

ANNOTATIE

Zöldi t. Hongarije (EHRM, nr. 49049/18) – recht van journalist op overheidsinformatie weegt zwaarder dan bescherming persoonsgegevens

Dr. mr. A.W. Hins

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 04-04-2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0404JUD004904918 (EHRC-2024-0109)

1. Journalisten en maatschappelijke organisaties kunnen onder bepaalde voorwaarden met een beroep op artikel 10 EVRM inzage eisen in documenten die bij de overheid berusten. De reikwijdte van dit recht is uitvoerig geanalyseerd in het arrest van de Grote Kamer in *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije* uit 2016.[1] Hierin zijn vier ‘drempelvoorwaarden’ voor de toepasselijkheid van artikel 10 EVRM in zaken over toegang tot overheidsinformatie te vinden: (1) de aanvrager heeft de informatie nodig voor het uitoefenen van de uitingsvrijheid, (2) de inhoud van de informatie betreft een onderwerp van algemeen belang, (3) de aanvrager vervult de rol van ‘public watchdog’ en (4) de documenten zijn kant en klaar bij de overheid aanwezig. Artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat correspondeert met artikel 10 EVRM, heeft dezelfde betekenis (vgl. artikel 52, derde lid, Handvest). Dit wordt geïllustreerd door een arrest van het Hof van Justitie van de EU naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Nederlandse Raad van State.[2] Die zaak betrof een verzoek van de omroep RTL om inzage te krijgen in documenten over de ramp met het vliegtuig MH17.

2. Nadat aan de hand van deze criteria is vastgesteld dat een journalist in principe recht heeft op de gevraagde informatie, rijst de vraag of een beperking op dit recht is toegestaan. Die vraag wordt beantwoord aan de hand van artikel 10, tweede lid, van het EVRM. Er kunnen

verschillende redenen bestaan het verzoek alsnog af te wijzen. In de onderhavige zaak *Zöldi t. Hongarije* gaat het om de bescherming van de rechten van anderen. De centrale vraag in dit arrest is of de Hongaarse overheid mocht weigeren aan de journaliste Zöldi inzage te geven in de namen van natuurlijke personen die subsidies hadden gekregen voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. Dat het verzoek van mevrouw Zöldi onder de reikwijdte valt van artikel 10 EVRM is niet het meest interessante deel van het arrest. De overwegingen daarover laten een toepassing van de genoemde vier criteria zien. Belangrijker is de vraag naar de beperkingsmogelijkheden. In de ene schaal van de weegschaal ligt de wens van de gesubsidieerde onderzoekers anoniem te blijven. In de andere schaal ligt het belang van transparantie, waardoor de wijze van besteding van belastinggeld in een publiek debat kan worden besproken.

3. In par. 52 noemt het Hof zeven criteria voor het afwegen van de belangen. Om vast te stellen of de weigering een proportionele beperking was van artikel 10 EVRM stelt het EHRM de volgende vragen: (1) Zijn de betrokkenen bekende publieke personen? (2) Hebben zij de publieke belangstelling voor de informatie zelf veroorzaakt? (3) Hoeveel schade dreigt voor hun persoonlijke levenssfeer bij een openbaarmaking? (4) Hoeveel schade dreigt voor een effectieve uitoefening van de journalistieke vrijheid als de informatie geheim blijft? (5) Heeft de journaliste haar verzoek om informatie voldoende gemotiveerd? (6) Hoe groot is het publieke belang van het onderwerp? (7) Maakte het nationale recht een zinvolle afweging van belangen mogelijk en hebben de nationale autoriteiten de belangenafweging daadwerkelijk uitgevoerd? Helemaal nieuw zijn deze criteria niet. De eerste zes vragen zijn letterlijk overgenomen uit het *arrest Saure (nr. 2) t. Duitsland*.^[3] De zevende vraag is ontleend aan het reeds genoemde arrest *Magyar Helsinki Bizottság*.^[4] Ook in diverse andere arresten heeft het EHRM aangegeven niet gediend te zijn van nationale wetgeving die het autoriteiten onmogelijk maakt rekening te houden met alle relevante omstandigheden van het concrete geval.^[5]

