

ANNOTATIE

Tamazount e.a. t. Frankrijk (EHRM, 17131/19) - Recht op een Remedie: het verschil tussen nationale en internationale vormen van herstel

B.A. Kuiper-Slendeboek

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 04-04-2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0404JUD001713119 (EHRC-2024-0106)

1. Bij de toepassing en effectiviteit van internationaal recht is een belangrijke rol weggelegd voor het nationale recht. Door de toepassing, interpretatie en handhaving in de nationale rechtsorde, door rechter of wetgever, wordt dit internationaal recht gelegitimeerd en verder ontwikkeld. Aan de andere kant bestaan er verschillen tussen internationaal en nationaal recht die aan juiste of succesvolle implementatie in de weg kunnen staan. Een belangrijk verschil komt aan de orde in *Tamazount e.a. t. Frankrijk*: het fundamenteel andere onderscheid tussen schending en herstel in nationaal en internationaal recht. In het nationale recht leidt een onrechtmatige daad die een ander kan worden toegerekend tot schadevergoeding voor zover dat in een causaal verband tot dader en handelen (of nalaten) kan worden gebracht. De relatie tussen schade en herstel die ten grondslag ligt aan de compensatie vanwege een internationale onrechtmatige daad is een andere en dient een ander doel. Dat onderscheid kan tot gevolg hebben dat de route die voor het nationale recht afdoende zou zijn, vanuit het internationale recht gezien geen toereikend herstel biedt. Deze zaak geeft aanleiding om in deze annotatie stil te staan bij 'herstel' na de vaststelling van internationale (staats)aansprakelijkheid voor een onrechtmatige daad: de schending van een fundamenteel mensenrecht.

2. Wat voor het internationale recht geldt, geldt ook voor de bescherming van mensenrechten

uit bijvoorbeeld het EVRM: de verantwoordelijkheid voor de waarborg en handhaving van deze rechten, ligt primair bij de Staat. Met name nationale rechters hebben een belangrijke rol als het gaat om de bescherming van fundamentele rechten door effectieve toepassing hiervan. Centraal in deze samenwerking staat de effectieve remedie uit art. 13 EVRM: 'Iedereen wiens rechten vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.'

De schending van een mensenrecht moet leiden tot een effectieve remedie voor de slachtoffers. Ook hierbij speelt het nationale recht een rol: de nationale rechter is vaak de eerste (en enige) instantie waartoe een slachtoffer zich wendt om aanspraak te maken op deze remedie.

3. Met art. 13 EVRM is de gedachte verwoordt dat een recht zonder een remedie krachteloos is. Hierin klinkt onder andere het belang door om, met het opnemen van mensenrechtenbescherming, ook een mechanisme te faciliteren om inbreuken te kunnen herstellen. Hierbij is het van belang te wijzen op het verschil tussen nationaal aansprakelijkheidsrecht en internationale aansprakelijkheid voor het herstel van schade na onrechtmatige daad. Voor de onrechtmatige daadsactie in nationaal aansprakelijkheidsrecht geldt dat er een causaal verband moet worden aangetoond tussen de inbreuk op het recht en het (nalaten te) handelen van de dader. Voor het eventuele recht op een schadevergoeding moet vervolgens het causaal verband worden vastgesteld tussen deze onrechtmatigheid en de schade, waarna de schade dient te worden hersteld.

4. Het internationale aansprakelijkheidsrecht is internationaal gewoonterecht, opgetekend in de *Articles for Internationally Wrongful Acts* (ARSIWA) en volgt een andere route: een internationaalrechtelijke onrechtmatig daad leidt tot aansprakelijkheid van de Staat, en aansprakelijkheid van de Staat leidt tot een herstelplicht van de schade die hiervan redelijkerwijs het gevolg is (art. 1 en art. 30 ARSIWA). De vorm en wijze van herstel hangt vervolgens af van de soort inbreuk, en de aard en ernst van het recht dat is geschonden, variërend van het aanbieden van excuses tot immateriële schadevergoeding. Hierbij is niet nodig dat het causale verband tussen de handeling en de schade wordt bewezen, maar kan worden volstaan met aantonen dat de schade redelijkerwijs is voortgevloeid uit de schending. Deze 'vereenvoudigde' bewijslast voor het slachtoffer en herstelplicht voor de dader is te verklaren door de adressant van deze aansprakelijkheid: de Staat. Internationaalrechtelijk gezien is de Staat een machtige actor, wiens handelen grote gevolgen kan hebben voor een ieder die aan hem ondergeschikt is. *Noblesse oblige*. Zowel het herstellen van schade als het bewijzen van een causaal verband tussen het onrechtmatig handelen van de Staat en de geleden schade, zou een te grote last op benadeelden leggen.

5. Dat betekent niet dat deze herstelplicht oneindig is. Naast enkele rechtvaardigingsgronden bestaat ook de grens van deze herstelplicht in het internationale recht. Deze geldt enkel voor een *internationally wrongful act* die kan worden toegerekend aan (actoren die optreden in naam van) de Staat (art. 3 ARSIWA). *Internationally wrongful acts* zijn bijvoorbeeld het schenden van internationaal dwingend recht (*ius cogens*) of van afspraken uit internationale verdragen waaraan de Staat zich (vrijwillig) heeft verbonden. Hieronder vallen ook de mensenrechten uit het EVRM.

