspraak te willen maken op financiële schade en heeft een “opzettelijk bescheiden” claim ingediend van 10.000 euro voor geleden immateriële schade. De reden voor deze opvallende keuze wordt in de uitspraak niet weergegeven (zie voetnoot 21). Op verzoek van de indiener heeft het Hof daarom een geldstraf opgelegd aan de Russische staat van 10.000 euro, plus



eventuele verschuldigde belasting en een schadeloosstelling van de proceskosten die volgens de advocaat van Chodorkovski 500.000 roebel (14.543 euro) besloeg. Hoewel de Russische verdediging liet optekenen dat beide geldbedragen ongegrond zijn, is de totale opgelegde geldsanctie van 24.543 euro binnen de wettelijke termijn van drie maanden overgemaakt aan het team van Chodorkovski.

## **6.7 Eindoordeel**

Voor Russen is het Europees Hof in Straatsburg de laatste mogelijkheid om hun gelijk te halen tegen de Russische overheid. Uit de statistieken blijkt dat dit massaal en nog steeds in toenemende mate gebeurt en dat het EHRM continue de Russische staat op de vingers tikt. Het Europees Hof legt in de meeste gevallen een geldboete op, omdat het Hof stelt dat zij als internationale organisatie niet teveel moet interveniëren in binnenlandse kwesties. Geldboetes worden door de Russische overheid altijd trouw betaald. Rusland is hierdoor tientallen miljoenen euro's per jaar kwijt. Daarnaast levert Rusland de grootste bijdrage aan het budget van het Europees Hof, namelijk 26,7 miljoen euro per jaar. Dat Rusland zich zo opstelt laat zien dat het land het EHRM als machtscontroleur serieus neemt.

Als de schending van mensenrechten het gevolg zijn van een structureel probleem (bijvoorbeeld een slecht georganiseerd Openbaar Ministerie) gaat het Europees Hof verder in haar sanctiebevoegdheid en legt algemene maatregelen op. Zowel de uitvoering van de opgelegde geldelijke sancties als de algemene maatregelen wordt gecontroleerd door het Comité van Ministers. Het controleren van de doorvoering van algemene maatregelen is erg lastig. Het maatwerk wat hiervoor een voorwaarde is, is moeilijk te realiseren voor een organisatie die actief is in 47 landen variërend van Noorwegen tot Georgië.

## 7. Conclusie

Met dit onderzoek is getracht om Rusland door te lichten. Wat heeft die poging nou uiteindelijk opgeleverd? De resultaten hiervan staan in dit hoofdstuk. Als eerste wordt er een kort antwoord gegeven op de onderzoeksvragen in paragraaf 7.1. Vervolgens wordt in paragraaf 7.2 de theorie gekoppeld aan de empirie om zo tot een antwoord te komen op de hoofdvraag van dit onderzoek:

**In welke mate zijn de meest veelbelovende publieke verantwoordingsinstituties in Rusland in staat om een effectief tegenwicht te bieden tegen de Russische overheid?**

Paragraaf 7.3 is een reflectie op het antwoord op die vraag. Zijn de resultaten in het licht van wat er al bekend was bijzonder of juist helemaal niet? Daarnaast wordt er in deze paragraaf teruggeblikt op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. In paragraaf 7.4 staan als afsluiting van dit onderzoek een vooruitblik met aanbevelingen en suggesties voor mogelijk vervolgonderzoek.

### 7.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

In deze paragraaf staan de antwoorden op de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.3). Er zijn zes onderzoeksvragen die hieronder gegroepeerd zijn in drie antwoorden: het breedteonderzoek; het Constitutioneel Hof en het Europees Hof.

#### *Breedteonderzoek: de staat van de Russische verantwoordingsstaat*

Omdat Rusland als politiek systeem gezien kan worden als een hybride regime, ontwikkeld publieke verantwoording in Rusland zich zowel in positieve al in negatieve richting. Publieke verantwoording is daarom ook moeilijk als geheel te beoordelen. Machtsconcentratie aan de ene kant wordt namelijk gecompenseerd met significante democratische en rechtsstatelijke elementen aan de andere kant. De mainstream media is bijvoorbeeld niet onafhankelijk, maar op internet wordt het politieke debat wel en masse en zonder enige vorm van (zelf)censuur gevoerd. Publieke verantwoording kan onderscheiden worden in horizontale en verticale verantwoording. Rusland heeft als presidentiele republiek een erg sterke uitvoerende macht ten opzichte van de wetgevende en rechtsprekende macht. In zo'n politiek systeem staan

horizontale en verticale verantwoordingsinstituties onder druk, omdat hun bevoegdheden vaak worden verzwakt door de overheid. Leidt die druk tot een verantwoordingstekort? Ja en nee dus, want het beeld dat in hoofdstuk 4 naar voren is gekomen, leidt niet tot een eenduidig antwoord op die vraag. Aan de ene kant bevestigen de totstandkoming van het systeem van de verticale macht en de tandenloosheid van de Staatsdoema de algemene negatieve teneur die er is over Rusland. Maar aan de andere kant komt uit dit hoofdstuk naar voren dat er op papier (de jure) ook enkele veelbelovende verantwoordingsinstituties zijn. Dat komt omdat inkapseling (ontmanteling) van verantwoording voor de uitvoerende macht ook nadelen heeft. Publieke verantwoording zorgt namelijk onder andere voor legitimiteit van het overheids-optreden en handvatten voor beter en effectiever presteren. Het Constitutioneel Hof van Rusland en het Europees Hof kunnen wel functioneren als effectieve tegenmacht. Daarom is er in Rusland zeker geen sprake van een eenduidige trend van inkapselen van horizontale en verticale tegenmacht, maar zijn er wel degelijk punten van hoop.

