

ANNOTATIE

Mária Somogyi t. Hongarije (EHRM, 1507617) – Waarom de bescherming van de reputatie van de overheid geen legitieme doelstelling kan vormen

T. Mortier

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 16-05-2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0516JUD001507617 (EHRC-2024-0142)

Inleiding

1. In het onderzoek naar de rechtvaardiging van de inperking op een Verdragsrecht, besteedt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ('het Hof') doorgaans weinig aandacht aan de vraag of de inperking een legitiem doel nastreefde. Hierdoor blijft het aantal doelstellingen die het Hof als 'illegitiem' en dus onaanvaardbaar bestempelde heel beperkt. In de recente zaak *Mária Somogyi t. Hongarije* toonde het Hof zich echter streng in diens bevestiging van eerdere rechtspraak, waarin het geoordeeld had dat de doelstelling van het beschermen van de reputatie van de (uitvoerende) overheid geen legitieme doelstelling kon uitmaken onder artikel 10 EVRM. Deze noot heeft tot doel deze rechtspraak te verkennen en de achterliggende oorzaak van de illegitimiteit van deze doelstelling te bespreken.

Feiten

2. De verzoekster in de geannoteerde zaak, Mária Somogyi, woont in het Hongaarse dorpje Tata. In 2014 deelde zij een post van een derde persoon op haar Facebookpagina, waarin de burgers van Tata opgeroepen werden om deel te nemen aan een betoging. Deze betoging was gericht tegen het gemeentebestuur van Tata, dat een gebouw dat deel uitmaakte van het gemeentelijk erfgoed had verkocht aan een particuliere zakenman. Deze verhuurde het

gebouw vervolgens terug aan de gemeente voor 'exorbitante prijzen' volgens de gedeelde post. De verzoekster voegde ook een eigen opmerking toe aan de post, waarin ze zich vragen stelde bij de prijs die het gemeentebestuur betaald had om een nieuw registratiekantoor te openen.

3. Niet opgezet met de kritiek die ze ontving, kondigde de gemeente Tata, samen met het gemeentebestuur, aan dat ze een strafzaak wilden aanspannen tegen zowel de auteur van de originele post, alsook tegen eenieder die de post gedeeld had op hun Facebookpagina's. Daarnaast spanden ze een burgerlijke zaak aan tegen de verzoekster, waarin ze een schadevergoeding eisten voor de schending van hun recht op een reputatie en de rechter verzochten een injunctie uit te spreken teneinde de verzoekster te beletten om nog verder 'onrechtmatig gedrag' te stellen in de toekomst.

4. Hoewel de openbare aanklager besloot geen onderzoek te openen in de strafzaak, oordeelde het Hooggerechtshof van Tatabánya wél in het voordeel van de gemeente in de burgerlijke zaak. Ofschoon de gemeente als dusdanig geen fundamenteel recht op een reputatie kon bezitten, oordeelde de rechter dat ze *in casu* geraakt was in de uitoefening van haar eigendomsrechten. Vermits het noodzakelijk was volgens de rechter om het vertrouwen van het publiek in het functioneren van de overheidsinstellingen te bewaren, werd de verzoekster opgelegd om een publieke verontschuldiging te posten op haar Facebookpagina, vergezeld door een verklaring dat haar eerdere uitspraken onwaar waren. Daarnaast werd haar opgedragen om 50.000 Hongaarse forint (omgerekend ongeveer €140) te betalen aan zowel de gemeente als aan het gemeentebestuur. Deze uitspraak werd met betrekking tot de gemeente grotendeels bevestigd door het hof van beroep van Győr, dat oordeelde dat rechtspersonen recht hadden op de bescherming van hun reputatie en dat het verspreiden van onware informatie geen bescherming verdient onder de vrijheid van meningsuiting. Het hof van beroep verwierp daarentegen wel de zaak aangebracht door het gemeentebestuur.

