

Prof. mr. T. Barkhuysen  
Mr. dr. M.L. van Emmerik

STAATS- EN BESTUURSRECHT WETENSCHAP

# **Europese grondrechten en het Nederlandse bestuursrecht**

*De betekenis van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest*

*Tweede druk*

 Wolters Kluwer

Deventer – 2023

## WOORD VOORAF

### *Woord vooraf bij de eerste druk*

Dit boek bouwt voort op onze eerdere monografie *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht* (Deventer 2011). Daarmee brachten we in een compact boek samen hetgeen door ons in de jaren daarvoor is gepubliceerd op het terrein van het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht, waaronder ook het overheidsaansprakelijkheidsrecht wordt verstaan. Delen van de tekst zijn daaraan ontleend. Daarbij kan met name worden verwezen naar een aantal preadviezen voor diverse gremia<sup>1</sup> alsmede naar annotaties in de *AB* in welk kader wij de EVRM-jurisprudentie trachten bij te houden en de betekenis daarvan te duiden voor het bestuursrecht.

Bij het gebruik van deze eerdere monografie in het onderwijs en de praktijk bleek steeds meer de behoefte om naast het EVRM uitgebreider aandacht te besteden aan de groeiende betekenis van het EU-Grondrechtenhandvest voor het Nederlandse bestuursrecht. In de eerdere monografie was de aandacht voor dat handvest nog beperkt, maar de afgelopen jaren is gebleken dat het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest beide evenzeer van belang zijn. Vandaar ook de wijziging van de titel van deze monografie waarmee officieel sprake is van een nieuwe eerste druk. Gesproken wordt nu van 'Europese grondrechten', waarbij dus zowel op het EVRM als het EU-Grondrechtenhandvest wordt gedoeld. Gekozen is voor een vertrekpunt vanuit het EVRM, waarna steeds wordt bezien of het EU-recht een aanvullende of afwijkende betekenis heeft. Dat heeft tot een serieuze aanpassingen aanleiding gegeven ten opzichte van de eerdere monografie.<sup>2</sup> Daarnaast is ook ruim vijf

---

1 T. Barkhuysen, *Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlandse bestuursrecht* (Preadvies VAR), Den Haag 2004; T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *De eigendomsbescherming van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en het Nederlandse burgerlijk recht: het Straatsburgse perspectief* (Preadvies Vereniging voor Burgerlijk Recht), Deventer 2005; P.C. Adriaanse, T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties* (Preadvies Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland), Alphen aan den Rijn 2006; M.L. van Emmerik, *Verplichtingen voor de wetgever na Straatsburgse uitspraken op grond van het EVRM* (Preadvies Staatsrechtconferentie), Nijmegen 2008.

2 Mede ontleend aan onze bijdragen aan T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB-Klassiek*, Deventer 2016; J.H. Gerards, T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'De invloed van de Europese fundamentele rechten op het bestuursrecht', in: B.J. Schueler & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Europeanisering van het algemeen bestuursrecht*, Den Haag 2014, p. 33-56; T. Barkhuysen & A.W. Bos, 'De betekenis van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voor het bestuursrecht', *JBplus* 2011, p. 3-34; T. Barkhuysen & A.W. Bos, 'De betekenis van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie voor het bestuursrecht: een actualisatie anno 2014', *JBplus* 2014, p. 90-116; alsmede diverse noten in de *AB* bij nationale en Europese uitspraken.

jaar aan nieuwe jurisprudentie, literatuur en andere ontwikkelingen verwerkt. Ook is rekening gehouden met suggesties van lezers.

Voor hulp bij de totstandkoming van deze monografie gaat onze dank uit naar vele collega's. In het bijzonder willen wij hier noemen Heleen van Amerongen en Louise Verboeket, (oud-) student-assistenten bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en Roel Becker, juridisch assistent bij Stibbe. Dat geldt ook voor onze (oud-)collega Jacobine van den Brink, hoogleraar (Europees) bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht. Voor opmerkingen van lezers houden wij ons graag aanbevolen.

Amsterdam/Leiden oktober 2016

T. Barkhuysen  
M.L. van Emmerik

***Woord vooraf bij de tweede druk***

In een tijdvak van zes jaar sinds de vorige druk zijn er – het kan ook niet anders – diverse ontwikkelingen geweest op het terrein van de doorwerking van Europese grondrechten op het Nederlandse bestuursrecht. Naast een enorme stroom aan Straatsburgse en Luxemburgse jurisprudentie had of heeft Europa te maken met diverse crises. Deze hebben hun weerslag gevonden of zullen die hebben in jurisprudentie, beleid en wetgeving. Verder zijn er natuurlijk tal van andere te signaleren ontwikkelingen, zoals de inwerkingtreding voor Nederland van het Zestiende Protocol bij het EVRM. Op basis van dit protocol kan de hoogste rechter in een verdragspartij aan het Straatsburgse Hof uitleg vragen van een verdragsartikel in een bepaalde aanhangige kwestie. Het gaat om een interessant middel tot uitleg van het EVRM, al blijft de prejudiciële procedure in Luxemburg waarschijnlijk van groter belang, alleen al gezien het feit dat het prejudiciële oordeel van het Luxemburgse Hof bindend is voor de verdragspartij in kwestie. Daarnaast is de rechtspraak op basis van het EU-Grondrechtenhandvest in omvang en belang verder toegenomen.

We hebben geprobeerd deze ontwikkelingen te verwerken met behoud van de bedoeling van deze uitgave: het bieden van een overzichtelijk inzicht in de betekenis van de Europese grondrechten voor het Nederlandse bestuursrecht.

Daarbij zijn wij zeer grote dank verschuldigd aan onze Leidse student-assistent Matthijs van der Beek, die ook diverse voorzetten deed voor op te nemen teksten. Voor opmerkingen van lezers houden wij ons aanbevolen.