#### *Het Constitutioneel Hof van Rusland: de laatste hoop voor Russen in Rusland*

Na vier eeuwen van tsaristisch despotisme en zeven decennia van communistische alleenheerschappij kregen Russen 1991 met de oprichting van het Constitutioneel Hof voor het eerst de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het overheids-optreden af te dwingen aan de Grondwet. Voor Russische burgers is het Constitutioneel Hof de laatste mogelijkheid om in Rusland hun gelijk te halen tegen de overheid. De effectiviteit van het Constitutioneel Hof kan worden onderverdeeld in een politiek en een maatschappelijk effect. Het politieke effect (in de zin van effectieve tegenmacht volgens de trias politica) blijkt uit de abstracte beoordelingen, het maatschappelijk effect uit het aantal concrete beoordelingen. Het aantal verzoekschriften van beide categorieën neemt elk jaar toe. Daarbovenop is er ook een procentuele stijging van het aantal klachten dat het Hof in behandeling neemt en vervolgens een uitspraak over doet. Hieruit blijkt dat het Constitutioneel Hof dus steeds vaker haar tanden laat zien als controleur van de macht.

#### *Het EVRM in Straatsburg: effectieve erkenning van buitenaf*

Binnen Rusland is het Constitutioneel Hof het laatste station, maar dit is voor Russen nog niet het eindstation van publieke verantwoording. Zij kunnen namelijk nog de gang naar Straatsburg maken om hun gelijk te halen tegen de Russische overheid. Uit de cijfers blijkt dat ook dit massaal gebeurt en dat dit ook loont, omdat het EHRM in het gros van de gevallen de Russische staat terecht wijst op het schenden van mensenrechten. Het Europees Hof legt in de

meeste gevallen een geldboete op, omdat zij zelf vindt dat het Hof als internationale organisatie niet teveel moet interveniëren in binnenlandse kwesties. Geldboetes worden door de Russische overheid altijd trouw betaald. Rusland is hierdoor tientallen miljoenen euro's per jaar kwijt. Daarnaast levert Rusland de grootste bijdrage aan het budget van het Europees Hof, namelijk 26,7 miljoen euro per jaar (10 procent van het totale budget). Dat Rusland hierin zo trouw is, laat zien dat het lidmaatschap van de Raad van Europa serieus genomen wordt.

Als de schending van mensenrechten het gevolg zijn van een structureel probleem (bijvoorbeeld een slecht georganiseerd Openbaar Ministerie) gaat het Europees Hof verder in haar sanctiebevoegdheid en legt algemene maatregelen op. Zowel de uitvoering van de opgelegde geldelijke sancties als de algemene maatregelen wordt gecontroleerd door het Comité van Ministers. Het controleren van de doorvoering van algemene maatregelen is erg lastig. Het maatwerk wat hiervoor een voorwaarde is, is moeilijk te realiseren voor een organisatie die actief is in 47 landen. Maar ondanks dat laat het EVRM zien dat het functioneert als een geduchte waakhond die niet schroomt Rusland keer op keer op de vingers te tikken. Uit het gebruikte voorbeeld van de zaak-Chodorkovski (en de media-aandacht die zij hiermee binnen Rusland gekregen hebben) laat zien dat deze erkenning van buitenaf een belangrijk element is in een binnenlands rechtsproces.

## **7.2 Antwoord op de hoofdvraag: geen democratische, wel rechtsstatelijke checks**

Tot de val van het communisme kende Rusland geen enkele vorm van een democratische of rechtsstatelijke traditie. Het principe van de klassiek-liberale rechtsstaat van Locke en Montesquieu is tot 1991 aan Rusland en de Sovjet-Unie voorbij gegaan. Sinds 1991 is Rusland bezig zich te ontwikkelen tot een democratische rechtsstaat. Een belangrijke indicator van de mate waarin dit lukt, is publieke verantwoording. In dit onderzoek is het functioneren van Rusland getoetst met het democratisch en het rechtsstatelijk perspectief op publieke verantwoording. Beide perspectieven vormen ook de twee fundamenteën van een democratische rechtsstaat. Hiervan is sprake als de overheidsmacht in een staat gereguleerd wordt door vrije verkiezingen. Zo ver is Rusland nog niet. Er is namelijk geen sprake van een electorale democratie, omdat de verkiezingen geen beslissend moment zijn in een cyclische verantwoordingsketen waarin de burgers als primaire principalen de overheid ter verantwoording roepen vanuit het stemhokje. In plaats daarvan zijn de verkiezingen in Rusland meestal slechts een bevestiging van het mandaat van de heersende macht, die overigens ook daadwerkelijk over een aanzienlijke mate van populaire legitimiteit beschikt (Gerrits en

Bader, 2009: 46). Ter illustratie: president Poetin won de presidentsverkiezingen in 2012 in de eerste ronde bijvoorbeeld al met 64 procent van de stemmen, terwijl zijn runner up slechts 17 procent van de stemmen kreeg (de communist Gennadi Zjoeganov).

