

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

5 april 2016, nr. 24199/07

(Sajó (President), De Gaetano, Zupančič, Tsotsoria, Pinto de Albuquerque, Wojtyczek, Antoanella Motoc)

Noot: mr. dr. L.R. Glas

Bescherming van Eigendom. Onteigening. Schadeloosstelling. Recht op een eerlijk proces. Pilotuitspraak. Structureel probleem. Tenuitvoerlegging.

[EVRM art. 1 EP, 6]

Klaagster diende in 1998 een verzoek in tot schadeloosstelling vanwege de onrechtmatige onteigening van het bezit van haar voorouders door het communistische regime. In 2004 kende de bevoegde commissie haar ongeveer 123.500 Euro toe als schadevergoeding. Tussen 2005 en 2008 diende klaagster meerdere aanvragen in bij de nieuw gecreëerde Nationale Autoriteit omdat de schadevergoeding nog niet was betaald. Het antwoord op haar aanvragen was dat haar dossier nog formeel erkend moest worden. In 2009 deed de Nationale Autoriteit dit en bevestigde dat klaagster aanspraak kon maken op ongeveer 117.000 Euro. Intussen is de schadeloosstelling echter nog steeds niet uitbetaald.

Het Hof geeft aan dat het eerder, in de zaak Maria Atanasiu e.a. t. Roemenië (EHRM 12 oktober 2010, nrs. 30767/05 en 33800/06, «EHRC» 2010/130), een pilotprocedure heeft gestart omdat schadevergoedingen voor onteigeningen in Roemenië niet werden uitbetaald. Vervolgens constateert het Hof dat het dat het irrelevant is of de voorliggende zaak als een kwestie over positieve of negatieve verplichtingen of een combinatie daarvan moet worden gezien. Wel moet het Hof besluiten of het (gebrek aan) optreden van de autoriteiten te rechtvaardigen is in het licht van artikel 1 Eerste Protocol EVRM en de bijbehorende jurisprudentie die het reeds in Maria Atanasiu uiteenzette. Het Hof benadrukt dat de verplichting tot schadeloosstelling vanwege onteigening niet alleen geldt voor klaagster, maar ook voor vele andere Roemeense staatsburgers. De staat moet daarom rekening houden met de belangen van anderen en de samenleving als geheel. Om tot zijn besluit te komen, zal het Hof dus niet alleen naar de zaak van klaagster kijken, maar de zaak in zijn ruimere context bezien, waaronder de algemene maatregelen vallen die zijn genomen in het belang van andere slachtoffers. In die context komt Roemenië een ruime discretie toe, omdat veel personen aanspraak maken op een schadeloosstelling, wat aanzienlijke gevolgen heeft voor het gehele land. Het Hof constateert dat in 2013 en 2014 Roemenië naar aanleiding van de pilotuitspraak oprecht heeft geprobeerd om de efficiëntie van de betalingen te vergroten zonder daarbij een al te zware wissel te trekken op de nationale budgetten. De nieuwste wet (nr. 164/2014 'concerning measures for the acceleration and finalisation of the process of resolving compensation claims lodged under Law no. 9/1998 and Law no. 290/2003', in werking getreden op 18 december 2014) voorziet onder andere in een systeem van gespreide betalingen over vijf jaar, schrijft termijnen voor uitbetaling voor en maakt het mogelijk om naar de rechter te stappen in geval van niet-naleving door de autoriteiten. Die wettelijke regeling voldoet volgens het Hof aan het vereiste van voorzienbaarheid en is ook niet onredelijk. Gelet op de sociale en financiële context en de inhoud van de nieuwe wet, hebben de autoriteiten in beginsel een verhaalsmogelijkheid gecreëerd voor personen die zich in de situatie van klaagster bevinden. Het is niet echt problematisch dat er sprake is van enig uitstel van betaling, zoals onder andere het geval was in de voorliggend zaak, omdat men nog druk doende was om de efficiëntie van het systeem te vergroten. Het Hof oordeelt dat de last die op de schouders van klaagster ligt niet disproportioneel of buitensporig is. Daarom heeft Roemenië de juiste balans gevonden tussen het algemene en het individuele belang. Het Hof neemt geen schending aan van artikel 1 Eerste

Protocol EVRM. Vervolgens verklaart het Hof de klacht over de lange duur van de procedure onder artikel 6 EVRM niet-ontvankelijk ratione materiae, omdat klaagster nog geen procedure voor de nationale rechter is begonnen.

