

Nieuwsbrief - EHRC Updates 2025-16

Nummer 16, 2025

Redactie: J.H. Gerards, H. Morre, J. Krommendijk, S. Lambrecht, P. Ölçer, B. Aarrass, L.E. Burgers, P. Cannoot, L.R. Glas, C. Mak, D.A.G. van Toor en C. Van de Graaf.

INHOUDSOPGAVE

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Europees Hof voor de Rechten van de Mens,

ECLI:CE:ECHR:2025:0911JUD001544022 11-09-2025

Suverénní řád Maltézských rytířů – České velkopřevorství t. Tsjechië, EHRM 11 september 2025, nr. 15440/22

Europees Hof voor de Rechten van de Mens,

ECLI:CE:ECHR:2025:0911JUD002847322 11-09-2025

Charki t. Frankrijk, EHRM 11 september 2025, nr. 28473/22

Europees Hof voor de Rechten van de Mens,

ECLI:CE:ECHR:2025:0909JUD000206824 09-09-2025

M.P. e.a. t. Griekenland, EHRM 9 september 2025, nr. 2068/24

Europees Hof voor de Rechten van de Mens,

ECLI:CE:ECHR:2025:0909JUD002472917 09-09-2025

Ilareva e.a. t. Bulgarije, EHRM 9 september 2025, nr. 24729/17

Europees Hof voor de Rechten van de Mens,

ECLI:CE:ECHR:2025:0904JUD003055622 04-09-2025

E.A. en Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail t. Frankrijk, EHRM 4 september 2025, nr. 30556/22

Hof van Justitie van de Europese Unie

Hof van Justitie van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2025:696 11-09-2025

Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds, HvJ EU 11 september 2025, zaak C-384/24

Hof van Justitie van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2025:689 11-09-2025

Pauni, HvJ EU 11 september 2025, zaak C-5/24

Hof van Justitie van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2025:688 11-09-2025

MSIG, HvJ EU 11 september 2025, zaak C-802/23

Hof van Justitie van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2025:690 11-09-2025

Bervidi, HvJ EU 11 september 2025, zaak C-38/24

Hof van Justitie van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2025:653 04-09-2025

Gnattai, HvJ EU 4 september 2025, zaak C-543/23

Hof van Justitie van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2025:649 04-09-2025

AW 'T', HvJ EU 4 september 2025, zaak C-225/22

Hof van Justitie van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2025:647 04-09-2025

Adrar, HvJ EU 4 september 2025, zaak C-313/25 PPU

Annotatie

XL t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen (HvJ, C-146/23 en C-374/23) – De bezoldiging van rechters onder de loep

T.E.J.H. van Gennip en M.L. van Emmerik

Annotatie

Bradshaw e.a. t. Verenigd Koninkrijk (EHRM, nr. 15653/22) – Een positieve verplichting om buitenlandse desinformatie in verkiezingstijd te bestrijden

L.S.A. Trapman

RECHTSPRAAK

Adrar, HvJ EU 4 september 2025, zaak C-313/25 PPU

Een rechtbank heeft de vraag voorgelegd of zij bij de toetsing van een bewaringsmaatregel met het oog op verwijdering ambtshalve rekening moet houden met het refoulementverbod en de privé- en gezinssituatie van een asielzoeker. Het HvJ EU oordeelt dat bewaring alleen is toegestaan als er een werkelijk vooruitzicht van terugkeer is. Dat is er niet als er bij terugkeer een reëel risico is van onmenselijke en vernederende behandeling. Dat moet ambtshalve worden onderzocht bij toetsing van de bewaringsmaatregel. Ook de belangen van een kind en het privé- en gezinsleven moeten hierbij worden beoordeeld, al gaat het daarbij om beperkbare grondrechten.

In 2024 heeft de Algerijnse GB een asielverzoek ingediend in Nederland. Omdat hij niet verscheen op de hoorzitting heeft de minister het asielverzoek afgewezen en een terugkeerbesluit genomen. Daartegen heeft GB geen beroep ingesteld. In 2025 kwam GB opnieuw Nederland binnen, dit keer via een Dublinoverdracht vanuit Frankrijk. In Nederland heeft GB een nieuw asielverzoek ingediend. Daarop heeft de minister hem geïnformeerd over zijn voornemen om het verzoek kennelijk ongegrond te verklaren. GB heeft zijn verzoek ingetrokken, waardoor de opschorting van het eerdere terugkeerbesluit werd beëindigd. GB is vervolgens in bewaring gesteld met het oog op terugkeer naar Algerije. GB heeft vervolgens gesteld dat hij vreesde bij terugkeer te worden onderworpen aan onmenselijke en vernederende behandelingen. Ook stelde hij dat hij vader was van een in Frankrijk geboren kind waarvoor hij wilde zorgen. De rechtbank Roermond heeft vragen voorgelegd aan het HvJ EU omdat hij wil weten of het gezinsleven en het belang van het kind zich verzetten tegen GB's verwijdering naar Algerije.

Bij de uitvoering van richtlijn 2008/115 moeten lidstaten de door het Handvest aan een derdelander toegekende rechten eerbiedigen. Bewaringsmaatregelen leveren daarbij inherent

een ernstige inmenging op in het recht op vrijheid (art. 6 Hv). Dergelijke maatregelen zijn niet bedoeld als straf en hebben alleen als doel om de doeltreffendheid van de terugkeerprocedure te rechtvaardigen. Ook zijn strikte regels gesteld voor het kunnen opleggen van een bewaringsmaatregel. Voor deze zaak van belang is vooral de eis dat er een werkelijk vooruitzicht moet bestaan dat de verwijdering kan slagen. Als er juridische overwegingen zijn die zich daartegen verzetten, is bewaring niet aanvaardbaar. Dergelijke overwegingen kunnen gelegen zijn in het verbod op refoulement van art. 18 en 19 lid 2 Hv. Als een nationale autoriteit een bewaringsmaatregel wil gelasten of verlengen, moet zij dus ook altijd nagaan of dit verbod zich niet verzet tegen verwijdering. Daarnaast moet in het licht van art. 47 Hv effectieve rechterlijke bescherming worden geboden en moet de voortzetting van de bewaringsmaatregel met redelijke tussenpozen worden getoetst. Daarbij kan niet van de asielzoeker worden gevraagd dat hij een nieuw asielverzoek indient om de volledige eerbiediging van het beginsel van non-refoulement te garanderen. De nationale rechter moet dit bij de toetsing van de inbewaringstelling zo nodig ambtshalve toetsen.

Ook met andere belangen moet de rechter in alle stadia van de terugkeerprocedure zonodig ambtshalve rekening houden, zoals met de belangen van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokkene. Dit betekent dat hij moet onderzoeken of dergelijke belangen zich verzetten tegen (1) de bewaring als zodanig en (2) de verwijdering naar een derde land. Wel kan de rechter daarbij rekening houden met het gegeven dat de in art. 7 en 24 Hv neergelegde grondrechten niet absoluut zijn en beperkt kunnen worden in het licht van art. 52 lid 1 Hv.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 04-09-2025

ECLI: ECLI:EU:C:2025:647

Zaaknummer: C-313/25 PPU

Wetsartikelen: Hv art. 6, Hv art. 7, Hv art. 18, Hv art. 19 lid 2, Hv art. 24 lid 2, Hv art. 47, Rl. 2008/115 art. 5 en Rl. 2008/115 art. 15

RECHTSPRAAK

AW ‘T’, HvJ EU 4 september 2025, zaak C-225/22

In een IE-zaak uit 2004 was destijds definitief uitspraak gedaan, maar in 2020 heeft de procureur-generaal een buitengewoon beroep ingesteld. Na uitspraak door een bijzondere kamer van de Hoge Raad werd de zaak voor herbeoordeling terugverwezen. Het HvJ EU heeft eerder al overwogen dat de betreffende kamer niet als onafhankelijke, onpartijdige en vooraf bij recht ingestelde rechter kan worden gezien. In dat geval is de lagere rechter niet gebonden aan de beslissing tot terugverwijzing en herbeoordeling. Als de voorrang van het Unierecht op het spel staat, moet de beslissing zelfs worden aangemerkt als non-existent.

In 2004 heeft vennootschap AW ‘T’ gevorderd dat een individu en twee andere vennootschappen zou worden verboden om tijdschriften met kruiswoordraadsels in de handel te brengen in verband met aantasting van intellectuele-eigendomsrechten. Deze rechtszaak was al afgesloten toen jaren later buitengewoon beroep werd ingesteld en de zaak voor herbeoordeling werd terugverwezen naar de rechtbank door een kamer van de Hoge Raad die volgens AW ‘T’ niet kan worden gezien als een ‘bij wet ingesteld gerecht’. In deze kwestie zijn prejudiciële vragen voorgelegd aan het HvJ EU.

Het HvJ EU stelt voorop dat de verwijzende rechter geen enkele aanwijzing heeft gegeven dat het hoofdgeding betrekking heeft op de uitleg of toepassing van een Unierechtelijke regeling die op nationaal niveau wordt uitgevoerd. Blijkens art. 51 lid 1 Hv betekent dit dat art. 47 Hv niet van toepassing is in deze zaak. Wel moet deze bepaling in aanmerking worden genomen bij de uitleg van art. 19 lid 1 VEU. Datzelfde geldt voor art. 6 lid 1 EVRM, zeker nu art. 52 lid 3 Hv opdraagt om voor de nodige samenhang te zorgen tussen het Handvest en de corresponderende EVRM-rechten.

In dit geval bevindt de nationale rechter zich in de situatie waarin tegen een veertien jaar eerder definitief geworden uitspraak een buitengewoon beroep is ingesteld door de

procureur-generaal. Dit heeft geleid tot vernietiging van de uitspraak en terugverwijzing voor heronderzoek. De rechter is naar nationaal recht aan deze terugverwijzing gebonden. Het HvJ EU heeft echter al geoordeeld dat de kamer die zich over het buitengewoon beroep heeft uitgesproken, niet kan worden beschouwd als 'rechterlijke instantie' omdat deze niet voldeed aan de eisen van een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht. Het gaat in de nu voorliggende zaak om de gevolgen die hieraan in een concrete zaak moeten worden verbonden. Daarbij moet de nationale rechter eerst onderzoeken of het terugverwijzingsbesluit inderdaad is genomen door een kamer waarin minimaal één onrechtmatig benoemde rechter zitting had. Als dat het geval is, mag de nationale rechter niet worden verplicht zich te houden aan de beslissing tot terugverwijzing en herbeoordeling van de zaak. Een dergelijke beslissing moet zelfs worden beschouwd als non-existent als een dergelijke consequentie in het licht van de betreffende procedurele situatie onontbeerlijk is om de voorrang van het Unierecht te waarborgen.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 04-09-2025

ECLI: ECLI:EU:C:2025:649

Zaaknummer: C-225/22

Wetsartikelen: EVRM art. 6 lid 1, VWEU art. 19 lid 1, Hv art. 47, Hv art. 51 lid 1 en Hv art. 52 lid 3

RECHTSPRAAK

Bervidi, HvJ EU 11 september 2025, zaak C-38/24

G.L. wil een aangepast werkrooster krijgen omdat zij de zorg draagt voor een ernstig gehandicapt kind. Dit wordt niet gehonoreerd en zij wordt ontslagen. Het HvJ EU overweegt dat hierbij sprake is van indirecte associatieve discriminatie. Een dergelijke discriminatie, die wordt ingegeven door de zorg voor een gehandicapt kind in plaats van de handicap van de werknemer, valt binnen het toepassingsbereik van richtlijn 2000/78, het EVRM en het VN-Gehandicaptenverdrag. Daarnaast kan uit art. 5 van richtlijn 2000/78 een verplichting worden afgeleid voor de werkgever om redelijke aanpassingen te maken die de zorg voor het gehandicapte kind kunnen accommoderen.

