

## AB 2013/29: Recht op eigendom. Vervroegd pensioenuitkering vanwege zorg voor ziek kind. Intrekking uitkering. Belang van het beginsel van good gove...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Europees Hof voor de Rechten van de Mens	<b>Datum:</b>	2 oktober 2012
<b>Magistraten:</b>	David Thór Björgvinsson, Lech Garlicki, Päivi Hirvelä, George Nicolaou, Ledi Bianku, Zdravka Kalaydjieva, Nebojša Vučinić	<b>Zaaknr:</b>	5744/05
<b>Conclusie:</b>	-	<b>LJN:</b>	BY1849
<b>Noot:</b>	T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik	<b>Documenten:</b>	Uitspraak, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 02-10-2012
<b>Roepnaam:</b>	Czaja vs. Polen		

**Wetgeving:** EVRM Eerste Protocol art. 1

### Essentie

Recht op eigendom. Vervroegd pensioenuitkering vanwege zorg voor ziek kind. Intrekking uitkering. Belang van het beginsel van good governance. Schending art. 1 EP EVRM.

### Samenvatting

Klager, Józef Czaja, was lange tijd in loondienst en betaalde sociale zekerheidspremies. In 2001, op zijn 45<sup>e</sup>, deed hij een aanvraag voor een vervroegd pensioenuitkering voor mensen met kinderen die gezien hun gezondheidstoestand constante zorg nodig hebben (een zogenaamd 'EWK'-pensioen). Zijn aanvraag bevatte onder meer een doktersrapport betreffende de gezondheidstoestand van zijn dochter waaruit bleek dat zij leed aan epilepsie en permanente zorg nodig had. Op 28 mei 2001 werd Czaja een 'EWK'-pensioen toegekend en uitbetaling daarvan ging van start in juli 2001, toen hij gestopt was met werken.

Op 16 juli 2002 werd de arts van de Poolse sociale zekerheidsinstantie gevraagd om informatie te verstrekken over de gezondheidstoestand van Czaja's dochter. De arts stelde vast dat zij nooit permanente zorg nodig had gehad. Op basis van deze informatie werd in september 2002 de uitkeringsprocedure heropenend en werd de positieve beschikking herroepen — klager werd uiteindelijk geen 'EWK'-pensioen toegekend. Betaling van de uitkering werd stopgezet op 1 oktober 2002. Klager ging hiertegen in beroep. Hij stelde dat zijn dochter wel degelijk constante zorg nodig had zoals eerder was bevestigd in het doktersrapport behorende bij de oorspronkelijke aanvraag. Bovendien stelde hij dat intrekking van het pensioen in strijd was met zijn verworven rechten.

Zijn beroep werd afgewezen omdat er geen noodzaak zou zijn voor permanente zorg en de intrekking terecht werd geacht. In hoger beroep werd de klacht van klager afgewezen en zijn cassatieberoep werd niet in behandeling genomen.

Op 24 januari 2005 diende klager een klacht in bij het EHRM. Hij klaagde onder art. 1 EP EVRM dat het ex officio heropenen van de procedure betreffende zijn recht op een 'EWK'-pensioen, wat resulteerde in het herroepen van de beslissing hem dit pensioen toe te kennen, in strijd was met het Verdrag. (Naast deze klacht zijn er nog ongeveer 130 vergelijkbare klachten aanhangig gemaakt bij het Hof.)

Voor de relevante principes in deze zaak verwijst het Hof naar de zaak *Moskal t. Polen* (EHRM 15 september 2009, appl. no. 10373/05), die min of meer dezelfde kwestie betrof. Het herhaalt dat een inmenging in het eigendomsrecht bij wet voorzien moet zijn en een legitiem doel moet dienen op een manier die proportioneel is in het licht van dat doel. Het intrekken van het recht van klager op een pensioenuitkering vormde een inmenging in zijn eigendom zoals beschermd door art. 1 EP EVRM. Deze inmenging was gebaseerd op een wettelijke bepaling en diende volgens het Hof een legitiem doel.