*Lukats
tegen
Roemenië*

Noot

1. Alvorens een paar opmerkingen te plaatsen bij de uitspraak in de zaak van *Lukats t. Roemenië* is het handig om de gebeurtenissen te beschrijven die uiteindelijk leidden tot de goedkeuring door het Hof van de wet uit 2014. In *Lukats* zet het Hof namelijk niet alle stappen uiteen die in de pilotprocedure zijn gezet, waardoor een overzicht ontbreekt van de complexiteit van de procedure die in deze zaak is gevolgd.

2. Het Hof paste de pilotprocedure toe in de uitspraak in de zaak van *Maria Atanasiu* (nrs. 30767/05 en 33800/06, «EHRC» 2010/130), gedaan op 12 oktober 2010. Roemenië werd daarin verplicht om vóór 12 januari 2011 de rechten in artikel 6 lid 1 EVRM en artikel 1 Eerste Protocol effectief te beschermen in alle vergelijkbare zaken. Verder besloot het Hof om de behandeling van vergelijkbare zaken voor eenzelfde periode op te schorten (idem, par. 6, 7 dictum). Tot tweemaal toe kreeg Roemenië uitstel voor het implementeren van de door het Hof opgelegde algemene maatregelen, eerst met negen maanden en vervolgens met één maand tot 12 mei 2013 (EHRM, ‘The Court has Accepted the Romanian Government’s Request to Postpone the Time-limit for Introducing the General Measures Imposed by the Pilot judgment *Maria Atanasiu* [...] (persbericht)’, 3 april 2013, ECHR 099). Op 5 april 2013 kwamen vertegenwoordigers bijeen van de Roemeense regering, de griffie van het Hof en het Tenuitvoerleggingsdepartement (Execution Department), dat het Comité van Ministers (CvM) ondersteunt. Zij hadden diepgravend overleg over een wetsvoorstel dat het antwoord op de pilotuitspraak zou moeten vormen (Tenuitvoerleggingsdepartement, ‘*Străin and Others against Romania and Maria Atanasiu and Others against Romania (and 266 similar cases) Group; General Measures [...]*’, H/Exec(2013)1 10 april 2013, p. 1.). Het wetsvoorstel werd wet en trad in werking op 20 mei 2013 (wet nr. 165/2013 *on finalisation of the process of physical restitution or alternative compensation in respect of immovable property that wrongly passed into State ownership under the communist regime in Romania*). Het CvM verwelkomde deze wet en vroeg de autoriteiten om het op de hoogte te houden van haar implementatie (zie www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp, zoek op *Maria Atanasiu*). Naar aanleiding van acht gebundelde klachten boog het Hof zich in een beslissing van 29 april 2014 voor het eerst weer over een zaak die vergelijkbaar was met die van *Maria Atanasiu*. Het Hof concludeerde dat de wet uit 2013 in beginsel een effectief rechtsmiddel bood voor de schendingen van artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Omdat de klagers geen gebruik hadden gemaakt van dit rechtsmiddel verklaarde het Hof zeven van de acht klachten niet-ontvankelijk (*Preda e.a. t. Roemenië*, EHRM 29 april 2014, nr. 9584/02 e.a., «EHRC» 2014/158, par. 133, 142). Voor de zaak van een klager waarin meerdere eigendomsdocumenten voor hetzelfde pand beschikbaar waren, bood het nieuwe rechtsmiddel geen uitkomst; het Hof constateerde daarom in die zaak wel een schending van artikel 1 Eerste Protocol EVRM (idem, par. 133, 143, 150; zie ook L.R. Glas, *The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System* (diss. Nijmegen), Antwerpen: Intersentia 2016, p. 396-497). Op deze beslissing volgden twee beslissingen waarin het Hof 442 zaken niet-ontvankelijk verklaarde omdat de klagers de nationale rechtsmiddelen niet hadden uitgeput. In reactie op de *Preda*-beslissing besloot het CvM zijn toezicht op de tenuitvoerlegging van *Maria Atanasiu* en vergelijkbare zaken deels te beëindigen in een

eindresolutie van 4 december 2014 (CM/ResDH(2014)274). Vervolgens vroeg het CvM in december 2012 de Roemeense autoriteiten om informatie over de nog openstaande problemen zoals het Hof die in *Preda* had geïdentificeerd en over de implementatie van de wet uit 2013. In antwoord hierop verstuurden de autoriteiten op 17 maart en 30 juni 2015 informatie aan het CvM waaruit bleek dat zij nog aan het nadenken waren over oplossingen voor de nog openstaande problemen en waarin zij informatie gaven over een nieuw schadevergoedingssysteem

(www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp, zoek op *Maria Atanasiu*). Zoals in de samenvatting is beschreven, keurde het Hof een wet uit 2014 goed in *Lukats*.

