

# TENUITVOERLEGGING VAN EEN EHRM-UITSPRAAK: VERPLICHTINGEN, SPELERS EN PROCEDURES

Lize Glas\*

Voor de praktische betekenis van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is de tenuitvoerlegging van zijn uitspraken minstens even belangrijk als de uitspraken zelf. Om een uitspraak ten uitvoer te leggen, moet een staat verschillende maatregelen nemen en doelen bereiken. Het Comité van Ministers ziet toe op dit proces en kan, net als de staat en anderen, verschillende procedurele stappen zetten om tenuitvoerlegging te bespoedigen.



L. Glas  
**The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System**

Diss. Nijmegen, School of Human Rights Research Series, Volume 77, Antwerpen: Intersentia 2016, XX + 639 p., € 99,00

wanneer de Verdragsstaten vervolgens niets met de uitspraak doen. Wanneer het Hof bijvoorbeeld een schending vaststelt van het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling (art. 3 EVRM) omdat iemand in een overvolle gevangenis wordt vastgehouden, schiet de klager weinig op met de enkele vaststelling hiervan.

**De vaststelling van een mensenrechtenschending door het EHRM is voor de verantwoordelijke staat niet alleen het eindpunt van een juridische procedure, maar ook het beginpunt van de fase van tenuitvoerlegging van een uitspraak**

Op 25 januari 2016 promoveerde Lize Glas aan de Radboud Universiteit op haar proefschrift *The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System*. Promotor was prof. mr. J.H. Gerards.

## 1 Inleiding

De vaststelling van een mensenrechtenschending door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM; Hof) is voor de verantwoordelijke staat niet alleen het eindpunt van een juridische procedure, maar ook het beginpunt van de fase van tenuitvoerlegging van een uitspraak. In deze fase vraagt de staat zich af wat de schending betekent voor zijn huidige beleid en wetgeving, maar ook hoe hij het slachtoffer van de schending kan compenseren. Alhoewel juristen zich voornamelijk bezighouden met de vraag of het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM; Verdrag) is geschonden, is de juridische procedure van weinig praktisch belang

Deze bijdrage richt zich geheel op de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken en zal allereerst uit de doeken doen wat de verplichting tot tenuitvoerlegging die op de staten rust, nu eigenlijk inhoudt en in welke maatregelen zij zich vertaalt (§2). Vervolgens komen de spelers in de tenuitvoerleggingsfase aan bod. Het zal blijken dat de staten de hoofdrol spelen en dat zij worden bijgestaan en aan hun verplichting worden herinnerd door het Comité van Ministers

\* Dr. L.R. Glas is als universitair docent Europees recht verbonden aan de Radboud Universiteit.

(CvM; Comité) (§3). Het grootste deel van deze bijdrage legt zich toe op de verschillende procedurele stappen die gezet kunnen worden wanneer een uitspraak bij het Comité voorligt (§4). Dit deel geeft ook inzicht in welke maatregelen het Comité kan nemen tegen recalcitrante staten. Bij de bespreking van de procedures is aandacht voor hoe zij zijn omschreven in het Verdrag en andere documenten en hoe zij in de praktijk functioneren. In dat laatste aspect geef ik inzicht onder andere op basis van interviews die ik voor mijn proefschrift heb afgenomen.<sup>1</sup>

Deze bijdrage is dus gebaseerd op mijn proefschrift, waarin tenuitvoerlegging een belangrijke rol speelde, maar waarin ook andere procedurele stappen aan bod kwamen, namelijk de stappen die worden genomen in aanloop naar een uitspraak (bijvoorbeeld hoorzittingen en minnelijke schikkingen).<sup>2</sup> Anders dan in deze bijdrage was het hoofddoel van mijn proefschrift niet enkel het omschrijven van deze procedures, maar ook het evalueren van de mate waarin zij bijdragen aan dialoog tussen het Hof, de Verdragsstaten, het Comité en andere spelers. Zo besprak ik onder andere of de procedures ruimte lieten voor een reactie van de ene speler op een beslissing van een andere speler en deed ik aanbevelingen over hoe de procedures 'dialogischer' gemaakt kunnen worden.