Hoewel democratische verantwoording in Rusland dus beperkt is, geldt dit niet voor sommige rechtsstatelijke verantwoordingsinstituties. Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat het Constitutioneel Hof van Rusland en het Europees Hof in Straatsburg wel in staat zijn om door middel van rechtsstatelijke checks een effectief tegenwicht te bieden tegen de Russische overheid. Het eerste dat opvalt is de (toenemende) massaliteit waarmee Russen aanspraak maken op beide instituties, het gaat in beide gevallen om tienduizenden aanvragen per jaar waarbij de Russische overheid beticht wordt van onrechtmatig handelen. Wat ook ten goede komt van de effectiviteit is dat veruit het grootste gedeelte van de uitspraken een tik op de vingers zijn van de Russische overheid. Hierdoor moeten zij hun beleid bijstellen. Maar dat bijstellen gaat wel langzaam, procedures duren bij beide instituties namelijk erg lang, omdat eerst alle andere rechtsmiddelen moeten zijn uitgeput.

### **7.3 Reflectie: welke weg is Rusland ingeslagen?**

Nadat Poetin in mei 2012 voor de derde keer is gekozen tot president, was het voor velen zonneklaar: Rusland heeft zich definitief ontpopt tot “*Ein Staat auf dem Weg in die Tyrannei*”, zoals treffend verwoord door *Der Spiegel*. Doel van dit onderzoek is te controleren of dat wel klopt. Is Rusland daadwerkelijk op weg naar een glasheldere dictatuur of is dat een verkeerde weergave van de situatie, doordat er in het Westen een onvolledig beeld bestaat over Rusland? Met het in kaart brengen van de staat van de Russische verantwoordingsstaat is getracht om tot een antwoord op die vraag te komen. Aan de hand van de bevindingen die daaruit voort zijn gekomen, kan Rusland gekwalificeerd worden. Zakaria (2003) onderscheidt in het kader hiervan verschillende politieke systemen, die gebaseerd zijn op de mate waarin er in een land sprake is van een democratie en van een rechtsstaat. Van een democratie is sprake als er vrije en eerlijke verkiezingen zijn (idem:91). Die zijn er in Rusland dus niet. Uit het breedteonderzoek is naar voren gekomen dat er eigenlijk geen democratische controle is. De Doema is de grote afwezige. Vanuit democratisch perspectief gezien, wordt Rusland dus geregeerd als een alleenheerschappij.

Maar ondanks het democratische falen, is Rusland niet op weg naar een dictatuur. Dat komt omdat er in Rusland wel een rechtsstatelijke infrastructuur is van checks and balances. Het doel hiervan is het indammen van de heersende macht in het Kremlin. Uit de onderzoeksbevindingen is naar voren gekomen dat het Constitutioneel Hof en het EHRM dit niet onver-

dienstelijk doen. Om die reden zou het dan ook onterecht zijn om Rusland te kwalificeren als een onvrije alleenheerschappij, waarin burgers onderdrukt worden door een uitvoerende macht met ongebreidelde macht (Zakaria, 2003:98). Daarom kan Rusland in het spectrum van politieke systemen beter gekenschetst worden als een hybride regime. Dat betekent dat er een dubbelzinnige beoordeling is ten aanzien van de staat van verantwoordingstaat omdat zowel machtscentralisatie als de controle daarop zich tegelijkertijd kunnen ontwikkelen. De vraag die daarop volgt is of het één een effectief tegenwicht kan bieden aan het ander. Met andere woorden: ontstaat er een evenwichtige verdeling van de machten? Die vraag kan beantwoord worden met het door O'Donnell (1998) ontwikkelde idee van horizontale en verticale verantwoording. Horizontale verantwoording gaat over de mate van effectieve tegenmacht die ervoor moet zorgen dat het overheidsoptreden gereguleerd wordt. En uit de onderzoeksbevindingen is gebleken dat die infrastructuur van effectieve tegenmacht in Rusland niet ontbreekt.

#### **7.4 Vooruitblik: via de rechtsstaat naar de democratie?**

Is Rusland nou op weg naar een democratische rechtsstaat? Volgens Zakaria (2003) is hiervan pas sprake van een democratische rechtsstaat indien er voldaan wordt aan de scheiding der machten, een functionerende rechtsstaat en vrije verkiezingen. Als politiek systeem kwalificeert hij dit niveau als een liberal democracy. En er kan pas een vrije democratie tot stand komen indien er eerst een rechtsstaat is. Deze voorwaarde is belangrijk, omdat veel nieuwe democratieën zonder rechtsstaat zich al snel ontwikkelden tot een alleenheerschappij (idem:99). Een recent voorbeeld hiervan is Egypte na de val van Mubarak. Ook de Westerse geschiedenis laat zien dat de rechtsstaat een voorwaarde is voor een liberale democratie. De ontwikkeling tot een democratie volgde op een lange constitutioneel liberale traditie, zoals hier in Nederland het geval is geweest. Die traditie ontbrak in Rusland door het tsarisme en het communisme.

