

ANNOTATIE

# Vlahović t. Montenegro (EHRM, 62444/10) - schrapping rol opgeheven, eenzijdige verklaring opgedoekt en individuele maatregelen opgelegd

*L. Glas*

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 22-02-2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0222JUD006244410 (EHRC-2024-0081)*

1. In de onderhavige uitspraak zet het EHRM twee uitzonderlijke stappen: het plaatst een klacht terug op de rol nadat het de klacht eerder van de rol had geschrapt op basis van een eenzijdige verklaring en het suggereert redelijk specifieke tenuitvoerleggingsmaatregelen onder art. 46 EVRM. Deze annotatie gaat in op beide aspecten en bespreekt tegelijkertijd de feiten.

2. Vlahović is al sinds lange tijd betrokken bij tal van juridische procedures die allen betrekking hebben op twee stukken land in Montenegro waarvan hij mede-eigenaar is. Die stukken land staan in de boeken als 'niet-gecategoriseerde weg'. Het startsein voor de procedures was de beslissing van mede-eigenaar M.D. in 2005 om de weg te betonneren en daaronder riolering aan te leggen. Hij zette deze stappen zonder toestemming van de gemeente. Daarop begonnen Vlahović en een andere mede-eigenaar een civiele procedure tegen M.D. om hem te gelasten deze constructies te verwijderen. De rechter besloot in hun voordeel in februari 2010. Daarna droeg M.D. zijn eigendom over de stukken grond over aan de gemeente. Verschillende andere procedures volgden die hier niet allemaal worden uiteengezet en waarin Vlahović probeerde de uitspraak uit 2010 ten uitvoer te laten leggen. Een moeilijkheid waar Vlahović tegen aan liep was dat volgens sommige rechters die uitspraak niet ten uitvoer kon worden gelegd omdat M.D. niet langer eigenaar was van de grond. Een

verwante procedure had betrekking op een poging van de gemeente om de twee stukken land te onteigenen. Deze procedure was in december 2023 nog niet beëindigd.

3. Uiteindelijk klopte Vlahović in 2010 aan bij het EHRM met een klacht onder art. 6, lid 1 en art. 13 EVRM over de niet tenuitvoerlegging van de uitspraak uit februari 2010. In die procedure kwam het EHRM niet tot een uitspraak, maar schrapte het op 22 november 2016 de klacht van de rol op basis van een eenzijdige verklaring van Montenegro. Daarin verklaarde de staat dat de eerdergenoemde bepalingen waren geschonden vanwege de duur van de tenuitvoerleggingsprocedures en werd klager €3600 toegezegd. Daarnaast beloofde Montenegro dat het alle vereiste stappen zou nemen om de uitspraak uit februari 2010 snel ten uitvoer te leggen.[1]

4. Meer dan vier jaar later, op 19 november 2020, besloot het EHRM de zaak weer op de rol te zetten omdat de uitspraak uit februari 2010 nog steeds niet ten uitvoer was gelegd. Daarop nam Montenegro weer een eenzijdige verklaring aan waarin het een schending van art. 6 EVRM toegaf. Montenegro beloofde ook alle benodigde stappen te nemen om de relevante uitspraken ten uitvoer te leggen na voltooiing van de onteigeningsprocedure of, wanneer de grond wordt onteigend, onmiddellijk maatregelen te nemen om de infrastructuur in kwestie in overeenstemming te brengen met de toepasselijke bouwnormen. Ditmaal schrapte het EHRM de klacht niet van de rol. Zijn motivering daarvoor is dat Montenegro de eerdere eenzijdige verklaring niet is nagekomen. Daarbij belooft Montenegro niet om de nationale uitspraak onmiddellijk ten uitvoer te leggen, maar wil het de onteigeningsprocedure afwachten, een procedure die was ingezet in 2010 en waarvan niet duidelijk is wanneer zij beëindigd wordt. Bovendien bevat het voorstel de mogelijkheid om de uitspraak helemaal niet ten uitvoer te leggen, geeft Montenegro niet toe dat art. 1 Eerste Protocol EVRM is geschonden en belooft het geen compensatie te betalen. Het EHRM stelt vervolgens een schending vast van art. 6, lid 1 EVRM en art. 1 Eerste Protocol EVRM omdat de nationale uitspraak niet ten uitvoer is gelegd.