In de onderhavige zaak was een eigendomsrecht tot stand gekomen op het moment van het besluit om klager een 'EWK'-pensioen toe te kennen op basis van zijn dossier. Deze positieve beschikking had duidelijke gevolgen gehad voor klager en zijn familie. Het Hof benadrukt dat het relatief lang had geduurd voordat de autoriteiten klagers' dossier (opnieuw) bekeken. De positieve uitkeringsbeschikking was al zestien maanden van kracht toen de autoriteiten hun fout op het spoor kwamen. Zodra deze fout was ontdekt, werd onverwijld overgegaan tot stopzetting van de uitkering. Hoewel klager de mogelijkheid had om in beroep te gaan tegen deze beslissing duurde het 21 maanden voordat er een uiteindelijke beslissing was en ondertussen had klager geen (vervangende) uitkering ontvangen.

Bij de beoordeling van de vraag of deze gang van zaken in overeenstemming is met het Verdrag hecht het Hof bijzondere waarde aan het beginsel van 'good governance'. Dit houdt in dat wanneer fundamentele rechten, inclusief eigendomsrechten, aan de orde zijn, de autoriteiten vlot, op een geëigende en bovenal consistente manier moeten handelen. Zij moeten voldoende zorgvuldig handelen, zeker wanneer het gaat om zaken die zeer belangrijk zijn voor individuen, zoals uitkeringen en vergelijkbare rechten. In het onderhavige geval stelt het Hof dat de autoriteiten niet met de vereiste spoed en niet op een gepaste en consistente manier hadden gehandeld. Het feit dat klager niet was verzocht de uitbetaalde pensioengelden terug te betalen deed niet af aan de ernstige gevolgen van de intrekking, nu klager na toekenning van het pensioen zijn baan had opgezegd. Zonder dat er in een bepaalde overgangperiode was voorzien, kwam klager zonder pensioen te zitten, hetgeen juist zijn belangrijkste bron van inkomen was. Het Hof overweegt dat het niet doorslaggevend is voor deze zaak dat de vrouw van klager een boerderij had en over een inkomen beschikte, aangezien het hier gaat om de vraag of de intrekking een excessieve last vormde voor klager als individu ongeacht eventuele financiële steun van derden. Hoewel de autoriteiten hadden verwezen naar verschillende alternatieve uitkeringen was onduidelijk voor welke van deze uitkeringen klager eventueel in aanmerking kwam. Onder verwijzing naar de zaak *Moskal t. Polen* komt het Hof tot de conclusie dat er in de onderhavige zaak geen sprake was van proportionele inmenging in het eigendomsrecht van klager. Het Hof acht het niet nodig de klachten onder art. 6 en art. 8 EVRM te behandelen en concludeert dat de klacht onder art. 14 EVRM in samenhang met art. 1 EP EVRM kennelijk ongegrond is.

## Partij(en)

Czaja  
tegen  
Polen

## Uitspraak

### The Law

#### I. Alleged violation of Article 1 of protocol no. 1 to the Convention

36. The applicant complained that divesting him, in the circumstances of the case, of his acquired right to an early-retirement pension amounted to an unjustified deprivation of property. The complaint falls to be examined under Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention, which reads as follows: "Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of her possessions. No one shall be deprived of her possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

#### A. Admissibility

##### 1. The Government's preliminary objections

###### (a) Abuse of the right of an individual application

###### (i) The parties' submissions

37. The Government submitted that the present application constituted an abuse of the right of individual application under Article 35 § 3 of the Convention in that the applicant had misrepresented to the Court his social security status and the financial situation of his family.
38. In particular, the Government argued that the applicant misled the Court in representing himself as a person who had been deprived of a pension, unemployment allowance and health insurance thus free medical care for him and his sick child. In reality, the applicant had been covered by health insurance throughout the proceedings concerning the revocation of the pension. In addition, his daughter was covered by social insurance for farmers. Furthermore, the applicant failed to disclose a source of income, namely his wife's agricultural pension and income obtained from the farm.
39. The applicant contested the Government's submissions and argued that his application had been truthful and sincere.

