

DE AFSCHIEDING VAN DE KRIM EN HET INTERNATIONAAL RECHT

Cedric Ryngaert*

De dag na het referendum over de afscheiding van Oekraïne riep de Hoge Nationale Raad van de Krim op 11 maart 2014 de onafhankelijkheid van de Krim uit en verzocht hij andere staten de Krim als een onafhankelijke staat te erkennen. De onafhankelijkheid was slechts een overgangsfase want de Krim zocht, in overeenstemming met de resultaten van het referendum, vervolgens aansluiting bij de Russische Federatie. Op 18 maart 2014 ondertekenden de leiders van de Krim en de Russische Federatie formeel een toetredingsakkoord. In deze opinie reflecteert de auteur over de vraag of een entiteit zoals de Krim eenzijdig haar onafhankelijkheid kan uitroepen, zich kan afscheiden van de moederstaat, en zich gebeurlijk bij een andere staat kan voegen.

1 De onafhankelijkheidsverklaring van de Krim

In deze eerste paragraaf gaat de auteur na of het internationaal recht de Krim, een autonome provincie van Oekraïne, toelaat eenzijdig, dus zonder toestemming van Oekraïne, zijn onafhankelijkheid uit te roepen.

In een verklaring gehecht aan de onafhankelijkheidsverklaring stelde de Hoge Nationale Raad van de Krim dat hij handelde 'in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties en een groot aantal andere internationale documenten' en 'de beslissing over de status van Kosovo door het Internationaal Gerechtshof van de Verenigde Naties op 22 juli 2010 in overweging nam, een beslissing die bevestigde dat een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring door een deel van een staat het internationaal recht niet schendt'.¹ Een vergelijkbaar geluid vinden we in een toespraak van de Russische president Poetin van 18 maart 2014,² waarin hij woordelijk verwijst naar het *dictum* van het Internationaal Gerechtshof dat 'no general prohibition may be inferred from the practice of the Security Council with regard to declarations of independence',³ en 'general international law contained no prohibition on declarations of independence'.⁴ Enigszins sardonisch voegde Poetin daaraan toe dat de Verenigde Staten – die zo hevig protesteerden tegen de gang van zaken op de Krim – in een geschreven verklaring van 17 april 1999, voorgelegd aan het Internationaal Gerechtshof in het kader van de Kosovo-zaak, het volgende hadden gesteld: 'Declarations of independence may, and often do, violate domestic

legislation. However, this does not make them violations of international law'.⁵ Deze opinie gaat na of deze analyse wel zo overtuigend is als ze lijkt.

De autoriteiten van de Krim en president Poetin hebben in zoverre gelijk dat het Internationaal Gerechtshof in zijn juridisch advies over Kosovo inderdaad heeft beslist dat er geen regel van internationaal recht is die substatelijke actoren verbiedt eenzijdig hun onafhankelijkheid uit te roepen. Het Hof stond daarbij een klassieke liberale benadering van het internationaal recht voor, zoals die al werd neergelegd in het *Lotus*-arrest van het Permanent Hof voor Internationale Justitie uit 1927: wat het internationaal recht niet verbiedt, is toegelaten.⁶ Een dergelijke toegelijke visie doet geen recht aan de noden van onze tijd, aangezien zij tot globale chaos kan leiden.⁷ Zij is niettemin de gezagsvolle visie van het Hof en moet daarom gerespecteerd worden – ook al was Kosovo maar een (niet-bindend) advies.

De autoriteiten van de Krim en de Russische Federatie verzwijgen zorgvuldig dat het Hof eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen niet in alle omstandigheden billijkt

* Prof.dr. C.M.J. Ryngaert is hoogleraar internationaal recht aan de Universiteit Utrecht. De auteur dankt Raluca Racasan voor haar onderzoeksassistentie bij het schrijven van deze bijdrage.