Arrest

5. De verzoekster bracht de zaak vervolgens voor het Europees Hof en argumenteerde dat de sancties die haar opgelegd waren door de Hongaarse rechtbanken voor de Facebookberichten een schending uitmaakten van artikel 10 EVRM. Na vastgesteld te hebben dat de rechterlijke uitspraken een inmenging uitmaakten in het recht op een vrije meningsuiting van de verzoekster en dat deze uitspraken een wettelijke basis hadden, oordeelde het Hof dat de kern van de discussie in deze zaak zich bevond in de vraag of de inmenging een wettig doel nastreefde. Waar de Hongaarse overheid nog opwierp dat de inmenging het legitieme doel van de bescherming van de reputatie van de overheid nastreefde, merkte het Hof op dat de lijst van legitieme doelstellingen uit de tweede paragraaf van artikel 10 EVRM exhaustief is. Deze lijst bevat weliswaar de doelstelling van 'de bescherming van de autoriteit en de

onpartijdigheid van de rechterlijke macht', maar vermeldt als dusdanig geen andere overheidstak. De overheid beriep zich dan ook op de doelstelling van 'de bescherming van de reputatie en de rechten van anderen', aangezien het Hof reeds eerder had gesteld dat ook rechtspersonen in dit verband onder de noemer 'anderen' konden worden begrepen.[1] Niettemin had het Hof in de zaak *OOO Memo t. Rusland* al geoordeeld dat het belang van rechtspersonen in de bescherming van hun reputatie er louter een was van een commerciële aard; een orgaan dat deel uitmaakt van de uitvoerende macht in een Staat heeft niet eenzelfde belang bij de bescherming van diens reputatie als een rechtspersoon die afhankelijk is van zijn reputatie op de commerciële markt om klanten aan te trekken.[2] Integendeel, het Hof benadrukte dat, teneinde machtsmisbruik en corruptie te vermijden, het net cruciaal is in een democratische samenleving dat de handelingen van een overheidsorgaan onderhevig kunnen zijn aan maatschappelijke kritiek.[3] In *OOO Memo* had het Hof wel nog één uitzonderingsmogelijkheid geformuleerd voor overheidsorganen die geen commercieel belang hadden bij het beschermen van hun reputatie: zij konden zich alsnog op deze doelstelling beroepen wanneer hun individuele leden gemakkelijk identificeerbaar waren in de kritiek waartegen zij wilden optreden.

6. Wanneer het Hof deze tweeledige test toepaste op de onderhevige zaak, kwam het tot de vaststelling dat de inperking niet gerechtvaardigd was. Vooreerst had de gemeente Tata geen belang gehad in het beschermen van hun 'commercieel succes en levensvatbaarheid' aangezien zij gefinancierd werden door belastinggeld en verondersteld werden het *algemeen* belang te dienen (in tegenstelling tot hun eigen, commercieel belang). Daarnaast werden noch in de door de verzoekster gedeelde Facebookpost, noch in haar eigen bericht, individuele leden van het gemeentebestuur vermeld, zodat niet kon gesteld worden dat zij 'gemakkelijk identificeerbaar' waren. Dit bracht het Hof ertoe te oordelen dat het gemeentebestuur enkel had gehandeld in diens hoedanigheid als lid van de uitvoerende macht, wat niet onder het toepassingsgebied van de legitieme doelstelling van 'de bescherming van de reputatie en de rechten van anderen' viel. Bij gebrek aan een legitieme doelstelling, oordeelde het Hof dan ook dat een schending van artikel 10 EVRM had plaatsgevonden.

De overheid als 'andere'?

7. De vraag of publieke overheden zich op legitieme wijze kunnen beroepen op de bescherming van hun eigen reputatie om de vrijheid van meningsuiting van hun onderdanen in te perken, bleef lang onbeantwoord. In een aantal zaken had het Hof aanvaard dat ook publieke overheden onder de noemer 'anderen' begrepen konden worden wat betreft de doelstelling van de 'bescherming van de reputatie en rechten van anderen'. [4] Meer nog, in de zaak *Frisk en Jensen t. Denemarken* had het Hof uitdrukkelijk *ontkend* dat de rechterlijke macht de enige tak van de overheid was waarvoor de overheid op legitieme wijze de bescherming

van diens reputatie kon nastreven.[5] Het Hof oordeelde zelfs in deze zaak dat er geen reden was om overheidsorganen uit te sluiten van de categorie ‘anderen’ onder de tweede paragraaf van artikel 10 EVRM.[6] Daarentegen had het Hof echter ook al in een aantal gevallen de vraag bewust opengelaten en in de plaats zijn aandacht gevestigd op de noodzakelijkheid van de inperking op de vrijheid van meningsuiting in een democratische samenleving.[7]