###### (ii) The Court's assessment

40. The Court considers that, except in extraordinary cases, an application may only be rejected as abusive if it was knowingly based on untrue facts (see the *Akdivar and Others v. Turkey* judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, p. 1206, §§ 53–54; *I.S. v. Bulgaria* (dec.), no. 32438/96, 6 April 2000; *Varbanov v. Bulgaria*, no. 31365/96, § 36, ECHR 2000-X or *Rehak v. the Czech Republic*, (dec.), no 67208/01, 18 May 2004).
41. The Court notes that in the present case the gist of the Government's arguments does not actually concern 'untrue facts' allegedly adduced by the applicant before the Court. Rather, their objection is based on their own perception of the applicant's assessment of his overall financial situation after the revocation of the pension. It has not been disputed that the applicant quit his job when he was officially judged eligible to obtain an EWK pension and only resumed full-time employment after his pension had been withdrawn.
42. The Government's preliminary objection should therefore be dismissed.

###### (b) Non-exhaustion of domestic remedies

###### (i) The parties' submissions

43. The Government argued that the applicant had not exhausted the domestic remedies available to him, as required by Article 35 § 1 of the Convention.
44. They submitted that the applicant should have made an application to the Constitutional Court challenging the compatibility of the relevant social security provisions with the Constitution. They relied on a judgment delivered by the Constitutional Court on 4 January 2000 (see paragraphs 32 and 33 above).
45. In their further submissions, the Government referred to the Constitutional Court's judgment of 28 February 2012 (see paragraphs 34 and 35). They maintained that even though the decisions issued in the EWK cases had been based on section 114 (1) of the 1998 law and not on section 114 (1)(a), the applicant should nevertheless have availed himself of the possibility of lodging a constitutional complaint.
46. The applicant did not comment on this objection.

(ii) **The Court's assessment**

47. The Court reiterates that it has already held that in Poland a constitutional complaint was an effective remedy for the purposes of Article 35 § 1 of the Convention only in situations where the alleged violation of the Convention resulted from the direct application of a legal provision considered by the complainant to be unconstitutional (see, among other authorities, *Szott-Medyńska v. Poland* (dec.), no. 47414/99, 9 October 2003).
48. Furthermore, Article 35 of the Convention, which sets out the rule on exhaustion of domestic remedies, provides for a distribution of the burden of proof. It is incumbent on the Government claiming non-exhaustion to satisfy the Court that the remedy was an effective one available not only in theory but also in practice at the relevant time, that is to say that it was accessible, was capable of providing redress in respect of the applicant's complaints, and offered reasonable prospects of success (see *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 76, ECHR 1999-V, and *Mifsud v. France* (dec.), no. 57220/00, § 15, ECHR 2002-VIII).
49. In so far as the Government referred to the Constitutional Court's judgment of 4 January 2000, the Court observes that the Government failed to indicate which provision of the 1998 Law should have been challenged by the applicant before the Constitutional Court. They have merely stated that the applicant could have contested 'the relevant social security provisions' without specifying any constitutional provision that could have been relied on in the applicant's situation. Furthermore, they have not adduced any relevant case-law of the Constitutional Court which would have demonstrated that such complaint, in the circumstances of the applicant's case, offered any prospects of success.
50. As regards the second limb of the Government's objection, the Court observes that, as the Government have acknowledged, section 114(1)(a) of the 1998 Law was not applicable in the present case. The SSB's decision to reopen the proceedings concerning the relevant benefit was based on section 114(1) (see paragraphs 28 and 45). While it is true that the Ombudsman's application was successful (see paragraph 35 above), this does not of itself indicate that a hypothetical complaint lodged by the applicant would have had a similar effect. Moreover, it should be noted that the Ombudsman's challenge was examined nearly ten years after the events complained of in the present case. In reality, the Government's objection is based on a theoretical and retrospective, and therefore highly speculative, comparison between the applicant's situation at the material time and recent developments in the Constitutional Court's case-law.
51. In consequence, the Court considers that in the present case a constitutional complaint cannot be considered with a sufficient degree of certainty to have been a remedy offering reasonable prospects of success. For these reasons, the Government's plea of inadmissibility on the ground of non-exhaustion of domestic remedies must be dismissed.

(c) **Six months**(i) **The parties' submissions**

52. The Government submitted that should the Court consider that the cassation appeal had not been an effective remedy in the instant case, the calculation of the time-limit should start from the date on which the judgment of the Court of Appeal had been given. If that decision had been given more than six months before the date of introduction of the application to the Court, the application should be considered as having been lodged out of time and rejected in accordance with Article 35 § 1 and 4 of the Convention.
53. The applicant contested the argument and claimed that he had complied with the six-month requirement.

