



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Recht op overheidsinformatie. Verzoek om statistische gegevens betreffende vervolging prostitutie. Informatie niet beschikbaar. Art. 10 EVRM verplicht niet tot vergaren en vervaardigen van informatie, zeker niet wanneer dit behoorlijk veel werk kost. Geen schending

Barkhuysen, T.; Emmerik, M.L. van

Citation

Barkhuysen, T., & Emmerik, M. L. van. (2018). Recht op overheidsinformatie. Verzoek om statistische gegevens betreffende vervolging prostitutie. Informatie niet beschikbaar. Art. 10 EVRM verplicht niet tot vergaren en vervaardigen van informatie, zeker niet wanneer dit behoorlijk veel werk kost. Geen schending. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2018(4), 114-115. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/71947>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/71947>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2018/19

EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

7 februari 2017, nr. 63898/09

(L. López Guerra, H. Jäderblom, H. Keller, D. Dedov, B. Lubarda, A. Poláček, G.A. Serghides) m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 10 EVRM

NJB 2017/970

ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD006389809

Recht op overheidsinformatie. Verzoek om statistische gegevens betreffende vervolging prostitutie. Informatie niet beschikbaar. Art. 10 EVRM verplicht niet tot vergaren en vervaardigen van informatie, zeker niet wanneer dit behoorlijk veel werk kost. Geen schending.

Klager is een Russische onderdaan en advocaat die ook regelmatig schrijft voor diverse Russische juridische tijdschriften en online juridische databases en netwerken. In mei 2009 verzocht de heer Bubon de lokale afdeling van de politie om statistieken teneinde een artikel over prostitutie in de Khabarovskregio te schrijven. Hij vroeg onder meer hoeveel strafvervolgingen vanwege seksuele exploitatie werden gestart en strafrechtelijke veroordelingen volgden met nadere gegevens over de opgelegde straffen en over het geslacht, de achtergrond, afkomst en opleiding van de veroordeelden. Vervolgens ontving hij een brief met de informatie dat algemene misdaadstatistieken publiek toegankelijk zijn, maar dat de verzochte specifieke gegevens niet werden bewerkt en samengevat op verzoek van individuele burgers. Hem werd medegedeeld hiervoor contact op te nemen met de dienst statistiek van Khabarovsk. De lokale afdeling van de politie kon hem echter sowieso niet helpen aan de gevraagde informatie, omdat zij deze statistische gegevens nooit heeft ontvangen. Ook een verzoek om de betreffende informatie bij de statistische dienst liep op niets uit, omdat deze dienst niet bevoegd was om gegevens te verstrekken op verzoek van individuele personen. Beroepen bij diverse rechterlijke instanties waren evenmin succesvol.

Bubon dient op 11 oktober 2009 een klacht in te Straatsburg. Hij stelt dat de autoriteiten hem in strijd met art. 10 EVRM de toegang tot voor wetenschappelijk onderzoek noodzakelijke informatie hebben onthouden.

Het Hof verwijst allereerst naar de algemene beginselen ten aanzien van het recht op overheidsinformatie, zoals het die recent heeft samengevat in zijn Grote Kameruitspraak van 8 november 2016 in de zaak *Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije*. Het

feit dat de verzochte informatie gereed en beschikbaar ('ready and available') is, is een belangrijk criterium bij de beoordeling van de vraag of de weigering om informatie te verschaffen kan worden beschouwd als een inmenging in de vrijheid om informatie te ontvangen, zoals beschermd door art. 10 EVRM. Daaruit volgt dat het Hof moet vaststellen of de betrokken nationale autoriteiten in casu beschikten over de verzochte informatie. Het Hof merkt op dat de klager geen toegang zocht tot de beschikbare statistische data of zelfs definitieve statistische rapporten. In plaats daarvan vroeg hij de autoriteiten om de gegevens te bewerken en samen te vatten door het gebruik van specifieke parameters.

Het Hof concludeert dat de betrokken autoriteiten niet beschikten over de specifieke informatie, zoals verzocht door de klager. Deze informatie was dan ook niet alleen niet 'gereed en beschikbaar', maar bestond ook niet in de door de klager verzochte vorm. Het Hof roept verder in herinnering dat art. 10 EVRM niet de verplichting oplegt om informatie te vergaren en vervaardigen op verzoek van de klager, in het bijzonder niet – zoals in casu – als daar een hoop werk mee gemoeid is. Daarmee is er geen inmenging in de vrijheid van klager om informatie te ontvangen.