Amsterdam/Leiden/Nijmegen, november 2022

T. Barkhuysen  
M.L. van Emmerik

# INHOUDSOPGAVE

**Woord vooraf / V**

**Lijst van afkortingen / XI**

**Lijst van verkort aangehaalde werken / XIII**

HOOFDSTUK 1

**Inleiding / 1**

HOOFDSTUK 2

**Het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest en de werking daarvan in het Nederlandse (bestuurs)recht / 3**

- 2.1 Inleiding / 3
- 2.2 EVRM / 4
  - 2.2.1 Ontstaan en inhoud van het EVRM / 4
  - 2.2.2 Het internationale toezicht op de naleving van het EVRM / 7
  - 2.2.3 De ontwikkeling van het EVRM en de belangrijkste leerstukken die de werking van het verdrag bepalen / 11
  - 2.2.4 De doorwerking van het EVRM in de Nederlandse rechtsorde / 30
  - 2.2.5 De tenuitvoerlegging van Straatsburgse uitspraken in Nederland / 35
- 2.3 EU-Grondrechtenhandvest / 38
  - 2.3.1 Ontstaan en inhoud van het Handvest / 38
  - 2.3.2 Het Europese toezicht op de naleving van het Handvest / 40
  - 2.3.3 Juridische status van het Handvest / 41
  - 2.3.4 Eisen aan nationale rechtsbescherming / 41
  - 2.3.5 De reikwijdte van de bescherming / 43
  - 2.3.6 Interpretatie van het Handvest / 47
  - 2.3.7 Beperking van de Handvestrechten en toetsing door de (Europese) rechter / 50
- 2.4 De verhouding tussen EVRM, Handvest en andere grond- en mensenrechtencatalogi / 51
  - 2.4.1 Bezien vanuit het EVRM / 51
  - 2.4.2 Bezien vanuit het Handvest / 51
- 2.5 Conclusie / 52

HOOFDSTUK 3

**Voor het procedurele bestuursrecht relevante rechtsnormen / 57**

- 3.1 Inleiding / 57
- 3.2 Art. 6 EVRM / 58
  - 3.2.1 Toepassingsbereik / 58
  - 3.2.2 Toegang tot de rechter / 65
  - 3.2.3 Onafhankelijke en onpartijdige rechter / 71
  - 3.2.4 Redelijke termijn / 74
  - 3.2.5 Eerlijk proces / 76
  - 3.2.6 Overige procedurele eisen / 79
  - 3.2.7 Bijzondere eisen in het bestuursstrafrecht en vrijheidsbeneming / 81
- 3.3 Overige EVRM-bepalingen / 94
  - 3.3.1 Art. 2 EVRM / 95
  - 3.3.2 Art. 3 EVRM / 95
  - 3.3.3 Art. 8 EVRM / 96
  - 3.3.4 Art. 10 EVRM / 97
  - 3.3.5 Art. 14 EVRM en Twaalfde Protocol / 97
  - 3.3.6 Art. 1 Protocol 1 EVRM / 98
  - 3.3.7 Art. 34 EVRM / 99
- 3.4 Procedurele bepalingen Handvest / 99
  - 3.4.1 Art. 47 Handvest / 99
  - 3.4.2 Art. 41 Handvest / 103
  - 3.4.3 Bijzondere eisen in het bestuursstrafrecht en bij vrijheidsbeneming / 104
  - 3.4.4 Procedurele EVRM-eisen ten aanzien van EU-rechtelijke claims / 107
- 3.5 Conclusie / 107

HOOFDSTUK 4

**Voor het materiële bestuursrecht relevante rechtsnormen / 109**

- 4.1 Inleiding / 109
- 4.2 Art. 2 EVRM en art. 2 Handvest: recht op leven / 110
- 4.3 Art. 3 EVRM en art. 4 Handvest: verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen / 113
  - 4.3.1 Geweld door derden / 114
  - 4.3.2 Uitzetting van vreemdelingen / 114
  - 4.3.3 Art. 4 Handvest / 115
- 4.4 Art. 4 EVRM en art. 5 Handvest: verbod van dwangarbeid / 116
- 4.5 Art. 5 EVRM en art. 6 Handvest: recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid / 116
- 4.6 Art. 7 EVRM en art. 49 Handvest: legaliteitsvereiste bij het opleggen van straffen / 117
- 4.7 Art. 8 EVRM en art. 7, 8 alsmede 35 en 37 Handvest: recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie alsmede gezondheidszorg en milieubescherming / 118
  - 4.7.1 Milieu / 119
  - 4.7.2 Wonen en bouwen / 123
  - 4.7.3 Bijzondere (medische) voorzieningen voor kwetsbare personen / 123

- 4.7.4 Toezicht, handhaving en dataopslag / 126
- 4.7.5 Toelating en uitzetting van vreemdelingen / 130
- 4.8 Art. 9 EVRM en art. 10 Handvest: vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst / 132
- 4.9 Art. 10 EVRM en art. 11 Handvest: vrijheid van meningsuiting / 133
- 4.10 Art. 11 EVRM en art. 12 Handvest: vrijheid van vereniging en vergadering / 136
- 4.11 Art. 1 Protocol 1 EVRM en art. 17 Handvest: bescherming van eigendom / 138
- 4.11.1 Algemeen / 138
- 4.11.2 Autonome en ruime interpretatie eigendomsbegrip / 139
- 4.11.3 Beperking / 142
- 4.11.4 Extra waarborgen bij ontneming van eigendom / 146
- 4.11.5 De 'margin of appreciation' / 146
- 4.11.6 Recapitulatie en betekenis Handvest / 147
- 4.12 Art. 2 Protocol 1 EVRM en art. 14 Handvest: recht op onderwijs en vrijheid van onderwijs / 149
- 4.13 Art. 2 Protocol 4 EVRM en art. 45 Handvest: bewegingsvrijheid / 150
- 4.14 Art. 14 EVRM en Protocol 12 EVRM alsmede art. 20-26 Handvest: verbod van discriminatie / 151
- 4.14.1 Beschermingsbereik / 152
- 4.14.2 Beperkingsmogelijkheden / 154
- 4.14.3 Het Twaalfde Protocol / 156
- 4.14.4 Handvest en gelijke behandeling / 157
- 4.15 Aanvullende rechten Handvest / 158
- 4.15.1 Art. 1 en 3 Handvest: menselijke waardigheid en integriteit / 158
- 4.15.2 Art. 13 Handvest: vrijheid van kunsten en wetenschappen / 159
- 4.15.3 Art. 15 en 16 Handvest: vrijheid van beroep en ondernemerschap / 159
- 4.15.4 Art. 18 en 19 lid 2 Handvest: recht op asiel en verbod van refoulement / 160
- 4.15.5 Art. 34 en 36 Handvest: solidariteitsrechten, sociale zekerheid en diensten van algemeen economisch belang / 161
- 4.15.6 Art. 42 Handvest: recht van inzage in documenten / 161
- 4.16 Conclusie / 162

