

STRAATSBURG INZICHT (5) – Tenuitvoerlegging van uitspraken – de inbreukprocedure van artikel 46 lid 4 EVRM

Jolien Schukking*

Samenvatting | In deze rubriek informeert EHRM-rechter Jolien Schukking de lezer regelmatig op persoonlijke wijze over wat er speelt bij het EHRM. De kroniek biedt 'door middel van discrete kijkjes achter de schermen' InZicht in de Straatsburgse rechtspraak.

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2019/23

1 Inleiding

Sinds de opening van het *Judicial Year*, waarover ik in de vorige bijdrage schreef,¹ is er weer veel gebeurt in Straatsburg. Als enkele hoogtepunten noem ik: het bezoek op 25 maart van een delegatie van de Tweede Kamer commissie voor Justitie & Veiligheid;² de verkiezing op 1 april van de nieuwe president van het Hof, Linos-Alexandre Sicilianos;³ het eerste 'Protocol nr. 16 Advies' dat het Hof op 10 april heeft gegeven naar aanleiding van de adviesaanvraag ingediend door het Franse Hof van Cassatie;⁴ en de viering op 20 april en 5 mei van 60 jaar Europees Hof voor de Rechten van de Mens en 70 jaar Raad van Europa. Een goed moment om hier kort te memoreren dat de *founding fathers* van deze organisatie '*were convinced that the pursuit of peace based upon justice and international co-operation is vital for the preservation of human society and civilization*'. En dat de oprichters verklaarden dat:

[t]he aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress.⁵

Sindsdien heeft de geschiedenis zijn beloop gehad. De Raad van Europa is enorm gegroeid. Die uitbreiding van de organisatie heeft voor een nieuwe dynamiek gezorgd en voor nieuwe uitdagingen. Zo heeft het Hof op 29 mei jongstleden voor het eerst een arrest gewezen in het kader van een artikel 46 lid 4 EVRM inbreukprocedure, dat wil zeggen naar aanleiding van een vraag van het Comité van Ministers of een lidstaat heeft voldaan aan zijn verplichting op grond van artikel 46 lid 1 EVRM om een arrest van het Hof ten uitvoer te leggen. Het betrof de zaak *Ilgar Mammadov t. Azerbeidzjan*.⁶ Een goede aanleiding om in deze bijdrage eens nader in te gaan op deze procedure.

- Mr. J. Schukking is de Nederlandse rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg.
- 1 J. Schukking, 'Straatsburg InZicht (4) – Single Judge Decisions', *NTM/NJCM-Bulletin* 2019, p. 224-228.
- 2 De delegatie stelde na hun bezoek Kamervragen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2019Z05830.html>.
- 3 <https://70.coe.int/fr/-/linos-alexandre-sicilianos-elected-as-court-president>.
- 4 EHRM 10 april 2019 (GK), P16-2018-001, (*Advisory opinion concerning the recognition in domestic law of a legal parent-child relationship between a child born through a gestational surrogacy arrangement abroad and the intended mother*).
- 5 Statuut van de Raad van Europa: <https://rm.coe.int/1680306052>.
- 6 EHRM 29 mei 2019 (GK), 15172/13, (*Ilgar Mammadov t. Azerbeidzjan* No. 3).

2 Wat is een inbreukprocedure ingevolge artikel 46 lid 4 van het EVRM?

Als het Hof een arrest heeft gewezen waarin een schending van het EVRM is geconstateerd en dat arrest is onherroepelijk geworden, zal de lidstaat zich aan de einduitspraak moeten houden (artikel 46 lid 1 EVRM). Het Comité van Ministers ziet toe op de tenuitvoerlegging daarvan (artikel 46 lid 2 EVRM).⁷ Indien het Comité van Ministers van mening is dat het toezicht op de tenuitvoerlegging van een einduitspraak wordt belemmerd vanwege een probleem met de interpretatie van de uitspraak, kan het de zaak voorleggen aan het Hof voor een uitspraak over vragen betreffende de interpretatie (de zogenoemde *'verwijzingsprocedure'*, vervat in het derde lid van artikel 46 EVRM). Indien het Comité van Ministers van mening is dat een lidstaat weigert zich te houden aan een einduitspraak in een zaak waarbij het partij is, kan het op grond van een beslissing genomen met een tweederdemeerderheid, aan het Hof de vraag voorleggen of die lidstaat heeft verzuimd te voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van het eerste lid van artikel 46 EVRM (de zogenoemde *'inbreukprocedure'*, vervat in het vierde lid van artikel 46 EVRM).

