



Universiteit
Leiden
The Netherlands

EHRM 3 februari 2022, nr. 39325/20 (Šeks/Kroatië)
Bentvelzen, F.C.

Citation

Bentvelzen, F. C. (2022). EHRM 3 februari 2022, nr. 39325/20 (Šeks/Kroatië). *Nederlands Juristenblad*, 97(17), 1392-1393. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3513475>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3513475>

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

Aanbevolen citeerwijze:
NJB 2022/ ... (nummer uitspraak)

EHRM	1392
Hof van Justitie EU	1393
Hoge Raad (civiele kamer)	1394
Hoge Raad (strafkamer)	1394
Afd. bestuursrechtspraak RvS	1396
Centrale Raad van Beroep	1400
College Beroep bedrijfsleven	1403

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Deze rubriek wordt verzorgd door onderzoekers van de Universiteit Leiden, de Universiteit Utrecht en het College voor de Rechten van de Mens. Onderstaande bewerking is verzorgd door mr. F.C. Bentvelzen (UL). Alle uitspraken van het EHRM staan op www.echr.coe.int; een selectie verschijnt uiteindelijk in Reports of Judgments and Decisions. De uitspraken van kamers van het EHRM worden drie maanden na de uitspraakdatum definitief, tenzij er intern appel wordt ingesteld bij de Grote Kamer van het Hof.

1078

3 februari 2022, nr. 39325/20

Art. 10 EVRM. Vrijheid van meningsuiting. Recht op toegang tot informatie. Afwijzing van toegang tot geheime documenten over recente geschiedenis van Kroatië. Passende procedurele waarborgen. Onafhankelijke beoordeling door nationale autoriteiten. Motivering is relevant en voldoende in het licht van de nationale veiligheid.

(art. 10; art. 6 EVRM)

Šeks/Kroatië

A. Feiten

Klager heeft verzocht om toegang tot presidentiële documenten uit de periode tussen 1994 en 1999, omdat hij een boek schrijft over de oprichting van de Kroatische staat. Omdat de documenten zijn aangemerkt als staatsgeheim en strikt vertrouwelijk moet de president van de Republiek Kroatië als eigenaar toestemming geven voor de toegang. De president geeft een deel van de documenten niet vrij, ter voorkoming van onherstelbare schade aan de onafhankelijkheid, integriteit en nationale veiligheid van de Republiek Kroatië en zijn buitenlandse betrekkingen. De president baseert zijn beslissing op het advies van de Nationale Veiligheidsraad, die heeft geoordeeld dat anders voornoemde

waarden, gewaarborgd onder art. 6 van de Wet Geheimhouding gegevens, worden aangetast. De niet vrijgegeven documenten betreffen transcripten van bijeenkomsten van de Defensie- en Nationale Veiligheidsraad tussen 1994 en 1995. Ook verslagen van bijeenkomsten tussen de president van Kroatië, hoge buitenlandse beampten en Kroatische beampten werden niet vrijgegeven. Klager gaat in beroep bij de 'Information Commissioner', maar deze onderschrijft het oordeel van de president. Volgens de Commissioner heeft klager de noodzaak van de toegang bovendien onvoldoende onderbouwd en heeft hij onvoldoende beargumenteerd waarom het belang tot toegang tot de informatie voornoemde algemene belangen overstijgt. Een beroep bij de hogere bestuursrechter tegen deze beslissing slaagt niet. Klager klaagt ook bij het Constitutionele Hof en voert aan dat zijn recht op een eerlijk proces en zijn recht op toegang tot informatie zijn geschonden. Ook deze klachten worden afgewezen.

B. Procedure in Straatsburg

Klager voert aan dat het niet vrijgeven van de documenten een schending van zijn recht op informatie meebrengt en dat de nationale rechters hebben nagelaten de afwijzing behoorlijk te onderzoeken in het licht van de vereisten van art. 10 EVRM. Hij klaagt tevens dat geen sprake is geweest van een eerlijke behandeling van zijn zaak, als bedoeld in art. 6 lid 1 EVRM.