(ii) **The Court's assessment**

54. The Court reiterates that the object of the six-month time-limit under Article 35 § 1 is to promote legal certainty, by ensuring that cases raising issues under the Convention are dealt with in a reasonable time and that past decisions are not continually open to challenge. It marks out the temporal limits of supervision carried out by the organs of the Convention and signals to both individuals and State authorities the period beyond which such supervision is no longer possible (see, amongst other authorities, *Varnava and Others v. Turkey* [GC], nos. 16064/90; 16065/90; 16066/90; 16068/90; 16069/90; 16070/90; 16071/90; 16072/90 and 16073/90, §§ 156 et seq., ECHR 2009-...; and *Walker v. the United Kingdom* (dec.), no. 34979/97, ECHR 2000-I). The final decision for this purpose is the decision taken in the process of exhaustion of effective domestic remedies which exist in respect of the applicant's complaints (see *Kozak v. Poland*, no. 13102/02, § 64, 2 March 2010, with further references).
55. The Court further notes that there were essentially two types of decisions terminating the proceedings in the EWK cases. First, in all cases where the applicants lodged cassation appeals in accordance with the procedural requirements the Supreme Court either examined them on the merits as in *Moskal* (cited above, § 24) or, as in the instant case, decided not to entertain them. Second, in cases where the applicants desisted from lodging cassation appeals the final decisions were those given by the courts of appeal.
56. The cassation appeal was thus a remedy that had been used by the applicant in the lead *Moskal* case as well as by ninety-six other applicants whose cases are pending before the Court regarding the same subject-matter. Although the effectiveness of this remedy has been contested by certain applicants, the Court nevertheless considers that the applicant in the instant case should not be penalised for having tried to file a cassation appeal with the Supreme Court in order to avoid any risk of having his case rejected by the Court for non-exhaustion of domestic remedies.
57. Accordingly the final decision in the case was given by the Supreme Court on 9 July 2004 and served on the applicant on 26 July 2004 whereas the applicant lodged his application with the Court on 24 January 2005.
58. That being so, the Court concludes that the applicant complied with the six-month term laid down in Article 35 § 1 and that the Government's objection should be dismissed.

## 2. Conclusion on admissibility

59. The Court notes that this part of the application is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 (a) of the Convention. It also notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

## B. Merits

### 1. The parties' submissions

#### (a) The applicant

60. The applicant submitted that divesting him, in the circumstances of the case, of his acquired right to an early-retirement pension had amounted to an unjustified deprivation of property.

61. In the applicant's view, there was no reasonable relationship of proportionality between the interference and the interests pursued. He had quit his employment in order to take care of his sick child. The special measures taken by the Government in the Podkarpacki region had no relevance for his professional situation, in view of his age and education. For these reasons it had been impossible for him to find a job after the revocation of the EWK pension.

62. The applicant also claimed that he had borne an excessive burden in that the decision of 18 September 2002 had deprived him of his main source of income with immediate effect.

#### (b) The Government

63. The Government claimed that the interference with the applicant's property rights had been lawful and justified. In particular, divesting the applicant of his right to the early-retirement pension had been provided for by law and was in the public interest. There was also a reasonable relationship of proportionality between the interference and the interests pursued. In the Polish social security system only retirement pensions granted under the general scheme, were, in principle, permanent and irrevocable. All other benefits based on conditions subject to change were subject to verification and possible revocation.

64. They further noted that even though the decision to revoke the EWK pension had a retroactive effect, the applicant had not been required to reimburse the sum of PLN 13,331.

### 2. The Court's assessment

#### (a) General principles

65. The relevant general principles are set out in the *Moskal* judgment, cited above, paragraphs 49-52. The Court would nevertheless reiterate that any interference by a public authority with the peaceful enjoyment of possessions should be lawful and pursue a legitimate aim by means reasonably proportionate to the aim sought to be realised (see *Moskal*, cited above, §§ 49 and 50).

#### (b) Application of the above principles to the present case

##### (i) Whether there has been an interference with the applicant's possessions

66. The parties agreed that the decisions of the Rzeszów Social Security Board of 18 September 2002, subsequently validated by two court instances (the regional court and the court of appeal), which deprived the applicant of the right to receive the EWK pension, amounted to an interference with his possessions within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention. The Court sees no reason to hold otherwise.