4. In de zaak *Saure (nr. 2)* was de klager een journalist van de Duitse Bild Zeitung. Hij wilde onder meer de namen weten van 13 rechters en een officier van justitie die in het verleden hadden samengewerkt met het ministerie van Staatsveiligheid van de voormalige DDR. Naar aanleiding van vragen uit het parlement van de deelstaat Brandenburg had de regering van deze deelstaat een tipje van de sluier opgelicht, zonder namen te noemen en zonder details te geven over de aard van de genoemde samenwerking. De journalist Saure wilde er meer over weten ten behoeve van een publicatie over dit onderwerp, maar kreeg slechts in zeer beperkte mate aanvullende informatie. De privacy van de betrokkenen zou zich verzetten tegen een verdergaande openbaarmaking, aldus de nationale rechter. Daarop klaagde de journalist bij het EHRM over een schending van artikel 10 EVRM. De weigering om namen te noemen en

actuele gegevens waaruit de identiteit van de betrokkenen kon worden achterhaald, achtte het EHRM gerechtvaardigd op grond van het tweede lid van artikel 10 EVRM. Op een ander punt was de klacht wel gegrond. De weigering om geanonimiseerde informatie te verschaffen over het verleden in de DDR was inderdaad in strijd met artikel 10 EVRM.

5. Een belangrijke overweging in het arrest *Saure (nr. 2)* luidt: ‘*The Court finds that the disclosure of their names would affect the judges and the public prosecutor concerned to such degree as to bring Article 8 of the Convention into play*’.[6] Twee grondrechten stonden dus tegenover elkaar: het recht op vrijheid van meningsuiting, neergelegd in artikel 10 EVRM en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, neergelegd in artikel 8 EVRM. Het is vaste jurisprudentie dat er geen abstracte hiërarchie tussen beide grondrechten bestaat.[7] Het hangt van de omstandigheden af welk recht het zwaarst moet wegen. De bovengenoemde criteria zijn dus een hulpmiddel om twee gelijkwaardige rechten met elkaar te verzoenen. Wat betreft het verzoek inzage te krijgen in de namen van de rechterlijke ambtenaren stelde het EHRM vast dat de nationale rechter alle relevante omstandigheden van het geval in zijn beoordeling had betrokken. Doorslaggevend was geweest dat de gevraagde informatie geen betrekking had op het professionele functioneren van de betrokkenen, dat de gebeurtenissen in de DDR meer dan twintig jaar geleden hadden plaatsgevonden en dat de rechters en de officier van justitie ten tijde van hun overgang naar de rechterlijke macht van de deelstaat Brandenburg hun verleden in de DDR niet hadden verborgen. Het EHRM zag geen reden van deze beoordeling af te wijken.

6. Het uitgangspunt in het onderhavige arrest *Zöldi* is anders. In dit arrest stelt het EHRM namelijk voorop dat artikel 8 EVRM *niet* in het geding is. Niet elke vermelding van iemands naam valt binnen de reikwijdte van dit artikel. Volgens eerdere jurisprudentie van het Hof moet worden nagegaan of de betrokkene redelijkerwijs mag verwachten dat zijn of haar naam vertrouwelijk blijft. Hier is dat niet het geval. De onderzoekers zouden uitsluitend worden genoemd in de context van de verdeling van publiek geld en de Hongaarse regering heeft niet duidelijk gemaakt hoe het bekend worden van hun namen gevolgen zou hebben voor hun persoonlijke levenssfeer. Mede gezien het feit dat transparantie bij de besteding van publiek geld een belangrijk constitutioneel principe is in Hongarije, moesten de onderzoekers er rekening mee houden dat hun identiteit bekend zou worden gemaakt. Een ‘balancing exercise’ tussen botsende grondrechten is daarom niet noodzakelijk. Wel oordeelt het Hof dat de bescherming van de persoonsgegevens ook in het geval van subsidieontvangers een legitiem doel is in de zin van artikel 10, tweede lid, van het EVRM. De term ‘rechten van anderen’ omvat meer dan alleen grondrechten.