- 'Crimea parliament declares independence from Ukraine ahead of referendum', 11 maart 2014, www.rt.com/news/crimea-parliament-independence-ukraine-086 (laatst geconsulteerd op 6 april 2014) (vertaling door de auteur).
- 'Address by the president of the Russian Federation', 18 maart 2014, www.eng.kremlin.ru/news/6889 (laatst geconsulteerd op 6 april 2014).
- Advies van het Internationaal Gerechtshof, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* 22 July 2010, p. 6, www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf.
- Idem, para. 79.
- Schriftelijke verklaring van de Verenigde Staten van Amerika aan het Internationaal Gerechtshof 17 april 2009, in *the Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo case*, p. 13, www.icj-cij.org/docket/files/141/15640.pdf.
- Permanent Hof voor Internationale Justitie 7 september 1927, *Case of the S.S. 'Lotus' (France v. Turkey)*, Ser. A, No. 10, p. 4 (1927).
- Zie mijn commentaar C.M.J. Ryngaert, 'The ICJ's Advisory Opinion on Kosovo's Declaration of Independence: a Missed Opportunity?' *Netherlands International Law Review* 2010-3, p. 481-494. Zie ook Declaration of Judge Simma, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*. Noteer dat staten het liberale principe neergelegd in *Lotus* wat betreft het recht van de zee overruleden door in het Verdrag over de Volle Zee uit 1958 het beginsel van de *exclusieve* vlaggenstaatsjuris-



Afbeelding: Irene Poppelier © Ars Aequi

De autoriteiten van de Krim en de Russische Federatie verzwijgen echter zorgvuldig dat het Hof eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen niet in alle omstandigheden billijkt. Volgens het Hof zijn eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen in strijd met het internationaal recht wanneer zij 'were, or would have been, connected with the unlawful use of force or other egregious violations of norms of general international law, in particular those of a peremptory character (*ius cogens*)'.⁸ Hier knelt het schoentje precies: de onafhankelijkheidsverklaring door de Hoge Raad voor de Krim was pas mogelijk door een Russische militaire interventie die de effectiviteit van het Oekraïense gezag over de Krim drastisch reduceerde, zo niet volledig elimineerde.

De Russische Federatie heeft de interventie op de Krim gelegitimeerd onder verwijzing naar de bescherming van Russische onderdanen tegen Oekraïense fascisten. Dit argument is echter in hoge mate betwist in het volkenrecht

Deze militaire interventie heeft geen rechtsbasis in het internationaal recht. Ze moet daarom als een onrechtmatig gebruik van geweld in weerwil van artikel 2 lid 4 van het VN-Handvest worden beschouwd. Eventueel kan de interventie zelfs als een daad van agressie worden gekwalificeerd.⁹ De Russische Federatie heeft de interventie op de Krim gelegitimeerd onder verwijzing naar de bescherming van Russische onderdanen tegen Oekraïense fascisten.¹⁰ Dit argument is echter in

hoge mate betwist in het volkenrecht: de meerderheidsopinie gaat ervan uit dat het recht op zelfverdediging, zoals neergelegd in artikel 51 van het VN-Handvest en zoals het bestaat krachtens het internationaal gewoonterecht, slechts betrekking heeft op gewapende aanvallen gericht tegen het grondgebied, niet op gewapende aanvallen tegen eigen onderdanen, of etnisch verwante personen, in het buitenland.¹¹ Bovendien is het maar zeer de vraag of de etnische Russen op de Krim – waarvan de meesten overigens geen Russisch paspoort hadden – werkelijk gevaar liepen, laat staan dat zij het slachtoffer waren, of dreigden te worden, van een 'gewapende aanval'.¹² Het lijkt er met andere woorden op dat de onafhankelijkheidsverklaring van de Krim tot stand is gekomen als gevolg van, of in ieder geval in verband met ('*connected with*') het onrechtmatige gebruik van geweld door een derde staat, zijnde de Russische Federatie. Het instemmend citeren van het advies van het Internationaal Gerechtshof in de Kosovo-zaak keert dus als een boemerang terug in het gezicht van de Krim en de Russische Federatie: gezien de Russische militaire interventie voorafgaand aan de onafhankelijkheidsverklaring is deze laatste internationaalrechtelijk ongeoorloofd.