G.L. werkte als stationsmedewerker bij een private onderneming. Zij was belast met het toezicht op en de controle van een metrostation. Zij heeft de onderneming verschillende keren verzocht haar in te delen op een plek met vaste werktijden, zodat zij kon zorgen voor haar ernstig gehandicapte en volledig invalide zoon. De onderneming heeft de verzoeken van G.L. niet volledig ingewilligd, maar heeft wel haar werkplek en urenregeling tijdelijk op een voor haar gunstige manier aangepast. G.L. heeft hierover geprocedeerd, omdat volgens haar sprake was van discriminatie. In 2022 is zij ontslagen. In de nationale procedure is de vraag opgekomen of de weigering van klaagsters verzoeken in strijd zou komen met de verplichtingen van de werkgever onder richtlijn 2000/78, het Handvest en het VN-Gehandicaptenverdrag.

Het HvJ EU stelt voorop dat in dit geval ook de rechten van het kind en van personen met een handicap moeten worden betrokken in de beoordeling, zoals beschermd door art. 24 en 26 Hv en het VN-Gehandicaptenverdrag. De zaak betreft daarbij een geval van ‘discrimination by association’ of ‘associatieve discriminatie’. Het Hof heeft al eerder geoordeeld dat een minder gunstige behandeling van een werknemer vanwege de zorg voor een gehandicapt kind, als zodanige associatieve discriminatie kan worden aangemerkt. Zou het tot een ander oordeel komen en zou de bescherming van de richtlijn worden beperkt tot mensen die zelf een

beperking hebben, dan zou daarmee de richtlijn van zijn nuttig effect worden beroofd. Daarbij doet het niet ter zake of de associatieve discriminatie direct of indirect is. Dit houdt ermee verband dat het discriminatieverbod van art. 21 Hv 'elke discriminatie' op grond van onder meer handicap verbiedt, zodat een ruime toepassing van het discriminatieverbod is verzekerd. Daarnaast ondersteunen art. 24 en 26 Hv zo'n ruime uitleg, net als art. 14 EVRM. Het EHRM heeft in zijn rechtspraak ook al geoordeeld dat discriminatie van iemand die de zorg heeft voor een gehandicapt kind, binnen het toepassingsbereik komt van art. 14 EVRM. In het licht van art. 52 lid 3 Hv moet art. 21 lid 1 Hv in het verlengde van deze rechtspraak worden uitgelegd. Het VN-Gehandicaptenverdrag wijst ook in deze richting. Dit alles betekent dat de relevante bepalingen zo moeten worden gelezen dat het verbod van indirecte discriminatie op grond van handicap van toepassing is op een werknemer die zelf geen handicap heeft, maar wel discriminatie ondervindt vanwege de zorgtaken die hij voor zijn gehandicapte kind verricht en waardoor dit kind de essentiële zorg kan ontvangen die zijn toestand vereist.

De vraag is vervolgens of art. 5 van richtlijn 2000/78 zo moet worden gelezen dat de werkgever moet voorzien in redelijke aanpassingen waardoor een persoon met een handicap in staat wordt gesteld volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Daarbij moet worden onderzocht of deze bepaling zo kan worden gelezen dat deze bepaling ook van toepassing is op een werknemer die niet zelf gehandicapt is, maar wel de essentiële zorg draagt voor een gehandicapt kind. Art. 24 en 26 Hv leiden, in gezamenlijkheid bezien, wel tot een ondersteuning van deze uitleg, net als art. 2 van het VN-Gehandicaptenverdrag. Een andere uitleg zou bovendien een aanzienlijk deel van de nuttige werking wegnemen van het verbod van discriminatie door associatie. Het HvJ EU oordeelt dan ook dat een werkgever op basis van richtlijn 2000/78 ten aanzien van een zorgdragende werknemer verplicht is om te voorzien in redelijke aanpassingen in de zin van art. 5 van richtlijn 2000/78.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 11-09-2025

ECLI: ECLI:EU:C:2025:690

Zaaknummer: C-38/24

Rechters: F. Biltgen, T. von Danwitz, A. Kumin, I. Ziemele en S. Gervasoni

Wetsartikelen: VN-Gehandicaptenverdrag art. 2, VN-Gehandicaptenverdrag art. 5, VN-Gehandicaptenverdrag art. 7, EVRM art. 14, Hv art. 21, Hv art. 24, Hv art. 26, Hv art. 52 lid 3, RL 2000/78/EG art. 1, RL 2000/78/EG art. 2 en RL 2000/78/EG art. 5

RECHTSPRAAK

Charki t. Frankrijk, EHRM 11 september 2025, nr. 28473/22

In dagblad Le Monde is in 2015 een artikel gepubliceerd waarin stukken waren opgenomen van een transcriptie van telefoongesprekken tussen de hoge politicus Guéant en zijn dochter. Tegen Guéant liep toen een strafrechtelijk onderzoek wegens betrokkenheid bij onder meer verduistering. Het gesprek getuigde van diepe ontreddeering bij Guéant. Het EHRM overweegt dat het daarom en vanwege het algemeen belang aanvaardbaar was om erover te publiceren. Dat de dochter hierdoor in haar privéleven is geraakt, terwijl zij zelf geen publiek persoon was, weegt daarbij minder zwaar. Art. 8 EVRM is dan ook niet geschonden (vier stemmen tegen drie).

Klaagster is de dochter van Claude Guéant, een Franse politicus die secretaris-generaal van President Sarkozy was en vervolgens minister van Binnenlandse Zaken. In 2013 werd hij afgeluisterd in het kader van een onderzoek naar de financiering van de presidentscampagne van Sarkozy door het Libische regime. Daarnaast werden andere onderzoeken gedaan naar zijn mogelijke betrokkenheid bij verduistering van overheidsmiddelen en zijn betrokkenheid bij het 'schilderijenschandaal' betreffende de verkoop van twee schilderijen in het buitenland. In 2015 verscheen in *Le Monde* een artikel waarin verslag wordt gedaan van de afgeluisterde telefoongesprekken en wordt vermeld dat Guéant klonk alsof hij in totale wanhoop verkeerde. Klaagster heeft in verband met deze publicatie een procedure ingesteld tegen *Le Monde*. Zij vorderde een schadevergoeding en de verwijdering van het artikel en de transcriptie van de telefoongesprekken die in het bezit was van de journalisten die het artikel hadden geschreven. Na een afweging van belangen verwierp de rechter dit verzoek. Dit oordeel is in hoger beroep en cassatie in stand gebleven.

Klaagster heeft voor het EHRM gesteld dat haar recht op respect voor het privéleven door de publicatie is geschonden, in strijd met art. 8 EVRM. Het Hof stelt voorop dat in het artikel niet

alleen informatie werd gegeven over Guéants activiteiten, maar ook melding werd gemaakt van klaagsters identiteit en de nauwe relatie die zij had met haar vader. Daardoor kan het artikel ook effect hebben gehad voor haar privéleven. Op art. 8 EVRM is in dit geval dan ook inderdaad inbreuk gemaakt. De transcripties waren afkomstig uit het gerechtelijk onderzoek, wat een factor is die de nationale rechters uitdrukkelijk in hun beoordeling hebben betrokken. Zij hebben ook gewezen op het feit dat het ging om een onderwerp van algemeen belang, waarbij zij de band tussen klaagster en haar vader relevant achtten. De door het EHRM geformuleerde beoordelingscriteria zijn daarbij correct toegepast. Toch onderzoekt het Hof ook of het zelf tot het oordeel zou zijn gekomen dat de nationale rechters hebben bereikt. Ook het Hof komt daarbij tot de bevinding dat de politieke en gerechtelijke informatie waarop het artikel betrekking had, een onderwerp van algemeen belang betroffen. Klaagster zelf was geen publiek figuur en was ook niet bekend bij het grote publiek. Zij had in de telefoongesprekken ook kunnen aannemen dat die privé waren. De nationale rechters hebben klaagster wel als een 'niet onbelangrijke derde' aangemerkt, en ook het Hof overweegt dat zij geen 'gewone' persoon was die geen aandacht van de media trok. Zij stond door de media-aandacht voor haar vader meer in de schijnwerpers. Hoewel een privépersoon door de banden met een publiek persoon inderdaad de aandacht kan trekken van de media, moeten de nationale autoriteiten in dat geval wel extra waarborgen dat de blootstelling aan media-aandacht niet alleen te wijten is aan de uitoefening van iemands privé- en gezinsleven. De weergave van het gesprek dat klaagster had met haar vader diende in het artikel om de ontredde van Guéant zichtbaar te kunnen maken, waarmee geloofwaardigheid werd verleend aan zijn uitspraken. Weliswaar ging het daarbij om informatie van persoonlijke aard, maar het weergeven ervan had wel degelijk tot doel om het publiek te informeren over politieke kwesties. De weergegeven uitlatingen betreffen ook niet het strikte privéleven van klaagster en zijn ook niet kwetsend of beschadigend voor haar eigen reputatie. Verder is niet gebleken dat de journalisten niet te goeder trouw of in strijd met de regels van journalistieke ethiek hebben gehandeld. Tot slot merkt het Hof op dat het bestreden artikel inmiddels al niet meer toegankelijk is op de website van *Le Monde* en dat het tijdverloop de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer al zal hebben verzacht. Het concludeert dan ook – met vier stemmen tegen drie – dat art. 10 EVRM niet is geschonden.