Ten slotte overweegt het Hof dat de algemene informatie ten aanzien van strafrechtelijke veroordelingen wegens seksuele exploitatie, waarom klager verzocht had, beruiste bij de judiciële afdeling van de Hoge Raad, zoals ook door de regering erkend. Nu er een weg openstond om deze informatie te verkrijgen en klager deze mogelijkheid niet heeft benut, is er op dit punt evenmin sprake van een inmenging in zijn recht om informatie te ontvangen.

Het Hof is unaniem van oordeel dat art. 10 EVRM niet is geschonden.

Bubon,
tegen
Rusland.

The law

Alleged violation of Article 10 of the Convention
22. The applicant complained that the authorities had denied him access to the information necessary for his scientific research. He relied on Article 10 of the Convention, the relevant parts of which read:

"1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom ... to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. ...

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

A. *The parties' submissions*

1. *The Government*

23. The Government denied that there had been an interference with the applicant's right under Article 10 of the Convention. In particular, they argued that the domestic authorities had not had the information sought by the applicant. According to the Government, Russian law required information centres to prepare crime statistics reports by processing statistical data cards. Data cards differed in type and covered a wide range of information related to a specific crime committed. The data processing carried out by the information centres was predominantly manual and not all information from the data cards was processed. Only selected types of crimes and parameters were included in crime statistics reports.

24. With respect to the first part of the applicant's request for information, the Government submitted that the authorities only calculated the total number of persons found administratively liable for prostitution and transferred that information to the information centres. The specific parameters requested by the applicant (the offenders' sex, residence, nationality and the year of the offence) were not taken into account.

25. With respect to the second and third parts of the applicant's request, the Government observed that the statistical reports produced by the information centres did not include data on the number of criminal cases instituted and individuals found guilty under Articles 241, 242, 242.1 and 127.1 (cases related to sexual exploitation) of the Criminal Code. There was no breakdown by the offenders' sex, age, level of education, residence, nationality or the year of the offence.

26. In addition, the Government noted with respect to Article 127.1 of the Criminal Code that crimes based on criminal intent to carry out sexual exploitation were not regularly recorded in statistical data cards and thus that parameter

was also not taken into account in statistical reports. They stressed that crime statistics reports formed by the information centres were published on the official websites of the Ministry of Interior and Federal State Statistics Service without any omissions.

27. Turning to the final part of the applicant's request, the Government submitted that the Judicial Department of the Supreme Court collected information on sentences. The applicant had thus failed to apply to the public authority which actually held the information sought.

2. *The applicant*

28. The applicant insisted that the authorities had had the necessary information. Referring to internal police instructions on statistical data collection, he also claimed that statistical data cards produced by the relevant authorities (for example investigators) and collected by the information centres contained all the parameters asked for by him. He alleged that the information centres calculated those parameters to form crime statistics reports.

29. The applicant also submitted that the crime statistics reports available on the official websites of the Ministry of Interior and Federal State Statistics Service did not correspond to his needs.

30. In the alternative, the applicant argued that even if the authorities had not had every item of information he had requested, they should have provided him with all the relevant data they had.

3. *The third parties' comments*

(a) *Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR)*

31. The HFHR submitted that the right of access to public information was an element of international and national legal systems of human rights protection.

32. With reference to the Court's position in *Sdružení Jihočeské Matky/the Czech Republic* (19101/03, 10 July 2006) and *Társaság a Szabadságjogokért/Hungary* (37374/05, 14 April 2009) the HFHR advocated for a broader interpretation of the notion of the freedom to receive information. The HFHR took the view that the right of access to public documents fell within the scope of guarantees set forth in Article 10 § 1 of the Convention and that any decision to restrict access to documents related to a matter of public interest should be subject to a strict scrutiny in accordance with the requirements of Article 10 § 2.

(b) Open Society Justice Initiative (OSJI)

33. The OSJI stressed that the right to receive information was well-recognised in various national and international legal systems. The disclosure of information, including statistical data about the operation of the criminal justice system, contributed not only to democratic accountability in the field of law enforcement, but also to general respect for the rule of law.