2 De afscheiding van de Krim

Als de onafhankelijkheidsverklaring als *speech act* al ongeoorloofd is, lijkt het gevolg daarvan, de afscheiding van Oekraïne door de Krim en de daaropvolgende toetreding tot de Russische Federatie dat *a fortiori*. Maar zelfs al zou men de onafhankelijkheidsverklaring als rechtmatig bestempelen, dan betekent dit niet dat de secessie van de Krim ook rechtmatig is. In de Kosovo-zaak weigerde het Internationaal Gerechtshof de laatste vraag te beantwoorden omdat dit niet voor het Hof was,¹³ ook al was de secessie van Kosovo de logische volgende stap in het proces van staatsvorming.

dictie neer te leggen. Zie art. 6 lid 11 Convention on the High Seas (1958) (United Nations, *Treaty Series*, Vol. 450, p. 11, p. 82) en art. 94(1) United Nations Convention on the Law of the Sea (1982) (United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1833).

⁸ IGH, Kosovo, zie noot 3, r.o. 81.

⁹ Zie met name art. 3 sub a van de Definition of Aggression, GA Res. 3314 (XXIX), UN GAOR, 29. Sess., U.N. Doc. A/9890, 1974, p. 142 ('the invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof').

¹⁰ Zie met name Poetins speech van 18 maart 2014, www.eng.kremlin.ru/news/6889.

¹¹ Zie met name C. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford: Oxford University Press 2008, p. 88-92 en 156-160.

¹² Zie voor de criteria van 'schaal' en 'effect' die worden gebruikt om agressie als een ernstige vorm van het gebruik van geweld te onderscheiden van minder ernstige vormen: IGH 27 juni 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, r.o. 191.

¹³ IGH, Kosovo, zie noot 3, paras. 82-83.

Oordeel staten over afscheiding Kosovo

Zie bijv. de Nederlandse verklaring that 'the right to political self-determination includes the right to external self-determination in the case of a serious breach of the obligation to respect and promote the right to self-determination or the obligation to refrain from any forcible action which deprives peoples of this right where all effective remedies have been exhausted, and has therefore recognized the secession of Kosovo' (Written Statement of Kingdom of the Netherlands of April 17, 2009, to the ICJ in the *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* case, par. 3.21); de Britse verklaring dat 'there is no basis for the suggestion that the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo was contrary to international law' (Written Statement of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of April 17, 2009, to the ICJ in the *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* case, par. 6.72); de Amerikaanse verklaring that het Hof 'should conclude that Kosovo's declaration of independence is in accordance with international law' (Written Statement of the United States of America of April 17, 2009, to the ICJ in the *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* case, p. 46); de Franse verklaring dat Kosovo's onafhankelijkheidsverklaring 'is not contrary to any rule of international public law' (written Statement by the French Republic of April 17, 2009, to the ICJ in the *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* case, p. 48).

