

ANNOTATIE

# Selahattin Demirtaş t. Turkije (nr. 2) (EHRM (GK), nr. 14305/17) – Parlementaire immuniteit en parlementair mandaat

*J.L.W. Broeksteeg*

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 22-12-2020,  
ECLI:CE:ECHR:2020:1222JUD001430517 (EHRC-2021-0030)*

## **Inleiding**

1. Dat het EHRM deze zaak zelf als een *Key Case* aanmerkt, is volkomen begrijpelijk. Het gaat immers om een aantal essentiële aspecten van de rechtspositie van parlementariërs, in het bijzonder om de parlementaire immuniteit en de (tussentijdse) beëindiging van het parlementaire mandaat. Het fundamentele karakter van de uitspraak blijkt ook uit het aantal paragrafen daarvan (maar liefst 454!) en de vier minderheidsopvattingen (twee *partly concurring* en *partly dissenting opinions* en twee *partly dissenting opinions*) die zijn uitgebracht. Tegelijkertijd zijn de redeneringen van het Hof in de kern eenvoudig en overtuigend. Het is ondoenlijk om in het bestek van een annotatie alle relevante elementen van deze uitspraak te belichten; ik bespreek de geconstateerde schendingen van art. 5 en art. 18 EVRM daarom minder uitgebreid dan die van art. 10 (parlementaire immuniteit) en art. 3 Eerste Protocol EVRM (parlementair mandaat).

2. Voordat ik daaraan toekom, zal ik kort de casus in herinnering roepen. Selahattin Demirtaş is een bekende Koerdische politicus. Hij was co-voorzitter van de pro-Koerdische politieke partij HDP (de tweede oppositiepartij in Turkije), vanaf 2007 tot 2018 was hij lid van het Turkse parlement, en hij nam verschillende keren deel aan de Turkse presidentsverkiezingen, waarin hij in 2014 9,76% en in 2018, hoewel hij toen al in detentie zat, 8,32% van de stemmen

behaalde. Demirtaş liet zich in de relevante periode, onder meer op Twitter, in interviews, op partijbijeenkomsten en in het parlement, kritisch uit over de Turkse betrokkenheid bij de Syrische burgeroorlog, hij riep op tot demonstraties en vroeg aandacht voor Koerdische onafhankelijkheid. In 2016 nam het parlement een grondwetswijziging aan, waardoor een additioneel artikel aan de Grondwet werd toegevoegd. Dit artikel bepaalt, kort weergegeven, dat de parlementaire immuniteit wordt opgeheven in alle zaken waarin verzoeken tot opheffing aan het parlement zijn gedaan en die zijn aangespannen vóór de datum waarop de grondwetswijziging is aangenomen. De opheffing van de immuniteit betrof 154 van de 550 parlementariërs. Vijftien van hen, waaronder Demirtaş, werden vervolgens in voorlopige hechtenis geplaatst. Een beroep van zo'n 70 parlementariërs bij het Constitutioneel Hof werd verworpen, nu dit Hof alleen parlementaire beslissingen mag beoordelen en geen grondwetswijzigingen. Tegen klager werd vervolging ingesteld; de (nog steeds lopende) aanklachten betreffen terrorisme-gerelateerde misdrijven.

3. Voor een goed begrip van de casus is de Turkse grondwettelijke regeling omtrent immuniteit van belang. Art. 83, par. 1, van de Turkse Grondwet bepaalt, kort weergegeven, dat leden van het Turkse parlement (de Assemblée) niet aansprakelijk zijn voor hun uitgebrachte stem, voor hun verklaringen tijdens de parlementaire werkzaamheden en voor de mening die zij uiten in het parlement, dan wel voor het herhalen of verspreiden van zulke meningen buiten het parlement, tenzij het parlement tijdens een zitting anders besluit. Art. 83, par. 2, bepaalt dat een parlamentslid, van wie wordt beweerd dat hij voor of na zijn verkiezing een vergriep heeft gepleegd, niet wordt gearresteerd, ondervraagd, in hechtenis wordt genomen of veroordeeld, tenzij het parlement anders beslist. Op deze regel gelden enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld in geval van heterdaad, bij zeer ernstige misdrijven en bij misdrijven tegen de territoriale integriteit van de staat (art. 14 van de Turkse Grondwet). Verder is par. 3 van art. 83 relevant: de uitvoering van een straf die is opgelegd aan een parlementariër, voor of na zijn verkiezing, wordt geschorst totdat hij of zij ophoudt parlementariër te zijn. Art. 85 bepaalt vervolgens dat een parlementariër van wie de immuniteit is opgeheven, binnen zeven dagen na het besluit daartoe door het parlement, beroep kan instellen bij het Constitutioneel Hof. Het nieuw toegevoegde art. 20 (in de nummering van additionele artikelen), dat de immuniteit opheft van de 154 parlamentsleden, waaronder klager, heb ik hiervoor al kort weergegeven. Met betrekking tot deze bepaling is verder relevant dat zij werkt vanaf de datum waarop zij is aangenomen en dat zij, om precies te zijn, de eerste zin van par. 2 van art. 83 buiten toepassing verklaart voor de leden, waartegen een verzoek om opheffing van de immuniteit is ingediend. Dat betreft dus de bepaling dat een parlementariër van wie wordt beweerd dat hij voor of na zijn verkiezing een vergriep heeft gepleegd, niet wordt gearresteerd, ondervraagd, in hechtenis wordt genomen of veroordeeld, tenzij het parlement anders beslist.