## De verbintenis tot tenuitvoerlegging vertaalt zich in drie deelverplichtingen: het beëindigen van de schending, het voorkomen van toekomstige schendingen en het bieden van rechtsherstel aan de klager

### 2 Verplichtingen

De staten verbinden zich in artikel 46 lid 1 EVRM ertoe elke uitspraak waarbij zij partij zijn en waarin het Hof een schending vaststelt, ten uitvoer te leggen. Anders dan de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU houden de EHRM-uitspraken dus geen verplichting in voor de andere Verdragsstaten (geen *erga omnes*-werking).<sup>3</sup> Inhoudelijk vertaalt de verbintenis tot tenuitvoerlegging zich in drie deelverplichtingen: het beëindigen van de schending, het voorkomen van toekomstige schendingen en het bieden van rechtsherstel aan de klager, zodat hij zoveel mogelijk wordt hersteld in de situatie van voor de schending.<sup>4</sup> Meer praktisch vertalen deze verplichtingen zich in individuele en algemene maatregelen. Het eerste type maatregelen heeft betrekking op de klager. Hieronder valt de schadevergoeding die het Hof aan de staat kan opleggen ter compensatie van de door het slachtoffer geleden (im)materiële schade als gevolg van een Verdragschending (art. 41 EVRM), maar bijvoorbeeld ook het overplaatsen van een klager die onder onmenselijke omstandigheden vastzit naar een andere gevangenis. Algemene maatregelen zijn vaak cruciaal om nieuwe schendingen te voorkomen en hebben betrekking op beleid, jurisprudentie en wetgeving. Om terug te komen op het voorbeeld van de

overvolle gevangenissen: de staat zou een systeem kunnen optuigen dat monitort hoeveel gevangenen op één cel zitten zodat het sneller kan ingrijpen wanneer dat nodig is.<sup>5</sup>

## De staat is, gezien de zojuist besproken verplichtingen die op hem rusten, de hoofdrolspeler in de tenuitvoerleggingsfase. Daarnaast is het Comité van belang

### 3 Spelers

De staat is, gezien de zojuist besproken verplichtingen die op hem rusten, de hoofdrolspeler in de tenuitvoerleggingsfase. Daarnaast is het Comité van belang. Dit orgaan, dat in de Raad van Europa verschillende wetgevende en uitvoerende functies uitoefent,<sup>6</sup> heeft één specifieke taak onder het EVRM: toezien op de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken (art. 46 lid 2 EVRM). Het Comité baseert zich bij de uitoefening van deze taak op de Rules of the Committee for the supervision of the execution of judgments. De 47 ministers van buitenlandse zaken van de Raad van Europa-lidstaten vormen het Comité, maar de dagelijkse taken worden uitgevoerd door diplomaten, zogenaamde *deputies*.

Het Comité wordt bijgestaan door twee instanties: zijn Secretariaat en het Departement for the execution of the judgments of the Court (Departement). Vooral de laatste instantie speelt een belangrijke inhoudelijke rol. Het Departement bewaakt de EVRM-standaarden en speelt informatie van de staten door naar het Comité en vice versa en staat ze bij met inhoudelijk advies. Het kan deze rol uitoefenen omdat het Comité verschillende interpretatieve taken en toezichtstaken aan het Departement heeft gedelegeerd.<sup>7</sup> De *deputies* zijn dan ook bereid zich te laten leiden door de beoordeling van het Departement.<sup>8</sup>