5. Van alle 38.260 klachten die het EHRM besloot in 2023 schrapte het 624 van de rol op basis van een eenzijdige verklaring, wat neerkomt op 1,6 procent.[2] Het is nog ongebruikelijker dat het EHRM vervolgens een klacht weer op de rol zet. Dit gebeurde (waarschijnlijk) negen keer in de vijfjarige periode na 2 april 2012.[3] Ook is het zeldzaam dat het EHRM een eenzijdige verklaring niet accepteert, zoals in de voorliggende uitspraak gebeurt. In dezelfde vijfjarige periode gebeurde dat ten aanzien van 3,14 procent van alle klagers die met een eenzijdige verklaring werden geconfronteerd,[4] veelal omdat het bedrag dat de staat aanbod te laag was volgens het EHRM.[5] Dit was ook een van de redenen voor het EHRM om de tweede eenzijdige verklaring van Montenegro in de voorliggende zaak niet goed te keuren. Een andere reden is dat Montenegro de eerste eenzijdige verklaring niet heeft opgevolgd. Dit is een redelijk unieke reden, aangezien zaken simpelweg niet vaak weer op de rol worden gezet. Wat

de voorliggende uitspraak vooral laat zien is dat, wanneer een staat niet handelt naar een eenzijdige verklaring, de klager een zeer lange adem moet hebben. Vlahović bracht zijn klacht in 2010 en pas in 2024 kreeg hij een uitspraak, nadat het EHRM in 2016 had besloten de zaak van de rol te schrappen en hij die beslissing in 2020 weer ongedaan maakte.

6. Het enorme tijdsverloop in deze zaak onderstreept het belang, waar ik eerder voor pleitte, van toezicht door het Comité van Ministers op de tenuitvoerlegging van eenzijdige verklaringen. Het Comité van Ministers ziet nu enkel toe op de tenuitvoerlegging van minnelijke schikkingen en uitspraken waarin het EHRM een schending vaststelt.[6] Er is geen goede reden waarom de ministers toezien op de tenuitvoerlegging van minnelijke schikkingen, maar niet op die van eenzijdige verklaringen, behalve misschien tijdsbesparing voor het Comité van Ministers. Het gebrek aan toezicht bespaart de klager echter geen tijd, maar is juist heel belastend voor hem wanneer de staat zich niet aan een eenzijdige verklaring houdt. De klager moet namelijk zelf het EHRM vragen de zaak weer op de rol te zetten en het EHRM neemt de beslissing om een zaak weer op de rol te zetten apart van de inhoudelijke uitspraak (wat het EHRM in de onderhavige zaak vier jaar kostte). Naast voor de klager is toezicht nuttig voor de ministers omdat, wanneer het EHRM veel repetitieve klachten van de rol schrapt op basis van eenzijdige verklaringen, de schaal van een mensenrechtenprobleem het Comité van Ministers kan ontgaan. Dit is des te meer zo nu eenzijdige verklaringen vaak betrekking hebben op repetitieve klachten die voortkomen uit een wijdverspreid probleem. Bovendien checkt het EHRM bij goedkeuring van een eenzijdige verklaring gewoonlijk niet of de staat algemene maatregelen heeft genomen naar aanleiding van eerder uitspraken, terwijl het EHRM dit in beginsel wel relevant acht voor het al dan niet goedkeuren van een eenzijdige verklaring.[7] Tot slot had in deze zaak betrokkenheid van het Comité van Ministers voorkomen dat het EHRM zich genoodzaakte voelde om in te gaan op de verplichtingen onder art. 46 EVRM, het onderwerp waar de rest van deze noot betrekking op heeft.