7. De casus van het arrest *Zöldi* lijkt daarmee eerder op die van de arresten *Magyar Helsinki Bizottság* en *Centre for Democracy and the Rule of Law t. Oekraïne*.^[8] In de eerstgenoemde zaak

had een non-profitorganisatie de namen willen weten van alle toegevoegde advocaten die door de politie waren aangewezen om verdachten bij te staan. Dat was een maatschappelijk relevant verzoek, omdat het risico bestaat dat de politie de voorkeur geeft aan hulpverleners die niet al te kritisch doen over het gedrag van de politie. In de tweede zaak had een vergelijkbare organisatie bij de Kiesraad van Oekraïne het curriculum vitae opgevraagd van de lijstaanvoerders van partijen die zojuist in het parlement waren gekozen. In beide zaken was de informatie geweigerd met het argument dat het nationale recht zich verzette tegen de gevraagde verstrekking van persoonsgegevens. Net als in de zaak *Zöldi* kwam het EHRM evenwel tot de conclusie dat artikel 8 EVRM niet van toepassing was en dat het belang van een maatschappelijk debat zwaarder moest wegen dan de bescherming van de rechten van de betrokkenen. De beperking van artikel 10 EVRM was daarom niet gerechtvaardigd.

8. Het is opvallend dat in de zaak *Zöldi*, waar de drempel van artikel 8 EVRM niet werd gehaald, dezelfde checklist wordt gehanteerd als in de zaak *Saure* (nr. 2), waarin artikel 8 EVRM wel van toepassing was. Dat kan de indruk wekken dat het er niet toe doet of een beperking van artikel 10 EVRM verdedigd wordt met een beroep op de bescherming van grondrechten dan wel de bescherming van ‘gewone’ rechten van anderen. Dat kan echter niet de bedoeling zijn. Als een grondrecht in botsing komt met een recht dat geen grondrecht is, is het uitgangspunt dat het grondrecht zwaarder weegt. Slechts in uitzonderingsgevallen kan het noodzakelijk zijn een beperking van een grondrecht toe te staan. Als grondrechten en gewone rechten evenveel gewicht in de schaal zouden leggen, heeft een kwalificatie als ‘grondrecht’ immers geen betekenis. Het ligt dus voor de hand dat bij de toepassing van de checklist, opgenomen in par. 55 van *Saure* (nr. 2), respectievelijk par. 52 van *Zöldi*, consequenties worden verbonden aan de vaststelling of artikel 8 EVRM wel of niet van toepassing is. Daarbij valt vooral te denken aan het derde criterium van de checklist inzake ‘*the degree of potential harm to the individual’s privacy in the event of disclosure*’. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de uitkomst van beide zaken verschilt. In *Saure* (nr. 2) was er geen schending van artikel 10 EVRM, in *Zöldi* wel.

9. In Nederland is de vraag of de overheid bepaalde persoonsgegevens openbaar moet maken bijna altijd beantwoord aan de hand van de voormalige Wet openbaarheid van bestuur (Wob), die in 2022 vervangen werd door de Wet open overheid (Woo). Op grond van artikel 10, tweede lid onder e (oud), van de Wob was het vaste rechtspraak dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen openbaarmaking van namen van ambtenaren die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, tenzij de indiener van een openbaarmakingsverzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt.[9] Aan te nemen valt dat artikel 5.1, tweede lid onder e, van de Woo op dezelfde wijze zal worden uitgelegd. In 2018 deed de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak waarin gevraagd was om openbaarmaking van de namen van personen die bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een subsidie hadden aangevraagd voor sociale innovatieprojecten, alsmede de namen van hun adviseurs.[10] Volgens de Afdeling had de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder woog dan het belang van openbaarheid. Een andere uitkomst had een latere zaak over het niet openbaar maken van de namen van toegewezen advocaten. Toen oordeelde de Afdeling dat het belang van de persoonlijke levenssfeer zwaarder woog, omdat met deze informatie het inkomen van de advocaten zou kunnen worden berekend.[11]

10. Er bestaat een groot verschil tussen de wijze waarop de Nederlandse rechter een weigering om informatie te verstrekken toetst aan de Woo en de wijze waarop het EHRM zo'n weigering toetst aan artikel 10 EVRM. Bij toepassing van de Woo is niet relevant wie openbaarmaking verzoekt en met welk motief (artikel 1.1 Woo). Het specifieke belang van de opgevraagde informatie is evenmin relevant, ook niet als een afweging moet plaats vinden tegenover andere belangen. Openbaarheid is een algemeen belang dat altijd hetzelfde gewicht heeft (artikel 2.5 Woo). Bij de absolute weigeringsgronden heeft de wetgever zelf besloten dat het belang van openbaarheid moet wijken voor het belang dat in de weigeringsgrond genoemd wordt. Bestuursorganen en rechters zijn daaraan gebonden (artikel 5.1, eerste lid, Woo). Op al deze punten bepaalt de jurisprudentie van het EHRM iets anders. In het bijzonder uit het arrest *Magyar Helsinki Bizottság* blijkt dat artikel 10 EVRM alleen van toepassing is wanneer de aanvrager een 'public watchdog' is en als de informatie nodig is voor een publicatie over een onderwerp van algemeen belang. Bij het beantwoorden van de vraag of de informatie wellicht toch geweigerd kan worden op grond van artikel 10, tweede lid, EVRM kan de rechter zich niet verschuilen achter de wetgever.