Het Hof speelt geen rol in de tenuitvoerleggingsfase. In zijn uitspraken verklaart het enkel dat er een schending heeft plaatsgevonden, zonder aan de staat uit te leggen wat hij vervolgens moet doen of toe te zien op de tenuitvoerlegging.<sup>9</sup> De laatste jaren is hier wel enigszins verandering in gekomen.<sup>10</sup> Het Hof heeft in een zaak tegen Italië bijvoorbeeld de staat opgedragen om te voorzien in een schadevergoeding voor personen die vastzaten in overvolle gevangenissen.<sup>11</sup>

### 4 Procedures

De twee spelers – de staat en het Comité, bijgestaan door het Departement – zetten alleen of gezamenlijk verschillende procedurele stappen om uiteindelijk bij de volledige en effectieve tenuitvoerlegging van een uitspraak uit te komen. De volgorde waarin deze stappen aan bod komen is willekeurig op de eerste en laatste stap na.

#### 4.1 Standaard of scherp toezicht

Nadat een uitspraak aan hem is toegezonden, plaatst het Comité haar onder standaard of scherp toezicht. Wanneer standaard toezicht van toepas-

1 Ik verwijs in deze bijdrage niet direct naar de interviews, maar naar die delen van het proefschrift waarin de interviews zijn verwerkt.

2 Daarnaast kwam de pilot-procedure uitgebreid aan bod.

3 De interpretatie van het EVRM die het Hof geeft in een uitspraak kan wel *de facto erga omnes*-werking hebben, zie: L.R. Glas, 'Art. 46', in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM. Deel 2: procedurele bepalingen*, Den Haag: Sdu 2014, p. 358-360.

4 Glas 2014, p. 352-354.

5 Glas 2014, p. 355-356.

6 art. 13-21 Statuut van de Raad van Europa.

7 B. Çali & A. Koch, 'Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe', *HRLR* 2014, p. 314.

8 Çali & Koch 2014, p. 318 en 322.

9 EHRM 26 juni 2012 (GK), nr. 26828/06 (*Kurić e.a./Slovenië*), par. 406.

10 Zie: L.R. Glas, 'Changes in the Procedural Practice of the European Court of Human Rights: Consequences for the Convention System and Lessons to be Drawn', *HRLR* 2014, p. 680-683.

11 EHRM 8 januari 2013, nr. 43517/09 e.a. (*Torreghiani e.a. t. Italië*), par. 4 (dictum).

sing is, controleert het Comité vooral of een staat de vereiste documenten – de hieronder besproken actieplannen en -rapporten – op tijd inlevert.<sup>12</sup> Het Comité plaatst zaken onder scherp toezicht wanneer er bijvoorbeeld snel individuele maatregelen nodig zijn of wanneer een uitspraak een structureel probleem blootlegt, zoals overbevolking in meerdere gevangenschappen. Een zaak die onder scherp toezicht staat, krijgt meer (inhoudelijke) aandacht van het Comité dan een zaak onder standaard toezicht.<sup>13</sup> Daarbij vinden verschillende andere procedurele stappen (zowel bilaterale en mensenrechtenbijeenkomsten als beslissingen en interim-resoluties) vooral toepassing bij zaken die onder scherp toezicht staan. Van de in totaal 10.625 voorliggende zaken in 2015 stond 60 procent onder verscherpt en 37 procent onder standaard toezicht; de overige 3 procent was nog niet geïnclassificeerd.<sup>14</sup>

## Van de in totaal 10.625 voorliggende zaken in 2015 stond 60 procent onder verscherpt en 37 procent onder standaard toezicht; de overige 3 procent was nog niet geïnclassificeerd