8. Een definitief antwoord op deze vraag kwam er pas in het arrest *OOO Memo t. Rusland*. In deze zaak had het regionaal bestuur van Volgograd een zaak aangespannen tegen een Russisch mediabedrijf dat een artikel had gepubliceerd waarin het regionaal bestuur ervan werd beschuldigd bewust subsidies voor de stad Volgograd achter te houden nadat de door hen gesteunde kandidaat niet geselecteerd was door de stad bij de gunning van een overheidsopdracht.[8] Hier stelde het Hof definitief dat overheidsorganen zich niet langer kunnen beroepen op de ‘bescherming van de reputatie en rechten van anderen’ ter rechtvaardiging van inperkingen op de vrijheid van meningsuiting wanneer zij handelen om hun eigen reputatie te beschermen. Het Hof bracht in herinnering dat de grens van wat als toelaatbare kritiek beschouwd kon worden reeds verder lag bij overheidsorganen dan in het geval dat de kritiek gericht was tegen een individuele burger.[9] Daarnaast wees het Hof op een aantal mogelijke gevaren. Zo had de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa reeds gewezen op het toenemend gevaar voor zogenaamde SLAPP-procedures, waarbij procedures aangespannen worden tegen particuliere personen om hun deelname aan het publieke debat in te perken.[10] Het Hof erkende dat zulke procedures een gevaar voor de democratie inhielden – en zeker wanneer deze ingesteld werden door overheidsorganen, gelet op de machtspositie waarin die zich bevonden ten opzichte van individuen.[11] Zoals eerder gesteld, bracht het Hof hier in herinnering dat het in een democratische rechtsstaat noodzakelijk is dat overheidshandelingen niet alleen gecontroleerd worden door de wetgevende en rechterlijke macht, maar dat ook de publieke opinie zich hierover moet kunnen uitlaten teneinde het risico op machtsmisbruik en corruptie te beperken. Overheidsorganen toelaten om procedures wegens laster aan te spannen tegen mediakanalen zou dan ook een ‘chilling effect’ hebben op de persvrijheid. Om deze redenen oordeelde het Hof toen dat de overheid zich niet op legitieme wijze kon beroepen op de bescherming van hun reputatie ter rechtvaardiging van procedures aangespannen tegen individuen die zich (terecht of onterecht) kritisch hadden uitgelaten over de overheid.

De illegitimiteit van de bescherming van de overheidsreputatie

9. Waar de verzoeker in *OOO Memo* nog een mediabedrijf was, bevestigt het Hof in *Mária Somogyi* dat eenzelfde redenering geldt wanneer de verzoeker een particulier is die niet op enige manier optreedt als media- of persfiguur. Het belang van deze rechtspraak mag niet onderschat worden. De toets van de legitimiteit van een doelstelling is immers van een andere