Indien het Hof in het kader van een dergelijke procedure constateert dat er sprake is van een schending van het eerste lid, legt het de zaak wederom voor aan het Comité van Ministers dat dan zal moeten overwegen welke maatregelen er getroffen dienen te worden. Indien het Hof constateert dat er geen sprake is van een schending van het eerste lid, legt het de zaak voor aan het Comité van Ministers dat het onderzoek van de zaak dan zal sluiten (artikel 46 lid 5 EVRM). Het Comité van Ministers heeft de bevoegdheid om deze procedures te voeren sinds de inwerkingtreding van Protocol Nr. 14 bij het EVRM.⁸ In het *Explanatory Report*⁹ bij dit protocol wordt hierover het volgende opgemerkt:

'98. Rapid and full execution of the Court's judgments is vital. It is even more important in cases concerning structural problems, so as to ensure that the Court is not swamped with repetitive applications. For this reason, ever since the Rome ministerial conference of 3 and 4 November 2000 (Resolution I), it has been considered essential to strengthen the means given in this context to the Committee of Ministers. The Parties to the Convention have a collective duty to preserve the Court's authority – and thus the Convention system's credibility and effectiveness – whenever the Committee of Ministers considers that one of the High Contracting Parties refuses, expressly or through its conduct, to comply with the Court's final judgment in a case to which it is party.

99. Paragraphs 4 and 5 of Article 46 accordingly empower the Committee of Ministers to bring infringement proceedings in the Court (which shall sit as a Grand Chamber – see new Article 31, paragraph b), having first served the state concerned with notice to comply. [...]

100. The Committee of Ministers should bring infringement proceedings only in exceptional circumstances. None the less, it appeared necessary to give the Committee of Ministers, as the competent organ for supervising execution of the Court's judgments, a wider range of means of pressure to secure execution of judgments. Currently the ultimate measure available to the Committee of Ministers is recourse to Article 8 of the Council of Europe's Statute (suspension of voting rights in the Committee of Ministers, or even expulsion from the Organisation). This is an extreme measure, which would prove counter-productive in most cases; indeed the High Contracting Party which finds itself in the situation foreseen in paragraph 4 of Article 46 continues to need, far more than others, the discipline of the Council of Europe. The new

7 Zie voor meer informatie over het toezicht door het Comité van Ministers bij tenuitvoerlegging van arresten: <https://www.coe.int/en/web/cm/execution-judgments>.

8 Tekst Protocol nr. 14: https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P14_ETS194E_ENG.pdf.

9 Explanatory Report bij Protocol nr. 14: <https://rm.coe.int/16800d380f>.

Article 46 therefore adds further possibilities of bringing pressure to bear to the existing ones. The procedure's mere existence, and the threat of using it, should act as an effective new incentive to execute the Court's judgments. It is foreseen that the outcome of infringement proceedings would be expressed in a judgment of the Court.'

Een en ander wordt in de kern samengevat in Regel 11 van de *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments*, die heeft betrekking op de inbreukprocedure en luidt:

'Rule 11 – Infringement proceedings

1. When, in accordance with Article 46, paragraph 4, of the Convention, the Committee of Ministers considers that a High Contracting Party refuses to abide by a final judgment in a case to which it is party, it may, after serving formal notice on that Party and by decision adopted by a majority vote of two-thirds of the representatives entitled to sit on the Committee, refer to the Court the question whether that Party has failed to fulfil its obligation.
2. Infringement proceedings should be brought only in exceptional circumstances. They shall not be initiated unless formal notice of the Committee's intention to bring such proceedings has been given to the High Contracting Party concerned. Such formal notice shall be given ultimately six months before the lodging of proceedings, unless the Committee decides otherwise, and shall take the form of an interim resolution. This Resolution shall be adopted by a majority vote of two-thirds of the representatives entitled to sit on the Committee.
3. The referral decision of the matter to the Court shall take the form of an interim resolution. It shall be reasoned and concisely reflect the views of the High Contracting Party concerned.
4. The Committee of Ministers shall be represented before the Court by its Chair unless the Committee decides upon another form of representation. This decision shall be taken by a two-thirds majority of the representatives casting a vote and a majority of the representatives entitled to sit on the Committee.¹⁰