##### (ii) Lawfulness of the interference and legitimate aim

67. As in the *Moskal* case the Court considers that this interference was provided for by law and pursued a legitimate aim, as required by Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention (see *Moskal*, cited above §§ 56, 57 and 61-63 and also *Iwaszkiewicz v. Poland*, no. 30614/06, §§ 47, 48, 26 July 2011).

##### (iii) Proportionality

68. In the instant case, a property right was generated by the favourable evaluation of the applicant's dossier attached to the application for a pension, which was lodged in good faith, and by the Social Security Board's recognition of the right (see paragraphs 8 and 9 above). Before being invalidated the decision of 2001 had undoubtedly produced effects for the applicant and his family.

69. It must be stressed that the delay with which the authorities reviewed the applicant's dossier was relatively long. The decision was left in force for sixteen months before the authorities became aware of their error. On the other hand, as soon as the error was discovered the decision to discontinue the payment of the benefit was issued relatively quickly and with immediate effect (see paragraph 12 above). Even though the applicant had an opportunity to challenge the Social Security Board's decision of 2002 in judicial review proceedings, his right to the pension was determined by the courts more than twenty one months later and during that time he was not in receipt of any welfare benefit (see paragraphs 17 and 19 above).

70. In examining the conformity of these events with the Convention, the Court reiterates the particular importance of the principle of good governance. It requires that where an issue pertaining to the general interest is at stake, especially when it affects fundamental human rights, including property rights, the public authorities must act promptly and in an appropriate and above all consistent manner (see *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 120, ECHR 2000-I; *Öneriyildiz v. Turkey* [GC], no. 48939/99, § 128, ECHR 2004-XII; *Megadat.com S.r.l. v. Moldova*, no. 21151/04, § 72, 8 April 2008; and *Rysovskyy v. Ukraine*, no. 29979/04, § 71, 20 October 2011). It is desirable that public authorities act with the utmost care, in particular when dealing with matters of vital importance to individuals, such as welfare benefits and other such rights. In the present case, the Court considers that having discovered their mistake, the authorities failed in their duty to act speedily and in an appropriate and consistent manner (see *Moskal*, cited above, § 72).

71. In the Court's opinion, the fact that the State did not ask the applicant to return the pension which had been unduly

paid (see paragraph 63 above) did not mitigate sufficiently the consequences for the applicant flowing from the interference in his case. The Court notes in this connection that the applicant, after his right to the EWK pension had been confirmed by the authorities, decided to resign from his employment.

72. It should be further observed that as a result of the impugned measure, the applicant was faced, without any transitional period enabling him to adjust to the new situation, with the total loss of his early-retirement pension, which constituted his main source of income. Moreover, the Court is aware of the potential risk that, in view of his age and the economic reality in the country, particularly in the undeveloped Podkarpacki region, the applicant might have considerable difficulty in securing new employment. Indeed, the applicant has not yet been able to find a full-time job.
73. The Government submitted that the applicant's wife owned a farm which had been a source of income for him. However, the Court considers that this fact is not decisive for the matter at hand, namely whether the revocation of the EWK pension placed an excessive burden on the applicant as an individual in his own right irrespective of third party financial support.
74. In so far as the Government listed various benefits available in Poland, the Court considers that they have failed to specify which of those benefits, if any, were available in the applicant's situation.
75. In view of the above considerations, the Court does not see any reason to depart from its ruling in the leading case concerning EWK pensions, *Moskal v. Poland*, and finds that in the instant case a fair balance has not been struck between the demands of the general interest of the public and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights and that the burden placed on the applicant was excessive.
76. It follows that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention.

## II. Alleged violations of Articles 6 § 1 and 8 of the Convention

77. The applicant also complained about the *ex officio* reopening of the social security proceedings, which had resulted in the quashing of the final decision granting him a right to a pension, was in breach of Article 6 § 1 of the Convention.
78. He also complained under Article 8 of the Convention of an interference with his right to respect for his private and family life that by divesting him of the EWK pension the authorities had deprived him of his sole source of income and financial resources indispensable for his livelihood.
79. The Court notes that these complaints are linked to the one examined above and must therefore likewise be declared admissible.
80. Having regard to the reasons which led the Court to find a violation of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention, the Court finds that the applicant's complaints under Articles 6 and 8 of the Convention do not require a separate examination (see *Moskal*, cited above, § 83).