Instantie: Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Datum uitspraak: 11-09-2025

ECLI: ECLI:CE:ECHR:2025:0911JUD002847322

Zaaknummer: 28473/22

Wetsartikelen: EVRM art. 8

RECHTSPRAAK

E.A. en Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail t. Frankrijk, EHRM 4 september 2025, nr. 30556/22

Apothekersassistente E.A. had een soort ‘SM-contract’ gesloten met haar afdelingshoofd. Later bleek dat feitelijk sprake was van zware intimidatie en vernedering, waar E.A. niet tegen bestand was. Er werd een strafrechtelijk onderzoek ingesteld, maar uiteindelijk werd het afdelingshoofd vrijgesproken. Het Hof oordeelt dat de nationale autoriteiten te gemakkelijk hebben aangenomen dat uit het contract een wederzijdse instemming bleek. Zo is niet gekeken naar de machtsverschillen, het wraakzuchtige gedrag van het afdelingshoofd op de werkvloer en naar de verslechterde psychische en fysieke gezondheid van E.A. De staat is daardoor zijn verplichtingen onder art. 3 en 8 EVRM niet voldoende nagekomen.

Klaagster werkte als apothekersassistente bij de door K.B. geleide apotheekafdeling van een ziekenhuiscentrum. In 2013 werd zij arbeidsongeschikt verklaard. Zij vertelde aan haar direct leidinggevende dat ze een SM-relatie had met K.B. en dat hij haar zowel op het werk als privé lastigviel. Ze werd doorverwezen naar een vertrouwenspersoon en vertelde ook daar over voorbeelden van vernedering en pesterijen. Uit een onderzoek door de bedrijfsarts bleek dat klagster in de loop van de tijd steeds meer afhankelijk was geraakt van K.B. Naar aanleiding hiervan werd een strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar de situatie, waarbij klagster werd gehoord, en collega's en naasten van klagster en K.B. als getuigen optraden. Ook vond een psychiatrisch onderzoek van klagster plaats. Aanvankelijk werd K.B. veroordeeld tot tien maanden voorwaardelijke gevangenisstraf, maar later is hij vrijgesproken.

Voor het EHRM heeft klagster gesteld dat het Franse strafrecht onvoldoende bescherming biedt in situaties als de hare, dat het onderzoek niet grondig genoeg is geweest en dat zij is blootgesteld aan secundaire victimisatie. Het Hof onderzoekt ambtshalve of tweede klager,

een belangenbeschermingsorganisatie, in dit geval als ‘slachtoffer’ kan worden gekwalificeerd in de zin van art. 34 EVRM. Daarbij benadrukt het dat voor het indienen van een klacht ter bescherming van de belangen van een ander alleen in bijzondere omstandigheden ruimte kan bestaan. Omdat de organisatie niet zelf rechtstreeks gevolgen van de gestelde schending heeft ondervonden, is de door haar ingediende klacht *ratione personae* niet-ontvankelijk.

Het Hof merkt allereerst op dat Frankrijk het begrip ‘geïnformeerde toestemming’ nog niet heeft opgenomen in zijn wetgeving over zedendelicten. Internationale ontwikkelingen vragen daar wel om. Hoewel het Hof erkent dat Frankrijk momenteel bezig is met een aanpassing van de wetgeving op dit punt, zal het hiermee in zijn beoordeling rekening houden. Verder overweegt het Hof dat de feiten waarvoor K.B. is vervolgd zijn gekwalificeerd als geweld en intimidatie, terwijl de handelingen veel ernstiger waren. De relevante wetgeving is in de onderzoeksfase dan ook niet effectief toegepast. Daarnaast is niet in het onderzoek meegenomen dat klaagster al in de periode waarin het misbruik plaatsvond sprake is geweest van steeds ernstiger wordende fysieke en psychiatrische klachten en een ‘gijzelaarssyndroom’. Daardoor is ook niet beoordeeld of deze omstandigheden van invloed kunnen zijn geweest op haar instemming met bepaalde handelingen. Die instemming was vastgelegd in een ‘contract’ dat klaagster en K.B. hadden gesloten, maar de daaruit blijkende ‘instemming’ is niet contextueel beoordeeld. Daardoor is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de functie van K.B. en het gezag dat hij daarbij uitoefende, met de kwetsbare professionele context waarin klaagster zich bevond, en met het wraakzuchtige en intimiderende gedrag van K.B. jegens klaagster op de werkvloer. Ook het aannemelijke dwangmatige controlegedrag van K.B. is niet in het onderzoek meegenomen. Verder zijn er in het onderzoek veel vertragingen geweest en is de procedure dus niet met de vereiste spoed gevoerd. Gelet op deze omstandigheden heeft Frankrijk volgens het Hof nagelaten om non-consensuele seksuele handelingen strafbaar te stellen en deze effectief te onderzoeken en te vervolgen. Daardoor heeft de staat zijn positieve verplichtingen onder art. 3 en 8 EVRM niet nageleefd.

Instantie: Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Datum uitspraak: 04-09-2025

ECLI: ECLI:CE:ECHR:2025:0904JUD003055622

Zaaknummer: 30556/22

Wetsartikelen: EVRM art. 3, EVRM art. 8 en EVRM art. 34

RECHTSPRAAK

Gnattai, HvJ EU 4 september 2025, zaak C-543/23

AR heeft vijf jaar lang op basis van tijdelijke arbeidsovereenkomsten gewerkt bij een ‘paritaire’ school. Toen hij daarna voor vast werd aangesteld bij een openbare school, werden deze ervaringsjaren niet meegeteld als anciënniteitsjaren. Volgens AR levert dit verboden onderscheid op grond van de tijdelijke aard van de arbeidsovereenkomst op, maar het HvJ EU oordeelt dat het primair is ingegeven door de aard van de onderwijsinstelling. Daardoor is de relevante EU-raamovereenkomst niet van toepassing, en daarmee valt de kwestie op grond van art. 51 lid 1 Hv ook buiten het toepassingsbereik van art. 20 en 21 Hv.

AR heeft van 2002-2007 op basis van vijf tijdelijke arbeidsovereenkomsten bij een ‘paritaire’ school gewerkt. Daarna is hij voor onbepaalde tijd in dienst getreden bij een openbare school. Bij de inschaling werd hem geen anciënniteit toegekend voor de eerdere jaren waarin hij bij de paritaire school had gewerkt. AR procedeert hierover omdat hij vindt dat dit in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, zoals neergelegd in de raamovereenkomst over gelijke behandeling bij arbeidsovereenkomsten voor bepaalde en onbepaalde tijd en art. 20 en 21 Hv. In verband hiermee zijn prejudiciële vragen voorgelegd aan het HvJ EU.

Het HvJ EU stelt voorop dat niet is uitgesloten dat de non-discriminatierechten die de raamovereenkomst toekent doorwerken als iemand een vast contract heeft gekregen. Wel is van belang dat een verschil in behandeling dat is gebaseerd op een ander criterium dan de bepaalde of onbepaalde duur van een arbeidsovereenkomst niet onder clause 4 van de raamwerkovereenkomst valt. In dit geval blijkt het niet toekennen van anciënniteitsjaren niet te zijn gebaseerd op het tijdelijke karakter van de eerdere arbeidsverhoudingen, maar op de aard van de onderwijsinstelling waar deze anciënniteit is opgebouwd. Ook bij een vast contract bij een paritaire school zouden de ervaringsjaren niet zijn meegenomen. Dit betekent dat clause 4 van de raamwerkovereenkomst zich niet tegen de gewraakte regeling verzet.

De vraag is nog wel of art. 20 en 21 Hv zich zouden verzetten tegen de regeling. Het Hof wijst er echter op dat art. 51 lid 1 Hv inhoudt dat het Handvest alleen van toepassing is op situaties waarbij de lidstaten het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Dit veronderstelt dat er tussen een Unierechtelijke handeling en de betrokken nationale maatregel een verband bestaat dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere. Nu het Hof al heeft vastgesteld dat de raamovereenkomst zich niet verzet tegen een anciënniteitsregeling als in geding en er ook verder geen verband bestaat met een bepaling van Unierecht, kan de kwestie niet beoordeeld worden in het licht van het Handvest.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 04-09-2025

ECLI: ECLI:EU:C:2025:653

Zaaknummer: C-543/23

Rechters: I. Jarukaitis, N. Jääskinen, A. Arabadjiev, M. Condrinzi en R. Frenco

Wetsartikelen: Richtlijn 1999/70/EG , 7:649 BW , Hv art. 20, Hv art. 21, Hv art. 51 lid 1 en Raamovereenkomst arbeidsovereenkomsten bepaalde tijd clause 4

RECHTSPRAAK

**Ilareva e.a. t. Bulgarije, EHRM 9 september 2025, nr.
24729/17**

In 2015 verscheen op Facebook een bericht over een mensenrechtenactivist die door het Bulgaarse Helsinkicomité was genomineerd als ‘persoon van het jaar’. Hierop volgde een storm van negatieve commentaren, doxing en (doods)bedreigingen gericht aan deze persoon en twee anderen. Hiernaar is strafrechtelijk onderzoek gedaan, maar omdat de daders niet konden worden geïdentificeerd is dat geseponneerd. Gelet op de ernst van de bedreigingen en het belang van de bescherming van mensenrechtenactivisten, had volgens het Hof veel actiever en breder onderzoek gedaan moeten worden. Ook nu de slachtoffers nauwelijks in het onderzoek zijn betrokken, zijn art. 8 en 14 EVRM geschonden.

Klagers zijn drie mensen die actief zijn voor mensenrechten-ngo's. Toen in 2015 een bericht op Facebook verscheen waarin stond dat een van hen was genomineerd als ‘persoon van het jaar’ door het Bulgaarse Helsinkicomité, leidde dit tot een storm aan zeer negatieve, beledigende commentaren en tot doxing en bedreigingen jegens alle drie de klagers. Zij hebben hiervan aangifte gedaan en dat leidde tot een onderzoek. Dit werd later gestaakt omdat het openbaar ministerie er niet in slaagde de identiteit te achterhalen van de personen die de bedreigingen en commentaren hadden geplaatst. Verzet tegen deze stakingsbeslissing leverde geen ander resultaat op.