C. Beslissing van het Hof (Eerste Kamer)

(Paczolay (president), Turković, Wojtyczek, Poláčková, Sabato, Schembri Orland, Ktistakis)

Het Hof beoordeelt eerst de ontvankelijkheid van de klachten. Het stelt vast dat art. 10 EVRM van toepassing is op de zaak. Klager was van plan een historisch boek te schrijven en deed met die intentie een beroep op zijn recht op informatie betreffende zaken van algemeen belang en heeft gevraagd om toegang tot die informatie. Kroatië voert aan dat geen sprake is van noemenswaardig nadeel voor klager (vgl. art. 35 §3 (b) EVRM), omdat hij een groot deel van de documenten wel heeft kunnen raadplegen en zijn boek uiteindelijk wel heeft gepubliceerd. Het Hof verwerpt dit verweer, nu klager voor de publicatie nader onderzoek moest doen en de publicatie daardoor is vertraagd. Hij beschouwde zijn boek bovendien als incompleet. In ieder geval is het Hof van oordeel dat de toepassing van de Wet geheimhouding gegevens door de nationale autoriteiten raakt aan belangrijke principiële vragen

betreffende de toegang tot documenten die onder nationaal recht als geheim zijn aangemerkt. Die vragen overstijgen klagers zaak. Het Hof verwerpt het niet-ontvankelijkheidsverweer van Kroatië.

Partijen zijn het erover eens dat de inbreuk op klagers vrijheid van meningsuiting in overeenstemming is met de wet. Ook het Hof erkent dat de inbreuk het legitieme doel heeft om de onafhankelijkheid, integriteit en de veiligheid van Kroatië en zijn buitenlandse betrekkingen te waarborgen. De wijze waarop de nationale autoriteiten klagers verzoek hebben behandeld vertoonde bovendien geen fundamentele gebreken en ook ontbraken passende procedurele waarborgen niet. Daarbij neemt het Hof in aanmerking dat de documenten waarom is verzocht zorgvuldig zijn beoordeeld door de eigenaar van de informatie (de president), die daarbij is geassisteerd door een gespecialiseerd adviesorgaan (de Nationale Veiligheidsraad) en dat klagers verzoek grotendeels is toegewezen. Bovendien is de beslissing van de president beoordeeld door de Information Commissioner, de hogere bestuursrechter en het Constitutionele Hof. In het bijzonder kan worden opgemerkt dat de Information Commissioner, een onafhankelijk orgaan dat verantwoordelijk is voor bescherming, toezicht en het promoten van het recht op toegang tot informatie, de documenten volledig heeft kunnen bestuderen, en het op geen enkel punt oneens is met de conclusie van de Nationale Veiligheidsraad of iets anders heeft aangevoerd.

Het Hof is zich er ten slotte van bewust dat van de bevoegde autoriteiten niet kan worden verwacht dat zij hun beslissingen net zo uitgebreid motiveren als in normale civiele of bestuursrechtelijke zaken. Gedetailleerde motivering voor het afwijzen van het vrijgeven van topgeheime documenten kan gemakkelijk het doel van het geheimhouden van die documenten doorkruisen. Gezien de mate van procedurele waarborgen voor klager, oordeelt het Hof dat de motivering van de nationale autoriteiten ter afwijzing van het vrijgeven niet alleen relevant, maar ook voldoende is.

Het Hof oordeelt dat de inbreuk op klagers recht op toegang tot informatie noodzakelijk was en proportioneel was gegeven het belangrijke oogmerk van nationale veiligheid, en dat de onafhankelijke beoordeling van klagers verzoek door de nationale autoriteiten binnen de *margin of appreciation* van Kroatië is gebleven.

D. Slotsom

Het Hof oordeelt unaniem dat art. 10 EVRM niet is geschonden. Het Hof overweegt dat

het hiermee de belangrijkste rechtsvragen heeft beoordeeld en dat het niet nodig is een apart ontvankelijkheids- en inhoudelijk onderdeel te geven over de klacht op grond van art. 6 EVRM. Aan de uitspraak is een *concurring opinion* van rechter Ktistakis gehecht. •

Hof van Justitie van de Europese Unie

Deze rubriek is verzorgd door M. Bulterman, medewerker van de Directie Juridische Zaken, Afdeling Europees Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De volledige uitspraken van het EU-Hof zijn beschikbaar via www.curia.europa.eu.

1079

Arrest van 8 maart 2022, zaak C205/20 (K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident, A. Prechal, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen en I. Ziemele, kamerpresidenten, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin en N. Wahl, rechters)

NE/Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, in tegenwoordigheid van: Finanzpolizei Team 91

Vrij verrichten van diensten – Terbeschikkingstelling van werknemers – Richtlijn 2014/67/EU – Artikel 20 – Sancties – Evenredigheid – Rechtstreekse werking – Beginsel van voorrang van het Unierecht