## III. Alleged violation of Article 14 of the Convention in conjunction with Article 1 of protocol no. 1

81. Lastly, the applicant complained under Article 14 of the Convention, in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1, of discrimination based on his place of residence.
82. However, in the light of all the material in its possession, and in so far as the matters complained of are within its competence, the Court finds that they do not disclose any appearance of a violation of the rights and freedoms set out in the Convention or its Protocols (see *Moskal*, cited above, § 100).
83. It follows that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 (a) and 4 of the Convention.

## IV. Application of Article 41 of the Convention

84. Article 41 of the Convention provides:

'If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.'

### A. Damage

85. The applicant claimed pecuniary damage comprising:
  - (1) the restitution of the EWK pension in the amount of approximately PLN 1,045 per month and
  - (2) the equivalent of the EWK pension, which had not been paid to him in the period from October 2002 until the present day, with statutory interest (approximately € 48,641 (EUR)).
 The applicant also claimed PLN 20,000 or € 5,000 in respect of non-pecuniary damage.
86. The Government contested the applicant's claims.
87. The Court finds that the applicant was deprived of his income in connection with the violation found and must take into account the fact that he undoubtedly suffered some pecuniary and non-pecuniary damage (see *Moskal*, cited above, § 105 with a further reference). Making an assessment on an equitable basis, as required by Article 41 of the Convention, the Court awards the applicant € 12,000 to cover all heads of damage.

### B. Costs and expenses

88. The applicant also claimed PLN 10,000 or € 2,500 for the costs and expenses incurred in relation to the present application in the domestic proceedings and the proceedings before the Court. He did not submit any invoices to justify his claim.
89. The Government contested the applicant's claim.
90. According to the Court's case-law, an applicant is entitled to the reimbursement of costs and expenses only in so far as it has been shown that these have been actually and necessarily incurred and are reasonable as to quantum. In the present case, regard being had to the above criteria and the fact that the applicant failed to provide the Court with the necessary documents, the Court rejects the claim for costs and expenses under all heads.

### C. Default interest

91. The Court considers it appropriate that the default interest rate should be based on the marginal lending rate of the European

Central Bank, to which should be added three percentage points.

#### For these reasons, the Court

1. Declares unanimously the complaints under Articles 6 and 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention admissible and the remainder of the application inadmissible;
2. Holds by five votes to two that there has been a violation of Article 1 of Protocol No.1 to the Convention;
3. Holds unanimously that there is no need to examine separately the complaints under Articles 6 and 8 of the Convention;
4. Holds by five votes to two
  - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, in respect of pecuniary and non-pecuniary damage, € 12,000 (twelve thousand euros), to be converted into the currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement, plus any tax that may be chargeable to the applicant;
  - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
5. Dismisses unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