## HOOFDSTUK 5

### **Slotbeschouwing: de betekenis van de Europese grondrechten voor het bestuursrecht mede in het licht van actuele en toekomstige ontwikkelingen / 165**

- 5.1 Inleiding / 165
- 5.2 Beoordeling Nederlandse bestuursrechtspraktijk onder het EVRM / 165
- 5.2.1 Implicaties EVRM / 165
- 5.2.2 Potentiële meerwaarde EVRM / 167
- 5.2.3 Analyse praktijk met bijzondere aandacht voor de rechter / 169
- 5.3 De meerwaarde van het Handvest / 177
- 5.4 Blik naar de toekomst / 179

### **Jurisprudentieregister / 183**

### **Zakenregister / 207**

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

In dit boek (in de Serie Staats- en bestuursrecht Wetenschap) staat centraal de betekenis van het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest (hierna: Handvest) voor het Nederlandse bestuursrecht, waaronder ook het overheidsaansprakelijkheidsrecht wordt begrepen.

Na een aanvankelijk lauwe start in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw valt het EVRM inmiddels niet meer weg te denken uit het Nederlandse recht en evenmin uit het bestuursrecht. De wetgever is zich terdege bewust van EVRM-verplichtingen en besteedt daaraan aandacht bij het ontwerpen van nieuwe bepalingen voor de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de veelheid van andere regelingen op het terrein van het (bijzondere) bestuursrecht. Ook het bestuur is zich ervan bewust dat EVRM-bepalingen van belang zijn en houdt daarmee rekening in zijn besluiten. Daarnaast wordt in procedures voor het bestuur en de rechter met grote regelmaat een beroep gedaan op garanties uit het EVRM, zoals mede uitgelegd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). De nationale rechter, op zijn beurt, wijdt geregeld overwegingen aan het EVRM, al dan niet met gebruikmaking van de EHRM-jurisprudentie. Van de uitspraken die daar het gevolg van zijn, gaat vervolgens weer invloed uit op de wetgever en het bestuur. Al met al ontstaat het beeld van een grote verwevenheid van het EVRM met het Nederlandse bestuursrecht. Het betreft hier zowel beïnvloeding van het procedurele bestuursrecht (met name de garanties van art. 6 EVRM) als van het materiële bestuursrecht (bijvoorbeeld via het recht op privéleven van art. 8 EVRM of het eigendomsrecht van art. 1 Protocol 1 EVRM).

Daarnaast is het EU-Grondrechtenhandvest van nog steeds groeiende betekenis voor het Nederlandse bestuursrecht. In deze publicatie wordt dit toenemende belang van het Handvest in het bijzonder belicht in zoverre het aanvullende werking heeft ten opzichte van het EVRM. Zo heeft het in art. 47 Handvest gegarandeerde recht op toegang tot de rechter een ruimere strekking dan art. 6 EVRM, voor zover het althans gaat om de tenuitvoerlegging van EU-recht in de nationale rechtsorde. Ook kent het Handvest bepaalde rechten die niet in het EVRM zijn opgenomen, zoals de vrijheid van ondernemerschap. Daarbij komt dat het Handvest ook uitleg krijgt door de Luxemburgse rechters. In het bijzonder is hier van belang de prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU).

Een en ander wordt in toenemende mate ook (h)erkend in verschillende bestuursrechtelijke handboeken. Zo wijdt het handboek van Damen e.a. een paragraaf aan de internationalisering en Europeanisering van het bestuursrecht.<sup>1</sup> Ook andere handboeken

---

1 L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht* (Deel 1), Den Haag 2016.

kenmerken zich inmiddels door ruime aandacht voor het EVRM en het EU-recht.<sup>2</sup> Voor het bestuursprocesrecht gold dat al langer.<sup>3</sup>

Om dit gehele terrein van de betekenis van Europese grondrechten voor het bestuursrecht goed en volledig in beeld te krijgen zou een dik handboek van vele honderden bladzijden gemakkelijk gevuld kunnen worden. In het kader van de serie Staats- en bestuursrecht Wetenschap beogen wij echter een zo handzaam mogelijk overzicht (met verdere verwijzingen) te geven waarmee de rechtspraktijk en geïnteresseerde (master)studenten op het goede spoor worden gezet. Daarom ligt de focus op de implicaties voor het algemene bestuursrecht en blijft een precieze uitwerking voor de bijzondere delen achterwege. Op die manier trachten wij een algemeen beeld te schetsen van de betekenis van het EVRM en het Handvest voor het Nederlandse bestuursrecht. Daarbij is het steeds van belang voor ogen te houden dat het EVRM en het Handvest integraal onderdeel uitmaken van het bestuursrecht. Dit betekent dat de betekenis ervan uiteindelijk alleen geheel kan worden doorgrond in samenhang met het desbetreffende procedurele of materiële (bijzondere) onderdeel van het bestuursrecht. Dit boek heeft als doel daarbij behulpzaam te zijn door het schetsen van de grote lijnen en het bieden van verwijzingen naar nadere literatuur of jurisprudentie.