4. De Commissie van Venetië heeft vijf maanden na aanvaarding van het additionele grondwetsartikel, in oktober 2016, een opinie daarover uitgebracht.[1] Zij stelt dat de grondwetswijziging een ‘ad hoc, ‘one shot’ and ad homines measure’ is en ‘a misuse of the constitutional amendment procedure’.[2]

### **Parlementaire immuniteit**

5. Parlementaire immuniteit kent verschillende verschijningsvormen. De eerste is immuniteit als een plaatselijk voorrecht. In dat geval genieten parlementariërs alleen strafrechtelijke en civielrechtelijke immuniteit voor hun uitlatingen en hun stemgedrag in het parlement. Voor uitlatingen buiten het parlement zijn zij wel aansprakelijk. Onder meer Nederland en het Verenigd Koninkrijk kennen dit stelsel van immuniteit. Weliswaar geldt deze vorm alleen in het parlement, maar dan geldt zij ook absoluut. De tweede vorm is breder: immuniteit betekent dan dat parlementariërs niet aansprakelijk zijn gedurende hun ambtstermijn. Wel kan het parlement de immuniteit opheffen indien een parlementariër wordt verdacht van strafbare feiten. Het is de meest voorkomende vorm van immuniteit. Zij geldt ook in Turkije. Zoals hiervoor bleek geldt immuniteit daar ook voor uitlatingen buiten het parlement, althans voor het herhalen of verspreiden van opvattingen die ook in het parlement zijn geuit. Daarnaast kan een parlementariër niet worden berecht en veroordeeld, tenzij het parlement anders beslist. Het betreft dus een ruimere vorm van immuniteit dan wij in Nederland kennen, maar zij kan, in tegenstelling tot in Nederland, wel worden opgeheven door het parlement.

6. De procedures die bij het EHRM zijn gevoerd over parlementaire immuniteit verlopen langs twee lijnen. De eerste betreft klachten over art. 6 EVRM: derden klagen dat zij geen civielrechtelijke procedure kunnen voeren, dan wel dat een strafrechtelijke aangifte zinloos is, omdat de betreffende parlementariër immuniteit geniet.[3] Zij zijn daarom beperkt in hun beroep op de rechter. Het is dan de vaste lijn van het EHRM dat immuniteit niet verder strekt dan de strikte taakuitoefening. Met andere woorden: de parlementariër geniet immuniteit voor uitlatingen die verband houden met zijn politieke functies, maar niet voor handelingen of uitingen die daarmee geen verband houden.[4] De tweede lijn betreft klachten van parlementariërs, wier immuniteit is beperkt en die (veelal in een strafrechtelijke procedure) klagen over een schending van art. 10 EVRM.[5] Het zal duidelijk zijn dat het hier om de tweede variant gaat; klager is in zijn meningsuiting in het parlement beperkt, nu zijn immuniteit is opgeheven.