### 4.2 Actieplannen en -rapporten

De staat moet, ongeacht het type toezicht, een actieplan toesturen aan het Comité binnen zes maanden nadat het onmogelijk is geworden om beroep in te stellen.<sup>15</sup> In het actieplan staan de maatregelen die de staat van plan is om te nemen.<sup>16</sup> Dit document vormt de basis waarop het Comité zijn toezichtstaak uitoefent en met de staat in gesprek gaat. De staat past zijn actieplan aan wanneer hij zijn plannen verandert.<sup>17</sup> Na het actieplan komt het actierapport, waarin de staat een overzicht geeft van de genomen maatregelen. Het actierapport is een uitnodiging aan het Comité om zijn taak en daarmee de tenuitvoerleggingsprocedure af te sluiten.<sup>18</sup> De staten versturen uiteindelijk altijd de benodigde documenten, maar soms wel met vertraging. De toon in de rapporten is neutraal: de staten bekritisieren het Hof niet en noch geven ze inzicht in de problemen die zij zijn tegengekomen tijdens de tenuitvoerlegging.<sup>19</sup> De kwaliteit van de documenten laat nog wel eens te wensen over omdat ze incompleet of simpelweg onbegrijpelijk zijn, bijvoorbeeld omdat de vertaling van een document naar het Engels ontoereikend is.<sup>20</sup>

## De toon in de rapporten is neutraal: de staten bekritisieren het Hof niet en noch geven ze inzicht in de problemen die zij zijn tegengekomen tijdens de tenuitvoerlegging. De kwaliteit van de documenten laat nog wel eens te wensen over

### 4.3 Mensenrechtenbijeenkomsten<sup>21</sup>

De *deputies* komen viermaal per jaar bijeen om drie dagen lang tenuitvoerleggingskwesties te bespreken tijdens een mensenrechtenbijeenkomst.<sup>22</sup> Formeel staan alle – duizenden – voorliggende uitspraken op de agenda voor elke bijeenkomst, maar in de praktijk kan het Comité slechts enkele tientallen uitspraken daadwerkelijk bespreken.<sup>23</sup> Deze uitspraken, evenals de uitspraken waar het Comité niet aan toekomt, worden hoe dan ook steeds gemonitord door het Departement. Het Comité heeft de taak van het selecteren van zaken voor bespreking aan het Departement gedelegeerd.<sup>24</sup> Het Departement kiest een zaak uit wanneer het verwacht dat zijn bespreking de tenuitvoerlegging ervan zal bespoedigen. Een specifiekere reden voor selectie is dat het Departement en de staat het oneens zijn over welke maatregelen nodig zijn of dat de staat geen actie onderneemt.<sup>25</sup> Het Departement waakt er echter voor om alleen problemen te belichten en steeds dezelfde staten te vragen om tekst en uitleg; het wil ook goede voorbeelden laten zien en verschillende staten aan het woord laten.<sup>26</sup> De mensenrechtenbijeenkomsten zijn overigens niet toegankelijk voor de klager omdat zij besloten zijn, maar worden wel bijgewoond door bijvoorbeeld de agenten die de staat voor het Hof vertegenwoordigen en nationale autoriteiten die tenuitvoerleggingsmaatregelen moeten implementeren.<sup>27</sup>

## De deputies komen viermaal per jaar bijeen om drie dagen lang tenuitvoerleggingskwesties te bespreken tijdens een mensenrechtenbijeenkomst

Vanwege het besloten karakter van de beraadslagingen, is het moeilijk om hun inhoud te beschrijven. Wel is het mogelijk om te achterhalen welke beginselen het uitgangspunt vormen voor de bijeenkomsten en zo toch enig inzicht te geven. Ten eerste is het subsidiariteitsbeginsel van belang. In overeenstemming met dit beginsel is het eerst aan de staat om de tenuitvoerleggingsmaatregelen te kiezen; pas daarna is het aan het Comité om de maatregelen te evalueren. Bovendien benadrukt het Comité vooral *dat* maatregelen nodig zijn, maar geeft het, net als het Hof, meestal geen specifieke inhoudelijke suggesties.<sup>28</sup> Het tweede beginsel is collegialiteit. In overeenstemming met dit beginsel hebben de bijeenkomsten niet tot doel de staten te beschuldigen of te straffen, maar dienen zij ervoor om de staten aan te moedigen en samen te laten werken.<sup>29</sup> Ten derde zijn de staten tot op zekere hoogte collectief verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de uitspraken. Tenuitvoerlegging is dus niet enkel de verantwoordelijkheid van de staat die partij is bij een zaak.<sup>30</sup> De *peer pressure* die de staten op elkaar uitoefenen kan effectief zijn en soms zelfs een impasse helpen doorbreken. Zo maakte de *peer pressure* die op Tsjechië werd uitgeoefend om de uitspraak *D.H e.a.* (over discriminatie van Romakinderen in het onderwijs) ten uitvoer te leggen dat de staat de technische hulp van het Departement accepteerde en vervolgens een actieplan opstelde.<sup>31</sup>