De opbouw van dit boek is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een algemene introductie van het EVRM en het Handvest en de (door)werking daarvan in de Nederlandse rechtsorde, in het bijzonder het bestuursrecht. Na deze introductie kan in hoofdstuk 3 worden gefocust op de voor het procedurele bestuursrecht relevante rechtsnormen, waarbij deze zowel vanuit Straatsburgs, Luxemburgs als nationaal perspectief worden gezien. Dezelfde aanpak wordt gevolgd in hoofdstuk 4, maar dan ten aanzien van de voor het materiële bestuursrecht relevante rechtsnormen. Hoofdstuk 5 bevat de slotbeschouwing, waarin kort wordt stilgestaan bij de betekenis van het EVRM en het Handvest voor het Nederlandse bestuursrecht in het licht van actuele en toekomstige ontwikkelingen.

- 
- 2 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Band 1 en Band 2, resp. 2017 en 2019*, Deventer 2010; H. D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer 2014. Vgl. ook T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer 2022; de diverse bijdragen in T. Barkhuysen, W. den Ouden & J. Polak (red.), *15 jaar Awb: bestuursrecht harmoniseren*, Den Haag 2010; zie ook de diverse bijdragen in Schueler & Widdershoven 2014 en Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag 2021.
  - 3 Vgl. bijv. M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer 2017.



# Het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest en de werking daarvan in het Nederlandse (bestuurs)recht

### 2.1 Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van de betekenis van het EVRM en het Handvest voor het bestuursrecht is een algemene introductie met betrekking tot beide grondrechtencatalogi en de werking daarvan in de Nederlandse rechtsorde – zeker voor degenen die daarin minder goed zijn ingevoerd – onmisbaar.<sup>1</sup> Om deze reden wordt daaraan dan ook relatief veel aandacht besteed. Een alles omvattende behandeling – met een uitgebreide verwijzing naar literatuur en jurisprudentie – is echter in dit bestek niet mogelijk. Daarom is ervoor gekozen alleen een globaal overzicht te bieden – eerst voor het EVRM (par. 2.2) en daarna het Handvest (par. 2.3), waarbij langer wordt stilgestaan bij de belangrijkste leerstukken die de werking van het EVRM en het Handvest bepalen en de doorwerking daarvan in het Nederlandse (bestuurs)recht. Deze beide laatste onderwerpen zijn namelijk in het bijzonder van belang voor het onderwerp van deze monografie. In dat verband wordt in dit hoofdstuk – in vogelvlucht – ook aandacht besteed aan het ontstaan en de inhoud van het EVRM en het Handvest en het internationale toezicht op de naleving daarvan. In een aparte paragraaf komt de relatie van het EVRM en het Handvest tot elkaar en tot andere grond- en mensenrechtencatalogi<sup>2</sup> aan de orde (par. 2.4). Daarna volgen – ook ten behoeve van de gehaaste lezer – nog enkele concluderende opmerkingen (par. 2.5).

---

1 Zie ook J.H. Gerards, *EVRM – algemene beginselen*, Den Haag 2011; J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM deel I: materiële rechten*, Den Haag 2013 e.v.; J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM deel II: procedurele rechten*, Den Haag 2014 e.v.; S. Peers e.a. (eds.), *The EU Charter of fundamental rights, A commentary*, Oxford/Portland 2014.

2 Onder 'grondrechten' worden doorgaans verstaan fundamentele rechten en vrijheden die zijn opgenomen in nationale grondwetten of constituties. 'Mensenrechten' zijn in die optiek fundamentele rechten en vrijheden die in een internationaal document zijn opgenomen. Vgl. E.A. Alkema, *De reikwijdte van fundamentele rechten – de nationale en internationale dimensie* (Preadviezen NJV, *Handelingen NJV* 1995-1), Deventer 1995, p. 9. Inmiddels is deze terminologische scheiding minder strikt door de grondrechten in het EU-Grondrechtenhandvest.

## 2.2 EVRM

### 2.2.1 Ontstaan en inhoud van het EVRM

#### 2.2.1.1 Ontstaan

Het EVRM is tot stand gekomen binnen het kader van de Raad van Europa.<sup>3</sup> Deze intergouvernementele organisatie is in 1949 opgericht, voornamelijk in reactie op hetgeen zich tijdens de Tweede Wereldoorlog had afgespeeld. Nederland was samen met negen andere West-Europese staten betrokken bij deze oprichting en is van begin af aan lid geweest. Uit het Statuut van de Raad van Europa blijkt dat het bevorderen van de rechtsstaatgedachte, het garanderen van mensenrechten en het mede op deze wijze vergroten van de eenheid tussen de lidstaten, kerndoelstellingen van de Raad zijn. Ernstige schending van beide eerstgenoemde beginselen kan leiden tot schorsing of beëindiging van het lidmaatschap, instrumenten waarvan in 2022 voor het eerst gebruik is gemaakt.<sup>4</sup> In de loop van zijn bestaan is het aantal leden van de Raad gestaag gegroeid tot 23 in 1989. De val van de Berlijnse Muur in dat jaar leidde tot een forse uitbreiding met Centraal en Oost-Europese lidstaten. Thans telt de Raad 46 lidstaten.<sup>5</sup>

De Raad van Europa heeft als zetel het Franse Straatsburg en kent een aantal organen. De hoofdlijnen van beleid worden bepaald door het *Comité van Ministers*, dat bestaat uit regeringsvertegenwoordigers. Daarnaast is er de *Parlementaire Vergadering* met leden afkomstig uit de nationale parlementen, die – hoewel niet in het bezit van wetgevende bevoegdheden op het terrein van de mensenrechten – een steeds belangrijker rol speelt door politiek toezicht op de naleving daarvan. Aan het hoofd van de Raad staat de *secretaris-generaal* die ook leiding geeft aan het circa 1500 medewerkers tellende secretariaat dat de organisatie ondersteunt.