De infrastructuur van rechtsstatelijke tegenmacht in Rusland kan daarom de wegbereider zijn voor een duurzame democratie. De ontwikkeling van de democratie in Rusland is vooral effectief als deze gericht is op de juridische en bestuurlijke context van de democratie (Gerrits en Bader, 2009:46). Dat betekent dat de Russische overheid vooral gewezen moet worden op het eerbiedigen van bestaande wetgeving en het nakomen van internationale, contractuele verplichtingen. Hierdoor wordt de discrepantie tussen het formeel vrije democratische proces en de gebrekkige democratische werkelijkheid kleiner. Het Constitutioneel Hof en het EHRM kunnen hier een belangrijke bijdrage aanleveren. Waarbij wel aangetekend

moet worden dat twee instituties alleen het grootste land ter wereld niet op een versnelde route naar de democratische rechtsstaat zetten. Hiervoor zijn ook de andere schakels in de keten van verantwoording onontbeerlijk. Het is aan die andere schakels om de handvatten die beide Hoven aanreiken aan te pakken. Want ook voor Rusland geldt dat de keten van verantwoording net zo sterk is als haar zwakste schakel.

Omdat er nog weinig onderzoek gedaan is naar publieke verantwoording in Rusland, had dit onderzoek voor een deel een exploratief karakter (zie ook paragraaf 3.1). Vanuit die exploratieve doelstelling is de staat van de Russische verantwoordingsstaat in kaart gebracht. Vervolgens zijn twee verantwoordingsinstituties diepgaand geanalyseerd. Het verder analyseren van andere op papier hoopvolle vormen van publieke verantwoording kan interessant zijn voor vervolgonderzoek, zoals de Maatschappelijke Kamer en de invloed van de politiek op regionaal niveau, waar kritische oppositieleden dikwijls toetreden tot de uitvoerende macht. Voor een levendige democratie is burgerparticipatie essentieel. Na de val van de muur stond Rusland lange tijd bekend vanwege de onverschilligheid van de bevolking ten opzichte van de democratie (Gerrits en Bader, 2009:46). Na de parlementsverkiezingen van 2011 is dat beeld onmiskenbaar omgeslagen. Het is interessant verder te onderzoeken hoe burgerparticipatie ten opzichte van de politiek zich in Rusland kan ontwikkelen. En wat de rol van internationale democratiebevordering hierin kan zijn (zie ook: Gerrits, 2010).

# Literatuurlijst

## Wetenschappelijke literatuur

Andeweg, R. en Thomassen, J. (2011). 'Inleiding: een democratic audit voor Nederland', in: Andeweg, R. en Thomassen, J. (red). *Democratie Doorgelicht: Het Functioneren van de Nederlandse Democratie*. Leiden: Leiden University Press, pp. 9-12

Antonov, M. (2012). 'Theoretical Issues of Sovereignty in Russia and Russian Law', in: *Review of Central and East European Law*, vol. 37:1, pp. 95-114

Aslund, A. (2007). *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics

Bezemer, J. en Jansen, M. (2010). *Een geschiedenis van Rusland. Van Rurik tot Poetin*. Amsterdam: Uitgeverij G.A. Van Oorschot B.V.

Billiet, J. en Waege, H. (2005). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen: Uitgeverij De Boeck

Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs

Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. London: Sage

Bowring, B. (2009). 'Russia and Human Rights: Incompatible Opposites?', in: *Göttingen Journal of International Law*, 1:2, pp. 257-278

Bremmer, I. en Charap, S. (2006). 'The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want', in: *The Washington Quarterly*, 30:1, pp. 83-92



Bovens, M. en Schillemans, T. (2009). 'Publieke verantwoording; begrippen, vormen en beoordelingskaders', in: Bovens, M. en Schillemans, T. (red). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, pp. 19-33

Bovens, M. en Schillemans, T. (2011). 'Publieke verantwoording. De staat van de verantwoordingsstaat', in: Andeweg, R. en Thomassen, J. (red). *Democratie Doorgelicht: Het Functioneren van de Nederlandse Democratie*. Leiden: Leiden University Press, pp. 439-455

Burnham, W., Maggs, P., Danilenko, G. (2004). *Law and Legal System of the Russian Federation, third edition*. New York: Juris Publishing Inc.

Burkens, M., Kummeling, H., Vermeulen, B. en Widdeshoven, R. (2006). *Beginzelen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht, zesde druk*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Coster, W. en Jager, J. (2003). '*Hollandski*'. *Russische invloeden op de Nederlandse taal (en andersom)*. Utrecht: Het Spectrum

Dzmitryieva, A. (2013). *The Complaint Management at the Constitutional Court of the Russian Federation*. Sint Petersburg: Institute for the Rule of Law

Evans, A. (2008). *Power and ideology: Vladimir Putin and the Russian political system*. Pittsburgh: University of Pittsburgh

Freeland, C. (2000). *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*. Crown Publishing Group: New York

Gerrits, A. en Bader, M. (2009). 'Beitelen aan een nieuw Europa (3). Voorbij de oostgrens: via de rechtsstaat naar de democratie?', in: *S&D*, vol. 11, pp.42-47

Gerrits, A. (2010). 'Exploring democracy in the Russian Federation. Political regime, public opinion and international assistance', in: *Contemporary Politics*, 16:1, pp. 33-48

Hale, E. (2010). 'Eurasian polities as hybrid regimes: The case of Putin's Russia', in: *Journal of Eurasian Studies*, vol. 1, pp. 33-41

Hanson, S. (2011). 'Plebiscitarian Patrimonialism in Putin's Russia: Legitimizing Authoritarianism in a Postideological Era', in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 636:1, pp. 32-48

Human Rights Watch (2012). "Who Will Tell Me What Happened to My Son?" *Russia's Implementation of European Court of Human Rights Judgments on Chechnya*. New York: Human Rights Watch