12 Comité, 'Information Document', CM/Inf/DH(2010)45final, 7 december 2010, par. 12, 14, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804a3e07](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804a3e07); Deze documenten kunnen gevonden worden op <https://search.coe.int/cm>, zoek op 'action plans' of 'action reports'.

13 Comité, 'Information Document', CM/Inf/DH(2010)37, 6 september 2010, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804a3d87](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804a3d87), par. 6, 8, 20.

14 Comité, *9th Annual Report*, Straatsburg: Raad van Europa 2016, p. 59.

15 Comité, CM/Inf/DH(2010)45final, Appendix 1, par. 3.

16 Comité, CM/Inf/DH(2010)45final, Appendix 1, par. 5.

17 Comité, CM/Inf/DH(2010)45final, Appendix 1, par. 6; L.R. Glas, *The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System*, Antwerpen: Intersentia 2016, p. 395.

18 Comité, CM/Inf/DH(2010)37, Appendix 1, par. 7.

19 Glas 2016, p. 397.

20 Glas 2016, p. 394 en 398.

21 Deze bijeenkomsten worden ook wel DH-bijeenkomsten (*Droits de l'Homme*) genoemd.

22 Comité, 'Consolidated document – New Working Methods Twin-track Supervision System', par. 9(1).

23 Glas 2016, p. 399.

24 Çali & Koch 2014, p. 317.

25 Comité, 'Information Document', CM/Inf(2004)8final, 7 april 2004, Appendix I, par. 1(1), [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805dd46e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dd46e).

26 Çali & Koch 2014, p. 321-322.

27 Glas 2016, p. 402.

28 Glas 2016, p. 404-405.

29 Glas 2016, p. 405-406 met meer verwijzingen.

30 S. Palmer, 'The Committee of Ministers', in T.E.J. Kleinsorge (red.), *The Council of Europe*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law 2010, p. 93.

31 Çali & Koch 2014, p. 318; Glas 2016, p. 407.

In tegenstelling tot de eerste drie factoren kan de vierde factor – politiek – tenuitvoerlegging tegenwerken. Zo lobbyen de staten en gaan zij compromissen aan met 'vrienden' dat ze niet te streng voor elkaar zullen zijn en worden weer andere staten beschouwd als 'de vijand' (Rusland en Azerbeidzjan tegenover Cyprus en Griekenland bijvoorbeeld).<sup>32</sup> Toch hebben politieke overwegingen geen vrij spel. Dit komt onder andere doordat de uitspraken zo veel gezag hebben dat de staten niet openlijk tegen ze zullen opkomen.<sup>33</sup> Een nog belangrijker tegengewicht aan politiek biedt de delegatie van Comité-verantwoordelijkheden aan het Departement; omdat het Departement een niet-politiek orgaan is en wel veel verantwoordelijkheden heeft, kan het een tegenwicht bieden aan het meer politiek geladen Comité.<sup>34</sup>