6. De effectieve remedie van art. 13 EVRM kent verschillende internationaalrechtelijke waarborgen die uitgaan van zowel de aansprakelijkheid als de herstelplicht van de Staat. De openingszin geeft al aan dat het niet om een zelfstandig recht gaat, maar dat deze bij (vermeende) schending van de andere mensenrechten kan worden ingeroepen. Daarnaast heeft het EHRM meermaals overwogen dat het aan de Staat is om de rechten en vrijheden uit het EVRM te waarborgen: art. 13 EVRM is 'giving direct expression to the States' obligation to protect human rights first and foremost within their own legal system' en 'establishes an additional guarantee for an individual in order to ensure that he or she effectively enjoys those rights'.^[1] Om immers daadwerkelijk van een recht te kunnen genieten, moet een vermeende schending kunnen worden beoordeeld en dient het herstel *appropriate and sufficient*, passend en toereikend te zijn.

7. Er zijn verschillende stappen in de remedie die het nationale recht volgens artikel 13 EVRM moet bieden. De eerste is dat voor slachtoffers wiens fundamentele rechten (vermeend) zijn geschonden, een rechtsmiddel openstaat bij een bevoegde nationale instantie. Dit kan een rechtbank zijn of een ander erkend instituut dat genoegdoening kan verlenen. Of de klacht vervolgens gegrond verklaard wordt, hangt af van de (beoordeling van de) juridische feiten en omstandigheden door deze instantie. Het bieden van een effectieve remedie hangt dus niet af van de positieve uitkomst voor de klager, maar van het kunnen aanbrengen van de klacht bij een nationale instantie die de vermeende schending kan beoordelen.

8. Wordt de schending van een fundamenteel recht inderdaad vastgesteld, dan is de tweede stap het voorkomen of stoppen van deze schending en/of adequaat herstel bieden voor een schending die al heeft plaatsgevonden. Dit herstel is afhankelijk van de actor(en) en van het fundamentele recht waarop inbreuk is gemaakt. Wanneer een overheidspersoon of -instantie betrokken is bij de schending, dient er in elk geval een onderzoek te worden ingesteld naar de rol van de Staat, en moet(en) de verantwoordelijke(n) aansprakelijk kunnen worden gehouden. In *Tamazount e.a. t. Frankrijk* lijkt dit te zijn gebeurd via een wet die de betrokkenheid en aansprakelijkheid van Frankrijk erkent.

9. Daarnaast heeft het EHRM bepaald dat waar een inbreuk leidt tot 'significant pain and

suffering, it may award a sum in non-pecuniary damages’.[2] Waar het een schending van de meest fundamentele rechten betreft – het recht op leven (art. 2 EVRM) en het verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (art. 3 EVRM) – is een vergoeding van immateriële schade daarom in beginsel onderdeel van de effectieve remedie: ‘compensation for the non-pecuniary damage flowing from the breach should, in principle, be available as part of the range of remedies’.[3]

10. In *Tamazount e.a. t. Frankrijk* kwam art. 3 EVRM aan bod door de onmenselijke omstandigheden in het Bias-kamp waarin onder Frans gezag de (destijds minderjarige) klagers jarenlang hebben doorgebracht. Deze niet-naleving van art. 3 EVRM gaf aanleiding tot het sterke vermoeden dat morele schade is veroorzaakt aan de betrokkene(n) (par. 161). Het recht op herstel van deze immateriële schade vloeit voort uit de inbreuk; het dient als compensatie voor het schenden van een mensenrecht door de Franse Staat. De financiële compensatie is als herstel onderdeel van de effectieve remedie, en dient daarom ook passend en toereikend te zijn.

11. Deze compensatie is geboden aan de betrokkenen in *Tamazount e.a. t. Frankrijk*, door het toekennen van een bedrag van 15.000 euro per persoon. Het toegekende bedrag ging uit van 1.000 euro per jaar voor de 7 tot 14 jaar die verzoekers hebben doorgebracht in het Bias-kamp, hetgeen gelijk staat aan een vergoeding die onder het nationale recht wordt geboden indien de omstandigheden detentie onwaardig zouden zijn (par. 159). De Franse Staat betoogt daarom onder meer dat klagers geen ‘victims’ zijn onder art. 34 EVRM omdat zij in de nationale procedure en volgens de nationale standaardbedragen al een compensatie hebben ontvangen.

12. Het EHRM gaat hierin niet mee (par. 162 e.v.). Naast het niet-toekennen van een compensatie, kan een schending immers ook bestaan door het toekennen van een ‘te lage compensatie’.[4] De bedragen die het EHRM zelf toekent in vergelijkbare gevallen, zijn hoger. Daarnaast dekken zij niet de schade die verband houden met de andere schendingen. De status van ‘victim’ kan dus ook bestaan als het bedrag dat op nationaal niveau wordt toegekend, onvoldoende is. De door de Franse Staat geboden compensatie wordt door het EHRM niet passend en toereikend geacht voor herstel, en daarmee is de schending van art. 3 EVRM niet opgeheven.

