

ANNOTATIE

# **Beshiri t. Albanië (EHRM, nr. 29026/06) – De onvermijdelijke maar kritische beëindiging van de Manushaqe Puto pilotprocedure**

*L.R. Glas*

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 17-03-2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0317DEC002902606 (EHRC-2020-0132)*

1. De kwestie van compensatie voor onteigening onder het voormalige communistische regime in Albanië is een slepende. Al in 2006 deed het EHRM uitspraak in zaken die klagers brachten omdat zij recht hadden op compensatie volgens een nationaal vonnis, maar dergelijke vonnissen niet ten uitvoer werden gelegd, en al sinds 2007 onderstreepte het EHRM dat Albanië algemene maatregelen moest nemen zodat die vonnissen wél nagekomen zouden worden.[1] Omdat de situatie desondanks niet verbeterde, nam het EHRM in 2012 de pilotuitspraak in de zaak *Manushaqe Puto e.a. t. Albanië* aan.[2] Daarna kostte het Albanië nog zo'n acht jaar – totdat het EHRM de voorliggende beslissing aannam – om dit probleem enigszins naar tevredenheid van het EHRM op te lossen, onder andere door de 2015 *Property Act* aan te nemen. Als resultaat van deze wet zal het nu niet langer 2.713 jaren duren voordat Albanië alle compensatiezaken heeft afgehandeld, maar tien jaar, zo is de verwachting althans. In deze annotatie zal ik mij richten op de volgende twee punten: (a) de onvermijdelijkheid van de uitkomst deze beslissing; en (b) de kritische houding van het EHRM in deze beslissing die toekomstige procedures aantrekkelijk maakt.

2. Ondanks dat het EHRM nog redelijk kritisch is op de door Albanië getroffen maatregelen – waarover zoals aangekondigd hieronder meer –, keurt het de maatregelen wel goed door te beslissen dat Albanië een rechtsmiddel heeft geïntroduceerd dat effectief is in de zin van art.

13 en 35 lid 1 EVRM. Vanwege de kritische houding en het desondanks goedkeuren en om een aantal andere redenen lijkt de uitkomst van deze beslissing onvermijdelijk. Een andere reden is dat het Comité van Ministers al in september 2018 zijn toezicht op de tenuitvoerlegging van de pilotuitspraak afsloot en daarmee zijn goedkeuring gaf aan de getroffen maatregelen.[3] Aangezien het volgens art. 46 lid 2 EVRM de taak van het Comité van Ministers is om toe te zien op de tenuitvoerlegging van de Straatsburgse uitspraken en dit dus niet de taak van het EHRM zelf is, is het logisch dat het EHRM het Comité van Ministers hierin volgt. Dit is ook logisch omdat het Comité van Ministers gewoonlijk hogere eisen stelt aan de tenuitvoerleggingsmaatregelen in een pilotprocedure dan het EHRM.[4] In andere uitspraken nam het EHRM de conclusies van het Comité van Ministers toen die beschikbaar waren dan ook over.[5] De onvermijdelijkheid van de uitspraak komt verder voort uit het gegeven dat nog twee andere Raad van Europa-instanties positief hadden geoordeeld over (onderdelen) van de maatregelen die Albanië had genomen: de Commissie van Venetië en de *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism* (MONEYVAL).[6] Het zou voor het EHRM politiek gezien heel lastig zijn geweest om niet alleen tegen de analyse van het Comité van Ministers, maar ook tegen die van de Commissie van Venetië en MONEYVAL in te gaan. Een laatste factor die mogelijk aan de onvermijdelijkheid van de uitspraak heeft bijgedragen is dat het EHRM niet langer de grote hoeveelheid vergelijkbare zaken kan of wil afhandelen vanwege zijn aanzienlijke zaaklast, alhoewel uit de voorliggende beslissing niet blijkt hoeveel vergelijkbare klachten aanhangig waren op het moment dat zij werd aangenomen. Dat er veel klagers naar Straatsburg zouden kunnen stappen stond wel vast, want op 11 juni 2018 lichtte Albanië het Comité van Ministers in dat in 26.357 niet ten uitvoer gelegde vonnissen het recht op compensatie was erkend.

3. In een post-pilotuitspraak geeft het EHRM wel vaker aan dat het de getroffen maatregelen goedkeurt zoals zij op papier staan, maar dat de praktijk in de toekomst tot een ander oordeel kan nopen.[7] Het EHRM is echter zelden zo kritisch en expliciet over de randvoorwaarden voor een geslaagde tenuitvoerlegging van zijn pilotuitspraak in een post-pilotuitspraak als in de voorliggende beslissing. Doordat het EHRM zo kritisch is en omdat het aan die kritiek vier randvoorwaarden verbindt waaraan de getroffen maatregelen moeten voldoen, biedt deze beslissing allerlei aanknopingspunten voor toekomstige procedures, mochten de door Albanië genomen maatregelen in de praktijk minder veelbelovend zijn dan zij op papier lijken. Het eerste punt van kritiek van het EHRM is dat de *2015 Property Act* en bijbehorende implementatiewetgeving redelijk *open-ended* zijn geformuleerd. Dit is problematisch in het licht van de rechtszekerheid. Ondanks dat het aan de nationale rechters is om hierover te beslissen, benadrukt het EHRM dat het juridische raamwerk voldoende duidelijkheid moeten bieden over de beweegruijnte die de uitvoeringsautoriteit heeft bij toepassing van dat raamwerk. Hieraan verwant is de kritiek dat het niet echt duidelijk is welke maatstaven de