aard dan de andere onderdelen van de klassieke toets die het Hof uitvoert om te onderzoeken of een inperking van een Verdragsrecht al dan niet gerechtvaardigd is. Waar de vraag naar de evenredigheid van een inperking contextafhankelijk is, is de legitimiteitstoets net categorisch. Een oordeel van niet-evenredigheid impliceert dat de verwerende overheid de doelstelling op zich wel op een andere, minder verregaande manier mag nastreven. Zo lag de nadruk in de eerdere zaken waar het Hof de bescherming van de reputatie van de overheid wel als legitieme doelstelling aanmerkte, nog op de vraag of de nationale rechters een goede afweging gemaakt hadden tussen het belang van de overheid om haar reputatie te beschermen enerzijds, en het belang van de verzoeker om diens recht op een vrije meningsuiting uit te oefenen anderzijds. Een oordeel van illegitimiteit wijst er echter op dat de verwerende overheid eenzelfde doelstelling *nooit* mag nastreven, omdat de doelstelling indruist tegen de kernwaarden van het Verdrag. Dit wil met andere woorden zeggen dat, krachtens de uitspraken van het Hof in *OOO Memo* en *Mária Somogyi*, geen evenwicht gezocht moet worden tussen de tegengestelde belangen wanneer de overheid een procedure wegens laster aanspant tegen individuen naar aanleiding van meningen die zij geuit hebben. Het loutere feit dat de overheid in haar eigen niet-commercieel belang optreedt – en voor zover de leden van het betrokken overheidsorgaan niet individueel identificeerbaar waren in de aangeklaagde meningsuiting – volstaat om de zaak reeds in het voordeel van het betrokken individu te beslechten; de overheid streeft immers geen legitiem doel na. De beslissing om dergelijke zaken te verwerpen op het niveau van de doelstelling en niet op het niveau van de evenredigheid, is dan ook een bijzonder sterk signaal van het Hof. Met deze positie toont het zich enerzijds bewust van de gevaren die SLAPP-procedures inhouden voor bepaalde basisprincipes in een democratische samenleving, en anderzijds strijdvaardig om deze aan te pakken op een principiële manier.

10. In dit geval is het belangrijk op te merken dat eenzelfde redenering niet opgaat voor de doelstelling van de bescherming van de autoriteit en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, dewelke als afzonderlijke doelstelling opgenomen is in de tweede paragraaf van artikel 10. Deze doelstelling heeft immers een andere bestaansreden. Zo aanziet het Hof de rechterlijke macht in zijn lidstaten als de ultieme beschermer van de rechtvaardigheid in de maatschappij, wat een kernwaarde is in een democratische samenleving. Teneinde deze rechtvaardigheid te kunnen waarborgen, is het cruciaal dat het vertrouwen leeft bij het publiek dat de rechter hier effectief voor kan zorgen. De perceptie moet dus in stand gehouden worden dat de rechtbank het meest geschikte forum blijft om juridische geschillen op een objectieve en onpartijdige manier te beslechten.^[12] Daarnaast wordt de rechterlijke macht ook onderscheiden van de uitvoerende macht door het feit dat die eerste onderhevig is aan een discretieverplichting; in tegenstelling tot leden van de uitvoerende macht zijn leden van de rechterlijke macht niet gemachtigd om in het openbaar te reageren op kritiek die hen ten laste gelegd wordt. Aanvallen op hun gezag in de samenleving moeten dan ook

noodzakelijkerwijs van overheidswege gepareerd worden.[13] Een en ander verklaart waarom de bescherming van het gezag van de rechterlijke macht wél nog steeds als legitieme doelstelling aangemerkt wordt door het Hof.[14]

11. Tot slot moet een belangrijke kanttekening gemaakt worden bij het bovenstaande. Het feit dat lasterprocedures een mogelijk *chilling effect* kunnen hebben op de publieke opinie en dat de bescherming van de reputatie van overheidsorganen daarom niet als legitieme doelstelling erkend kan worden, wil niet zeggen dat, in de gevallen dat deze doelstelling nagestreefd werd, dit *chilling effect* ook effectief *beoogd* werd. Het Hof maakt in dit verband geen onderscheid tussen intentie en gevolgen; ook overheidsorganen die op zich niet de bedoeling hadden om met hun procedures een signaal te sturen naar andere critici om zich in te houden met hun kritiek, zullen zich niet op legitieme wijze kunnen beroepen op de doelstelling van ‘de bescherming van de reputatie en de rechten van anderen’.[15] De mogelijk schadelijke gevolgen voor het principe dat in een democratische samenleving overheidshandelingen altijd onderhevig moeten kunnen zijn aan commentaar van het publiek volstaan met andere woorden voor de conclusie van illegitimiteit, zonder dat hier per definitie een element van kwade trouw vereist is.