## De peer pressure die de staten op elkaar uitoefenen kan effectief zijn en soms zelfs een impasse helpen doorbreken

### 4.4 Beslissingen en interim-resoluties

Tijdens een mensenrechtenbijeenkomst kan het Comité met een tweederdemeerderheid twee verschillende soorten documenten aannemen met betrekking tot individuele zaken of groepen van zaken: beslissingen en interim-resoluties. In deze documenten vraagt het Comité de verantwoordelijke staat bijvoorbeeld om informatie, uit het zijn bezorgdheid, doet het suggesties of moedigt het de staat aan.<sup>35</sup> In vergelijking met beslissingen zijn interim-resoluties kritischer van aard.<sup>36</sup> Het Comité neemt rond de honderd beslissingen en rond de tien interim-resoluties aan per jaar.<sup>37</sup> Bepaalde staten, zoals Rusland en Oekraïne, worden duidelijk vaker aangesproken dan andere in een dergelijk document.<sup>38</sup>

## De mensenrechtenbijeenkomsten worden aangevuld met bilaterale bijeenkomsten tussen het Departement en vertegenwoordigers van de staat bij het Comité en soms ook de autoriteiten die de tenuitvoerleggingsmaatregelen moeten nemen

### 4.5 Bilaterale bijeenkomsten

De mensenrechtenbijeenkomsten worden aangevuld met bilaterale bijeenkomsten tussen het Departement en vertegenwoordigers van de staat bij het Comité en soms ook de autoriteiten die de tenuitvoerleggingsmaatregelen moeten nemen.<sup>39</sup> Het aantal bilaterale bijeenkomsten verschilt per staat. Met sommige staten is wekelijks contact via videoconferenties over één bepaalde zaak terwijl met andere staten, waaronder Nederland, enkel één keer per jaar de stand van zaken wordt doorgesproken.<sup>40</sup> Tijdens

deze bijeenkomsten worden bijvoorbeeld concept-actieplannen, tenuitvoerleggingsmaatregelen en uitspraken besproken.<sup>41</sup>

### 4.6 Bijdragen klager en anderen

Degene die de zaak voor het Hof heeft gebracht, heeft het recht om informatie aan het Comité toe te sturen over individuele maatregelen in een brief. Het Reglement van het Comité geeft de klager echter niet het recht om zich uit te laten over algemene maatregelen, maar sluit dit ook niet expliciet uit. Sinds 2006 mag het Comité daarnaast informatie van ngo's en nationale mensenrechteninstituten over de tenuitvoerlegging van een uitspraak meenemen. Voordat die informatie wordt doorgestuurd, mag de betrokken staat eerst reageren en die reactie wordt ook aan het Comité toegezonden.<sup>42</sup>

## Wanneer het Comité vindt dat het toezicht op de tenuitvoerlegging wordt belemmerd vanwege een interpretatieprobleem, kan het beslissen om dat probleem voor te leggen aan het Hof

### 4.7 Verwijzing voor interpretatie en inbreukprocedure

Wanneer het Comité vindt dat het toezicht op de tenuitvoerlegging wordt belemmerd vanwege een interpretatieprobleem, kan het beslissen om dat probleem voor te leggen aan het Hof (art. 46 lid 3 EVRM). Deze mogelijkheid is in 2010 gecreëerd, omdat de ervaring leert dat er soms onenigheid of onzekerheid is over de interpretatie van een uitspraak, bijvoorbeeld omdat het Hof enkel uitspraak doet in een individueel geval, waardoor het moeilijk kan zijn om te bepalen welke algemene maatregelen nodig zijn. Een tweederdemeerderheid is vereist voor een verwijzing, wat benadrukt dat het Comité spaarzaam met deze mogelijkheid moet omspringen.<sup>43</sup> De uitspraak die het Hof vervolgens doet gaat over de interpretatie van zijn eerdere uitspraak, niet over tenuitvoerlegging als zodanig.<sup>44</sup> In de praktijk gebruikt het Comité deze procedure inderdaad spaarzaam: het heeft haar tot op heden nog nooit toegepast. Redenen daarvoor kunnen de gekwalificeerde meerderheid zijn en het feit dat het Hof soms in nieuwe jurisprudentie interpretatieproblemen al beantwoordt.<sup>45</sup>