Voor het EHRM hebben klagers gesteld dat de autoriteiten onvoldoende effectief onderzoek hebben gedaan naar de bedreigingen en beledigingen die op Facebook zijn geuit, in strijd met art. 3, 8 en 14 EVRM. Het Hof besluit de zaak alleen in het licht van art. 8 en 14 EVRM te onderzoeken. Nu de commentaren klagers direct betroffen en ook (doods)bedreigingen bevatten, is duidelijk dat hun welbevinden, waardigheid en privéleven hierdoor zullen zijn geraakt. De relevante strafwetgeving gaf klagers als slachtoffers geen mogelijkheden om

betrokken te zijn bij het onderzoek. Dit is ook niet verplicht, maar slachtoffers moeten wel ruimte hebben om hun legitieme belangen naar voren te kunnen brengen en om eventuele beslissingen tot niet-vervolgung aan te kunnen vechten. Daarvoor bestond in dit geval geen ruimte. Verder lijkt het onderzoek erg beperkt in reikwijdte te zijn geweest en is zelfs helemaal geen onderzoek gedaan naar mogelijke discriminatoire motieven. Gelet op het belang van het veilig kunnen doen van het werk voor mensenrechten-ngo's en de ernst van de bedreigingen was een officiële, openbare reactie bovendien van groot belang. In dit geval hadden de autoriteiten ook meer kunnen doen om de identiteit te achterhalen van degenen die de commentaren en bedreigingen op Facebook hadden gezet. Doordat het onderzoek zo beperkt is geweest, is hun gedrag nagenoeg zonder juridische gevolgen gebleven en is de persoonlijke integriteit van klagers onvoldoende beschermd. Daardoor heeft de staat zijn positieve verplichtingen onder art. 8 jo. 14 EVRM geschonden.

Instantie: Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Datum uitspraak: 09-09-2025

ECLI: ECLI:CE:ECHR:2025:0909JUD002472917

Zaaknummer: 24729/17

Wetsartikelen: EVRM art. 8 en EVRM art. 14

RECHTSPRAAK

M.P. e.a. t. Griekenland, EHRM 9 september 2025, nr. 2068/24

M.P. is in 2015 vanuit Griekenland naar de VS vertrokken, waar zij met G.A. twee kinderen kreeg. In 2020 is zij met de kinderen naar Griekenland teruggegaan. G.A. heeft onder de Haagse Conventie succesvol geprocedeerd wegens kinderontvoering. Het EHRM overweegt dat de kinderen duidelijke banden hebben met Griekenland en dat terugkeer naar de VS een substantiële verandering in hun leven zou betekenen. Ook gelet op het belang van de feitelijke beoordeling, had de nationale rechter ambtshalve moeten besluiten ook de kinderen te horen. Nu dat niet is gebeurd, is art. 8 EVRM geschonden.

In 2015 vertrok eerste klagster, van Griekse afkomst, naar de VS, waar ze trouwde met de Grieks/Amerikaanse G.A. Zij kregen in de VS samen twee kinderen (tweede en derde klagers). In 2020 reisden de drie klagers samen naar Griekenland met de bedoeling er een jaar te blijven, met toestemming van de vader. Eerste klagster schreef vervolgens haar kinderen in Griekenland in voor een school en registreerde hen in Griekenland; zelf aanvaardde ze een baan. G.A. verzocht vervolgens een Griekse rechter om de kinderen terug te laten gaan naar de VS. De Griekse rechter oordeelde dat de kinderen in een onaanvaardbare situatie terecht zouden komen en psychische schade zouden lijden als zij naar de VS zouden gaan, omdat ze inmiddels in Griekenland op school zaten en in hun nieuwe omgeving waren geïntegreerd. Ook zou G.A. een te druk leven hebben om de dagelijkse zorg voor de kinderen op zich te nemen. In december 2022 vernietigde een hof van beroep deze uitspraak en gelastte hij terugkeer van de kinderen naar de VS. Dit oordeel werd in 2023 door het cassatiehof in stand gehouden. In december 2024 zijn de kinderen teruggekeerd naar de VS.

Voor het EHRM hebben klagers gesteld dat art. 8 EVRM is geschonden door de verplichting voor de kinderen om terug te keren naar de VS. G.A. heeft toestemming gekregen om als derde partij in de zaak te interveniëren. De kwestie wordt primair beheerst door de Haagse Conventie, in het licht waarvan art. 8 EVRM moet worden uitgelegd. De kernvraag die aan het

EHRM is voorgelegd is of de nationale rechters uit eigen beweging de kinderen zelf hadden moeten horen. Het Hof heeft zelf niet eerder een positieve verplichting daartoe ingelezen in art. 8 EVRM. In het licht van een recente aanbeveling van de Raad van Europa neemt het niettemin aan dat er in de lidstaten consensus bestaat over de wenselijkheid van het bieden van een effectieve mogelijkheid voor kinderen om zich uit te kunnen spreken. Klagers zelf hebben naar voren gebracht dat het horen van de kinderen noodzakelijk was geweest om te kunnen beoordelen of een van de uitzonderingen van art. 13(b) van de Haagse Conventie van toepassing was. Nu klagers duidelijke worteling en familiebanden hadden in Griekenland, betekende terugsturen naar de VS bovendien een substantiële verandering in het leven van de kinderen. Zeker omdat de nationale rechters een andere beoordeling hebben gegeven van de wenselijkheid van het terugkeren naar de VS op basis van een verschillende feitelijke lezing, neemt het Hof aan dat het passend zou zijn geweest om de kinderen te horen. Nu dat niet is gebeurd, heeft de nationale rechter niet gehandeld in overeenstemming met zijn positieve verplichting om uit te sluiten dat de kinderen bij terugkeer een 'ernstig risico' zouden lopen in de zin van art. 13(b) EVRM (5 stemmen tegen 2).

Instantie: Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Datum uitspraak: 09-09-2025

ECLI: ECLI:CE:ECHR:2025:0909JUD000206824

Zaaknummer: 2068/24

Wetsartikelen: EVRM art. 8

RECHTSPRAAK

MSIG, HvJ EU 11 september 2025, zaak C-802/23

MSIG is in Frankrijk tot twintig jaar gevangenisstraf veroordeeld vanwege het beramen en voorbereiden van een terroristische aanslag in Spanje. Na uitzitten daarvan is zij uitgeleverd aan Spanje, waar ze berecht zal worden voor het uitvoeren van de aanslag. Het HvJ EU zet de criteria uiteen om te kunnen bepalen of hier sprake kan zijn van ‘bis in idem’. Gelet op wat de verwijzende rechter heeft aangevoerd, acht het Hof aannemelijk dat in het voorliggende geval sprake zal zijn van berechting wegens ‘dezelfde feiten’ in de zin van art. 54 Schengenuitvoeringsovereenkomst, gelezen in het licht van art. 50 Hv.

MSIG is in 2019 door Frankrijk uitgeleverd aan Spanje op grond van een Europees aanhoudingsbevel, in verband met strafvervolgning wegens een terroristische aanslag die zij in 1997 in Spanje zou hebben gepleegd. In 2000 en 2003 is MSIG in Frankrijk al bij verstek veroordeeld voor deelname aan een criminele organisatie met het oog op de voorbereiding van een terroristische daad. De daarvoor opgelegde gevangenisstraf van twintig jaar heeft MSIG uitgezeten voordat zij aan Spanje werd overgeleverd. Hierdoor is bij de verwijzende Spaanse rechter de vraag opgekomen of berechting vanwege het plegen van de terroristische aanslag in strijd zou komen met het ne-bis-in-idem-beginsel.

Het HvJ EU beantwoordt de voorgelegde vraag in het licht van art. 54 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO), gelezen in samenhang met art. 50 Hv. Het benadrukt dat als sprake is van ‘dezelfde feiten’ die in twee lidstaten verschillende juridische kwalificaties krijgen of waarbij verschillende rechtsgoederen worden nagestreefd, dit niet in de weg staat aan toepassing van het ne-bis-in-idem-beginsel. In het onderhavige geval is het niet relevant of de elementen van de in de Franse vonnissen aan de orde zijnde strafbare feiten al dan niet dezelfde waren. Bepalend is of de feiten die in het kader van die vonnissen en de strafprocedure in het hoofdgeding aan de betrokkene ten laste worden gelegd, betrekking hebben op dezelfde gedraging. Volgens de EHRM-rechtspraak moet, als dezelfde gedraging van dezelfde persoon binnen hetzelfde tijdsbestek aan de orde is, worden nagegaan

of de feiten waarvoor deze persoon eerst is veroordeeld en de feiten waarop de latere strafprocedure betrekking heeft, dezelfde of in wezen dezelfde zijn. De verwijzende rechter moet dus beoordelen of de precieze aan MSIG ten laste gelegde feiten op grond waarvan zij in Spanje strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld, dezelfde zijn als die welke de Franse strafrechters ertoe hebben gebracht haar te veroordelen. Vooruitlopend op die beoordeling onderzoekt het HvJ EU echter wel alvast de verschillende feitencomplexen en tenlasteleggingen. Het concludeert dat uit de toelichting van de verwijzende rechter blijkt dat geen enkel ander specifiek feitelijk element in verband met de in Spanje gepleegde aanslag aan MSIG ten laste wordt gelegd, en dat dezelfde feiten de Franse rechterlijke instanties ertoe hebben gebracht MSIG strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor haar acties in Frankrijk. In dat geval is sprake van ‘dezelfde feiten’ in de zin van art. 54 SUO, gelezen in het licht van art. 50 Hv.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 11-09-2025

ECLI: ECLI:EU:C:2025:688

Zaaknummer: C-802/23

Wetsartikelen: Hv art. 50 en Schengenuitvoeringsovereenkomst art. 54

RECHTSPRAAK

Pauni, HvJ EU 11 september 2025, zaak C-5/24

Een serveerster raakt in samenhang met een handicap ziek, waardoor zij langdurig afwezig is. Na verstrijken van de wettelijke maximumtermijn van behoud van de arbeidsplaats (180 dagen) wordt zij ontslagen. Het HvJ EU overweegt dat zo'n wettelijke regeling indirect onderscheid op grond van handicap kan opleveren in de zin van richtlijn 2000/78, omdat mensen met een handicap vaker langdurig ziek zullen zijn. Een benadelende regeling als deze kan alleen gerechtvaardigd zijn als er voldoende compenserende of preventieve maatregelen bestaan. Daarnaast is de werkgever verplicht tot het onderzoeken van mogelijkheden tot redelijke aanpassingen.

P.M. is sinds 2021 in dienst als serveerster en keukenhulp bij horecaonderneming S. Van juni tot en met december 2022 was zij met ziekteverlof, waarna zij is ontslagen omdat de wettelijke maximumtermijn voor behoud van de arbeidsplaats in verband met ziekte was verstreken. P.M. heeft beroep ingesteld omdat haar ontslag volgens haar discriminerend was en verband hield met een handicap en niet louter met ziekte. In verband hiermee heeft de nationale rechter prejudiciële vragen voorgelegd aan het HvJ EU.