Feiten en nationale procedure

Aan NE wordt door het districtsbestuur van Hartberg-Fürstenfeld een geldboete van € 54.000 opgelegd omdat zij meerdere bepalingen van de Oostenrijkse wet ter bestrijding van loon- en sociale dumping niet was nagekomen in het kader van de terbeschikkingstelling van werknemers vanuit Slowakije naar Oostenrijk. Het betrof met name verplichtingen in verband met de verklaring van terbeschikkingstelling bij de bevoegde nationale autoriteit en het bewaren van loonadministratie. NE vecht deze beslissing aan bij de Oostenrijkse bestuursrechter. Deze constateert dat het Hof van Justitie in zijn beschikking van 19 december 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) heeft geoordeeld dat artikel 20 van richtlijn 2014/67 inzake de handhaving van richtlijn 96/71 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van

verordening 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (*PB EU* 2014, L 159, blz. 11) zich verzet tegen een nationale regeling die in geval van niet-nakoming van arbeidsrechtelijke verplichtingen met betrekking tot de aangifte van werknemers en de bewaring van loonadministratie voorziet in de oplegging van hoge boeten. Aangezien de Oostenrijkse wetgever de regeling niet heeft gewijzigd naar aanleiding van deze beschikking vraagt hij zich af of hij de onderdelen van die regeling die eraan in de weg staan dat evenredige sancties worden opgelegd, buiten beschouwing kan laten, of dat hij de in die regeling opgenomen sanctieregeling in haar geheel niet mag toepassen.

De prejudiciële vragen

De eerste vraag is of artikel 20 van richtlijn 2014/67, voor zover het vereist dat de daarin vastgestelde sancties evenredig zijn, rechtstreekse werking heeft en dus door particulieren voor de nationale rechter kan worden ingeroepen tegen een lidstaat die deze sancties niet correct in nationaal recht heeft omgezet.

De tweede vraag is of het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten verplicht zijn om een nationale regeling die in strijd is met het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties, in haar geheel buiten toepassing te laten, dan wel of het vereist dat deze nationale autoriteiten een dergelijke regeling slechts buiten toepassing laten voor zover dat noodzakelijk is om de oplegging van evenredige sancties mogelijk te maken.

De uitspraak van het Hof

In antwoord op de eerste vraag overweegt het Hof dat artikel 20 van richtlijn 2014/67 bepaalt dat de lidstaten regels vaststellen om inbreuken op de nationale bepalingen uit hoofde van deze richtlijn te bestraffen en dat de aldus vastgestelde sancties met name evenredig zijn. Het in die bepaling neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties is in de eerste plaats onvoorwaardelijk. Voorts vereist het daaruit voortvloeiende verbod om onevenredige sancties vast te stellen geen enkele handeling van de instellingen van de Unie en verleent deze bepaling de lidstaten geenszins de bevoegdheid om de draagwijdte van dit verbod aan voorwaarden te binden of te beperken (zie naar analogie arrest van 15 april 2008, *Impact*, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223, punt 62). De omstandigheid dat artikel 20 van deze richtlijn moet

worden omgezet, doet niet af aan het onvoorwaardelijke karakter van het in dit artikel neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties. Wat in de tweede plaats de vraag betreft of artikel 20 van richtlijn 2014/67 voldoende nauwkeurig is, overweegt het Hof dat deze bepaling de lidstaten weliswaar een zekere beoordelingsmarge laat bij de vaststelling van de sanctieregeling die van toepassing is op inbreuken op krachtens deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, maar dat een dergelijke beoordelingsmarge wordt begrensd door het in die bepaling opgenomen algemene en in ondubbelzinnige bewoordingen geformuleerde verbod om in onevenredige sancties te voorzien. Daaruit volgt, anders dan in punt 56 van het arrest van 4 oktober 2018, *Link Logistik N&N* (C-384/17, ECLI:EU:C:2018:810) is geoordeeld, dat het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door een particulier te kunnen worden ingeroepen en door de nationale bestuurlijke instanties en de nationale rechter te kunnen worden toegepast. In antwoord op de tweede vraag herinnert het Hof er aan dat om de doeltreffendheid van alle Unierechtelijke bepalingen te waarborgen, het voorrangsbeginsel met name de nationale rechterlijke instanties verplicht om hun nationale recht zo veel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen (arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, punt 57). Verder legt het voorrangsbeginsel de nationale rechter de verplichting op om, wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, de volle werking van de vereisten van dat recht te verzekeren door zo nodig op eigen gezag elke, zelfs latere, nationale regeling of praktijk buiten toepassing te laten die in strijd is met een bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking, zonder dat hij de voorafgaande opheffing van die nationale regeling of praktijk via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten (zie in die zin arresten van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, punten 58 en 61, en 21 december 2021, *Euro Box Promotion e.a.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, punt 252). Zoals blijkt uit het onderzoek van de eerste vraag, voldoet het in artikel 20 van richtlijn 2014/67 neergelegde vereiste van evenredigheid van sancties aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking. Wanneer een particulier zich voor een nationale rechter op dit vereiste beroept tegenover een lidstaat die