Sinds 2010 heeft het Comité daarnaast de mogelijkheid om aan het Hof te vragen of een staat heeft verzuimd een uitspraak ten uitvoer te leggen (art. 46 lid 4 EVRM). Deze uitbreiding van de drukmiddelen van het Comité zou ervoor moeten zorgen dat staten eerder geneigd zijn om een uitspraak ten uitvoer te leggen.<sup>46</sup> Ook de inbreukprocedure vereist een tweederdemeerderheid. Dat deze procedure niet zomaar gebruikt mag worden, blijkt ook uit het vereiste dat de staat zes maanden voor de aanvang van de procedure hiervan op de hoogte moet worden gesteld.<sup>47</sup> De staat kan dus de procedure afwenden door alsnog tenuitvoerleggingsmaatregelen te nemen. Wanneer de vraag toch het Hof bereikt en het een schending van artikel 46 lid 1 EVRM vaststelt, overweegt het Comité vervolgens welke maatregelen getroffen

32 Çali & Koch 2014, p. 311-312; Glas 2016, p. 408.

33 Glas 2016, p. 409.

34 Glas 2016, p. 409.

35 Glas 2016, p. 218-219.

36 Glas 2016, p. 441.

37 Glas 2016, p. 435-436.

38 Glas 2016, p. 436.

39 Stuurgroep voor de mensenrechten van de Raad van Europa (CDDH), 'Report', DH-PR(2008)006, 7 november 2008, Appendix VI, par. 18 en 32, [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH\\_PR%20meeting%20reports/64th\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/DH_PR%20meeting%20reports/64th_en.pdf).

40 Glas 2016, p. 410.

41 Glas 2016, p. 412-413.

42 Regel 9 of the Committee for the supervision of the execution of judgments; P. Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford: OUP 2011, p. 103.

43 Toelichtend rapport Protocol 14 EVRM, par. 96.

44 Toelichtend rapport Protocol 14 EVRM, par. 97.

45 Glas 2016, p. 413.

46 Toelichtend rapport Protocol 14 EVRM, par. 100.

47 art. 46 lid 4 EVRM; Regel 11 lid 2 of the Rules of the Committee for the supervision of the execution of judgments.



moeten worden. Indien het Hof geen schending vindt, sluit het Comité zijn toezicht op de zaak (art. 46 lid 4 en 5 EVRM). Het Comité heeft nog geen inbreukprocedure gestart, hoewel de procedure op de achtergrond wel al een rol speelt en het Comité waarschijnlijk heeft bedreigd hem toe te passen.<sup>48</sup> De vraag is gesteld of het Comité de procedure ooit zal gebruiken, onder meer omdat het niet zeker is of de gekwalificeerde meerderheid kan worden gehaald.<sup>49</sup> Daarnaast past de procedure niet in de sfeer van collegialiteit die in het Comité heerst.<sup>50</sup> Ook het feit dat de procedure van weinig nut is indien een tenuitvoerleggingsprobleem samenhangt met een ernstig onderliggend politiek probleem (de verdeling van Cyprus bijvoorbeeld), kan een rol spelen.<sup>51</sup> Bovendien bestaat er het risico dat een staat, nadat het Hof een inbreuk heeft vastgesteld, alsnog niet luistert en dat komt de legitimiteit van het Hof en het Comité niet ten goede.<sup>52</sup>

#### 4.8 Eindresolutie

Het Comité neemt een eindresolutie aan, nadat het zich ervan heeft vergewist dat een staat alle nodige maatregelen heeft genomen om een uitspraak ten uitvoer te leggen.<sup>53</sup> Het Comité baseert zijn oordeel op het actierapport en sluit in de eindresolutie zijn toezichtstaak.