3 Waarover ging het in de zaak *Ilgar Mammadov t. Azerbeidzjan*?

Ilgar Mammadov, een politiek blogger en activist, werd gezien als mogelijke presidentskandidaat in Azerbeidzjan bij de verkiezingen in 2013. In februari 2013 werd hij echter gearresteerd en in voorlopige hechtenis genomen naar aanleiding van een blog over rellen in de stad Ismayilli waarbij hij onder andere opmerkte dat de mensen daar hadden gereageerd op de 'corruptie en onbeschaamdheid' van overheidsfunctionarissen. Hem werd vervolgens tenlastegelegd dat hij zich schuldig had gemaakt aan het organiseren van of actief deelnemen aan acties die een schending van de openbare orde veroorzaken. Op 25 februari 2013 diende hij een klacht in bij het Hof. Hij klaagde onder meer over zijn onrechtmatige arrestatie en detentie en stelde dat hij werd vervolgd vanwege zijn politieke overtuiging.

In een arrest van 22 mei 2014 (*Mammadov t. Azerbeidzjan* No. 1)¹¹ stelde het Hof schendingen vast van de artikelen 5, 6 lid 2 en artikel 18 van het EVRM. Artikel 18 EVRM bepaalt dat de

10 Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments: <https://rm.coe.int/16806eebf0>.

11 EHRM 22 mei 2014, 15172/13 (*Ilgar Mammadov t. Azerbeidzjan* No. 1).

autoriteiten van een lidstaat de beperkingsmogelijkheden die het EVRM biedt (bij relatieve rechten) niet met een ander oogmerk mogen toepassen dan waarvoor zij effectief bedoeld zijn.

Het Comité van Ministers heeft sinds december 2014 talloze interim-resoluties aangenomen waarin het Azerbeidzjan erop wijst dat het verplicht is maatregelen te treffen die Mammadov in de positie plaatsen waarin hij zou zijn geweest als zijn rechten niet waren geschonden (*restitutio in integrum*) en waarin het erop aandringt dat de autoriteiten van Azerbeidzjan alle nodige maatregelen zullen treffen ter verzekering van zijn onmiddellijke en onvoorwaardelijke invrijheidstelling. Ondertussen (in maart 2014) was Mammadov op grond van eerdergenoemde aanklacht veroordeeld tot zeven jaar gevangenisstraf; op basis van deze veroordeling bleef hij gedetineerd. Over het verloop van die strafrechtelijke procedure diende Mammadov eveneens een klacht in bij het Hof. In een arrest van 16 november 2017 (*Mammadov t. Azerbeidzjan* No. 2)¹² stelde het Hof vast dat het strafproces niet eerlijk was verlopen (schending artikel 6 EVRM).

In oktober 2017 heeft het Comité van Ministers Azerbeidzjan formeel in kennis gesteld dat het naar zijn mening zijn verplichting krachtens het Verdrag niet had vervuld en in december 2017 heeft het aan het Hof de vraag voorgelegd of Azerbeidzjan heeft verzuimd te voldoen aan zijn verplichting om het eerste *Mammadov*-arrest ten uitvoer te leggen.