Naast het EVRM zijn onder meer ook het Europees Sociaal Handvest en het Handvest inzake lokale autonomie binnen de Raad van Europa tot stand gekomen. Ook relevant zijn de aanbevelingen en resoluties van het Comité van Ministers, die – hoewel juridisch niet bindend –, toch (politiek) gezag genieten, nu zij binnen het Comité in beginsel door alle lidstaten zijn aanvaard. Deze resoluties en aanbevelingen kunnen bestaande rechtsbeginselen versterken en de verdere rechtsontwikkeling daarvan bevorderen. Het EHRM kan hiermee rekening houden bij de uitleg van het verdrag.<sup>6</sup> In dit verband verdient voor het bestuursrecht nog vermelding dat de Raad van Europa ook een zogenoemde *Project Group on Administrative Law* kent die bestaat uit experts afkomstig uit de lidstaten die zich

3 Zie over (het ontstaan van) de Raad van Europa en het EVRM met nadere verwijzingen uitgebreider o.a. Y.S. Klerk, *Het ECRM-toezichtmechanisme, verleden, heden, toekomst* (diss. Maastricht), Nijmegen 1995, p. 9 e.v.; R.A. Lawson, 'Vijftig jaar EVRM in vogelvlucht', in: R.A. Lawson & E. Myjer (red.), *50 jaar EVRM*, Leiden 2000, p. 3-21.

4 Zie resp. beslissing CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (25 februari 2022), *Situation in Ukraine – Measures to be taken*; Resolutie CM/Res(2022)2 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (16 maart 2022), *On the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe*.

5 Actuele informatie is verkrijgbaar via de website [www.coe.int](http://www.coe.int).

6 Zie in deze zin E.A. Alkema, 'De betekenis van internationaal recht – in het bijzonder het EVRM – voor het Nederlands bestuursprocesrecht', in: D. Allewijn e.a. (red.), *Bestuursprocesrecht*, Deventer 1999, p. 35-55, op p. 50-51.

onder verantwoordelijkheid van het Comité van Ministers bezighouden met juridische samenwerking op dit rechtsgebied. Op basis van voorstudies van dit comité van experts zijn diverse voor de (gemeenschappelijke) ontwikkeling van het bestuursrecht in Europa interessante aanbevelingen en resoluties van het Comité van Ministers tot stand gekomen met betrekking tot uiteenlopende onderwerpen.<sup>7</sup>

Met het EVRM, dat op 4 november 1950 werd ondertekend, werd beoogd een deel van de rechten en vrijheden als opgenomen in de eerder op mondiaal niveau tot stand gekomen Universele Verklaring van de Rechten van de Mens een juridisch bindend karakter te geven. De onderhandelingen over het tot stand brengen van een bindend mondiaal verdrag (het latere Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten) waren toen nog in volle gang en zouden uiteindelijk pas in 1966 tot een goed einde worden gebracht. De lidstaten van de Raad van Europa wilden daarop niet wachten en brachten een eigen document tot stand waarin bovendien – en dat was een noviteit – een (toen nog facultatieve) mogelijkheid was opgenomen voor onderdanen van verdragsstaten om op internationaal niveau over het optreden van hun staat te klagen. Inmiddels zijn alle lidstaten van de Raad van Europa partij bij het EVRM. Het verdrag is in de loop van de tijd aangevuld met protocollen waarin enerzijds rechten en vrijheden zijn opgenomen (de Protocollen 1, 4, 6 en 7, 12 en 13) en waarin anderzijds tussentijdse procedurele aanvullingen en wijzigingen zijn voorzien. Op grond van het Elfde Protocol is de internationale toezichtprocedure met betrekking tot het EVRM per 1 november 1998 fundamenteel aangepast, in welk kader ook de eerdere procedurele aanvullende protocollen zijn vervallen. Een verdere fundamentele wijziging op dit punt volgde in 2010 met de inwerkingtreding van het Veertiende Protocol en daarna met het Vijftiende en Zestiende Protocol (waarover meer in de volgende paragraaf). De rechten en vrijheden als opgenomen in de materiële aanvullende protocollen hebben dezelfde status als de rechten en vrijheden opgenomen in de basistekst, althans voor staten die deze protocollen hebben geratificeerd. De betreffende bepalingen van de protocollen worden na ratificatie beschouwd als aanvullende artikelen van het verdrag waarop alle bepalingen van het verdrag van toepassing zijn. Het EVRM bestaat uit twee hoofdonderdelen: titel I met daarin de materiële rechten en titel II waarin procedurele zaken als het internationale toezicht zijn geregeld.<sup>8</sup>

---

7 Vgl. voor het materiële bestuursrecht: Resolution (77)31, On the protection of the individual in relation to acts of administrative authorities; Recommendation R (80)2, Concerning the exercise of discretionary power by administrative authorities; Recommendation R (84)15, On public liability; Recommendation R (91)1, On administrative sanctions; Recommendation R (93)7, On privatisation of public undertakings and activities; Recommendation Rec(2007)7, On good administration. Zie hierover de website van de Raad van Europa [www.coe.int](http://www.coe.int) waarvan ook de genoemde documenten kunnen worden gedownload. Zie ook de uitgave van de Raad van Europa, *The administration and you – A handbook*, Strasbourg 2018.

8 Vgl. Lawson 2000 en zijn verwijzingen.

**2.2.1.2** *Inhoud*

In het EVRM en de aanvullende protocollen is een groot aantal rechten en vrijheden opgenomen. De Eerste Titel van het EVRM bevat de volgende rechten en vrijheden:

- art. 2: recht op leven;
- art. 3: verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;
- art. 4: verbod van slavernij en dwangarbeid;
- art. 5: recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid;
- art. 6: recht op een eerlijk en openbaar proces;
- art. 7: legaliteitsvereiste bij het opleggen van straffen;
- art. 8: recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie;
- art. 9: vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst;
- art. 10: vrijheid van meningsuiting;
- art. 11: vrijheid van vereniging en vergadering;
- art. 12: recht om te huwen en een gezin te stichten;
- art. 13: recht op een effectief nationaal rechtsmiddel bij (vermeende) schending van de rechten uit het EVRM en de protocollen;
- art. 14: verbod van discriminatie bij de uitoefening van rechten uit het EVRM en de protocollen.

Het Eerste Protocol bevat de volgende rechten:

- art. 1: bescherming van eigendom;
- art. 2: recht op onderwijs en vrijheid van onderwijs;
- art. 3: recht op vrije en geheime verkiezingen.

Het Vierde Protocol bevat de volgende rechten:

- art. 1: verbod van vrijheidsbeneming wegens schulden;
- art. 2: bewegingsvrijheid;
- art. 3: verbod van uitzetting van onderdanen;
- art. 4: verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen.