7. Het Hof gaat bij zijn toets aan art. 10 EVRM eerst in op de eerste paragraaf van art. 83 van de Turkse Grondwet. Daarin ligt de vrije meningsuiting van parlementariërs vast, in die zin dat zij daarvoor immuniteit (in de zin van niet-aansprakelijkheid) genieten. Het Hof stelt ook vast

dat deze bepaling in 2016 niet is gewijzigd (par. 258-260). De 154 parlementariërs die geraakt worden door de grondwetswijziging genieten deze immuniteit nog steeds. Het Hof stelt vervolgens vast dat de meningsuitingen, waarvoor Demirtaş is vastgezet, gelijk zijn aan zijn uitingen in het parlement (par. 263). Dan slaat het Hof een andere weg in: *'[E]ven assuming that the impugned speeches were not covered by the protection afforded under the first paragraph of Article 83 of the Constitution, the Court considers that the constitutional amendment of 20 May 2016 in itself raises an issue in terms of foreseeability'*.<sup>[6]</sup> Kortom, het Hof laat, hoewel het diverse paragrafen daaraan heeft gewijd, in het midden wat het rechtsgevolg zou moeten zijn van de formulering van de grondwetswijziging, waarin toepassing van art. 83, par. 1, van de Turkse Grondwet *niet* is uitgesloten. Het stapt daarentegen over op art. 83, par. 2,<sup>[7]</sup> en stelt vast dat de Turkse Grondwet procedurele waarborgen kent tegen opheffing van immuniteit.<sup>[8]</sup> *In casu* overweegt het Hof dat de inbreuk op de vrije meningsuiting van Demirtaş niet was voorzien bij de wet, namelijk dat deze inbreuk niet voldoet aan het vereiste van voorzienbaarheid. Demirtaş mocht, toen hij zijn politieke standpunten weergaf, gerechtvaardigd uitgaan van het bestaande grondwettelijke kader, dat hem immuniteit en procedurele waarborgen tegen vervolging bood.<sup>[9]</sup> Zo concludeert het Hof, in een betrekkelijk eenvoudige en tegelijkertijd overtuigende redenering, tot een schending van art. 10 EVRM. Het sluit daarbij aan bij eerdere jurisprudentie, waarin het Hof een onverwachte (grond)wetswijziging in strijd acht met het vereiste van wettelijke voorzienbaarheid.<sup>[10]</sup>

### **Parlementair mandaat**

8. Door zijn hechtenis kon Demirtaş zijn parlementaire mandaat niet uitoefenen. Hij klaagt daarom ook over schending van art. 3 EP EVRM. In eerdere uitspraken heeft het EHRM al vastgesteld dat de uitoefening van het parlementaire mandaat valt onder de reikwijdte van deze bepaling.<sup>[11]</sup> De Turkse regering voerde het verweer dat het Hof de klacht niet-ontvankelijk had moeten verklaren, omdat Demirtaş geen slachtoffer is. Immers, zo stelde de regering, hij bleef, ondanks zijn hechtenis, gewoon lid van het parlement. Het Hof stelt vast dat Demirtaş ruim anderhalf jaar, buiten het stellen van schriftelijke vragen, niet kon deelnemen aan de parlementaire werkzaamheden en dat daarmee sprake is van een beperking van art. 3 EP EVRM (par. 391). Het stelt ook vast dat voorlopige hechtenis zo kort mogelijk moet duren, zeker als het een detentie van een parlementariër betreft. Het grijpt dan terug op de parlementaire immuniteit. Als die wordt opgeheven en daartegen wordt beroep ingesteld, dan moet de nationale rechter toetsen of de immuniteit terecht is opgeheven. Dat hebben de nationale rechters niet gedaan (par. 394). De rechterlijke autoriteiten hadden bovendien in hun belangenafweging het gewicht van de vrijheid van politieke meningsuiting door leden van het parlement mee moeten nemen. De nationale rechters hebben van zo'n belangenafweging geen blijk gegeven. Zij hebben niet meegewogen dat Demirtaş lid is van het parlement, co-

voorzitter is van een politieke partij en kandidaat bij de presidentsverkiezingen. Alleen het Constitutioneel Hof heeft dat overwogen, zij het slechts voor wat betreft de duur van de hechtenis. Het Hof concludeert dat het parlementaire mandaat *in casu* een hoge(re) graad van bescherming had moeten bieden.[12] Nu zijn de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht én het passief kiesrecht van Demirtaş geschonden.[13]