## De tenuitvoerlegging van uitspraken is over het algemeen toereikend

#### 5 Slot

Tijdens de fase van tenuitvoerlegging geeft de staat praktisch effect aan een EHRM-uitspraak en aan de daarbij horende artikel 46-verplichting door het nemen van individuele en/of algemene maatregelen. Deze maatregelen hebben tot doel om de door het Hof geconstateerde schending te beëindigen, toekomstige schendingen te voorkomen en rechtsherstel te bieden aan het slachtoffer. De staat omschrijft deze maatregelen in actieplannen en -rapporten. Naast de staat is het Comité, bijgestaan door het Departement, een belangrijke speler die zijn taak

onder standaard of scherp toezicht uitoefent. Toch behandelt het Comité maar een gering aantal uitspraken tijdens zijn mensenrechtenbijeenkomsten; het Departement ziet wel alle uitspraken voorbij komen, bijvoorbeeld tijdens een overleg met de staat. Het Hof speelt gewoonlijk geen rol van betekenis in de tenuitvoerleggingsfase en de procedurele stappen die dit kunnen veranderen (verwijzing voor interpretatie en inbreukprocedure) zijn nog nooit gebruikt. Blijkbaar wil het Comité geen meer vergaande drukmiddelen toepassen dan beslissingen en interim-resoluties of heeft het die niet nodig. Ook de rol van de klager is beperkt in deze fase, maar hij kan wel informatie aan het Comité toesturen over individuele maatregelen. *Civil society* heeft tevens een stem omdat het ook informatie aan het Comité kan doorspelen. De tenuitvoerleggingsfase eindigt met het aannemen van een eindresolutie door het Comité.

De aard van dit beschrijvende stuk laat weinig ruimte voor meer evaluerende opmerkingen. Wel kan worden opgemerkt dat de tenuitvoerlegging van uitspraken over het algemeen toereikend is. De staten betalen vrijwel altijd de door het Hof opgelegde schadevergoeding, alhoewel zij wel vaak te laat betalen en te laat informatie opsturen aan het Departement over de betaling. Ook voor wat betreft de implementatie van andere individuele of algemene maatregelen is het probleem vaak eerder vertraagd en ook onvolledige tenuitvoerlegging dan dat een staat helemaal niets doet. Het is vooral problematisch dat de staten vaak wel de door het Hof opgelegde compensatie betalen, maar vervolgens geen algemene maatregelen nemen om nieuwe schendingen te voorkomen. De staat betaalt dan wel compensatie aan de klager die in een overvolle gevangenis vastzat, maar voorkomt dan niet dat de artikel 3 EVRM-rechten van andere gevangenen in de toekomst worden geschonden. Het is de vraag of dit probleem kan worden opgelost door meer procedures bij het Comité of gebruikmaking van de inbreukprocedure. Vaak zijn de staten niet zozeer onwillig, maar (vooral) niet in staat om algemene maatregelen te nemen. Zulke maatregelen zijn bijna altijd ingewikkeld en kostbaar en vereisen daarnaast vaak een langdurig wetgevingsproces om bijvoorbeeld een schadevergoedingssysteem op te zetten. Zo is het probleem van overvolle gevangenissen niet van de ene op de andere dag opgelost.<sup>54</sup>

48 Glas 2016, p. 415.

49 CDDH, 'Report on whether more Effective Measures are Needed in respect of States that Fail to Implement Court Judgments in a Timely Manner', CDDH(2013)R79 Addendum I, 29 november 2013, par. 21, [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH\(2013\)R79\\_Addendum%20I\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH(2013)R79_Addendum%20I_EN.pdf).

50 C.H. Ehrenkrona, 'Role of the Committee of Ministers', 7-8 april 2014, [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Publications/Proceedings-Oslo-2014.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Publications/Proceedings-Oslo-2014.pdf).

51 Glas 2016, p. 415.

52 Glas 2016, p. 415.

53 Regel 17 of the Committee for the supervision of the execution of judgments.

54 Glas 2016, p. 46-47 met verwijzingen.