34. The OSJI noted that the Court had long recognised a conditional right of access to State-held information in circumstances where failure to provide such information adversely affected the enjoyment of the right to respect for private and family life.

35. The OSJI reiterated that a State could not restrict a person from receiving information that others wished or might be willing to impart. It noted that the Court had recognised a right to receive information held by public authorities, relevant to public debate, irrespective of any personal interest other than an interest to contribute to public debate.

36. In addition, the OSJI submitted with particular respect to statistical information that both raw data and the capabilities needed to generate crime statistics tended to be, by their nature, in the exclusive possession of government agencies, granting them a real monopoly over information in that field. Such monopolies tended to improperly interfere with the free flow of information and ideas.

*B. The Court's assessment**1. Admissibility*

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

*2. Merits**(a) General principles*

38. The relevant general principles were recently summarised by the Court's Grand Chamber in the case of *Magyar Helsinki Bizottság/Hungary* ([GC], 18030/11, §§ 149–180, 8 November 2016).

*(b) Application to the present case**i. First three parts of the applicant's request*

39. With respect to the first three parts of the applicant's request, in particular information on the number of people found administratively liable for prostitution, the number of criminal

cases instituted and the number of people found liable under Articles 241, 242, 242.1 and 127.1 of the Criminal Code (see paragraph 8 above), the Court observes the following.

40. The fact that the information requested is ready and available constitutes an important criterion in the overall assessment of whether a refusal to provide the information can be regarded as an 'interference' with the freedom to 'receive and impart information' as protected by Article 10 of the Convention (see *Magyar Helsinki Bizottság*, cited above § 170).

41. Accordingly, the Court has to establish whether in the present case the relevant domestic authorities were in possession of the information asked for by the applicant.

42. It follows from the facts of the case (see paragraph 11 above) and submissions of the parties that although the statistical data cards contained the parameters required by the applicant, only selected parameters were taken into account by the information centres and included in the publicly available crime statistics reports. Those reports, as confirmed by the parties, did not meet the requirements proposed by the applicant.

43. The Court notes that the applicant did not seek access to the statistical data cards or even final statistical reports, which were ready and available. Instead he essentially asked the domestic authorities to process and summarise information using specific parameters.

44. The Court therefore accepts the Government's arguments and concludes that the relevant authorities did not have information as specific as sought by the applicant. The information he was seeking was therefore not only not 'ready and available', but did not exist in the form the applicant was looking for.

45. The Court further recalls that Article 10 of the Convention does not impose an obligation to collect information upon the applicant's request, particularly when, as in the present case, a considerable amount of work is involved (see *Weber/Germany* (dec.), 70287/11, §§ 25–28, 6 January 2015). The Court finds that there has been no interference with the applicant's right to receive information as regards the first three parts of the request.

ii. Final part of the applicant's request

46. As regards the final part of the applicant's request concerning general information on sentences imposed on individuals found criminally liable under Articles 241, 242, 242.1 and 127.1 of the Criminal Code, the Court notes that the Government did not deny that the required information existed, but submitted that

it was held by the Judicial Department of the Supreme Court (see paragraph 34 above).

47. The Court considers that there was an avenue available to the applicant to access the information, which he failed to use. In these circumstances, it cannot be said that the State interfered with or unduly restricted his right to receive information (see, *mutatis mutandis*, *McGinley and Egan/the United Kingdom* (revision), nos. 21825/93 and 23414/94, § 90, ECHR 2000-I).

48. There has accordingly been no violation of Article 10 of the Convention.

For these reasons, the Court, unanimously,

1. Declares the application admissible;
2. Holds that there has been no violation of Article 10 of the Convention.

Noot

1. In deze uitspraak wordt bevestigd dat het uit art. 10 EVRM afgeleide recht op overheidsinformatie, dat een impuls heeft gekregen met de Grote Kameruitspraak ten aanzien van Hongarije (EHRM 8 november 2016, AB 2017/1, m.nt. Barkhuysen en Van Emmerik, zoals 'overgenomen' in ABRvS 25 oktober 2017, AB 2017/398, m.nt. Tingen), niet onbegrensd is. Cruciaal voor het Hof is dat de verzochte informatie 'ready and available' ('gereed en beschikbaar') is bij het betrokken overheidsorgaan. Het gaat er daarbij om of de verzochte informatie zich bevindt onder het betrokken bestuursorgaan. Het Hof roept in herinnering dat art. 10 EVRM er niet toe verplicht om op verzoek van de klager informatie te vergaren of te vervaardigen (het Hof gebruikt de term 'to collect', letterlijk vertaald is dat 'verzamelen' maar uit de context en verwijzing naar eerdere jurisprudentie blijkt dat het Hof bedoelt vergaren of vervaardigen van informatie), in het bijzonder niet als er een grote hoeveelheid werk mee gemeoid is.