7. Ten aanzien van art. 46 EVRM benadrukt het EHRM het belang van de tenuitvoerlegging van uitspraken van de nationale rechter. Tegelijkertijd kunnen de Straatsburgse rechters niet voorbijgaan aan de bevinding van nationale rechters dat de door M.D. illegaal aangelegde weg de enige toegangsweg naar omringende huizen is en de riolering die hij aanlegde de bewoners van deze huizen toegang verschaft tot het riool. Het EHRM wil niet speculeren of er inderdaad een algemeen belang gediend is bij de onteigeningsprocedure in het licht van deze bevinding. Wel benadrukt het EHRM dat de onteigeningsprocedure, die in 2010 aanving, binnen een jaar nadat zijn uitspraak onherroepelijk is geworden moet worden beëindigd. Indien dat niet lukt of indien het stuk land niet wordt onteigend, dan moeten de uitspraken die verwijdering van de constructies gelasten binnen drie maanden ten uitvoer worden gelegd. Het EHRM herhaalt deze maatregelen in het dictum en kent een schadevergoeding van €4700 toe voor niet-

materiële schade.

8. Het is opmerkelijk dat het EHRM de gevraagde tenuitvoerleggingsmaatregelen in het dictum herhaalt, waardoor de bindende kracht van de aanwijzing buiten kijf staat. Onderzoek van Donald en Speck heeft aangetoond dat het EHRM dit in de periode 2004-2016 een keer vaker dan vijfmaal per jaar deed, twee jaren helemaal niet en verder minder dan vijf keer per jaar.[8] Alhoewel uitzonderlijk, is het niet nieuw dat de individuele maatregel wordt vergezeld door een deadline.[9] Het Hof legt uit dat het enkel in 'certain special circumstances' het nuttig vindt om een indicatie te geven van de tenuitvoerleggingsmaatregelen.[10] De hoofdreden voor het aanbevelen van een individuele maatregel is meestal de aard van de schending. Zo moet bij een opsluiting van een klager die in strijd komt met het EVRM de klager worden vrijgelaten.[11] De aard van de schending speelt in deze zaak echter waarschijnlijk geen rol. Mogelijk speelt wel mee dat klager al veertien jaar geleden zijn klacht bracht in Straatsburg en een eerdere eenzijdige verklaring niet is opgevolgd. Tegelijkertijd weten we uit hetzelfde onderzoek van Donald en Speck dat bij de beslissing om al dan niet een individuele tenuitvoerleggingsmaatregel op te leggen meespeelt of het EHRM verwacht dat de staat de maatregel daadwerkelijk ten uitvoer legt.[12] Gezien de lange voorgeschiedenis van deze zaak is tenuitvoerlegging binnen de opgelegde deadline(s) niet heel aannemelijk. Daarom lijkt het EHRM er in deze uitspraak bovengemiddeld principieel in te staan.

9. Wat in het oog springt, is dat de aanwijzing heel precies is, inclusief twee deadlines. Deze proactieve houding komt het EHRM op kritiek te staan van rechter Wojtyczek. Hij stemt niet mee met de twee paragrafen in het dictum die draaien om de individuele tenuitvoerleggingsmaatregelen. Wojtyczek wijst erop dat de tenuitvoerlegging van nationale civielrechtelijke beslissingen over eigendomsrechten vaak een delicate kwestie is waarbij tegenstrijdige belangen van private partijen tegen elkaar moeten worden afgewogen.[13] Desalniettemin legt de meerderheid specifieke tenuitvoerleggingsmaatregelen op. De klager heeft niet om de aanwijzing verzocht en noch de klager, noch andere partijen hebben zich over de maatregel kunnen uitspreken waardoor we niet weten of hij erachter staat. Ook wijst deze rechter erop dat er mogelijk obstakels zijn van juridische of andere aard die de tenuitvoerlegging van de nationale uitspraken in de weg staan. Al met al had de keuze voor tenuitvoerlegging beter aan de staat gelaten kunnen worden, die dan ook voor een schadevergoeding in plaats van tenuitvoerlegging had kunnen kiezen, aldus rechter Wojtyczek. Het is echter niet heel aannemelijk dat de staat voor die laatste optie zal kiezen aangezien het in de eenzijdige verklaring ook niet bereid was om een schadevergoeding te betalen. Dat klager zich niet heeft kunnen uitspreken over de tenuitvoerleggingsmaatregel is inderdaad jammer; het EHRM had naar zijn mening kunnen vragen bij communicatie van de zaak, maar heeft dit nagelaten.[14] Tegelijkertijd bracht hij een klacht onder art. 6 EVRM