3. Dit overzicht laat zien dat de tenuitvoerlegging van een pilotuitspraak en het toezicht daarop een complex proces is waarbij niet alleen het CvM, maar ook het Hof nauw betrokken is. Ondanks vertragingen en verschillende wetten die enkel een oplossing bleken te bieden voor een deel van het probleem dat het Hof in zijn pilotuitspraak aankaartte, lijkt het erop dat Roemenië steeds dichterbij de oplossing van het probleem komt. Het zal echter nog wel jaren duren voordat elke gerechtigde zijn schadeloosstelling uitbetaald heeft gekregen, maar dit gegeven vormt voor het Hof geen aanleiding om in nieuwe zaken dezelfde schending vast te stellen als in *Maria Atanasiu*. Voor nu vindt het Hof dat Roemenië dicht genoeg bij de oplossing is.

4. Dat het Hof zich op enig punt buigt over de algemene maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van een pilotuitspraak is niet nieuw. In drie vroege pilotprocedures deed het Hof dit en sloot het de procedure bovendien formeel in een beslissing (L.R. Glas ‘The Functioning of the Pilot-judgment Procedure in Practice’, *NQHR* 2016, 1, p. 60-61). Latere pilotprocedures sloot het Hof niet formeel, maar het beoordeelde wel de genomen tenuitvoerleggingsmaatregelen op een bepaald punt. Zijn beoordeling kan tot twee beslissingen leiden. Ten eerste kan het Hof beslissen om, net als in *Preda*, klachten niet-ontvankelijk te verklaren omdat de klagers geen gebruik hebben gemaakt van het door het Hof goedgekeurde nieuwe rechtsmiddel. Daarnaast kan het Hof beslissen om (eerder opgeschorte) zaken op hun merites te behandelen en een schending aan te nemen omdat de tenuitvoerleggingsmaatregelen ontoereikend zijn (L.R. Glas ‘The Functioning of the Pilot-judgment Procedure in Practice’, p. 61-62). Wat het Hof doet in *Lukats* lijkt op wat het deed in *Preda* in die zin dat het ook nu een algemene maatregel goedkeurt. De *Lukats*-uitspraak verschilt echter van *Preda* en vele vergelijkbare vervolguitspraken en –beslissingen, omdat het Hof geen niet-ontvankelijkheidsbeslissing neemt, maar in plaats daarvan de klacht op haar merites behandelt en geen schending aanneemt. De reden voor het niet-ontvankelijk verklaren en het niet-vinden van een schending is hetzelfde: er is een toereikend nationaal rechtsmiddel. Toch lijkt het mij om een aantal redenen beter wanneer het Hof de benadering uit *Preda* en vele andere vervolgzaken volgt en vervolgzaken niet-ontvankelijk verklaart in plaats van op hun merites behandelt en geen schending aanneemt.

5. In de eerste plaats past niet-ontvankelijkverklaring beter bij de structuur van het EVRM: het is gelet op het stelsel van ontvankelijkheidsvereisten logischer om een zaak niet-ontvankelijk te verklaren als een klager een nieuw rechtsmiddel niet heeft gebruikt dan om daarom geen schending aan te nemen.