11. Onder het regime van de toenmalige Wob heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in 2017 de deur op een kier gezet om af te wijken van de wet.[12] Als de verzoeker 'zeer bijzondere omstandigheden' aannemelijk maakt die meebrengen dat de normale toepassing van de Wob in strijd komt met artikel 10 EVRM, gaat het verdragsartikel voor. Zo overweegt de Afdeling dat een absolute weigeringsgrond ingevolge artikel 94 van de Grondwet buiten toepassing kan worden gelaten. En zij vervolgt: *'Indien een relatieve weigeringsgrond aan de weigering ten grondslag is gelegd, zal het ontbreken van een rechtvaardiging als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van het EVRM in beginsel tot uitdrukking kunnen komen bij uitleg en toepassing van de bepalingen van de Wob waarin de relatieve weigeringsgrond is neergelegd'*. Een verdragsconforme interpretatie dus. Anders dan de Wob kent de Woo in artikel 5.7 een expliciete mogelijkheid om journalisten tegemoet te komen. Journalisten kunnen soms vertrouwelijk inzage krijgen in geheime stukken. Wil de journalist de informatie echter publiceren, dan gelden volgens het

derde lid van artikel 5.7 de gewone regels. Om daar onderuit te komen kan alleen de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2017 soelaas bieden. Journalisten doen er daarom goed aan bij elk Woo-verzoek voor de zekerheid tegelijk een beroep te doen op artikel 10 EVRM. De afwegingscriteria van het arrest Zöldi, neergelegd in par. 52, worden dan immers relevant, ook al zijn zij in strijd met het stelsel van de Woo.

Wouter Hins (prof. dr. A.W. Hins) is emeritus hoogleraar Mediarecht aan de Universiteit Leiden

[1] *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, EHRM 8 november 2016, nr. 18030/11, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, «EHRC» 2017/36 m.nt. T. McGonagle.

[2] *RTL Nederland en RTL Nieuws*, HvJ EU 18 januari 2024, zaak C-451/22, ECLI:EU:C:2024:54.

[3] *Saure (nr. 2) t. Duitsland*, EHRM 28 maart 2023, nr. 6091/16, ECLI:CE:ECHR:2023:0328JUD000609116, par. 55.

[4] *Magyar Helsinki Bizottság*, reeds aangehaald (noot 1), par. 201.

[5] *MTE en Index.hu t. Hongarije*, EHRM 2 februari 2016, 22947/13, ECLI:CE:ECHR:2016:0202JUD002294713, par. 88 en 89; *Gaskin t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 7 juli 1989, 10454/83, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001045483, par. 49.

[6] *Saure (nr. 2)*, reeds aangehaald (noot 3), par. 61.

[7] *Axel Springer AG t. Duitsland*, EHRM 7 februari 2012, 39954/08, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD003995408, par. 87.

[8] *Magyar Helsinki Bizottság*, reeds aangehaald (noot 1), respectievelijk EHRM 26 maart 2020, *Centre for Democracy and the Rule of Law t. Oekraïne*, nr. 10090/16, ECLI:CE:ECHR:2020:0326JUD001009016.

[9] Zie bijvoorbeeld *ABRvS* 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:640, *AB* 2022/118, m.nt. P.J. Stolk, besproken in E.C. Pietermaat en N.N. Bontje, 'Openbaarheid en behoorlijkheid', *NTB* 2024/97.

[10] *ABRvS* 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1691.

[11] *ABRvS* 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:381. Het EHRM-arrest *Magyar Helsinki Bizottság* (zie noot 1), dat ook over de namen van toegewezen advocaten ging, wordt in deze uitspraak niet genoemd.

[12] ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883, AB 2017/398 m.nt. J. Tingen, *Mediaforum* 2018-1, nr. 2 m.nt. A.W. Hins (*Minister van Veiligheid en Justitie/NOS e.a.*).