Het Zesde Protocol verbiedt de veroordeling tot en de tenuitvoerlegging van de doodstraf. Het Zevende Protocol, waarin onder meer het recht op hoger beroep in strafzaken is vastgelegd, is door Nederland (nog) niet geratificeerd.<sup>9</sup> Het Twaalfde Protocol, dat het discriminatieverbod van art. 14 EVRM aanvult, waardoor dat verbod ook gaat gelden ten aanzien van andere in het nationale recht erkende rechten en niet alleen ten aanzien van EVRM-rechten, is op 4 november 2000 onder meer door Nederland ondertekend en inmiddels in werking getreden. Een verdere loot aan de stam is het Dertiende Protocol dat

<sup>9</sup> Nederland is wel gebonden aan art. 14 lid 5 IVBPR dat een recht op hoger beroep in strafzaken vastlegt, zij het dat het Koninkrijk daarbij een voorbehoud heeft gemaakt ter zake van bepaalde ambtsmisdrijven waarvoor de Hoge Raad in eerste en enige aanleg bevoegd is. Vgl. over de redenen van de terughoudendheid bij de ratificatie van het Zevende Protocol *Kamerstukken I 1999/2000*, 26 800-V, 141c. Zie ook het negatieve advies ter zake van de voormalige President van de Hoge Raad C.W. Dubbink aan de Nederlandse regering, gepubliceerd in *NJCM-Bulletin* 1995, p. 439-461.

de veroordeling tot en de tenuitvoerlegging van de doodstraf onder alle omstandigheden verbiedt (het Zesde Protocol sluit de doodstraf niet uit voor feiten begaan in tijden van oorlog of onmiddellijke oorlogsdreiging).

In dit verband dient ook nog afzonderlijk gewezen te worden op enkele EVRM-bepalingen die mede de werking van de verdragsrechten bepalen. Art. 13 EVRM versterkt de verdragsrechten in die zin dat, wanneer sprake is van een verdedigbare bewering dat deze rechten zijn geschonden, er een recht bestaat op een effectief nationaal rechtsmiddel. Op grond van art. 14 EVRM is het verdragsstaten verder verboden om te discrimineren bij het verzekeren van de verdragsrechten. Art. 15 EVRM biedt staten de mogelijkheid om af te wijken van bepaalde verdragsrechten wanneer een noodtoestand bestaat. Beperkingen op de politieke activiteiten van vreemdelingen zijn mogelijk op grond van art. 16 EVRM. Een verbod van misbruik van recht geldt op grond van art. 17 EVRM. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de zaak *Belkacem/België*, waarin een beroep werd gedaan op art. 10 EVRM. Uitlatingen die aanzetten tot het met geweld invoeren van de sharia zijn in strijd met de geest van het EVRM ('manifestement contraires à l'esprit de la Convention'), waardoor in dit geval sprake is van misbruik van recht.<sup>10</sup> Art. 18 EVRM bevat, ten slotte, een verbod van misbruik door staten van de mogelijkheden om verdragsrechten te beperken.<sup>11</sup> Een voorbeeld hiervan vormt de zaak *Merabishvili/Georgië*.<sup>12</sup> In deze zaak werd Merabishvili in voorarrest gehouden, wegens mogelijk door hem gepleegde strafbare feiten. Op een gegeven moment veranderde echter het doel om Merabishvili in voorarrest te houden. Het doel werd om bepaalde informatie te achterhalen. Er is sprake van een schending van art. 18 EVRM jo. art. 5 lid 1 EVRM, nu het illegitieme doel van informatie achterhalen op een gegeven moment de 'predominant purpose' (het leidende doel) werd van de detentie.

## 2.2.2 Het internationale toezicht op de naleving van het EVRM

### 2.2.2.1 Hoofdlijnen

Het internationale toezicht op de naleving van de uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen wordt uitgeoefend door het EHRM dat zijn zetel heeft in Straatsburg.<sup>13</sup> Het Hof kan op dit moment op vier manieren worden benaderd. In de eerste plaats via het individuele klachtrecht. Op grond van art. 34 EVRM kunnen (groepen) natuurlijke personen en private rechtspersonen na uitputting van alle beschikbare effectieve nationale rechtsmiddelen tegen een verdragsstaat een klacht indienen. In de tweede plaats hebben ook staten een klachtrecht ten aanzien van door andere verdragsstaten begane schendingen (art. 33 EVRM). Van dit recht is slechts weinig gebruikgemaakt. In de derde plaats is het Comité

10 EHRM 27 juni 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0627DEC003436714, *EHRC* 2017/169, m.nt. P.E. de Morree (*Belkacem/België*); P. de Morree, *Rights and Wrongs under the ECHR, The prohibition of abuse of rights in Article 17 of the European Convention on Human Rights* (diss. Utrecht), Antwerpen 2016.

11 Vgl. E.A. Alkema, *Schakelbepalingen, Enige beschouwingen over de samenhang en werking van de rechten van de mens* (oratie UvA), Deventer 1981.

12 EHRM 28 november 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:1128JUD007250813, *EHRC* 2018/41, m.nt. Tan en m.nt. Mačkić (*Merabishvili/Georgië*).