#### Noot

Auteur: T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

1. De hier opgenomen zaak is een van de vele tegen Polen inzake een systeem van vervroegd pensioen in verband met de verzorging van minderjarige zieke kinderen. In een zogenaamde 'pilot'-uitspraak heeft het Hof reeds uitgesproken dat het beleid van de Poolse overheid om veel van deze uitkeringen in te trekken in strijd komt met het eigendomsrecht van art. 1 EP EVRM (zie EHRM 15 september 2009, *Moskal t. Polen*, EHRC 2009/120, m.nt. Pennings). In onze annotatie zullen wij niet ingaan op de sociale zekerheidsdetails, maar op de lessen voor het algemene bestuursrecht die vooral betrekking hebben op de bescherming via het EVRM van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder rechtszekerheid en vertrouwen.
2. Eerst iets over de feiten. De heer Czaja heeft op 17 april 2001 een verzoek ingediend bij de sociale dienst onder overlegging van een medische verklaring om hem een vervroegd pensioen toe te kennen in verband met de verzorging van zijn zieke minderjarige dochter. De sociale dienst kent hem op 18 mei 2001 deze uitkering toe met terugwerkende kracht tot 1 april 2001. Een en ander voor onbepaalde tijd. Daarna is de betaling even onderbroken, aangezien de heer Czaja nog aan het werk was waarmee hij niet aan de wettelijke voorwaarden voor de uitkering voldeed. Na opzegging van zijn baan op 30 juni 2001, werd de betaling op 1 juli 2001 hervat. Op 16 juli 2002, dus ruim een jaar later, vroeg de sociale dienst alsnog om een (nader) oordeel van een arts, die begin september constateerde dat de dochter geen extra zorg nodig had. Vervolgens heropende de sociale dienst de procedure en op 18 september 2002 nam zij het besluit om de betaling aan de klager per 1 oktober 2002 stop te zetten. In casu betreft het dus een uitkeringsgerechtigde die te goeder trouw is en een uitkering voor onbepaalde tijd ontvangt en een bestuursorgaan dat op basis van een nieuw medisch rapport de uitkering voor de toekomst stopzet.
3. In het kader van de toetsing of de hiermee gemaakte inbreuk op het eigendomsrecht van art. 1 EP EVRM gerechtvaardigd is, hecht het Hof bij de vraag of deze inbreuk proportioneel is grote waarde aan het tijdsverloop tussen de start van de uitkering en de uiteindelijke stopzetting daarvan, namelijk zestien maanden. In dit verband benadrukt het Hof in het bijzonder het belang van het beginsel van *good governance*. Het is wenselijk dat de autoriteiten met de grootst mogelijke zorgvuldigheid handelen, in het bijzonder wanneer zij zaken van levensbelang voor individuen behandelen, zoals sociale zekerheidsrechten. In casu hebben de autoriteiten nagelaten om snel, adequaat en consistent te handelen op het moment dat ze hun fout ontdekten, aldus het Hof.
4. Interessant is dat het Hof uitdrukkelijk het recht op goed bestuur ('good governance') als mede op grond van het EVRM te respecteren norm zo uitdrukkelijk noemt. In art. 41 EU-grondrechtenhandvest heeft het beginsel van goed bestuur ('good governance' of 'good administration') al eerder grondrechtelijke bescherming gevonden. Daarbij is overigens nog wel de vraag of art. 41 alleen geldt voor EU-instellingen en niet voor lidstaten, voorzover zij EU-recht implementeren (HvJ EU 21 december 2011, *Cicala*, AB 2012/254, m.nt. Widdershoven). Ook op het terrein van de Raad van Europa zijn al langer projecten gaande het recht op behoorlijk bestuur nader te concretiseren en vast te leggen (zie o.m. Recommendation van het Comité van Ministers Rec(2007)7, On good administration, na voorbereiding door de *Project Group on Administrative Law*; zie nader G.H. Addink, *Bestuursrechtelijke aspecten van goed bestuur* (oratie Utrecht), 2009). Wellicht dat de opname van het recht op behoorlijk bestuur in het EU Grondrechtenhandvest het EHRM verleid heeft dit zo expliciet te noemen. Daarbij moet overigens worden aangetekend dat in eerdere uitspraken — waaronder de al genoemde *Moskal*-zaak — al meer en minder duidelijke sporen daarvan waren te vinden.
5. Voor Nederland is deze uitspraak verder interessant voor de vraag wanneer en onder welke voorwaarden een bestuursorgaan na de ontdekking van een fout door het bestuursorgaan (in casu het afgaan op een onjuiste medische beoordeling) een begunstigende beschikking alsnog kan intrekken. In de Poolse zaak hecht het Hof groot belang aan het feit dat de klager inmiddels zijn baan had opgezegd (en inmiddels geen nieuwe baan had kunnen vinden in een agrarisch gebied waar de werkgelegenheid ver te zoeken is), ervan uit mocht gaan dat de uitkering werd voortgezet en het bestuursorgaan pas na zestien maanden terugkwam op zijn toekenningsbesluit. Het gaat dus niet om een geval waarin een uitkeringsgerechtigde de overheid heeft gefleest.
6. In Nederland beschermt vooral het zogenaamde materiële rechtzekerheidsbeginsel aanspraken die te goeder trouw zijn opgebouwd, maar niet in absolute zin. Hierbij kan onderscheiden worden tussen intrekkingen die terugwerken naar het verleden (terugnemen of herroepen) en die slechts voor de toekomst werken (opzeggen). Daarnaast kan worden gedifferentieerd tussen intrekkingen vanwege onjuiste gegevens of inzichten danwel vanwege gewijzigde beleidsinzichten. Burgers kunnen worden beschermd tegen terugvordering door (buiten)wettelijke verjarings- en vervaltermijnen in het financiële bestuursrecht alsmede door het vertrouwensbeginsel. Zie in dit verband uitgebreid Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer 2010, p. 440-441. Bij intrekking van onjuiste besluiten kan het tijdsverloop een belangrijke rol spelen: hoe langer betrokkene erop heeft mogen vertrouwen, hoe meer het voor de hand ligt dit vertrouwen te honoreren en dat in het kader van een belangenafweging van intrekking of wijziging moet worden afgezien dan wel compensatie moet worden geboden (zie W. den Ouden, De intrekking van begunstigende beschikkingen door bestuursorganen, in: *Bestuursrecht harmoniseren, 15 jaar Awb*,