Het HvJ EU wijst erop dat richtlijn 2000/78, gelezen in verband met art. 21 en 26 Hv, iedere vorm van discriminatie op grond van handicap verbiedt. Ook moet de richtlijn zoveel mogelijk worden gelezen in het licht van het VN-Gehandicaptenverdrag. In dit geval is het aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de betreffende nationale regeling, waarin de maximumtermijn van het behoud van de arbeidsplaats is vastgelegd en die uniform van toepassing is op alle betrokken werknemers, zonder dat rekening wordt gehouden met een eventuele handicap, werknemers met een handicap bijzonder benadeelt. Van een dergelijke bijzondere benadeling is zeker niet alleen sprake als zich een ernstig, kennelijk en bijzonder zwaarwegend geval van ongelijkheid voordoet. Het is voldoende als met name werknemers met een handicap worden benadeeld, en dat kan worden aangetoond als een bepaling, maatstaf of handelwijze een aanzienlijk groter percentage werknemers met een handicap treft

dan werknemers die geen handicap hebben.

In het voorliggende geval lijkt het erop dat een werknemer met een handicap een groter risico loopt dat de betrokken wettelijke bepaling wordt toegepast dan een werknemer zonder handicap. Een werknemer met een handicap loopt relatief gezien namelijk een groter risico om afwezig te zijn wegens gezondheidsproblemen of een ziekte die verband houdt met zijn handicap. Een regeling die is gebaseerd op de duur van afwezigheid wegens ziekte kan dus nadelig zijn voor werknemers met een handicap en kan leiden tot indirecte discriminatie van deze werknemers.

De vervolgvraag is of hiervoor een objectieve rechtvaardiging kan worden gegeven. Daarbij beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge. Het waarborgen van het vermogen en de beschikbaarheid van werknemers om hun beroepsactiviteit uit te oefenen kan een legitiem doel van sociaal beleid vormen. Een regeling als de onderhavige is ook een geschikt middel om deze doelstelling na te streven. Bij de noodzakelijkheid is echter de vraag of voldoende rekening wordt gehouden met een aantal relevante factoren die in het bijzonder werknemers met een handicap betreffen. Bij deze beoordeling moet de nationale rechter onder meer beoordelen of de nationale rechtsorde specifieke bepalingen bevat die ertoe strekken personen met een handicap te beschermen en de door de handicap veroorzaakte nadelen, met inbegrip van eventuele aan de handicap verbonden ziekten, kunnen voorkomen of compenseren.

Daarnaast moet de nationale rechter nagaan of wordt voldaan aan de uit art. 5 van richtlijn 2000/78 voortvloeiende eis van redelijke accommodatie, dus de eis om doeltreffende en praktische maatregelen te treffen om mensen met een handicap in staat te stellen toegang tot arbeid te hebben. Dit betekent in ieder geval dat een werkgever die op de hoogte is of kan zijn van een handicap bij de werknemer, niet zomaar na de wettelijke termijn van 180 dagen over kan gaan tot ontslag, maar verplicht is om te voorzien in redelijke aanpassingen of ten minste om aan te tonen dat die voor hem een onevenredige belasting zouden vormen. Een verlenging van de periode met 120 dagen kan daarbij niet als een redelijke aanpassing worden gezien.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 11-09-2025

ECLI: ECLI:EU:C:2025:689

Zaaknummer: C-5/24

Rechters: F. Biltgen, T. von Danwitz, A. Kumin, I. Ziemele en S. Gervasoni

Wetsartikelen: Richtlijn 2000/78/EG en Wgbh/cz

RECHTSPRAAK

Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds, HvJ EU 11 september 2025, zaak C-384/24

Het Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds wilde bij de Belgische Raad van State procederen over de weigering bepaalde bevroren tegoeden vrij te geven. Doordat de tegoeden van het fonds waren bevroren onder een EU-sanctieregeling, kon het fonds echter ook niet het rolrecht en de forfaitaire bijdrage betalen die voor een gerechtelijke procedure nodig waren. Het HvJ EU oordeelt dat het kunnen betalen van deze bijdrage noodzakelijk is om de procedurele rechten onder art. 47 Hv uit te oefenen. Daardoor vallen de hiervoor benodigde middelen onder de uitzondering van vrijgave voor ‘dagelijkse behoeften’ in de sanctieverordening.

Van het Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds (RKDF) zijn de Europese tegoeden bevroren op basis van een besluit van de Belgische overheid gebaseerd op een EU-sanctieverordening. Het RKDF heeft in 2023 verzocht om een aantal tegoeden vrij te geven. Tegen deze beslissing wilde de het RKDF procederen bij de Belgische Raad van State, maar daarvoor moest het het rolrecht en een forfaitaire bijdrage ten bedrage van 224 euro betalen. Door de bevriezing van de tegoeden is dat twee weken te laat gebeurd, waarbij volgens het RKDF sprake was van overmacht. In verband hiermee heeft de Belgische Raad van State prejudiciële vragen voorgelegd aan het HvJ EU.

De vraag komt erop neer of de bevriezing van tegoeden onder een sanctieregeling als de onderhavige ook betekent dat deze betrekking heeft op de vrijgave of beschikbaarstelling in verband met het kunnen betalen van een rolrecht en een forfaitaire bijdrage aan een nationale gerechtelijke procedure. Het HvJ EU benadrukt dat hierbij de sanctieverordening moet worden gelezen in het licht van art. 47 Hv. Die bepaling betekent dat de bevriezing van tegoeden er niet toe mag leiden dat mensen verstoken blijven van een daadwerkelijke toegang tot de rechter. De verordening laat vrijgave van middelen toe voor zover het ‘uitgaven voor

basisbehoeften' betreft. Daarbij gaat het volgens het HvJ EU om uitgaven die onontbeerlijk zijn voor het kunnen waarborgen van de grondrechten, met inbegrip van de door art. 47 Hv beschermde rechten. Middelen die nodig zijn om een rolrecht en een forfaitaire bijdrage voor een procedure te kunnen betalen, vallen dan ook onder de uitzondering voor dagelijkse behoeften die in de sanctieverordening is opgenomen.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 11-09-2025

ECLI: ECLI:EU:C:2025:696

Zaaknummer: C-384/24

Wetsartikelen: Hv art. 47, Vo. 269/2014 art. 2 en Vo. 269/2014 art. 4

RECHTSPRAAK

Suverénní řád Maltézských rytířů – České velkopřevorství t. Tsjechië, EHRM 11 september 2025, nr. 15440/22

Van een kerkelijke rechtspersoon is in 1945 ruim 506.000 vierkante meter grond geconfisqueerd. Toen in 2013 een nieuwe wet in werking trad over de restitutie daarvan, bleek dat deze rechtspersoon maar in beperkte mate daarvoor in aanmerking kwam. De rechtspersoon procedeerde hierover, maar werd in het ongelijk gesteld. Daarbij paste het Constitutionele Hof een rechtspraaklijn toe die inmiddels was ‘overruled’. Het EHRM oordeelt dat daardoor in strijd is gehandeld met het vereiste van rechtszekerheid, zoals dat is gewaarborgd door art. 6 lid 1 EVRM.

Klager is een kerkelijke rechtspersoon die onderdeel vormt van de Rooms Katholieke Kerk. De zaak betreft de inbeslagname in 1945 van in totaal ruim 506.000 vierkante meter grond dat in eigendom was van klager. Daarbij werd klager aangemerkt als verrader en vijand van de Tsjechische en Slowaakse naties. In 1946 werd de confiscatie vernietigd omdat deze onwettig zou zijn, maar in 1948 werd een aantal stukken grond toch weer opgeëist door de regering. Het werd vervolgens door de staat beheerd. In 1991 werd een nieuwe wet aangenomen waarin werd geregeld dat land dat voorheen in eigendom was van onder meer religieuze organisaties niet kon worden overgedragen aan anderen totdat daarvoor een wettelijke regeling in het leven was geroepen. In 2000 oordeelde de bevoegde autoriteiten dat in 1948 het land niet in eigendom was van een kerkgenootschap en dat een deel van de grond daarom kon worden overgedragen van de staat aan private personen. In 2013 trad de relevante wetgeving over eigendom van kerkelijke organisaties in werking, maar deze had alleen betrekking op grond die op dat moment nog in eigendom was van de staat. Klager heeft geprocedeerd naar aanleiding van verschillende beslissingen in deze kwestie, maar de nationale rechters oordeelden voor een deel van de zaak dat zij onbevoegd waren om over de relevante vragen te oordelen en voor een ander deel dat de zaak niet-ontvankelijk was. In andere, volgens klager vergelijkbare zaken is tot een andere beoordeling gekomen.

Voor het EHRM heeft klager gesteld dat de ongelijke beoordeling van vergelijkbare restitutiezaken in strijd is met art. 6 lid 1 EVRM. Het Hof overweegt dat in verband met in het verleden aangedaan onrecht staten niet verplicht zijn om wetgeving in het leven te roepen om dit te compenseren. Als ze dat wel doen, moet de procedure echter wel voldoen aan de eisen van art. 6 lid 1 EVRM. Daarbij kan het EHRM tegelijkertijd niet als vierde instantie over de genomen beslissingen oordelen. Het Hof benadrukt dat de eisen van rechtszekerheid en gerechtvaardigd vertrouwen niet als zodanig een recht op consistente rechtspraak vormen. Dit zou anders in de weg staan aan de noodzakelijke ontwikkeling van het recht. Bovendien kunnen divergenties in rechtspraak niet altijd worden voorkomen. Wel is het aan de nationale hoogste rechters om al te ernstige divergenties weg te nemen. In het onderhavige geval heeft het Constitutionele Hof ervoor gekozen om een oude rechtspraaklijn toe te passen die inmiddels was 'overruled', zonder dat het daarvoor redenen heeft gegeven. Daardoor is het rechtszekerheidsbeginsel zodanig onder druk komen te staan dat art. 6 lid 1 EVRM is geschonden.

Instantie: Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Datum uitspraak: 11-09-2025

ECLI: ECLI:CE:ECHR:2025:0911JUD001544022

Zaaknummer: 15440/22

Wetsartikelen: EVRM art. 6

ANNOTATIE

XL t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen (HvJ, C-146/23 en C-374/23) – De bezoldiging van rechters onder de loep***T.E.J.H. van Gennip en M.L. van Emmerik***

1. In deze gecombineerde Poolse en Litouwse zaak staat de bezoldiging van rechters centraal. Dat is een principeel en fundamenteel onderwerp want het gaat hier om het levensonderhoud van rechters. Advocaat-Generaal Collins wijst in zijn conclusie bij deze zaak direct op de geschriften van *Founding Father* Alexander Hamilton die in *The Federalist Papers* stelt dat de macht over iemands bestaansmiddelen gaat over de macht over diens wil.[1] En als de wil van de rechter in het geding is, dan gaat het om diens onafhankelijkheid.