13. Opvallend hierbij is dat het EHRM de compensatie expliciet beoordeelt. Het EHRM geeft eerst aan zich bewust te zijn van de moeilijkheid om schade vast te stellen, en aan het subsidiariteitsbeginsel dat ervan uitgaat dat nationale autoriteiten deze compensatie ter herstel van de morele schade door de schending het beste vast kunnen stellen (par. 160). Toch noemt het EHRM deze immateriële vergoeding ‘bescheiden’ en onvoldoende om alle geconstateerde schendingen te compenseren (par. 162). Hoewel een ontoereikende

(financiële) compensatie vaker (en met succes) aan het EHRM is voorgelegd, komt een dergelijk waardeoordeel weinig voor. In bijvoorbeeld een misbruikzaak in Ierland is door het EHRM wel gekeken naar de hoogte van andere (immateriële) schadevergoedingen om te zien welk deel van de vergoeding een remedie onder art. 13 EVRM vormde, maar werd dit door de Staat toegekende bedrag als zodanig niet gewaardeerd.[5]

14. Het EHRM kent een aanvullende vergoeding toe op basis van zijn zelfstandige bevoegdheid onder art. 41 EVRM om aan het slachtoffer een bedrag als *just satisfaction* toe te kennen. Voor materiële schade geldt het uitgangspunt dat er een causaal verband moet bestaan tussen de door verzoeker gestelde schade en de inbreuk op het fundamentele recht: 'As regards pecuniary loss, there must be a clear causal connection between the damage claimed and the violation of the Convention established. A precise calculation of the sums necessary to make complete reparation (*restitutio in integrum*) may be prevented by the inherently uncertain character of the damage flowing from the violation but an award can be made: the question is the level of just satisfaction, in respect of both past and future pecuniary losses, which it is necessary to award, the matter to be determined by the Court at its discretion, having regard to what is equitable.'[6]

Vanwege meerdere en bijzonder ernstige schendingen van het EVRM, overweegt het EHRM een 'billijke compensatie' te geven voor de materiële en morele schade die verzoekers hebben geleden. Het EHRM stelt deze rechtvaardige genoegdoening voor schending van art. 3 EVRM, art. 8 EVRM en art. 1 EP vast op een bedrag van 4.000 euro voor elk jaar dat slachtoffers hebben doorgebracht in het Bias-kamp (par. 177).

15. Het EVRM rekent voor de effectieve bescherming op de toepassing en handhaving daarvan in de nationale rechtsordes van de Verdragsstaten; bij (vermeende) mensenrechtelijke schendingen is de nationale rechter de eerste instantie waartoe een slachtoffer zich kan wenden voor een remedie. Het herstel van de schade die voortvloeit uit de onrechtmatige daad in het nationale recht is echter een ander soort vergoeding dan de internationaalrechtelijke compensatie wegens schending van een fundamenteel recht. De schadevergoeding voor onrechtmatig handelen in het nationale recht, is een ander systeem dan het internationaalrechtelijke herstel van een schending van mensenrechten door de Staat.[7] Er bestaan verschillen over de rol van het causaal verband, de vorm van compensatie en de reikwijdte van het herstel, dat zich uitstrekt tot zowel materiële als immateriële schade. Zo kan het toepassen van nationale regels in de weg staan aan een effectieve remedie voor het schenden van internationaal recht en specifiek het herstellen van fundamentele mensenrechtenschendingen.

B.A. Kuiper-Slendeboek, Universitair Docent, Utrecht Centre for Accountability and Liability

Law (Ucall), Universiteit Utrecht

[1] *Kudla t. Poland*, EHRM (GK) 26 oktober 2000, nr. 30210/96, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, par. 152.

[2] *O’Keeffe t. Ireland*, EHRM (GK) 28 januari 2014, nr. 35810/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0128JUD003581009, par. 200.

[3] *Paul and Audrey Edwards t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 14 maart 2002, nr. 46477/99, ECLI:CE:ECHR:2002:0314JUD004647799 par. 97.

[4] *Gäfgen t. Germany*, EHRM (GK) 1 juni 2010, nr. 22978/05, ECLI:CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, par. 115-120.

[5] *O’Keeffe t. Ireland*, EHRM (GK) 28 januari 2014, nr. 35810/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0128JUD003581009.

[6] *Tamazount*: par. 173, citaat uit EHRM, *O’Keeffe v Ireland*, Judgment, 28 januari 2014, 35810/09, par. 201.

[7] Dit wordt ook betoogd door J. Emaus, ‘Damages for Fundamental Rights Violations, Dutch Perspectives’, in: Bagińska (ed.), *Damages for Violations of Human Rights; A Comparative Study of Domestic Legal Systems*. 2016, Springer International Publishing Switzerland, p 241-258, p. 243.