Krastev, I. en Holmes, S. (2012). 'Putinism under Siege. An Autopsy of Managed Democracy', in: *Journal of Democracy*, vol. 23:3, pp. 32-45

Lapitskaya, J. (2010). 'ECHR, Russia, and Chechnya: Two is Not Company and Three is Definitely a Crowd', in: *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, 43, pp. 479-547

Lomovtseva, M. en Henderson, J. (2009). 'Constitutional Justice in Russia', in: *Review of Central and East European Law*, vol. 34:1, pp. 37-69

Ledeneva, A. (2011). 'Can Medvedev Change Sistema? Informal Networks and Public Administration in Russia', in: *Russia as a Network State: What works in Russia when State Institutions do not?*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 39-61

Meijer, A., Grimmeliikhuijsen, S. en Brandsma, G. (2009). 'Transparantie. Verbreedt en versterkt openbaarmaking de publieke verantwoording?', in: Bovens, M. en Schillemans, T. (red). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, pp. 205-227

McFaul, M. (2008). 'The Russian Federation'. In: Suny, R. (red.) *The Cambridge History of Russia, Volume III: The Twentieth Century*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 352-380

Mulgan, R. (2000). "'Accountability': An Ever-Expanding Concept?", in: *Public Administration*, vol. 78:3, pp. 555-573

Münninghoff, A. (2003). 'Ruslands nationale identiteit', in: Linde, C. van der, Münninghoff, A., Schwab, H., Togh, T. van der en Waterdrinker, P. *Het beeld van Rusland, Rusland in beeld*. Den Haag: Atlantische Commissie, pp. 9-13

O'Donnell, G. (1998). 'Horizontal Accountability in New Democracies', in: *Journal of Democracy*, vol. 9:3, pp. 112-126

Petrov, N., Lipman, M., en Hale, H. (2010). *Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace

Petrov, N. (2011). 'Highly Managed Democracy. The Tandem and the Crisis', in: *Russian Politics and Law*, vol. 49:3, pp. 59-85

PewResearchCentre (2011). *Twenty Years Later. Confidence in Democracy and Capitalism Wanes in Former Soviet Union*. Geraadpleegd op 11 maart 2013 via:

<http://www.pewglobal.org/2011/12/05/confidence-in-democracy-and-capitalism-wanes-in-former-soviet-union/>

Power, M. (1997). *The Audit Society, Rituals of Verification*. Oxford: University Press.

Pomeranz, W. (2010). 'Legal Reform Through the Eyes of Russia's Leading Jurists: The Vlast Debate on the Russian Judiciary', in: *Problems of Post-Communism*, vol. 57:3, pp. 3-11

Roudik, P. (2010). *Russian Federation: Reform of the Constitutional Court Proposed*. Washington, DC: Library of Congress

Schedler, A. (1999). 'Conceptualizing Accountability', in: Schedler, A., Diamond, L. en Plattner, M. (red). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lyanne Rienner Publishers, Inc., pp. 13-28

Schedler, A., Diamond, L. en Plattner, M. (1999). 'Introduction', in: Schedler, A., Diamond, L. en Plattner, M. (red). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lyanne Rienner Publishers, Inc., pp. 1-12

- Sivitsky, V. (2012). *Constitutional Interpretation vs Recognition as Unconstitutional: Alternative Results of the Constitutionality Examination of a Normative Legal Act*. Sint-Petersburg: Staatsuniversiteit van Sint-Petersburg
- Starink, L. (2008). *De Russische Kater*. Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad
- Swanborn, P. (1996). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Onderwijs
- Sygar, M. en Panyushkin, V. (2008). *Gazprom. Ruslands Nieuwe Wapen*. Houten: Uitgeverij Het Spectrum
- Tang, G. van der (1998). *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*. Gouda: Gouda Quint
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho
- Thorson, C. (2012). *Politics, Judicial Review, and the Russian Constitutional Court*. New York: Palgrave MacMillan
- Transparency International (2012). *Corruption Perceptions Index 2012*. Berlijn: Transparency International
- Treisman, D. (2011). *The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev*. New York: Free Press
- Trochev, A. (2008). *Judging Russia. Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tulaeva, S. (2011). 'How Anti-Corruption Laws Work in Russia', in: *Russian Analytical Digest*, nr. 92, pp.9-12
- Wieles, J. (2009). 'Verantwoording over financiën en rechtmatigheid', in: Bovens, M. en Schillemans, T. (red). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, pp. 35-53

Yin, R. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills: Sage

Zakaria, F. (2003). *The Future of Freedom. Liberal Democracy at Home and Abroad*. New York: Norton & Company, Inc.