De kwestie in Polen betreft een rechter bij de rechtbank te Białystok die geld vordert van zijn werkgever (het gerecht waar hij in dienst is) als vergoeding voor zijn werkzaamheden. Deze rechter ontving minder bezoldiging dan de reguliere Poolse wet bepaalt. Het verschil gaat om een bedrag van 10.000 zloty wat ongeveer neerkomt op 2339 euro. Dit verschil in inkomen valt te verklaren door bijzondere wetgeving waarin bijzondere bepalingen staan ten aanzien van de tenuitvoerlegging van begrotingswetten tegen de achtergrond van de COVID-19-crisis. Deze wetgeving heeft - eenvoudig gezegd - geleid tot een bevrozing van de bezoldiging van rechters voor een half jaar.[2]

In de Litouwse zaak gaat het om twee rechters van een rechtbank in Vilnius die schadevergoeding vorderen van de Republiek Litouwen. Terwijl het loon van deze rechters is gestegen met ongeveer 8 %, is hun nominale inkomen[3] in de loop der jaren gedaald met 3,2 %. Dit verschil valt te verklaren door belastinghervormingen (lees: belastingverhogingen) die in Litouwen hebben plaatsgevonden. Omdat het hier gaat om de bezoldiging van een langere periode, zijn bij deze vorderingen grotere bedragen aan schadevergoeding gemoeid (resp. 75.000 en 95.000 euro).[4]

2. In beide zaken doen de rechters een beroep op nationale bepalingen over de rechterlijke onafhankelijkheid.[5] Art. 178, tweede lid, van de Poolse Grondwet bepaalt dat rechters

arbeidsvoorwaarden en een bezoldiging genieten die de waardigheid van hun ambt waarborgen. Verder bestaat wetgeving ter bepaling van de bezoldiging (art. 91 van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties). Centraal in deze zaak staat een in januari 2023 in werking getreden wet die de bezoldiging van rechters bevriest.

In Litouwen staat in de wet dat de bezoldiging van rechters moet worden vastgesteld op basis van tarieven die zijn vastgesteld door het parlement op voorstel van de regering. Tevens bepaalt de wet dat de bezoldiging (behoudens buitengewone omstandigheden) niet lager mag zijn dan die tarieven en dat met inflatie rekening moet worden gehouden. Tegelijkertijd stellen de Litouwse autoriteiten dat de regering gaat over de planning en uitwerking van de begroting op basis van art. 94 van de Litouwse Grondwet en in zoverre zeggenschap heeft over de bezoldiging.

3. In beide landen laten nationale regels ruimte voor de andere staatsmachten om wijzigingen aan te brengen in de bezoldiging. Een belangrijke vraag vanuit het perspectief van rechterlijke onafhankelijkheid (en in het bijzonder ook de rechtspositionele onafhankelijkheid) is wat de bemoeienis van de andere staatsmachten daarbij mag zijn. Het Portugese rechters-arrest van het Hof van Justitie van de EU, waarin een geding speelde over de verlaging van de bezoldiging van Portugese rechters, vormt een klassieker op dit punt.[6] In die zaak stonden de artikelen 2 en 19 VEU en art. 47 van het Handvest centraal waarin de rechterlijke onafhankelijkheid is opgenomen. Art. 2 VEU bepaalt dat de Unie gebaseerd is op diverse waarden waaronder de rechtsstaat, waar rechterlijke onafhankelijkheid een onmiskenbaar onderdeel van is. Art. 19 VEU concretiseert art. 2 VEU op dit punt door het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren. Dat laatste geldt niet alleen voor het Hof zelf maar ook voor de rechterlijke macht van de lidstaten. Het toepassingsgebied van het Handvest reikt tot de lidstaten voorzover zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.[7] Een beroep op het recht op een eerlijk proces waaronder een behandeling van een zaak door een onafhankelijke rechter zoals neergelegd in art. 47 Handvest kan dus niet op zichzelf worden ingeroepen, maar kan wel indirect een rol spelen bij de uitleg van art. 19 VEU. Art. 19 VEU heeft hiermee een functioneel toepassingsbereik dat verder reikt dan het overige Unierecht zelf, zoals ook blijkt uit het arrest *Hann-Invest*. [8]

4. Uit de Portugese zaak valt af te leiden dat bezoldiging in redelijke verhouding moet staan tot de rechterlijke functie. Daarmee is niet gezegd dat een salarisverlaging zonder meer in strijd is met de rechterlijke onafhankelijkheid en dat bleek ook niet in deze zaak. Het ging in Portugal om een *algemene* bezuinigingsmaatregel van *beperkte en tijdelijke aard* na de financiële crisis die begon in 2010. Het Unierecht stond volgens het Hof van Justitie niet in de weg van een dergelijke bezuinigingsmaatregel. De maatregel was immers niet alleen gericht op rechters (maar ook op andere publieke ambtsdragers) en was ingegeven door een financiële

crisis.[9] Van den Eijnden werpt in haar annotatie bij dit arrest terecht de vraag op of permanente en wel specifiek op rechters gerichte salarisverlagingen dan automatisch niet door de beugel kunnen.[10]

5. De Portugese zaak laat dus een aantal vragen onbeantwoord. Tegen deze achtergrond vallen de prejudiciële vragen van zowel de Poolse als de Litouwse rechter te verklaren. De Poolse rechter vraagt in de kern of het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid een nationale begrotingsregeling onmogelijk maakt die leidt tot een *blijvende* verlaging van de bezoldiging van rechters en daarbij afwijkt van eerder door de wetgever vastgestelde objectieve criteria. De Litouwse rechter stelt een tweetal vragen. De eerste vraag betreft het bereik van de discretionaire bevoegdheid van de wetgever en de uitvoerende macht wanneer het gaat om de bezoldiging van rechters in het licht van de artikelen 2 en 19 VEU. Daarnaast is de vraag in hoeverre de artikelen 19 VEU en 47 Handvest toestaan dat de bezoldiging van rechters middels wettelijke regels lager uitkomt dan de bezoldiging voor beoefenaars van andere juridische beroepen. In de genoemde Portugese zaak ging het om een tijdelijke en algemene bezuinigingsmaatregel, terwijl in de hier opgenomen Poolse en Litouwse zaak daarvan niet evident sprake is. Om die reden vragen de Poolse en Litouwse rechtbanken om nadere criteria.

6. Het Hof behandelt deze zaken en vragen in onderlinge samenhang en concentreert zich op de artikelen 2 en 19 VEU als kader.[11] Het Hof herhaalt de standaardcriteria over rechterlijke onafhankelijkheid door te verwijzen naar het Portugese rechters-arrest.[12] Rechterlijke onafhankelijkheid houdt in dat de betrokken rechter zijn functie in volstrekte autonomie uitoefent zonder hiërarchisch ondergeschikt te zijn en bevelen en instructies ontvangt van eerst en vooral de uitvoerende en wetgevende macht. Daarbij mag geen gerechtvaardigde twijfel bestaan over zijn of haar onafhankelijkheid. Dat andere staatsmachten betrokken zijn bij de vaststelling van de bezoldiging doet op zichzelf geen twijfel ontstaan over de rechterlijke onafhankelijkheid.[13] De vaststellingsmethode van de bezoldiging moet wel aan bepaalde criteria voldoen, die het Hof van Justitie in dit arrest uitwerkt aan de hand van beginselen en aanbevelingen die in internationaal verband waaronder de Verenigde Naties en de Raad van Europa zijn afgesproken. Allereerst dienen de belangrijkste regels over de bezoldiging wettelijk te zijn vastgesteld.[14] Daarnaast is een arbitraire inmenging door de andere staatsmachten uitgesloten. Dit betekent dat de methode objectief, voorzienbaar, stabiel en transparant moet zijn. Kort gezegd moeten er dus kenbare en juridische kaders zijn die niet al te snel veranderen. Verder moet de bezoldiging in verhouding zijn met het belang van de functie van de rechter. Een interessante passage in het arrest in dit verband gaat over dat een rechterlijke functie aantrekkelijk moet zijn voor hooggekwalficeerde beoefenaars van het recht. Tegelijkertijd realiseert het Hof van Justitie wel dat rechters in veel gevallen minder bezoldiging krijgen dan in vrije beroepen zoals de commerciële advocatuur.[15] Rechters

dienen economisch onafhankelijk te zijn, zodat zij ook om financiële redenen beschermd zijn tegen druk van buitenaf en tegen het risico op corruptie. Rekening moet wel gehouden worden met de economische, sociale en financiële situatie van de betreffende lidstaat. Een methode hierbij is om het loon van rechters te vergelijken met het gemiddelde loon binnen die staat. Daarnaast moet er een doeltreffende rechterlijke toets zijn ter beoordeling van de methode ter vaststelling van de bezoldiging.

Het Hof van Justitie maakt wel een belangrijk verschil tussen (i) het vaststellen van de bezoldiging van rechters op zichzelf en (ii) het *afwijken* van nationale regels op het gebied van de bezoldiging van rechters. In het tweede geval moet er een doelstelling zijn van algemeen belang en de afwijkende regeling moet uitzonderlijk en van tijdelijke aard zijn. De regeling mag niet specifiek op rechters gericht zijn, met uitzondering van bijzondere omstandigheden. Achtterliggend uitgangspunt blijft ook in deze categorie dat de bezoldiging van rechters in redelijke verhouding moet blijven staan met de rechterlijke functie.

7. Het Hof van Justitie geeft vervolgens diverse aanwijzingen op basis waarvan de nationale rechters uitspraak kunnen doen. In de Poolse zaak lijkt het Hof in eerste instantie aan te geven dat het – in het licht van de tweede categorie – problematisch is dat de bevrozing van bezoldiging specifiek op rechters gericht is. Toch blijft het Hof voorzichtig door te stellen dat de maatregelen tijdelijk van aard lijken te zijn en gerechtvaardigd kunnen worden door vooral de economische situatie in Polen naar aanleiding van uitbraak van COVID-19. Wel moet worden gezien of ook andere categorieën van ambtenaren met een bevrozing van hun bezoldiging te maken hebben gehad, daar zijn volgens het Hof aanwijzingen voor en de verwijzende rechter zal dat moeten verifiëren. Daarbij is met een bevrozing van het salaris strikt genomen geen sprake van een verlaging van de bezoldiging, maar een kortdurend koopkrachtverlies van een half jaar en blijft de bezoldiging in verhouding staan met de rechterlijke functie. Verder beziet het Hof de Poolse kwestie ook in breder verband, waarbij bonussen en vrijstellingen van sociale bijdragen meegerekend moeten worden. Kortom, de bredere context is veel complexer. Het Hof van Justitie lijkt te twijfelen aan de strijdigheid van de Poolse maatregelen in het licht van de bovenstaande criteria over de rechterlijke onafhankelijkheid.^[16] Daarbij zij opgemerkt dat het Hof van Justitie gelet op art. 267 VWEU geen finaal oordeel geeft en zich tot de uitleg van het Unierecht beperkt.