9. Ik noemde hiervoor al dat de uitoefening van het parlementaire mandaat onder de reikwijdte van art. 3 EP EVRM valt. Het Hof noemt de relevante uitspraken hierover onder 'general principles', maar niet bij de toepassing daarvan op deze zaak. De bekendste zaak is *Selim Sadak e.a. t. Turkije*.<sup>[14]</sup> Door de ontbinding van een (Koerdische) politieke partij verviel het parlementaire mandaat van de parlementariërs van deze partij. Ook in deze zaak nam het Hof in ferme bewoordingen een schending van art. 3 EP EVRM aan. De ontbinding van de politieke partij hield geen verband met de parlementaire activiteiten van deze parlementsleden en daarom was het verlies van het parlementaire mandaat disproportioneel. Turkije leerde daar helaas niet van; telkens als een politieke partij werd ontbonden, verviel het mandaat van de tot deze partij behorende parlementsleden en nam het Hof vanwege de disproportionaliteit van de maatregel een schending van art. 3 EP EVRM aan.<sup>[15]</sup> Dat was alleen anders als de politieke partij is verboden vanwege banden met een terroristische organisatie. Indien is vastgesteld dat een politieke partij verboden is vanwege terrorisme, dan wel gelieerd is aan een terroristische organisatie, hoeven kandidaten van deze partij niet voor verkiezingen geregistreerd te worden. Ook dan moeten de nationale autoriteiten geïndividualiseerd vaststellen dat deze kandidaten wenselijk voort te gaan met de activiteiten van de verboden partij. Vooralsnog heeft het Hof dat alleen nog aangenomen voor kandidaten voor een aan de Baskische ETA gelieerde politieke partij.<sup>[16]</sup>

### **Art. 5 en art. 18 EVRM**

10. Het Hof neemt verder een schending aan van art. 5 EVRM. Het Hof heeft voor zijn toets aan art. 5, eerste en derde lid, EVRM weliswaar veel woorden nodig, maar dan vooral voor de opsomming en beoordeling van de feiten en de gevoerde (strafrechtelijke) procedures. De conclusies zijn wederom betrekkelijk eenvoudig: geen van de beslissingen omtrent Demirtaş' voorlopige hechtenis bevat bewijs dat een duidelijk verband aantoonde tussen zijn handelingen (politieke speeches en deelname aan rechtmatige bijeenkomsten) en de (terrorisme gerelateerde) vergrijpen waarvoor hij werd vastgehouden. Er is onvoldoende bewijs voor een redelijke verdenking.<sup>[17]</sup> Van een schending van art. 5, vierde lid, EVRM is daarentegen geen sprake, nu de Turkse rechters zich voldoende snel over de zaken van Demirtaş hebben gebogen.

11. Ten slotte is sprake van een schending van art. 18 EVRM. Ook hiervoor geldt dat het Hof de

feiten zeer precies weergeeft. Het Hof gaat na welke politieke activiteiten van Demirtaş negatief zijn beïnvloed door zijn hechtenis. In het bijzonder zijn dat twee belangrijke politieke campagnes, namelijk over het referendum over de grondwetswijzigingen in 2017 en de presidentsverkiezingen in 2018, waarvoor Demirtaş kandidaat was en waarvoor hij vanuit de gevangenis campagne moest voeren. Het Hof stelt dan vast dat de hechtenis ‘beyond reasonable doubt’ als ultiem doel heeft gehad verstikkend te werken op het politieke pluralisme en het politieke debat te beperken. In zijn zeer lezenswaardige noot bij de Kameruitspraak in deze zaak gaat Floris Tan uitgebreid in op de art. 18-jurisprudentie en de toepassing daarvan in deze zaak. Ik verwijs daar dan ook graag naar.[18]

### **Tot slot**

12. Het Hof gelastte in het dictum van zijn uitspraak de onmiddellijke invrijheidstelling van Demirtaş. Een verzoek van Demirtaş’ advocaat aan de Turkse rechter om dat te bewerkstelligen, werd echter afgewezen, omdat de uitspraak van het EHRM alleen in het Engels en niet in het Turks beschikbaar was. De Turkse minister van Binnenlandse Zaken stelde dat de uitspraak van het Hof tot niets kan leiden, omdat Demirtaş een terrorist is. De Turkse president Erdogan, ten slotte, noemde de uitspraak, onder verwijzing naar de *Herri Batasuna*-zaak[19], letterlijk ‘hypocriet’, omdat het in beide zaken om terroristische parlementariërs zou gaan. Hoewel de uitspraak van het Hof bindend en duidelijk is, is zij, zo blijkt wel, nog niet zo snel ten uitvoer gelegd.