Zorkin, V. (2011). *Constitutional Court of the Russian Federation. Selected Judgments*. Sint-Petersburg: Lubavich

### **Overige bronnen**

Boekestijn, A.J. (2013). ‘Hollandse dienstmeid’, in: *Elsevier*, nr. 14, p. 33

Crooijmans, H. (2013). ‘Vechtersbaas op komst’, in: *Elsevier*, nr. 14, pp. 36-37

Diez, G., Mayr, W. en Schepp, M. (2012). ‘Putins Rusland: Ein Staat auf dem Weg in die Tyrannei’, in: *Der Spiegel*, nr. 33, pp. 62-69

Dostojevski, F. (1886/2009). *Misdaad en Straf*. Amsterdam: Uitgeverij Athenaeum

*Gezamenlijke Nederlands-Russische verklaring inzake het Nederlandjaar in Rusland en het Ruslandjaar in Nederland in 2013*. Getekend op 20 oktober 2011 in Moskou. Geraadpleegd op 3 maart 2013 via: <http://www.nlrf2013.nl/wp-content/uploads/2012/08/20111020-getekende-verklaring-2013-NL-tekst.pdf>

Freedom House (2012). *Russia: Freedom on the Net in 2012*. Geraadpleegd op 7 maart 2013 via: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-net/2012/russia>

Freedom House (2012). *Russia. Freedom of the Press in 2012*. Geraadpleegd op 7 maart 2013 via: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2012/russia>

NRC Handelsblad (2011). ‘Europees Hof: rechten Chodorkovski geschonden - geen politiek proces’, in: *NRC Handelsblad*, 31mei 2011

NRC Handelsblad (2013a). 'Rusland wijst kritiek Timmermans af', in: *NRC Handelsblad*, 27 februari 2013

NRC Handelsblad (2013b). 'Oppositie: Poetin vergroot macht met kieswet', in: *NRC Handelsblad*, 2 maart 2013

NRC Handelsblad (2013c). 'Kremlin neemt gok met plotse stemming Moskou', in: *NRC Handelsblad*, 5 juni 2013

Trouw (2011). 'Chodorkovski is vernederd, maar proces was niet politiek', in: *Trouw*, 1 juni 2011

World Values Survey Association (2009). *Confidence: The Civil Services*. Geraadpleegd op 26 februari 2013 via: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAnalyzeQuestion.jsp>

Starink, L. (2011). 'Kruistocht tegen Poetin', in: Starink, L. (red.). *Verhalen uit de krant*. Amsterdam: eigen publicatie, pp. 11-14

# Bijlage 1: volledige topiclijst interviews

## **Introductie en inleidende vragen**

- Introductie van mijzelf en het onderzoek
- Reden voor het benaderen voor een interview
- Opname en anonimiteit
- Positie en verantwoordelijkheden van de respondent
- Opleiding en carrière van de respondent
- Persoonlijke doelen in het werk

## **Kernvragen publieke verantwoording**

Met forum wordt respectievelijk het Constitutionele Hof van de Russische Federatie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bedoeld.

- Welke normen vormen de grondslag voor de beoordeling van het forum?
- Hoe gaat het beoordelen door het forum in de praktijk? (voorbeelden)
- Hoe onafhankelijk kan het forum oordelen?
- Wanneer en hoe vaak wordt het proces van verantwoording geïnitieerd?
- In welke mate is het forum in staat de informatie te krijgen die zij nodig heeft?
- Welk debat vindt er plaats over die informatie?
- Is het forum in staat om goed te kunnen oordelen?
- Wat zijn concrete voorbeelden waaruit het effect blijkt van die oordelen?

## **Afsluiting**

- Overige punten die van het belang kunnen zijn voor het onderzoek
- Afspraken
- Bedanken

## **Specifieke subvragen bij de kernvragen (als reserve wanneer interview stilvalt)**

Over de Russische rechtsstaat:

- Hoe functioneert de Russische rechtsstaat: wat gaat er wel goed en wat niet?
- Wat vindt u van de Westerse kritiek op de Russische rechtsstaat?

Bij kernvraag 1:

- Wat is de mening van de respondent over de kwaliteit van de Grondwet?

Bij kernvraag 3:

- Hoe is de onafhankelijkheid van het forum geregeld?
- Hoe waardeert de respondent die onafhankelijkheid?

Bij kernvraag 4:

- Hoe verloopt een zaak bij het forum en de aanloop daarnaartoe?

Bij kernvraag 5:

- Vindt er in Rusland ook een debat plaats als er een zaak bij het forum ligt?
- Hoe verloopt de debatfase tijdens een zaak die loopt bij het forum?

Bij kernvraag 6:

- Wat is een oordeel van het forum?
- Wat zijn bekende oordelen van het forum?

### **Vertaling van belangrijke begrippen in het Russisch en het Duits**

- Introductie: введение
- Publieke verantwoording: подотчетности (*Offentliche Rechenschaftspflicht*)
- Rechtsstaat: Правовое государство
- Uitvoerende macht: Исполнительная власть (*Exekutive*)
- Rechterlijke macht: Судебная власть (*Judikative*)
- De context van de Russische rechtstaat: контексте русской закона
- Rechter: судья
- Russische Grondwet: Конституция Российской Федерации (*russische Verfassung*)
- Kernvragen publieke verantwoording: Основные вопросы подотчетности
- Constitutioneel Hof van Rusland Конституционный суд РФ
- EHRM: Европейский суд по правам человека



## **Vertaling van de kernvragen in het Russisch en het Duits**

- Welke normen vormen de grondslag voor de beoordeling van het forum?

Какие стандарты являются основой для оценок, данных форумом?

*Welche Standards sind die Grundlage für die Bewertung des Forums?*

- Hoe gaat het beoordelen door het forum in de praktijk? (voorbeelden)

*Wie beurteilt das Gericht in der Praxis? (Beispiele)*

- In welke mate is het forum in staat de informatie te krijgen die zij nodig heeft?

В какой степени форуме позволяет получить необходимую информацию?

*Inwieweit bekommt das Forum die Information die es braucht?*

- Welk debat vindt er plaats over die informatie?

Какая дискуссия возникает на основании этой информации?