Conclusie

12. Met de zaak *Mária Somogyi t. Hongarije* bevestigt het Hof dus zijn rechtspraak uit het arrest *OOO Memo t. Rusland*. Opmerkelijk is dat, waar in *OOO Memo* nog drie rechters zich oneens verklaarden met het eindoordeel van illegitimiteit en in de plaats opperden dat het Hof over had moeten gaan tot een belangenafweging, de conclusie in *Mária Somogyi* schijnbaar geen tegenstand opleverde tussen de rechters – of althans niet in die mate dat het aanleiding gaf tot een *separate opinion*. De restrictievere interpretatie van de doelstelling van de ‘bescherming van de reputatie en de rechten van anderen’, waarbij overheidsorganen van het toepassingsgebied van deze doelstelling uitgesloten worden tenzij in uitzonderlijke gevallen, lijkt op deze manier dus verder bestendig te worden in het Verdrag.

Tobias Mortier

Doctoraal onderzoeker en FWO-aspirant aan de Universiteit Gent, verbonden aan het Human Rights Centre en ConstitUGent

[1] *OOO Regnum t. Rusland*, EHRM 8 september 2020, nr. 22649/08, ECLI:CE:ECHR:2020:0908JUD002264908, par. 66, m.nt. Montero Regules.

[2] *OOO Memo t. Rusland*, EHRM 15 maart 2022, nr. 2840/10,

ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD000284010, par. 46.

[3] *OOO Memo t. Rusland*, reeds aangehaald, par. 44.

[4] *Reznik t. Rusland*, EHRM 4 april 2013, nr. 4977/05, ECLI:CE:ECHR:2013:0404JUD000497705, par. 41; *Pinto Pinheiro Marques t. Portugal*, EHRM 22 januari 2015, nr. 26671/09, ECLI:CE:ECHR:2015:0122JUD002667109, par. 41; *Novaya Gazeta en Milashina t. Rusland*, EHRM 3 oktober 2017, nr. 45083/06, ECLI:CE:ECHR:2017:1003JUD004508306, par. 53; *Ostanina t. Rusland*, EHRM 17 april 2018, nr. 22169/11, ECLI:CE:ECHR:2018:0417JUD002216911, par. 19.

[5] *Frisk en Jensen t. Denemarken*, EHRM 5 december 2017, nr. 19657/12, ECLI:CE:ECHR:2017:1205JUD001965712, par. 47.

[6] *Frisk en Jensen t. Denemarken*, reeds aangehaald, par. 49.

[7] *Romanenko e.a. t. Rusland*, EHRM 8 oktober 2009, nr. 11751/03, ECLI:CE:ECHR:2009:1008JUD001175103, par. 39; *Kharlamov t. Rusland*, EHRM 8 oktober 2015, nr. 27447/07, ECLI:CE:ECHR:2015:1008JUD002744707, par. 25; *Margulev t. Rusland*, EHRM 8 oktober 2019, nr. 15449/09, ECLI:CE:ECHR:2019:1008JUD001544909, par. 45.

[8] *OOO Memo t. Rusland*, reeds aangehaald, par. 7-16.

[9] Zie ook *Lombardo e.a. t. Malta*, EHRM 24 april 2007, nr. 7333/06, ECLI:CE:ECHR:2007:0424JUD000733306, par. 54.

[10] Zie voor meer over het SLAPP-aspect van de zaak *OOO Memo: D. Voorhoof, 'OOO Memo v. Russia: ECtHR Prevents Defamation Claims by Executive Bodies'*, *Strasbourg Observers* 1 april 2022, <https://strasbourgobservers.com/2022/04/01/ooo-memo-v-russia-ecthr-prevents-defamation-claims-by-executive-bodies/>.

[11] *OOO Memo t. Rusland*, reeds aangehaald, par. 43.

[12] *Morice t. Frankrijk*, EHRM 23 april 2015, nr. 29369/10, ECLI:CE:ECHR:2015:0423JUD002936910, par. 128-30.

[13] *Morice t. Frankrijk*, reeds aangehaald, par. 128.

[14] Zie ook *Mária Somogyi t. Hongarije*, EHRM 16 mei 2024, nr. 15076/17, ECLI:CE:ECHR:2024:0516JUD001507617, par. 29.

[15] Zie hierover kritisch: *OOO Memo t. Rusland*, reeds aangehaald, *Joint Concurring Opinion of*

Judges Ravarani, Serghides and Lobov, par. 7.