2. Waar gaat het in casu kort en goed om? Klager, advocaat en journalist, verzoekt om statistieken van de lokale politie over administratieve en strafrechtelijke afdoeningen ten aanzien van seksuele exploitatie in de regio Khabarovsk. Hij vraagt hierbij onder meer om specifieke gegevens ten aanzien van de opgelegde straffen en over het geslacht, de achtergrond, afkomst en opleiding van veroordeelden en is van oordeel dat de overheid over deze informatie beschikt. De algemene statistieken worden hem verstrekt maar de verzochte specifieke gegevens niet. De Russische regering geeft hierbij aan dat uit het totaal van aanwezige statistische gegevens slechts een deel werd verwerkt (en vaak met de hand) in de uiteindelijk misdaadstatistieken. Hierbij werden in het bijzonder niet alle door de klager gevraag-

de specifieke parameters verwerkt. Het Hof gaat mee met dit verweer en constateert dat de door de klager verzochte informatie niet gereed en beschikbaar was en dat hij in essentie aan de autoriteiten gevraagd heeft om informatie te vergaren of te vervaardigen volgens specifieke parameters. Art. 10 EVRM verplicht als gezegd daartoe niet volgens het Hof, waaraan het toevoegt dat dit zeker niet zo is wanneer dit erg bewerkelijk is.

3. Wat betekent deze uitspraak voor de Nederlandse praktijk inzake – voorslagnog – de Wet openbaarheid van bestuur. Niet zoveel op het eerste gezicht. Op grond van art. 3 lid 1 Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan. De Wob kent geen verplichting om informatie te vergaren of te vervaardigen die niet in bestaande documenten is neergelegd. In vroegere jurisprudentie werd daar aan toegevoegd dat een dergelijke verplichting met name niet zou bestaan indien de informatie niet dan met grote inspanning kon worden gegeneerd (zie E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag, 2015, p. 163 met nadere verwijzingen). In een latere uitspraak is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitdrukkelijk teruggelaten van deze eis (zie ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2101), zodat de mate van inspanning irrelevant is in dit verband. Wel zal deze eis op redelijke wijze moeten worden uitgelegd. Zo kan het maken van een printscreen niet worden beschouwd als het vervaardigen van een document (zie ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1138, AB 2016/233, m.nt. Stolk).

4. Als (op voldoende concrete wijze) wordt verzocht om (bestuurlijke) informatie uit bestaande documenten, kan dit verzoek onder de Wob niet worden afgewezen onder verwijzing naar het grote aantal documenten en de omvangrijkheid van het verzoek. Alleen als deze informatie uit een in beginsel onbegrensd aantal documenten zou moeten worden gedestilleerd en dit niet met hulp van ICT op betrekkelijk eenvoudige wijze zou kunnen, kan de hierdoor vereiste onverredige inspanning maken dat deze informatie niet hoeft te worden verstrekt (vgl. Daalder 2015, p. 165–166 en zie bijv. ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV874, AB 2012/124, m.nt. Stolk).

5. Leggen we de hier opgenomen Straatsburgse jurisprudentie naast de Wob-jurisprudentie, dan ontstaat het volgende beeld. Ondanks het niet altijd consistente taalgebruik van het Hof ('to collect information' tegenover 'to process information') blijkt uit de feitenconstellatie dat het Hof in onze Wob-context het oog heeft op het vergaren of vervaardigen van informatie. Wat wel