13 Zie over dat toezicht uitgebreid *Bringing a case to the European Court of Human Rights, A practical guide on admissibility criteria*, Council of Europe 2022, te vinden op [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (hierna: *Practical Guide*).

van Ministers bevoegd het Hof om advies te vragen (art. 47 EVRM), van welke bevoegdheid nog geen gebruik is gemaakt. In de vierde plaats hebben de hoogste nationale rechters de bevoegdheid aan het Hof advies te vragen.<sup>14</sup> Daarbij moet het dan gaan om belangrijke, principiële vragen over de interpretatie en toepassing van het EVRM.<sup>15</sup>

Tot 1 november 1998 (de inwerkingtreding van het al genoemde Elfde Protocol) werd dit toezicht uitgeoefend door de ECRM en het Hof gezamenlijk.<sup>16</sup> De Commissie fungeerde als een soort voorportaal van het Hof: zij sprak zich uit over de ontvankelijkheid van de klacht en gaf bij ontvankelijkverklaring een voorlopig oordeel over de vraag of zich al dan niet een schending van een recht had voorgedaan. Op grond van het Elfde Protocol is de ECRM opgeheven, in de hoop dat daarmee en met andere procedurele aanpassingen de steeds toenemende hoeveelheid zaken beter zou kunnen worden verwerkt. Het aantal jaarlijks nieuw geregistreerde klachten steeg enorm, waardoor lange wachttijden waren ontstaan voor klagers. Daarbij was het aantal Nederlandse klachten overigens bescheiden.<sup>17</sup>

Het (nieuwe) Hof vervult nu mede de taken van de oude Commissie. Het functioneert op permanente basis (art. 19 EVRM). De door het oude Hof uitgezette jurisprudentielijnen worden daarbij goeddeels gevolgd. De rechtsmacht van het Hof is door alle verdragsstaten *de jure* aanvaard en betreft op grond van art. 32 EVRM alle kwesties met betrekking tot de interpretatie en toepassing van het verdrag. Het Comité van Ministers houdt – net als vóór de inwerkingtreding van het Elfde Protocol – toezicht op de naleving van de *bindende* uitspraken van het Hof alsmede op de naleving van het EVRM in algemene zin (art. 46 EVRM).

Nadien is de procedure nogmaals aangepast in een poging het hoofd te bieden aan de almaar groeiende stapel klachten en de steeds langer wordende wachttijden. In 2010 is daartoe het Veertiende Protocol in werking getreden. Dat voorziet in een stroomlijning van de procedure door een alleenzittende rechter klachten niet ontvankelijk te laten verklaren en Comités van drie rechters ook – zij het unaniem – te laten vaststellen of het EVRM al dan niet is geschonden. Daarbij introduceert dit protocol een nieuw ontvankelijkheids criterium op basis waarvan – kort gezegd – zaken waarin klagers geen ‘significant disadvantage’ lijden, waarin de rechtsonwikkeling niet in het geding is en waarvan de zaak door de nationale rechter wel naar behoren is behandeld, klachten niet ontvankelijk kunnen worden verklaard, hoewel er wel sprake is van een schending van het EVRM.<sup>18</sup> Deze mogelijkheid onderstreept het belang van effectieve nationale rechtsbescherming

14 Het Zestiende Protocol is op 1 augustus 2018 in werking getreden. Nederland heeft het protocol begin 2019 goedgekeurd, zie Rijkswet van 5 december 2018, *Stb.* 2019, 8. Vanaf 1 juni 2019 hebben de hoogste Nederlandse rechters (HR, ABRvS, CBb, CRvB, Gem. Hof) de bevoegdheid gekregen om aan het Hof advies te vragen. Zie over de verhouding tussen HvJ EU en EHRM in dit verband T.A.J.A. Vandamme, ‘Het EU-Handvest van de grondrechten en het EVRM ná Protocol 16: conflict of co-existentie?’, *SEW* 2019/153, afl. 10, p. 445-452.

15 Zie bijv. EHRM 10 april 2019, Advies P16-2018-001, *EHRM* 2019/121, m.nt. Gerards & Mak; EHRM 29 mei 2020, Advies P16-2019-001, *EHRM Updates* 2020/160, m.nt. Cnossen & Gerards.

16 Zaken die na behandeling door de ECRM niet aan het Hof werden voorgelegd, deed het Comité van Ministers af met een bindende beslissing over de vraag of het EVRM al dan niet was geschonden. Deze taak verloor het Comité na inwerkingtreding van het Elfde Protocol.

17 Zie nader Lawson 2000, p. 11.

18 Zie voor een voorbeeld van een Nederlandse zaak die op die grond niet verder wordt behandeld EHRM 9 oktober 2012, *AB* 2013/36, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Zwinkels/Nederland*).

nog eens.<sup>19</sup> Het Vijftiende Protocol gaat nog een stap verder dan het Veertiende Protocol. Onder het Vijftiende Protocol kunnen dergelijke klachten ook niet ontvankelijk worden verklaard wanneer zij *niet* naar behoren door de nationale rechter zijn behandeld.

Het aantal rechters van het Hof is gelijk aan het aantal verdragspartijen (art. 20 EVRM). Rechters worden verkozen door de Parlementaire Vergadering uit een lijst van drie kandidaten, voorgedragen door de verdragsstaat in kwestie (art. 22 EVRM). Het Hof komt slechts zelden plenair bijeen. Het gaat dan om administratieve zaken, zoals het kiezen van de President, de voorzitters van de Kamers en de vaststelling van het Procesreglement (art. 25 EVRM). Voor behandeling van bij het Hof aanhangige zaken is het Hof verdeeld in alleenzittende rechters (*unus*), *Comités* van drie rechters, *Kamers* van zeven rechters en een *Grote Kamer* van zeventien rechters (art. 26 EVRM). Er bestaan vijf Kamers, die ieder verantwoordelijk zijn voor klachten uit een bepaalde groep verdragsstaten.

De *griffie* van het Hof vervult een belangrijke rol. De griffier assisteert het Hof bij de voorbereiding van ontvankelijkheidsbeslissingen en uitspraken, is verantwoordelijk voor de organisatie van de griffie, beheert de archieven en is het kanaal voor de communicatie tussen klagers en Hof (zie art. 24 EVRM).