Ook in de Litouwse zaak stelt het Hof van Justitie zich terughoudend op. Goed is om in te zien dat de Litouwse situatie onder categorie 1 geschaard moet worden en dat objectieve, transparante, stabiele en voorzienbare criteria bestaan waaraan de andere staatsmachten zich hebben te houden. De verwijzende rechter heeft echter te weinig details verstrekt over de Litouwse belastinghervormingen om adequaat te kunnen oordelen dat een probleem ontstaat in het licht van de rechterlijke onafhankelijkheid. De verwijzende rechter zal nog eens goed

naar de belastinghervormingen moeten kijken in het licht van de door het Hof van Justitie vermelde criteria.[17]

8. Dit arrest leidt niet tot een spraakmakend oordeel over rechterlijke onafhankelijkheid waaruit blijkt dat in Polen en Litouwen op onoirbare wijze is ingegrepen in de bezoldiging van rechters. Niettemin is het arrest belangrijk en fundamenteel, ook voor Nederland. In Nederland bepaalt art. 117, vierde lid van de Grondwet dat de wet ‘overigens de rechtspositie van rechters regelt’. Deze bepaling biedt een ruime delegatiemogelijkheid, zodat kan worden gedelegeerd aan de regering maar ook aan een minister. Bovend’Eert geeft weliswaar aan dat de (grond)wetgever zich van oudsher op het standpunt heeft gesteld dat gezien de bijzondere positie van de rechterlijke macht met terughoudendheid gebruik moet worden gemaakt van deze mogelijkheid.[18] Tegelijkertijd is het zo dat er volgens de tekst van de Grondwet ruim kan worden gedelegeerd en dat het niet denkbeeldig is dat in rechtsstatelijk kwetsbare tijden toch ruimschoots van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Die regelingen zouden zich in beginsel ook kunnen richten op de bezoldiging van rechters.[19] In dat licht is het des te belangrijker dat er in de hier opgenomen uitspraak duidelijke Europese normen worden geformuleerd, c.q. herbevestigd. Als we deze Europese normen (hard en soft law) samen nemen ontstaat het volgende beeld. De bezoldiging van rechters dient in de wet te worden vastgelegd op basis van objectieve, voorzienbare en transparante criteria. Als het gaat om de salariëring van rechters mag geen sprake zijn van willekeurige inmenging door de andere staatsmachten (uitvoerende macht en wetgever). Verder moet de bezoldiging in verhouding staan met het belang van de rechterlijke functie. Een te lage beloning herbergt het gevaar van corruptie in zich. Dit betekent overigens niet dat de beloning op gelijk niveau moet liggen met vergelijkbare juridische functies, in het bijzonder de (commerciële) advocatuur. Soms zijn er tijdelijk noodmaatregelen nodig (in geval van een grote budgettaire crisis bijvoorbeeld, zoals in Portugal) maar dergelijke maatregelen mogen niet specifiek alleen op de rechterlijke macht gericht zijn. Bovendien dienen deze maatregelen ook beperkt van aard te zijn en evenredig aan de doelstellingen.

Het Hof van Justitie heeft een belangrijk onderscheid aangebracht tussen het vaststellen van de bezoldiging en het *afwijken* van reeds bestaande regelingen. Ten aanzien van regelingen binnen de eerste categorie zijn eisen gesteld die in essentie willekeur tegengaan. Verder stelt het Hof van Justitie materiële eisen aan de hoogte van de bezoldiging. Wanneer het gaat om de tweede categorie kunnen geen maatregelen genomen worden die specifiek zien op rechters en die niet van permanente aard zijn. Wel kunnen maatregelen worden genomen die zien op overheidspersoneel in het algemeen. Slechts in buitengewone omstandigheden mag hiervan worden afgeweken.

Hiermee geeft het Hof een weliswaar algemeen maar tegelijkertijd bruikbaar afwegingskader

om in de toekomst te kunnen oordelen over bezoldigingskwesties bij rechters. Daarnaast blijkt uit het arrest dat rechters in essentie onder alle omstandigheden (zowel onder de eerste als de tweede categorie) een bezoldiging moeten ontvangen die past bij de belangrijke positie van rechters, met als fundamentele reden dat de kwaliteit van een rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechtspraak verzekerd moeten zijn. Op dit moment lijkt het nationaal wettelijk kader en de toepassing daarvan in de praktijk voldoende waarborgen te bieden om aan dit door het Hof van Justitie geformuleerde kader te voldoen. Alleen valt – als gezegd – op dat het grondwettelijk kader niet al te robuust is (zie artikel 117, vierde lid van de Grondwet), zodat het niet ondenkbaar is dat in tijden van rechtsstatelijk zwaar weer een minister al te ruim gebruik maakt van zijn (sub)gedelegeerde bevoegdheid ten aanzien van de bezoldiging van rechters. Teneinde een dergelijke – hopelijk denkbeeldig – scenario te voorkomen, zou kunnen worden overwogen de kernwaarden ten aanzien van de bezoldiging nader (grond)wettelijk te verankeren. Daarbij is van belang dat er een mogelijkheid is kleinere (technische) wijzigingen ten aanzien van de bezoldiging makkelijk en snel door te kunnen voeren.[20] Kernpunt daarbij blijft dat de door de door het Luxemburgse Hof in deze uitspraak geformuleerde vereisten voldoende bewaakt blijven.

9. Op dit moment lijken er in Nederland nog geen met de in deze zaak vergelijkbare kwesties te spelen. Wel is er terecht discussie over de ongelijke bezoldiging van vrouwelijke en mannelijke rechters.[21] Daarnaast wordt gezien of rechter-plaatsvervangers naar aanleiding van een Luxemburgs arrest inzake Italië[22] op meer passende wijze moeten worden beloond, in lijn met de hiervoor genoemde eis dat de honorering van rechters in verhouding moet staan met die zo essentiële rechterlijke functie.

Mr. dr. T.E.J.H. van Gennip

Toni van Gennip is universitair docent staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Mr. dr. M.L. van Emmerik

Michiel van Emmerik is universitair hoofddocent staatsrecht aan diezelfde universiteit en rechter-plaatsvervanger in de afdeling bestuursrecht van de rechtbank Midden-Nederland.

[1] Concl. A-G A.M. Collins 13 juni 2024 bij C-146/23 en C-374/23, ECLI:EU:C:2024:507, punt 1, nt. 2.

[2] HvJ EU (GK) 25 februari 2025, zaak C-146/23 en C-374/23, ECLI, ECLI:EU:C:2025:109, *XL*, t. *Sqd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen*, punt 10-21.

[3] Het nominaal inkomen is het nettoloon dat een werknemer daadwerkelijk op zijn rekening gestort krijgt (zonder correctie voor inflatie of deflatie).

[4] *XL, t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen*, punt 22-30.

[5] Uit het arrest blijkt niet dat de rechters zelf een beroep doen op art. 19 VEU.

[6] *Associação Sindical dos Juizes Portuguese*, HvJ EU (GK) 27 februari 2018, zaak C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, AB 2018/220, m.nt. P.M. Van den Eijnden.

[7] Zie art. 51, eerste lid, van het Handvest.

[8] *Hann-Invest*, HvJ EU (GK) 11 juli 2024, nr. C-554/21, C-622/21, C-727/21, ECLI:EU:C:2023:816; ECLI:EU:C:2024:894, AB 2024/291 m. nt. M.L. van Emmerik & T.E.J.H. van Gennip, punt 43-48.

[9] *Associação Sindical dos Juizes Portuguese*, punt 48-51.

[10] P.M. van de Eijnden, annotatie bij *Associação Sindical dos Juizes Portuguese*, HvJ EU 27 februari 2018, ECLI:EU:C:2018:117, AB 2018/220, onder randnr. 5.

[11] *XL, t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen*, punt 41-43. Het Hof acht artikel 47 Handvest niet van toepassing aangezien XL en SR, RB geen beroep hebben gedaan op een recht dat het Unierecht hen verleent.

[12] *XL, t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen*, punt 49. Het hof verwijst niet naar jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

[13] *XL, t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen*, punt 51.

[14] *XL, t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen*, punt 55.

[15] *XL, t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen*, punt 63.

[16] *XL, t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen*, punt 78-83.

[17] *XL, t. Sąd Rejonowy w Białymstoku; SR en RB t. Litouwen*, punt 84-89.

[18] Zie: P.P.T. Bovend'Eert, *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische rechtsstaat*, Deventer 2022, p. 288) delegatiemogelijkheid; *Kamerstukken II* 1994/95, 24 220, nr. 3. p. 2.

[19] Vgl. M.L. van Emmerik, *De rechtsstatelijke kwetsbaarheid van de regeling van de*

rechtspraak in hoofdstuk 6 van de Grondwet, in: Broeksteeg e.a. (red.), *Rechter & Politiek (Bovend'Eert-bundel)*, Deventer 2024, p. 251-264.

[20] Vgl. Bovend'Eert 2022, p. 288 die aangeeft dat vroeger meer exclusief in de wet geregeld was over de rechtspositie van rechters (in de Wet rechtspositie rechterlijk ambtenaren) en dit als nadeel had dat aanpassingen van de rechtspositie in de praktijk vanwege de te volgen wettelijke procedure meer tijd vergden.

[21] De NVvR heeft een brief gestuurd in het voorjaar van 2025 een brief gestuurd naar de staatssecretaris voor Rechtsbescherming voor de erkenning en beloning van vrouwelijke rechters en officieren in opleiding, zie: <https://www.nvvr.org/nvvr-vraagt-erkenning-en-compensatie-voor-ongelijke-beloning-van-vrouwelijke-rechters-in-opleiding/> (geraadpleegd op 4 september 2025). Bureau Clara Wichmann heeft inmiddels verscheidene procedures aangespannen in deze kwestie over gelijke beloning.

[22] *Peigli*, HvJ EU 27 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:554, AB 2025/13, m.nt. G.J. Stoepker.

ANNOTATIE

**Bradshaw e.a. t. Verenigd Koninkrijk (EHRM, nr. 15653/22)
– Een positieve verplichting om buitenlandse desinformatie
in verkiezingstijd te bestrijden**

L.S.A. Trapman

1. Twee overheidsrapporten toonden aan dat sprake was geweest van Russische inmenging in de campagnes in aanloop naar het Schotse onafhankelijkheidsreferendum van 2014 en het brexitreferendum van 2016. Drie Britse parlementsleden eisten vervolgens een onafhankelijk onderzoek naar deze praktijken, een verzoek dat door de autoriteiten werd afgewezen. Bij het EHRM claimen zij dat het nalaten van dit onderzoek in strijd is met het recht op vrije verkiezingen in artikel 3 Protocol 1 EVRM. Daarnaast voeren zij aan dat er onvoldoende maatregelen werden genomen om buitenlandse beïnvloeding tegen te gaan.