duidelijk lijkt, is dat art. 10 EVRM niet verplicht tot het vergaren of vervaardigen van nog niet bestaande informatie, zeker niet als dit behoorlijk veel werk kost. In de hiervoor genoemde Wob-jurisprudentie ten aanzien van het verzoek om het vergaren en vervaardigen van informatie die niet in documenten is opgenomen, is de vraag of hiervoor een grote inspanning moet worden geleverd echter niet langer relevant. Dit lijkt in Straatsburg wel een rol te kunnen spelen, zodat de Nederlandse rechter mogelijk iets te gemakkelijk accepteert dat deze eis van een al dan niet bovenmatige inspanning geen rol speelt. Of dit daadwerkelijk tot succesvolle klachten in Straatsburg zal leiden op dit punt moet worden afgewacht. Daarbij is van belang dat art. 10 EVRM alleen geldt voor *public watchdogs* zoals journalisten. Wellicht zou daarvoor overigens ook zonder juridische verplichting sowieso een stapje extra moeten worden gezet vanwege hun belangrijke maatschappelijke rol.

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2018/20

HOGE RAAD (CIVIELE KAMER)

20 januari 2017, nr. 15/02186

(Mrs. F.B. Bakels, C.A. Streefkerk, A.H.T.

Heisterkamp, G. Snijders, M.V. Polak)

m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 6, 11, 13 EVRM; art. 3, 4, 8, 13 Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien; art. 30a, 34 en 65 Dienstreglement Europees Octrooibureau; art. 3 Protocol inzake voorrechten en immuniteiten van het Europees Octrooibureau

RvdW 2017/149

JWB 2017/22

JAR 2017/56

NJB 2017/270

RvdW 2015/969

JAR 2015/244

RAR 2017/49

NJ 2017/235

NJB 2015/1636

NJ 2015/369

RBP 2017/19

JWB 2015/301

ECLI:NL:HR:2017:57

ECLI:NL:PHR:2016:917

ECLI:NL:PHR:2015:1131

ECLI:NL:HR:2015:2534

Immunitéit van jurisdictie van internationale organisatie in het licht van art. 6, 11, 13 EVRM. Nederlandse rechter is onbevoegd kennis te

nemen van de vorderingen inzake geschil tussen Europese Octrooi Organisatie en vakbonden.

De Hoge Raad verklaart in het licht van vaste rechtspraak van het EHRM de Nederlandse rechter onbevoegd kennis te nemen van het geschil wegens de immunitéit van jurisdictie van de Europese Octrooi Organisatie (EOO).

De Hoge Raad concludeert dat het hof de juiste maatstaf heeft toegepast door te overwegen dat een beroep op immunitéit van een internationale organisatie dient te worden afgewezen, indien het wezen van iemands recht op toegang tot de rechter als bedoeld in art. 6 EVRM wordt aangetast of de bescherming van de fundamentele rechten door de desbetreffende organisatie evident ontoereikend is. Van een evidente ontoereikende bescherming van EVRM-rechten is volgens de Hoge Raad in onderhavige zaak echter geen sprake, noch is het beroep van EOO op de haar verleende immunitéit van jurisdictie disproportioneel.

Hiertoe overweegt hij dat hoewel de middelen onderdoen voor die uit nationaal recht, sprake is van redelijke alternatieve middelen waarmee de rechten van de Vakbondsunie van het Europees Octrooi Bureau c.s. (VEOB) uit hoofde van art. 11 lid 1 EVRM voldoende kunnen worden beschermd. De leden van VEOB zijn immers zelf in staat om in de door EOO opengestelde rechtsgangen (middels een interne procedure en daaropvolgend beroep bij de International Labour Organisation Administrative Tribunal) op te komen voor de bescherming van de rechten die art. 11 lid 1 EVRM beoogt te beschermen.

Verder oordeelt de Hoge Raad dat het enkele feit dat leden van VEOB alleen achteraf kunnen opkomen tegen de door EOO vastgestelde regels niet betekent dat het rechtsmiddel dat aan hen ter beschikking staat, geen voldoende effectief rechtsmiddel is in de zin van art. 13 EVRM.

Arrest in de zaak van:

Europese Octrooi Organisatie (EOO) en de Staat der Nederlanden (Ministerie van Buitenlandse Zaken),
tegen

Vakbondsunie van het Europees Octrooibureau (VEOB, afdeling Den Haag) en Staff Union of the European Patent Office (SUEPO).

1 Het geding

Voor het verloop van het geding tot dusver verwijst de Hoge Raad naar zijn arrest van 11 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2534, NJ 2015/369. Bij dat arrest heeft de Hoge Raad toegelaten dat de