nationale gerechten zullen hanteren wanneer zij te maken krijgen met zaken die klagers mogen brengen wanneer de uitvoeringsautoriteit niet binnen drie jaar een beslissing neemt. Meer in algemene zin brengt het EHRM onder de aandacht dat de toepasselijke wetgeving frequent is aangepast en dat dit kan leiden tot een gebrek aan rechtszekerheid – iets wat het kan meenemen in een toekomstig oordeel. Samengevat is de eerste randvoorwaarde die het EHRM schets dat het toepasselijke juridische raamwerk en de implementatie daarvan voldoende rechtszekerheid moeten bieden. De tweede voorwaarde die het EHRM stelt is dat het compensatiebedrag niet minder mag zijn dan 10% van de waarde waar de klagers recht op hadden gehad wanneer de bepaling van de waarde van hun eigendom zou zijn gebaseerd op de huidige kadastrale categorie van het onteigende eigendom. Omdat de kadastrale categorieën nogal eens zijn gewijzigd, krijgen sommige klagers volledige compensatie en anderen bij lange na niet (dit is overigens volgens het EHRM geen discriminatoir onderscheid omdat het onderscheid het gevolg was van een wetswijziging). Ten derde benadrukt het EHRM dat de nationale gerechten nog op een effectieve wijze 7.000 claims moeten behandelen die de uitvoerende autoriteit nu al niet binnen de driejarentermijn heeft behandeld. Het geeft Albanië mee dat compensatie in natura minder financiële druk op het systeem legt en eigenaars de mogelijkheid geeft van een waardestijging van hun eigendom te profiteren. Ook benadrukt het EHRM dat het noodzakelijk is dat Albanië voldoende middelen, infrastructuur en faciliteiten reserveert voor het behandelen van de 7.000 claims en andere eigendomszaken. Het feit dat het Hooggerechtshof niet functioneerde toen het EHRM zijn beslissing nam, helpt de effectiviteit van het rechtsmiddel natuurlijk niet. Tot slot geeft het EHRM Albanië nog mee dat de compensatiebedragen moeten worden geïndexeerd.

4. Als gevolg van deze vier punten lijkt er voor Albanië een nieuwe taak te zijn: het moet niet alleen de pilotuitspraak ten uitvoer blijven leggen, maar ook deze nieuwe beslissing met redelijk specifieke aanwijzingen, alhoewel de laatste formeel niet tot een tenuitvoerleggingsverplichting leidt onder art. 46 lid 1 EVRM. Deze bepaling ziet namelijk enkel op uitspraken waarin het EHRM een schending constateert. Het Comité van Ministers zal dan ook niet toezien op de tenuitvoerlegging van deze beslissing; dit is aan de mensen die met de compensatieprocedures te maken krijgen. Wanneer zij vinden dat de procedures onder de maat zijn, zullen zij naar Straatsburg moeten stappen en kunnen zij het Hof wijzen op de randvoorwaarden die het heeft gesteld in de onderhavige beslissing. Al met al kan Albanië niet op zijn lauweren rusten, ondanks dat naast het Comité van Ministers het EHRM voor nu zijn toezicht op de tenuitvoerlegging van de pilotuitspraak heeft gestaakt.

L.R. Glas

Universitair docent Europees recht, Radboud Universiteit

- [1] *Driza e.a. t. Albanië*, EHRM 13 november 2007, nr. 33771/02, CLI:CE:ECHR:2007:1113JUD003377102.
- [2] *Manushaqe Puto e.a. t. Albanië*, EHRM 31 juli 2012, nr. 604/07 e.a., ECLI:CE:ECHR:2012:0731JUD00060407, «EHRC» 2012/114.
- [3] Comité van Ministers, CM/RESDH(2018)349, 20 september 2018.
- [4] L.R. Glas, 'The Execution Process of Pilot Judgments before the Committee of Ministers', *Human Rights & International Legal Discourse* 2020, afl. 2, p. 87-88.
- [5] L.R. Glas, 'The European Court of Human Rights supervising the execution of its judgments', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2019, afl. 3, p. 241.
- [6] Commissie van Venetië, Opinion no. 861/2016 – CDL-AD (2016)023), 17 oktober 2016.
- [7] L.R. Glas, 'The Functioning of the Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights in Practice', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2016, afl. 1, p. 61.