Heel wat staten waren van oordeel dat Kosovo zich inderdaad kon afscheiden van Servië, aangezien de Kosovaarse Albanen het slachtoffer waren van discriminatie en andere ernstige mensenrechtenschendingen begaan door Servië. Het is enigszins verrassend dat Rusland, ten tijde van de Kosovo-zaak, deze vorm van 'secessie als remedie' in geval van ernstige mensenrechtenschendingen niet als zodanig van de hand wees. In zijn geschreven verklaring betoogde Rusland voor het Hof dat het internationaal recht secessie toestaat 'in werkelijk extreme omstandigheden, zoals een gewapende aanval door de moederstaat die het bestaan van het volk in kwestie bedreigt' of 'wanneer het betrokken volk voortdurend onderworpen wordt aan de meest ernstige vormen van onderdrukking'.¹⁴ Deze criteria vinden hun basis in de *Friendly Relations Declaration* uit 1970,¹⁵ waarin de Algemene Vergadering van de VN stelde dat het recht op zelfbeschikking van volkeren niet zo mag worden uitgelegd dat het daden toelaat of aanmoedigt die ertoe strekken de territoriale integriteit of politieke eenheid van soevereine en onafhankelijke staten ter discussie te stellen, tenzij een staat het interne recht op zelfbeschikking van een volk niet respecteert door diens minderheidsrechten niet te eerbiedigen. Deze verklaring is niet bindend, en het is dan ook de vraag of zij het geldende internationaal recht weerspiegelt.¹⁶ Het is zonder meer verrassend dat Rusland, een land dat de nationale soevereiniteit en territoriale integriteit van de staat hoog in het vaandel voert, deze progressieve benadering van secessie verdedigde.

Wat Kosovo betreft, was Rusland (uiteraard) van oordeel dat aan de criteria voor de seces-

sie als remedie niet was voldaan (er was volgens Rusland geen ernstige onderdrukking van de Kosovaarse Albanen),¹⁷ maar de vraag kan worden opgeworpen of Rusland inderdaad de handen vrij wilde houden om op een gegeven moment in de toekomst in zijn eigen belang een beroep op de secessie als remedie te doen. Had Rusland in 2009 de evoluties op de Krim mogelijk al geanticipeerd? Aannemelijker is evenwel dat Rusland de oplossing van de *Friendly Relations Declaration* verdedigde om zijn steun voor de Russische 'marionettenregimes' in Zuid-Ossetië, Abchazië en Transnistrië – gebieden die zich hebben afgescheurd van respectievelijk Georgië en Moldavië – verder te legitimeren.¹⁸

De Krim kon zich niet rechtmatig afscheiden van Oekraïne en toetreden tot de Russische Federatie

Wat er ook van zij, zelfs als men een 'progressieve' houding ten aanzien van secessie inneemt, valt niet vol te houden dat de inwoners van de Krim in die mate het slachtoffer waren van onderdrukking door de Oekraïense meerderheid dat zij hun 'externe' recht op zelfbeschikking zouden kunnen activeren (zie het kader hieronder). De Krim kon zich dan ook niet rechtmatig afscheiden van Oekraïne en toetreden tot de Russische Federatie.

Enige introspectie van Westerse mogendheden is evenwel op haar plaats. Uiteindelijk heeft het Westerse discours inzake de status van Kosovo het Russische beroep op het recht op zelfbeschikking van de Krim gefaciliteerd. Het Westen mag zijn erkenningspraktijk met betrekking tot de afscheiding van Kosovo dan wel als een *sui generis*-geval zonder precedentwerking bestempeld hebben,¹⁹ het is maar de vraag

Recht op zelfbeschikking

Merk op dat de Krim de status had van autonome provincie binnen Oekraïne. Zie art. 134, 135, 137 van de Grondwet van Oekraïne. Het lijkt erop dat de vrees voor discriminatie vooral werd aangewakkerd door de ietwat onbezonnen beslissing van de nieuwe Oekraïense machthebbers om de status van de Russische taal te degraderen. In overeenstemming met een wet van augustus 2012, aangenomen door de Verkhovna Rada (Hoge Raad van Oekraïne), kunnen talen die worden gesproken door minstens 10% van de bevolking van een administratieve eenheid als 'regionale talen' worden bestempeld en dus worden gebruikt in onderwijs, lokaal bestuur en officiële correspondentie. Op 23 februari 2014, de dag na de vlucht van Viktor Yanukovich, plaatste een afgevaardigde van de Batkivshchina partij, Vyacheslav Kyrlylenko, een ontwerp op de agenda van het Oekraïense parlement, om de wet van 2012 te herroepen. Het ontwerp werd onmiddellijk, zonder debat, in stemming gebracht en goedgekeurd. Als gevolg daarvan werd het Oekraïens de enige taal in Oekraïne. Zie <http://lenta.ru/news/2014/02/23/language/>. Zie voor de reactie op deze wet: I. Traynor, 'Western nations scramble to contain fallout from Ukraine crisis', 24 februari 2014, *The Guardian*, www.theguardian.com/world/2014/feb/23/ukraine-crisis-western-nations-eu-russia.