*Welche Debatte findet platz auf diese Informationen?*

- Is het forum in staat om goed te kunnen oordelen?

Форум способен правильно судить?

- Wat zijn concrete voorbeelden waaruit het effect blijkt van die oordelen?

Каковы конкретные примеры, демонстрирующие последствия этих решений?

*Was sind konkrete Beispiele, von denen die Auswirkungen dieser Urteile zeigt?*

- Hoe onafhankelijk kan het forum oordelen?

Насколько независимым может быть данный форум?

*Wie unabhängig kann das Gericht urteilen?*

## Bijlage 2: toelichting studiebeurs NIP

Dankzij een studiebeurs van het Nederlands Instituut in Sint-Petersburg (NIP) kon het empirisch onderzoek in de periode van 27 maart t/m 5 mei 2013 uitgevoerd worden in Rusland. Het doen van onderzoek over Rusland in Rusland is een enorme impuls geweest voor de diepgang van deze scriptie. Het NIP is de vertegenwoordiging van de Nederlandse universiteiten in Rusland met als doel een educatieve samenwerking tussen Nederlandse en Russische universiteiten te bevorderen. Het instituut is opgericht in 1997. Er is toen gekozen voor Sint-Petersburg als vestigingslocatie, omdat in principe ‘alle’ internationale instituten die al in Rusland waren, gevestigd zijn in Moskou. Een tweede reden is de bijzondere historische band die er bestaat tussen Sint-Petersburg en Nederland. Op de Admiraliteitskade aan de Neva in het historisch centrum van Sint-Petersburg staat als illustratie van deze historische band een standbeeld dat een jonge Peter de Grote uitbeeldt die in Zaandam met opgerolde mouwen en een bijl een boot bouwt. Dit standbeeld stamt uit 1909 en is getiteld ‘De Timmermanstaar’. Omdat het standbeeld in 1918 door de bolsjewieken werd vernietigd tijdens de Russische Burgeroorlog (1917-1923), heeft (toen nog) prins Willem-Alexander op 7 september 1996 een kopie geschonken aan de en dat monument toen ook onthuld op precies dezelfde plek als het originele exemplaar van Leopold Bernstam. In paragraaf 1.4 staat de historische band tussen Nederland en Sint-Petersburg verder beschreven.

De belangrijkste voorwaarde die het NIP stelt voor een studiebeurs voor masterstudenten is dat “een verblijf in Rusland een noodzakelijke component van het onderzoek is.” De beurs bestaat uit een vergoeding van de vliegreis en een tegemoetkoming van de verblijfkosten van 700 euro per maand. Daarnaast wordt een studieplek op het NIP beschikbaar gesteld met toegang tot de wetenschappelijke bibliotheek.<sup>22</sup> Als wetenschappelijk instituut vormde het NIP voor mij de ingang van de universiteit van Sint-Petersburg, waardoor ik drie onderzoekers heb kunnen interviewen met als specialisatie het Constitutioneel Recht en/of het EHRM (respondenten F, G, I en J). Verder heeft het NIP de formaliteiten, papieren en stempels voor de toegang tot het Constitutioneel Hof geregeld, waardoor de respondenten H, K en L geïnterviewd konden worden. Zie tabel 3.2 hierboven voor hun specifieke functie. Deze respondenten spraken alleen Russisch, waardoor die interviews plaatsvonden met ondersteuning van een stagiair van het NIP. Het interview met respondent J

---

<sup>22</sup> Meer informatie over de verkregen studiebeurs is hier te vinden:

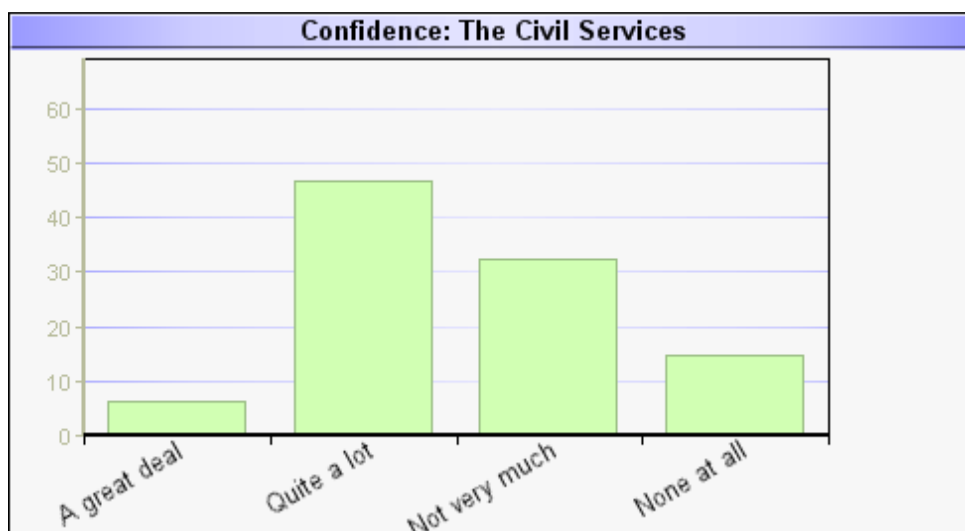
[http://www.nispb.ru/du/stage\\_en\\_beurzen/beurzen\\_voor\\_ma-studenten\\_en\\_afgestudeerden](http://www.nispb.ru/du/stage_en_beurzen/beurzen_voor_ma-studenten_en_afgestudeerden)

heeft plaatsgevonden in het Duits. Behalve een ondersteunende rol heeft het NIP verder geen enkele inhoudelijke bemoeienis gehad, waardoor het onderzoek onafhankelijk kon worden uitgevoerd. De enige voorwaarden waren het presenteren van de voorlopige bevindingen in Sint-Petersburg (zie hiervoor onderstaande paragraaf) en het schrijven van een verslag over het verblijf in Rusland na afloop van het onderzoek.