6. Daarbij diende *Lukats* al achttien jaar geleden een aanvraag voor schadeloosstelling in die tot op heden niet is uitbetaald, maar wel is toegezegd. Wanneer het Hof vervolgens concludeert dat er geen Verdragsschending heeft plaatsgevonden, zou dit de schijn kunnen wekken dat het, afhankelijk van of een zaak al dan niet het gevolg is van een structureel probleem dat in een pilotuitspraak is geïdentificeerd, verschillende standaarden hanteert. Met een niet-ontvankelijkheidsbeslissing is het Hof de moeilijke vraag of er een schending heeft plaatsgevonden voor en hoeft het ook geen aandacht te besteden aan de eveneens moeilijke

vraag of er sprake was van een schending van een positieve of een negatieve verplichting. Natuurlijk is voor de klager noch het niet-vinden van een schending, noch het niet-ontvankelijk verklaren van een zaak een welkome boodschap, maar in het tweede geval blijft in ieder geval de vraag van een schending onbeantwoord. In het eerste geval beantwoordt het Hof die vraag wel en bovendien ontkenkend, iets waarin nationale autoriteiten een excuus zouden kunnen vinden om geen schadevergoeding uit te keren: waarom zouden zij een klager compenseren van wie het eigendomsrecht niet is geschonden? De inhoud van de uitspraak noopt duidelijk niet tot deze conclusie, maar haar uitkomst zou daar wel toe kunnen leiden indien een staat niet te goeder trouw handelt.

7. De derde reden hangt samen met de vorige. Zoals zojuist is geconstateerd, zou de benadering van het Hof in de *Lukats*-uitspraak de schijn kunnen wekken dat het Hof niet altijd dezelfde standaarden hanteert voor vergelijkbare zaken, vooral omdat het zo terughoudend toetst. Hierdoor zou de klaagster zich kunnen afvragen of het Hof misschien wel een schending zou hebben aangenomen wanneer de zaak niet gerelateerd was geweest aan een pilotprocedure. Dat dit zou kunnen gebeuren komt niet doordat het Hof zo terughoudend toetst; ook in andere zaken die in een pilotprocedure doet het dat (Glas, *The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System* (diss. Nijmegen), p. 508). Meer precies toetst het Hof de algemene maatregelen die de staat heeft genomen zeer terughoudend. Die terughoudendheid werkt in andere zaken gewoonlijk niet door in de beoordeling van de individuele zaak, omdat het Hof dan niet toekomt aan de vraag of er een concrete schending heeft plaatsgevonden. In de *Lukats*-uitspraak werkt de terughoudende toetsing wel door op die manier, omdat de toetsing van het nieuwe rechtsmiddel wordt gekoppeld aan de vraag of er een schending heeft plaatsgevonden. De zaak wordt dus eigenlijk niet op haar eigen merites behandeld, maar vooral bezien in een ruimere context.

8. De vierde reden om te kiezen voor niet-ontvankelijkheid in plaats van het niet-vinden van een schending is dat de boodschap van niet-ontvankelijkheid duidelijker is voor andere klagers in een vergelijkbare positie. Niet-ontvankelijkheid is een helder signaal dat de klagers het nieuw gecreëerde rechtsmiddel moeten uitputten omdat, wanneer zij dat niet doen, hun klacht niet-ontvankelijk is, juist omdat zij die stap niet hebben gezet.

9. De vijfde reden is gerelateerd aan de regel dat een kamer over ontvankelijkheid kan oordelen in een beslissing, maar dat zij de vraag of er al dan niet een schending heeft plaatsgevonden altijd moet beantwoorden in een uitspraak. Het praktische verschil tussen een beslissing en een uitspraak is dat de partijen alleen kunnen verzoeken om verwijzing naar de Grote Kamer in het geval van een uitspraak (artikel 43 lid 3 EVRM). Door een niet-ontvankelijkheidsbeslissing aan te nemen voorkomt het Hof dat de partijen om verwijzing verzoeken en voorkomt het dus extra werk.

10. De zojuist uiteengezette redenen laten zien dat het Hof beter een ontvankelijkheidsbeslissing kan nemen in een vervolgpilotzaak dan de merites van die zaak te behandelen wanneer het een nieuw rechtsmiddel goedkeurt. Zo voorkomt het Hof dat het mogelijk verschillende standaarden hanteert voor vergelijkbare zaken, een individuele zaak nauwelijks op haar eigen merites behandelt en een staat een (redelijk vergezochte) reden geeft om een klager niet schadeloos te stellen. Bovendien is de boodschap van niet-ontvankelijkheid duidelijker voor andere klagers dan het alternatief en is het mogelijk om een beslissing aan te nemen en zo te voorkomen dat de klager om verwijzing naar de Grote Kamer verzoekt.

L.R. Glas

Universitair docent Europees recht, sectie internationaal en Europees recht, Radboud Universiteit Nijmegen