14 Written Statement by the Russian Federation of April 17, 2009, to the ICJ in the *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* case, beschikbaar via www.icj-cij.org/docket/files/141/15628.pdf (vertaling door de auteur).

15 Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, GA Res. 2625, UN GAOR, 25. Sess., U.N. Doc. A/RES/25/2625, 1970, p. 121.

16 S. van den Driest, *Remedial Secession*, Antwerpen: Intersentia 2013.

17 Ik heb hetzelfde argument ontwikkeld in C.M.J. Ryngaert & C. Griffioen, 'The Relevance of the Right to Self-determination in the Kosovo Matter: In Partial Response to the Agoga Papers', *Chinese Journal of International Law* 2009-3, p. 573-587.

18 Ik heb de juridische evoluties, en de erkenningspraktijk in het bijzonder, met betrekking tot Zuid-Ossetië en Abchazië eerder besproken in C.M.J. Ryngaert & S. Sobrie, 'Recognition of States: International Law or Realpolitik? The practice of recognition in the wake of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia', *Leiden Journal of International Law* 2011-2, p. 467-490.

19 Zie Statement by Secretary of State Condoleezza Rice, 'U.S. Recognizes Kosovo as Independent State', 18 februari 2008, www.state.gov ('The unusual combination of factors found in the Kosovo situation – including the context of Yugoslavia's breakup, the history of ethnic cleansing and crimes against civilians in Kosovo, and the extended period of UN administration – are not found elsewhere and therefore make Kosovo a special case. Kosovo cannot be seen as a precedent for any other situation in the world today.');

en de positie van Canada, 'Canada Joins International Recognition of Kosovo', News Release, 18 maart 2008, www.international.gc.ca.

20 De Internationale Commissie voor Kosovo, opgericht door de Zweedse overheid, kwam tot de vaststelling dat de militaire interventie van de NAVO in Kosovo illegaal was in het licht van het VN-Handvest, omdat zij geen voorafgaandelijke goedkeuring van de Veiligheidsraad had gekregen. De Commissie was echter van oordeel dat de interventie legitiem was omdat zij moreel gerechtvaardigd was: alle diplomatieke middelen waren immers

uitgeput en de interventie bevrijdde de meerderheid van de Kosovaarse bevolking van de onderdrukking. Zie voor het rapport van deze Commissie: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F62789D9FC-C56FB3C1256C1700303E3B-thekosovoreport.htm>.

21 Verschillende Serviërs werden veroordeeld door het Joegoslavië-tribunaal voor hun aandeel in wreedheden begaan in Kosovo: ICTY 12 november 2009, IT-98-29/1-A (*Prosecutor v. Dragomir Milošević*); ICTY 23 januari 2014, IT-05-87-A (*Prosecutor v. Nikola Šainović, Nebojša Pavković, Vladimir Lazarević, Sreten Lukić*).

22 L. Mälksoo, 'Crimea and (the Lack of) Continuity in Russian Approaches to International Law', 28 maart 2014, www.ejiltalk.org/crimea-and-the-lack-of-continuity-in-russian-approaches-to-international-law.