## Bijlage 3: vertrouwen in de ambtenarij in Rusland

Onderzoeksvraag WVS: “Could you tell me how much confidence you have in the civil services: is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?”

Staafdiagram B1. *Vertrouwen in de ambtenarij in Rusland in 2006 (in procenten)*



Bron: World Values Survey Association, 2011

Tabel B1. *Vertrouwen in de ambtenarij in Rusland in 2006*

Antwoord	Frequentie	Percentage
A great deal	114	5,6
Quite a lot	850	41,8
Not very much	589	29,0
None at all	266	13,1
Don't know	201	9,9
No answer	11	0,5
Not applicable	2	0,1
Total	2033	100

Bron: World Values Survey Association, 2011

## Bijlage 4: pers- en internetvrijheid in Rusland

Tabel B2. *Russia: Freedom of the Press 2012*

Indicator	2012 Scores
Press Status	NOT FREE
Press Freedom Score	80
Legal Environment	24
Political Environment	32
Economic Environment	24

Bron: Freedom House, 2012

Tabel B3. *Russia: Freedom on the Net*

Indicator	Score
Population	143 million
Internet penetration 2011	49 percent
Web 2.0 applications blocked	No
Notable political censorship	No
Bloggers/ICT users arrested	Yes
Press freedom status	Not free

Bron: Freedom House 2012

Tabel B4. *Russia: Freedom on the Net 2012*

Indicator/Jaar	2011	2012
Internet Freedom Status	Partly Free	Partly Free
Obstacles to Access (0-25)	12	11
Limits on Content (0-35)	17	18
Violations of User Rights (0-40)	23	23
Total (0-100)*	52	52
*0=most free, 100=least free		

Bron: Freedom House 2012

## Bijlage 5: relevante artikelen Russische Grondwet

*The Constitutional Court of the Russian Federation, upon request of the President of the Russian Federation, the Council of Federation, the State Duma, the Government of the Russian Federation, and legislative authorities of constituent entities of the Russian Federation, shall provide interpretation of the Constitution of the Russian Federation.*

(Artikel 125.5, hoofdstuk 7, De Constitutie van de Russische Federatie)

*Acts or certain provisions thereof, which are recognized as unconstitutional, shall lose force; international treaties of the Russian Federation, which do not correspond to the Constitution of the Russian Federation, shall not be implemented or used.* (Artikel 125.6, hoofdstuk 7, de Constitutie van de Russische Federatie)

*The universally-recognized norms of international law and international treaties and agreements of the Russian Federation shall be a component part of its legal system. If an international treaty or agreement of the Russian Federation fixes other rules than those envisaged by law, the rules of the international agreement shall be applied.* (Artikel 15.4, hoofdstuk 1, De Constitutie van de Russische Federatie)

## Bijlage 6: relevante artikelen FCW

*To protect the foundations of the constitutional system and the fundamental human and citizen rights and freedoms, and to ensure the supremacy and direct effect of the Constitution of the Russian Federation on the entire territory of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation: (...) shall give the interpretation of the Constitution of the Russian Federation. (Artikel 3, hoofdstuk 1, FCW)*

*On complaints about violation of constitutional rights and freedoms of citizens, verifies the constitutionality of a law that has been applied in a specific case. (Artikel 3.1, hoofdstuk 1, FCW)*

*Binding Force of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: The decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation shall be obligatory throughout the territory of the Russian Federation for all representative, executive, and judicial bodies of State Power, bodies of local government, enterprises, agencies, organizations, officials, citizens and their associations. (Artikel 6, hoofdstuk 1, FCW)*

## Bijlage 7: relevante artikelen EVRM

De rechters worden gekozen voor een periode van negen jaar. Zij zijn niet herkiesbaar. (Artikel 23.1, EVRM)

De rechters genieten, gedurende de uitoefening van hun functie, de voorrechten en immuniteiten bedoeld in artikel 40 van het Statuut van de Raad van Europa en de op grond van dat artikel gesloten overeenkomsten. (Artikel 51, EVRM)

Een rechter kan slechts van zijn functie worden ontheven indien de overige rechters bij een meerderheid van tweederde besluiten dat die rechter niet meer aan de vereiste voorwaarden voldoet. (Artikel 23.4, EVRM)

1. De rechtsmacht van het Hof strekt zich uit tot alle kwesties met betrekking tot de interpretatie en de toepassing van het Verdrag en de Protocollen daarbij die aan het Hof worden voorgelegd zoals bepaald in de artikelen 33, 34, 46 en 47.
2. In geval van een meningsverschil met betrekking tot de vraag of het Hof rechtsmacht heeft, beslist het Hof. (Artikel 32, EVRM)

De kosten van het Hof worden gedragen door de Raad van Europa. (Artikel 50, EVRM)

De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich ertoe zich te houden aan de einduitspraak van het Hof in de zaken waarbij zij partij zijn. (Artikel 46.1, EVRM)