vanwege de *niet tenuitvoerlegging* van de nationale uitspraken. Het is daarom aannemelijk dat hij tenuitvoerlegging wilde. Daarbij is het, gezien de geschiedenis van de zaak op nationaal en Europees niveau, die wordt gekenmerkt door lange procedures en inactiviteit van de staat, verdedigbaar dat het EHRM deze inactiviteit met een proactieve uitspraak op het vlak van art. 46 EVRM beantwoordt. Bovendien zet het EHRM Montenegro niet helemaal klem, maar laat het de staat in zekere zin de keuze tussen onteigening en tenuitvoerlegging. Door zelf uitspraak te doen in plaats van een schrappingsbeslissing te nemen op basis van een eenzijdige verklaring verzekert het EHRM bovendien betrokkenheid van het Comité van Ministers bij de tenuitvoerlegging. Het is nu aan dat gremium om erop toe te zien dat Montenegro ditmaal wel stappen zet voor Vlahović binnen de door het EHRM gestelde eisen en deadlines.

*L.R. Glas, UHD internationaal en Europees recht, Radboud Universiteit*

[1] *Vlahović t. Montenegro*, EHRM 22 november 2016 (beslissing), nr. 62444/10, ECLI:CE:ECHR:2016:1122DEC006244410.

[2] EHRM, *Annual Report 2023*, Straatsburg: Raad van Europa 2024, p. 108, 110.

[3] L.R. Glas, 'Unilateral Declarations and the European Court of Human Rights: Between Efficiency and the Interests of the Applicant', *Maastricht Journal of European and International Law* 2018, afl. 5, p. 607-630, p. 622.

[4] Glas, reeds aangehaald, p. 612.

[5] Glas, reeds aangehaald, p. 618.

[6] Art. 46, lid 2 en art. 37, lid 4 EVRM. Het is heel uitzonderlijk dat het Comité van Ministers toeziet op de tenuitvoerlegging van een eenzijdige verklaring, zie Glas, reeds aangehaald, p. 626.

[7] Glas, reeds aangehaald, p. 613, 615-616, 626.

[8] A. Donald en A.-K. Speck, 'The European Court of Human Rights' Remedial Practice and Its Impact on the Execution of Judgments', *Human Rights Law Review* 2019, afl. 1, p. 83-117, p. 91.

[9] *Youth Initiative for Human Rights t. Servië*, EHRM 25 juni 2013, nr. 48135/06, ECLI:CE:ECHR:2013:0625JUD004813506, par. 4 (dictum).

[10] EHRM, 'Just satisfaction claims', [echr.coe.int](http://echr.coe.int), p. 28.

[11] L.-A. Sicilianos, 'The Involvement of the European Court of Human Rights in the Implementation of Its Judgments: Recent Developments under Article 46 ECHR', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2014, afl. 3, p. 235-262, p. 247.

[12] Donald en Speck, reeds aangehaald, p. 98, 102.

[13] Zie over deze problematiek uitgebreider C. Loven, *Fundamental Rights Violations by Private Actors and the Procedure before the European Court of Human Rights. A Study of Verticalised Cases*, Antwerpen: Intersentia 2022.

[14] *Vlahović t. Montenegro*, EHRM 14 april 2021 (communicated case), nr. 62444/10.