#### 2.2.2.2 Procedure

De procedure voor de behandeling van klachten volgt uit het EVRM en het Procesreglement van het Hof.<sup>20</sup> Klager en verwerende staat beschikken in het kader van deze procedure over dezelfde processuele mogelijkheden. Een klacht wordt meestal eerst behandeld door een *unus* of een *Comité* die kunnen besluiten tot niet-ontvankelijkverklaring (in welk kader ook een materiële toets op kennelijke ongegrondheid plaatsvindt, een criterium op basis waarvan veel klachten – meestal ongemotiveerd – niet-ontvankelijk worden verklaard<sup>21</sup>), waarmee de procedure definitief tot een einde komt. Wordt een dergelijke beslissing niet genomen, dan buigt een *Comité* of *Kamer* – voor het Comité hoeft daarin niet de nationale rechter zitting te hebben – zich (verder) over de klacht. Als deze van mening is dat de klacht ontvankelijk is en er wordt geen minnelijke schikking bereikt tussen partijen, volgt een inhoudelijke uitspraak. Het Comité kan afstand doen van rechtsmacht ten gunste van een Kamer. De Kamer kan op haar beurt ook afstand doen van rechtsmacht ten gunste van de *Grote Kamer* wanneer sprake is van een ‘ernstige vraag’ over de uitleg van het verdrag of indien de Kamer reden ziet tot afwijking van vaste jurisprudentie. Derden (verdragsstaten en andere belanghebbenden die geen klager zijn) kunnen toestemming krijgen om als

19 Vgl. *Practical Guide* 2022. Zie over de toepassing van het Veertiende Protocol en het nieuwe ontvankelijkheids criterium o.m. EHRM 27 juni 2010, *EHRC* 2010/104, m.nt. Van der Velde (*Korolev (nr. 2)/Rusland*) en EHRM 19 oktober 2010, *NJB* 2011/8 (*Rinck/Frankrijk*).

20 Zie daarover met verdere verwijzingen o.a. de al aangehaalde *Practical Guide* waaraan het vervolg van deze subparagraaf mede is ontleend. Zie ook de website van het EHRM, waarop ook veel praktische informatie is te vinden voor (potentiële) klagers: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

21 Deze niet-ontvankelijkheidsbeslissingen bieden daarmee ook belangrijke informatie om de materiële reikwijdte van de verdragsbescherming te bepalen. Bij het beoordelen van de haalbaarheid van een eventuele klacht, is raadpleging daarvan dan ook aan te raden. De (niet-) ontvankelijkheidsbeslissingen en arresten van het Hof zijn te vinden via het Hudoc-zoekstelsel op de website van het EHRM, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Vgl. E. Myjer, ‘Let op ‘negatieve’ jurisprudentie’, in: T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.P. Loof (red.), *Geschakeld recht, Verdere studies over Europese grondrechten ter gelegenheid van de 70<sup>e</sup> verjaardag van prof. mr. E.A. Alkema*, Deventer 2009, p. 399-412.

derde-partij aan de procedure deel te nemen en in dat kader hun opvatting over de aan de orde zijnde kwestie aan het Hof bekend te maken (art. 36 EVRM). De Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa kan ook interveniëren. Eveneens is voorzien in een soort intern appel ten aanzien van uitspraken van de Kamers. Op verzoek van partijen kan de *Grote Kamer* namelijk een door een Kamer besliste zaak opnieuw behandelen, indien er naar het oordeel van een afvaardiging van vijf rechters van deze Grote Kamer sprake is van een belangrijke interpretatievraag of een serieuze kwestie van algemeen belang (een uitspraak van een Kamer wordt om die reden ook pas definitief na het verstrijken van de 'beroepstermijn' van drie maanden). Rechters kunnen aan een uitspraak eventueel 'dissenting opinions' of 'concurring opinions' toevoegen waarin zij respectievelijk aangeven dat en – meestal – waarom zij het niet eens zijn met de meerderheidsuitspraak, of met welke bijzondere eigen redenen zij met de meerderheid zijn meegegaan. De einduitspraak van het Hof (van een Comité, een Kamer of de Grote Kamer) is, als gezegd, bindend (art. 46 EVRM). Het Hof stelt echter alleen vast of sprake is van een schending van het EVRM: het heeft niet de bevoegdheid nationale overheidshandelingen (besluiten, wetgeving etc.) die deze schending veroorzaken te vernietigen of onverbindend te verklaren. De uitspraak van het Hof is declaratoir van aard en houdt voor staten de verplichting in om te zorgen voor *restitutio in integrum* (herstel in de oude toestand) en om toekomstige schendingen te voorkomen. Daarbij kan het gaan om maatregelen in het concrete geval maar ook om aanpassing van wetgeving of bestaande praktijken. Waar het Hof aanvankelijk zelfs geen aanbevelingen deed met betrekking tot de daarvoor noodzakelijke maatregelen, geeft het Hof tegenwoordig vaker directere vingerwijzingen aan de aansprakelijke verdragsstaat ten aanzien van de te nemen herstelmaatregelen. In het bijzonder gebeurt dit in geval van structurele problemen ten aanzien van de EVRM-conformiteit, zodat er nog vele identieke klachten op behandeling door het EHRM wachten, nog afgezien van de vele klachten die over dezelfde kwestie kunnen worden ingediend. In dergelijke gevallen maakt het Hof gebruik van zogenoemde 'pilot'-uitspraken.<sup>22</sup>

Op grond van art. 41 EVRM kan het Hof een billijke genoegdoening toekennen aan de benadeelde ten laste van de veroordeelde staat.<sup>23</sup> De rol van het Hof bij de beoordeling van dergelijke verzoeken om genoegdoening is uitdrukkelijk niet dezelfde als die van een nationale rechter die oordeelt over een onrechtmatige daad. Het leidende beginsel is billijkheid, waardoor de omgang met dergelijke verzoeken flexibeler is.<sup>24</sup> Het Comité van Ministers houdt toezicht op de tenuitvoerlegging van de uitspraken. Het Veertiende Protocol heeft deze toezichthoudende rol verder versterkt door het Comité van Ministers de bevoegdheid te geven een zogenoemde infractieprocedure bij de Grote Kamer van het Hof aanhangig te maken, indien een staat een uitspraak niet naleeft. Het Hof ziet op dat punt voor zichzelf (nog) geen rol weggelegd. Ter voorkoming van onherstelbare schade

22 Vgl. L.R. Glas, *The theory, potential and practice of procedural dialogue in the European Convention on Human Rights system* (diss. Nijmegen), Antwerpen 2015.

23 Vgl. A. Fenyves e.a. (eds.), *Tort law in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Berlin/Boston 2011.

24 EHRM 31 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0131JUD001325507, EHRC 2019/109, m.nt. J.M. Emaus (*Georgië t. Rusland (I)*).