Hansko Broeksteeg

Radboud Universiteit

[1] Opinion of the Venice Commission on the suspension of the second paragraph of Article 83 of the Convention, opinion 858/2016. Zie in het bijzonder par. 80-81 daaruit.

[2] *Selahattin Demirtas*, par. 161.

[3] De bekendste zaak is: *A. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 17 december 2002, nr. 35373/97, ECLI:CE:ECHR:2002:1217JUD003537397, «EHRC» 2003/16 m.nt. Broeksteeg.

[4] Zie bijvoorbeeld: *Cordova t. Italië*, EHRM 30 januari 2003, nr. 40877/98, ECLI:CE:ECHR:2003:0130JUD004087798, «EHRC» 2003/25; *Syngelidis t. Griekenland*, EHRM 11 februari 2010, nr. 24895/07, ECLI:CE:ECHR:2010:0211JUD002489507, «EHRC» 2010/47 m.nt. Hardt. Deze zaak betreft een echtscheidingskwestie, die met parlementaire werkzaamheden niets van doen heeft. Verder over Turkije: *Kart t. Turkije*, EHRM (GK) 3

december 2009, nr. 8917/05, ECLI:CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, «EHRC» 2010/14 m.nt. Broeksteeg.

[5] De bekendste zaak is (vermoedelijk): *Féret t. België*, EHRM 16 juli 2009, nr. 15615/07, ECLI:CE:ECHR:2009:0716JUD001561507, «EHRC» 2009/111 m.nt. Voorhoof.

[6] *Selahattin Demirtaş*, par. 264.

[7] *Selahattin Demirtaş*, par. 264.

[8] *Selahattin Demirtaş*, par. 266-267.

[9] *Selahattin Demirtaş*, par. 270.

[10] Het Hof noemt zelf: *Lykourazos t. Griekenland*, EHRM 15 juni 2006, nr. 33554/03, ECLI:CE:ECHR:2006:0615JUD003355403. Daaraan valt bijvoorbeeld toe te voegen: *Ekoglasnost t. Bulgarije*, EHRM 6 november 2012, nr. 30386/05, ECLI:CE:ECHR:2012:1106JUD003038605, «EHRC» 2013/18 m.nt. Broeksteeg; *Danis en Association of Ethnic Turks t. Bulgarije*, EHRM 21 april 2015, nr. 16632/09, ECLI:CE:ECHR:2015:0421JUD001663209, «EHRC» 2015/139.

[11] Zie bijvoorbeeld: *Selim Sadak e.a. t. Turkije (no. 2)*, EHRM 11 juni 2002, nrs. 25144/94, 26149/95, 26150/95, 26151/95, 26152/95, 26153/95, 26154/95, 27100/95, 27101/95, ECLI:CE:ECHR:2002:0611JUD002514494.

[12] *Selahattin Demirtaş*, par. 395.

[13] *Selahattin Demirtaş*, par. 397.

[14] Zie noot 11.

[15] *Kavakçı t. Turkije*, EHRM 5 april 2007, nr. 71907/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0405JUD007190701, «EHRC» 2007/72 m.nt. Broeksteeg; *Silay t. Turkije*, EHRM 5 april 2007, nr. 8691/02, ECLI:CE:ECHR:2007:0405JUD000869102; *Ilicak t. Turkije*, EHRM 5 april 2007, nr. 15394/02, ECLI:CE:ECHR:2007:0405JUD001539402; *Parti pour une société (DTP) e.a. t. Turkije*, EHRM 12 januari 2006, nrs. 3840/10, 3870/10, 15616/10, 21919/10, 39118/10, 37272/10, ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD000384010, «EHRC» 2016/60 m.nt. Broeksteeg.

[16] *Etxebarria e.a. t. Spanje*, EHRM 30 juni 2009, nrs. 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD003557903. Zie voor het verbod van de politieke partij: *Herri Batasuna en Batasuna t. Spanje*, EHRM 30 juni 2009, nrs. 25803/04, 25817/04, ECLI:CE:ECHR:2009:0630JUD002580304, «EHRC» 2009/101.

[17] *Selahattin Demirtaş*, par. 397, par. 338, 340, 354.

[18] *Demirtaş (nr. 2) t. Turkije*, EHRM 21 november 2018, nr. 14305/17, ECLI:CE:ECHR:2018:1120JUD001430517, «EHRC» 2019/36 m.nt. Tan.

[19] Zie noot 16.