Den Haag 2010, p. 702 e.v.).

7. Deze uitspraak onderstreept nog eens dat ook bij de intrekking van duurbeschikkingen een wettelijke basis aanwezig moet zijn (in de Straatsburgse zin van voorzienbaarheid) en een belangenafweging in het concrete geval moet worden gemaakt. Voor het Hof lijkt in casu van groot belang dat de klager, die te goeder trouw was, gedisponeerd heeft door de opzegging van zijn vaste baan (dat was immers ook een eis voor de toekenning). In de uitspraak hecht het Hof verder grote waarde aan het lange tijdsverloop tussen de toekenning en de intrekking, maar het is de vraag of het oordeel van het Hof anders was uitgevallen als de intrekking al binnen een maand had plaatsgevonden. Ook dan zou hij namelijk achterblijven met zeer onevenredige gevolgen door het verlies van zijn baan. Toch wekt het Hof met zijn motivering de suggestie dat het tijdsverloop zwaarwegend was.
8. Ondanks de bijzonderheid van deze zaak, kan deze wel worden gezien als een nadere grondrechtelijke ondersteuning voor een beroep op de rechtszekerheid en/of het vertrouwensbeginsel bij de intrekking van begunstigende duurbeschikkingen. Zie eerder in deze zin ook de zaak *Lelas t. Kroatië* (EHRM 20 mei 2010, *Lelas t. Kroatië*, AB 2010/305, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik) waarin het Hof uitmaakte dat een toezegging door een overheidsorgaan zelfs moet worden nagekomen wanneer de wet en praktijk volstrekt onduidelijk zijn over de bevoegdheidsvraag. In casu was de betrokkene uitgegaan van de juistheid van een toezegging door zijn leidinggevende (vgl. ook EHRM 18 mei 2010, *Plalam t. Italië*, AB 2010/189, m.nt. Barkhuysen & Den Ouden waaruit volgt dat verleende subsidies worden beschermd door het eigendomsrecht van art. 1 EP EVRM).
9. Ten slotte is deze zaak ook interessant in het licht van de strenge door het EU-recht ingegeven Afdelingsjurisprudentie terzake van het niet aannemen van ruimte voor toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel in zaken waarin het (andere) Europese recht verplicht tot terugvordering van een subsidie (vgl. ABRvS 24 december 2008, AB 2009/96, m.nt. Den Ouden, JB 2009/53, m.nt. Bok). Volgens de Afdeling zou het EU-recht daarvoor geen ruimte laten. De hier opgenomen EHRM-uitspraak laat zien dat het eigendomsrecht van art. 1 EP EVRM in ieder geval een belangenafweging vereist, waarbij tijdsverloop een belangrijke rol speelt. Nu deze eis zijn grondslag mede vindt in het eigendomsrecht en de beginselen van goed bestuur die ook in het EU-Grondrechtenhandvest zijn neergelegd, kan de vraag worden gesteld of de zeer geringe of misschien zelfs wel afwezige bescherming van het vertrouwen nog wel door de beugel kan. Er kan in ieder geval een (extra) argument tegen de strenge lijn van de Afdeling en de daaraan ten grondslag liggende benadering van het HvJ EU (HvJ EG 13 maart 2008, AB 2008/207, m.nt. Den Ouden) naar voren worden gebracht.
10. Deze uitspraak is ook gepubliceerd in *EHRC 2012/227*, m.nt. Leijten.