4 Wat zijn de kernoverwegingen van het Hof in het arrest van 29 mei jongstleden?

Na een samenvatting van vaste rechtspraak met betrekking tot tenuitvoerlegging van arresten,¹³ gaat het Hof in op de aard en omvang van zijn taak in een inbreukprocedure. Het stelt vast dat de ontstaansgeschiedenis van Protocol nr. 14 geen aanknopingspunten biedt voor de gedachte dat het Hof in een dergelijk geval de toezichhoudende taak van het Comité van Ministers overneemt; de bestaande fundamentele institutionele balans tussen het Hof en het Comité blijft dus gehandhaafd. Het Hof moet een definitief antwoord geven op de juridische vraag of de lidstaat aan zijn verplichting ingevolge artikel 46 lid 1 EVRM heeft voldaan en neemt daarbij als beoordelingsmoment de datum waarop het Comité van Ministers de vraag aan het Hof heeft voorgelegd.¹⁴

Het Hof stelt vervolgens vast dat de kernvraag in deze zaak is of Azerbeidzjan heeft verzuimd individuele maatregelen te treffen die herstel bieden voor de vastgestelde schending van artikel 18 in samenhang met artikel 5 in het eerste *Mammadov*-arrest.¹⁵ Bij beantwoording van die vraag betreft het Hof de tekst van dat arrest (waarin het overwoog dat het daadwerkelijke doel van de aanklacht tegen Mammadov en zijn strafrechtelijke vervolging was om hem tot zwijgen te brengen of hem te bestraffen voor het bekritisieren de regering), de maatregelen die door Azerbeidzjan zijn genomen en de beoordeling daarvan door het Comité van Ministers in het kader van zijn toezichhoudende taak, de positie van de verantwoordelijke regering en het standpunt van Mammadov.

Het Hof brengt in herinnering dat de gehele structuur van het Verdrag berust op de veronderstelling dat de autoriteiten van de lidstaten te goeder trouw handelen en dat de door de EVRM

12 EHRM 16 november 2017, 919/15 (*Ilgar Mammadov t. Azerbeidzjan* No. 2).

13 EHRM 29 mei 2019 (GK), 15172/13, par. 147-156, (*Ilgar Mammadov t. Azerbeidzjan* No. 3).

14 EHRM 29 mei 2019 (GK), 15172/13, par. 157-171, (*Ilgar Mammadov t. Azerbeidzjan* No. 3).

15 EHRM 29 mei 2019 (GK), 15172/13, par. 176, (*Ilgar Mammadov t. Azerbeidzjan* No. 3).

gewaarborgde rechten zijn bedoeld om praktisch en effectief te zijn, niet illusoir en theoretisch.¹⁶ Het stelt vast dat Azerbeidzjan weliswaar stappen heeft gezet om het eerste *Mammadov*-arrest ten uitvoer te leggen, waaronder het betalen van een schadevergoeding en het, bij het Comité van Ministers, indienen van een plan van aanpak. Het constateert echter eveneens dat tegen de tijd dat het Comité van Ministers met de inbreukprocedure was begonnen in december 2017, het duidelijk was dat de nationale strafrechtelijke procedures geen soelaas hadden geboden. Ook de voorwaardelijke invrijheidstelling van Mammadov in maart 2018 en de uitspraak van de Hoge Raad van maart 2019 waarin werd bepaald dat Mammadov zijn volledige straf had uitgezeten, boden – nog afgezien van het feit dat deze ontwikkelingen plaatsvonden na het toetsingsmoment – niet het vereiste herstel, aangezien tot in hoogste nationale instantie de bevindingen van het Hof in het eerste *Mammadov*-arrest werden verworpen. Het Hof overweegt:

'217. In light of its conclusions set out above [...], those limited steps do not permit the Court to conclude that the State party acted in "good faith", in a manner compatible with the "conclusions and spirit" of the first Mammadov judgment, or in a way that would make practical and effective the protection of the Convention rights which the Court found to have been violated in that judgment.'

En concludeert:

'218. [...] that Azerbaijan has failed to fulfil their obligations under Article 46 paragraph 1 to abide by the Ilgar Mammadov v. Azerbaijan judgment of 22 May 2014.'

De zaak ligt nu weer bij het Comité van Ministers dat zal moeten overwegen welke maatregelen er getroffen moeten worden.

Met deze bijdrage hoop ik u enig InZicht gegeven te hebben in het verloop en de toepassing van de inbreukprocedure van artikel 46 lid 4 van het EVRM. Wordt vervolgd.

16 EHRM 29 mei 2019, 15172/13, par. 214, (*Ilgar Mammadov t. Azerbeidzjan* No. 3).