2. Het EHRM formuleert in deze zaak twee duidelijke positieve verplichtingen. Ten eerste: verdragspartijen zijn verplicht om duidelijke signalen van buitenlandse beïnvloeding serieus te nemen en verder te onderzoeken. Het EHRM oordeelt vervolgens dat de Britse autoriteiten aan deze verplichting hebben voldaan, getuige immers de overheidsrapporten waaruit bleek dat van Russische inmenging sprake was. De tweede verplichting betreft het nemen van maatregelen die buitenlandse beïnvloeding tegengaan. Het Hof benadert die verplichting eerst nog met de nodige voorzichtigheid: het Hof is bereid om te accepteren dat, *als* er sprake is van serieuze buitenlandse beïnvloeding die de kern van het kiesrecht raakt, artikel 3 Protocol 1 EVRM het nemen van maatregelen *kan* vereisen.[1] Verderop in de uitspraak is het Hof echter stelliger: verdragspartijen mogen niet passief blijven als zich bewijs aandient voor buitenlandse beïnvloeding.[2] Ook aan die verplichting heeft het Verenigd Koninkrijk voldaan, door allerlei wetgeving in te voeren en monitoringsinitiatieven te starten die buitenlandse beïnvloeding een halt moeten toeroepen.

‘Ongeoorloofde beïnvloeding’

3. Het EHRM laat zich in duidelijke bewoordingen uit over de schadelijke effecten van desinformatie voor de democratie, onder verwijzing naar bijvoorbeeld VN-rapporten en werk

van de Venice Commission op dit gebied. Die schadelijke effecten betekenen dat verdragspartijen in actie moeten komen. In hoeverre Russische desinformatie de concrete keuze van individuele kiezers (en daarmee uiteindelijk de verkiezingsuitslag) beïnvloedt, is een vraag die zich lastig laat beantwoorden. In eerdere rechtspraak heeft het EHRM een aantal keer met de vraag naar het concrete effect van een verkiezingscampagne geworsteld. Zo wees het EHRM op het moeilijk te bewijzen verband tussen een agressieve verkiezingscampagne en het aantal stemmen dat een partij vervolgens behaalt.[3] Ook met onevenwichtige media-aandacht voor de verschillende kandidaten kon het EHRM niet uit de voeten.[4] De gemene deler van deze uitspraken is dat het voor individuele kiezers erg moeilijk is om bij het EHRM tegen veronderstelde ‘ongeoorloofde beïnvloeding’ van hun keuze ten strijde te trekken. De meningsvorming van de kiezer is uiteindelijk een intern proces, dat zich niet leent voor rechterlijke evaluatie.[5]

4. Ook in deze zaak stipt het Hof dat probleem aan, maar vervolgens blijkt dat de onduidelijke concrete effecten van desinformatie niet aan het nemen van maatregelen in de weg mogen staan. Daarmee neemt het Hof principieel stelling tegen buitenlandse beïnvloeding van verkiezingscampagnes. Zoals gezegd: als zich bewijs aandient van buitenlandse beïnvloeding, *moeten* verdragspartijen in actie komen. Kiezers kunnen bij het EHRM dus moeilijk bewijzen dat hun individuele kiesrecht is geschonden door buitenlandse beïnvloeding van de verkiezingscampagne, maar over de band van positieve verplichtingen van de overheid om een eerlijke campagne te garanderen, kunnen zij wél tegen ongeoorloofde beïnvloeding ten strijde trekken. Vervolgens geldt wel dat de verdragspartijen een grote *margin of appreciation* hebben bij het bepalen van de concrete maatregelen die genomen moeten worden.[6]

Integriteit van het publieke debat

5. Maatregelen tegen desinformatie bevinden zich in een spanningsveld. Desinformatie bedreigt de democratie, maar maatregelen *tegen* desinformatie kunnen dat ook doen. Zij brengen immers beperkingen op de vrijheid van meningsuiting met zich. De lijn tussen bescherming van de democratie en het opleggen van censuur is dun. Het EHRM plaatst dit vraagstuk expliciet in het kader van de ‘weerbare democratie’,[7] waar steeds de vraag is in hoeverre een democratie zich mag verdedigen met middelen die zelf antidemocratisch zijn.

6. Uit eerdere jurisprudentie van het EHRM over campagneregulering zijn enkele uitgangspunten af te leiden. Zo oordeelde het EHRM in de zaak *Bowman t. Verenigd Koninkrijk* dat de vrije circulatie van politieke informatie bij uitstek in verkiezingstijd van groot belang is.[8] Tegelijkertijd biedt het EHRM verdragspartijen de ruimte om maatregelen te nemen die de integriteit van het publieke debat in verkiezingstijd bevorderen – en daarmee de vrije circulatie van politieke informatie beperken. Men denke aan bestedingslimieten en

advertentieverboden, die binnen bepaalde grenzen toelaatbaar zijn onder artikel 10 EVRM.[9] Het nemen van zulke maatregelen valt binnen de *margin of appreciation* van de verdragspartijen. Wat betreft het tegengaan van buitenlandse inmenging door de verspreiding van desinformatie gaat het Hof echter verder: daartoe bestaat een positieve verplichting. Wel hebben de verdragspartijen zoals gezegd een grote *margin of appreciation* bij het beantwoorden van de vraag welke maatregelen dan genomen moeten worden.

De Nederlandse situatie

7. Hoe staat Nederland er op dit gebied voor, in aanloop naar de verkiezingen van 29 oktober? Ook de Nederlandse campagne was eerder al doelwit van inmengingspogingen: in aanloop naar de Europese Parlementsverkiezingen van 2024 legden Russische ‘hacktivisten’ met DDos-aanvallen de sites van Nederlandse politieke partijen plat. Ook in andere Europese landen – Duitsland, Polen, Roemenië – roeren de Russen zich.[10] In een Kamerbrief d.d. 4 juli 2025 somde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op welke maatregelen Nederland neemt tegen buitenlandse inmenging.[11] De AIVD en MIVD verrichten onderzoek, de NCTV stelt dreigingsanalyses op en in aanloop naar de verkiezingen worden ‘verkiezingstafels’ georganiseerd waar vertegenwoordigers van ministeries, de Kiesraad, de veiligheidspartners en anderen informatie uitwisselen. Gemeenteamttenaren krijgen een veiligheidsbriefing en er zijn verschillende Europese en internationale samenwerkingsverbanden waarin tegen buitenlandse beïnvloeding ten strijde wordt getrokken. Daarnaast is er regelgeving: de Wet financiering politieke partijen legt sinds 2023 buitenlandse financiering van politieke partijen aan banden, de Europese Digitaledienstenverordening (DSA) en de Transparantieverordening (die op 10 oktober 2025 van toepassing wordt) stellen strenge eisen aan de verspreiding van online (al dan niet politieke) reclame. Zet men dit zo op een rijtje, dan zal Nederland ruimschoots aan zijn positieve verplichtingen voldoen om buitenlandse beïnvloeding te onderzoeken en daartegen op te treden.

En als het dan toch gebeurt?

8. Het probleem van ongeoorloofde beïnvloeding is dat je haar niet kunt terugdraaien. Russische inmengingspogingen kunnen aan het licht gebracht worden en overtredingen kunnen worden geconstateerd, maar de geest is dan al uit de fles: de campagne is beïnvloed. Gelet op het lastig te leggen verband tussen de verkiezingscampagne en de uitslag zal het EHRM met klachten van kiezers dan weinig kunnen: een situatie waarin het EHRM, in weerwil van nationale autoriteiten, een verkiezingsuitslag in strijd met artikel 3 Protocol 1 EVRM oordeelt wegens een oneerlijk verlopen campagne, is lastig voorstelbaar. Ook de tegenovergestelde situatie, waarin het EHRM een ongeldigverklaring van de uitslag op

nationaal niveau in strijd verklaart met artikel 3 Protocol 1 EVRM, laat zich wat mij betreft moeilijk voorstellen. In de eerdere zaak *Georgescu t. Roemenië* was de vraag aan de orde of de ongeldigverklaring van de Roemeense presidentsverkiezingen van 2024 in strijd was met het EVRM. Het EHRM liet zich daarover in dat geval echter niet inhoudelijk uit, omdat presidentsverkiezingen niet binnen de reikwijdte van artikel 3 Protocol 1 EVRM vallen.^[12]

9. De (on)geldigverklaring van de verkiezingsuitslag is dus hoofdzakelijk een nationaal vraagstuk. Hoewel ongeoorloofde beïnvloeding ook in aanwezigheid van duidelijke campagneregeling kan optreden, vormt die campagneregeling wel een duidelijk kader om na afloop van de verkiezingen te kunnen bepalen of zij eerlijk zijn verlopen. Het lijkt me dan ook van groot belang om de wetgeving op dat gebied te blijven evalueren. Blijkens de Kamerbrief van afgelopen juli houdt de minister – gelukkig – de vinger aan de pols.

L.S.A. Trapman, Radboud Universiteit

[1] *Bradshaw e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 136.

[2] *Bradshaw e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 162.

[3] Zie bijvoorbeeld *Partija "Jaunie Demokrāti" en Partija "Mūsu Zeme" t. Letland*, EHRM 29 november 2007 (ontv.), nrs. 10547/07 en 34049/07, ECLI:CE:ECHR:2007:1129DEC001054707.

[4] *Communist Party of Russia e.a. t. Rusland*, EHRM 19 juni 2012, nr. 29400/05, ECLI:CE:ECHR:2012:0619JUD002940005.

[5] *Russian Conservative Party of Entrepreneurs e.a. t. Rusland*, EHRM 11 januari 2007, nrs. 55066/00 en 55638/00, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD005506600, par. 78.

[6] *Bradshaw e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 162.

[7] *Bradshaw e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, par. 114-115.

[8] *Bowman t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 19 februari 1998, nr. 24839/94, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002483994.

[9] *Bowman t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 19 februari 1998, nr. 24839/94, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002483994; *Animal Defenders International t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 22 april 2013, nr. 48876/08, ECLI:CE:ECHR:2013:0422JUD004887608.

[10] Zie voor enkele voorbeelden van buitenlandse beïnvloeding L.S.A. Trapman, 'Het recht op vrije verkiezingen', in: B. van Beers & B. Custers (red.), *De Grondwet en nieuwe technologie*.

Klaar voor de toekomst?, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2024, p. 221-233.

[11] *Kamerstukken II* 2024/25, 36552, nr. 12.

[12] Zie mijn annotatie bij *Călin Georgescu t. Roemenië*, EHRM 11 februari 2025 (ontv.), nr. 37327/24, ECLI:CE:ECHR:2025:0211DEC003732724, *EHRC Updates* 4 april 2025.