23 Zie art. 2 van het Verdrag van Parijs dat de Krim-oorlog beëindigde.

24 W.E. Hall, *A Treatise on International Law*, Oxford: Clarendon Press 1924, p. 410.

25 In de 19e eeuw verwees Rusland bijvoorbeeld naar het beginsel van *rebus sic stantibus* om het Verdrag van Parijs te beëindigen. Zie Hall 1924, p. 410. Op grond van dit beginsel kunnen staten een verdrag beëindigen wanneer de omstandigheden zo fundamenteel en onvoorziënbaar gewijzigd zijn dat ze de strekking van de verdragsverplichtingen radicaal wijzigen. Dit beginsel is nu neergelegd in art. 62 van het Weens Verdragenverdrag uit 1969, maar wordt slechts hoogst uitzonderlijk op succesvolle wijze ingeroepen aangezien het tornet aan het beginsel van de *pacta sunt servanda*.

of het VN-bestuur waaronder Kosovo tussen 1999 en 2008 stond voldoende is om deze *sui generis*-claim te ondersteunen. Of schuilt het *sui generis*-karakter van het geval Kosovo veeleer in het feit dat het pad voor de Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring en secessie werd geëffend door een unilaterale humanitaire interventie van de NAVO die algemeen als internationaalrechtelijk onrechtmatig doch moreel verdedigbaar werd gezien?²⁰ De dubbele standaard die het Westen hanteert, ontgaat Rusland uiteraard niet: als het Westen de afscheiding van een opstandige en gediscrimineerde provincie in de achtertuin van het Westen steunt, na zelfs militair tussenbeide te zijn gekomen, waarom aanvaardt datzelfde Westen dan niet het Russische ingrijpen op de Krim, en de daaropvolgende onafhankelijkheidsverklaring en secessie? Kosovo en de Krim zijn zeker verschillend (zo zijn de in Kosovo gepleegde misdaden goed gedocumenteerd)²¹ maar het gehanteerde juridische discours is vergelijkbaar. Met andere woorden, door Kosovo te steunen in zijn streven naar externe zelfbeschikking heeft het Westen Rusland munitie verschaft om hetzelfde zelfbeschikkingsdiscours te gebruiken ten aanzien van de Krim.

Door Kosovo te steunen in zijn streven naar externe zelfbeschikking heeft het Westen Rusland munitie verschaft om hetzelfde zelfbeschikkingsdiscours te gebruiken ten aanzien van de Krim

De huidige Krim-saga toont eens te meer aan dat het internationaal recht een weinig storende factor is bij het bedrijven van internationale politiek

3 Afsluitende opmerkingen

Al deze juridische overwegingen ten spijt is de realiteit dat de Krim een volwaardig subject van de Russische Federatie is geworden, een *fait accompli*. Het lijkt hoogst onwaarschijnlijk dat juridische argumenten met betrekking tot de onrechtmatigheid van secessie het tij nog kunnen keren. Lauri Mälksoo heeft erop gewezen dat Rusland er op die manier, net als in de 19e eeuw, opnieuw in slaagt onder internationale afspraken uit te komen teneinde de Krim volledig onder Russische controle te brengen.²² Nadat tsaristisch Rusland de Krimoorlog (1853-1856) had verloren, stipuleerde het Verdrag van Parijs van 1856 dat Rusland zijn Zwarte Zeevloot niet mocht stationeren op de Krim.²³ In 1870 deed Rusland toch wat verboden was, toen de Westerse mogendheden afgeleid waren door de Frans-Duitse oorlog. Ondanks internationaal protest bleef de Zwarte Zeevloot in Sebastopol,²⁴ tot op vandaag. De huidige Krim-saga toont eens te meer aan dat het internationaal recht een weinig storende factor is bij het bedrijven van internationale politiek. Hoogstens wordt het internationaal recht *post factum* ingeroepen om strategische beslissingen ten aanzien van de internationale gemeenschap te legitimeren, hoezeer bepaalde juridische claims er ook met de haren bij worden gesleept.²⁵