

ANNOTATIE

Bakoyanni t. Griekenland (EHRM, 31012/19) – Immuniteit van bewindspersonen: weinig anders dan die van parlementariërs

J.L.W. Broeksteeg

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 20-12-2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1220JUD003101219 (EHRC-2023-0025)

1. Immuniteit van politieke ambtsdragers kent *grosso modo* twee vormen. In de eerste plaats is er de plaatselijke immuniteit: Kamerleden en ministers genieten immuniteit voor hetgeen zij in de vergaderingen van het parlement zeggen of daaraan schriftelijk overleggen. Het Verenigd Koninkrijk heeft deze vorm van immuniteit. Zij is absoluut, maar haar reikwijdte is beperkt, namelijk tot de vergaderingen van het parlement. In veel andere landen (Duitsland, Italië, Griekenland, maar ook het Europees Parlement) genieten politieke ambtsdragers een bredere immuniteit. Zij kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd of civielrechtelijk worden aangesproken *omdat* zij parlementariër of minister zijn. Veelal geldt dan wel de beperking dat het om gedragingen moet gaan die nauw verband houden met hun parlementaire functie-uitoefening. Vrijwel altijd kan het parlement de immuniteit opheffen dan wel een opdracht tot vervolging geven, waarna de betreffende politieke ambtsdrager alsnog strafrechtelijke of civielrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. Deze vorm van immuniteit is derhalve niet absoluut, maar haar reikwijdte is groot.

2. In de onderhavige Griekse zaak wil een parlementariër de strafrechtelijke vervolging én de civielrechtelijke aansprakelijkheid van een minister bewerkstelligen. De parlementariër bezoekt de beëdiging van de Turkse president Erdogan; de minister plaatst vervolgens een bericht op Twitter, dat de parlementariër als verbaal geweld en smaad beschouwt. Zij doet

daarvan aangifte, vraagt immateriële schadevergoeding en wil dat de rechterlijke uitspraak, in geval van veroordeling, op kosten van de minister in twee Atheense dagbladen wordt gepubliceerd. De aanklager geleidt de aangifte door aan het parlement, waarna een parlementaire commissie onderzoek doet. Zij komt tot de conclusie dat de procedure van het opheffen van de immuniteit niet van toepassing is, omdat het hier om een minister gaat. Dan moet het parlement een opdracht tot vervolging geven, maar een initiatief daartoe is niet van de grond gekomen.

3. De jurisprudentie van het EHRM omtrent immuniteit en toegang tot de rechter onder art. 6 EVRM is consistent. Relevant is hier het legitieme doel van de immuniteit; het Hof noemt dit doel ook in deze Griekse zaak (par. 59). Het gaat dan om de deelname aan het politieke debat en de vertegenwoordiging van de kiezers, zonder vrees om voor deze deelname of vertegenwoordiging verantwoording aan een rechter te hoeven afleggen. Het Hof plaatst dit doel derhalve (terecht) in het licht van de machtenscheiding. Met betrekking tot de eerste vorm (de plaatselijke immuniteit) heeft het Hof geoordeeld dat deze immuniteit weliswaar absoluut is, maar slechts een geringe beperking van het recht op toegang tot de rechter is. In het licht van het legitieme doel van de immuniteit is de beperking proportioneel.[1] Met betrekking tot de tweede vorm (de bredere immuniteit) onderzoekt het Hof of de betwiste gedraging een rechtstreeks verband heeft met de functie-uitoefening van de politieke ambtsdrager. Indien de gedraging geen direct verband houdt, is de beperking van art. 6 EVRM niet proportioneel (par. 60-61).[2] In deze zaak overweegt het Hof terecht dat de casus afwijkt van eerdergenoemde zaken (par. 62). Die betroffen parlementariërs; hier gaat het om immuniteit van een minister. Daarvan is slechts één soortgelijke eerdere zaak bekend, namelijk *Anagnostou-Dedouli t. Griekenland*. [3] Voor het Griekse recht betekent het feit dat het hier om een minister gaat dat andere grondwettelijke bepalingen van toepassing zijn. Voor de toetsing door het Hof blijkt dat echter weinig relevant. Net zoals in de zaken waarin het parlementariërs betreft, toetst het Hof of de betreffende gedraging – hier: het Twitterbericht – nauw verband houdt met de functie-uitoefening van de minister. Dat is niet het geval, aldus het Hof (par. 70): ‘It cannot (...) be said that the impugned conduct was linked to the exercise of his parliamentary or ministerial functions’. Het Hof verwijst naar het overeenkomstige oordeel van de nationale rechter. Het overweegt ook, dat de nationale rechtsgang inmiddels zo is ingericht dat de benadeelde partij schadevergoeding kan vragen bij de rechter, die oordeelt over de aansprakelijkheid van de minister. De weigering van het parlement om de immuniteit van de minister op te heffen, tast daarom de kern van het recht op toegang tot de rechter aan (par. 72).

4. Heeft deze uitspraak gevolgen voor de Nederlandse regeling omtrent immuniteit van politieke ambtsdragers? Nederland heeft een mengvorm van de hiervoor genoemde vormen

van immuniteit. In de vergaderingen van de Staten-Generaal geldt een absolute immuniteit (art. 71 Gw). Die lijkt sterk op de Britse parlementaire immuniteit, waarvan het Hof in *A. t. Verenigd Koninkrijk* geoordeeld heeft dat deze dermate beperkt is, dat zij in het licht van het legitieme doel ervan proportioneel is.[4] In geval van ambtsmisdrijven, begaan door ministers, staatssecretarissen en Kamerleden, kan vervolging alleen geïnitieerd worden door de regering dan wel de Tweede Kamer (art. 119 Gw; uitgewerkt in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten, Wmva). Ook dat is een vorm van immuniteit: deze politieke ambtsdragers kunnen alleen terechtstaan na een politieke beslissing. Ik betwijfel of deze vorm van immuniteit de toets der kritiek van het EHRM kan doorstaan. Enerzijds staan deze ambtsdragers vanwege gewone delicten terecht voor de reguliere rechter, zonder dat daarvoor een besluit van de regering of de Tweede Kamer nodig is. Alleen bij ambtsmisdrijven, dus begaan in de functie, geldt de procedure van art. 119 Gw en de Wmva. Kortom, hier is wel een duidelijk verband tussen de gedraging en de functie-uitoefening. Anderzijds werkt de procedure van art. 119 Gw en de Wmva niet goed. Het is in de praktijk nooit voorgekomen dat de regering of de Tweede Kamer een opdracht tot vervolging heeft gegeven. Een parlementaire commissie-Schouten constateerde dat dit het gevolg is van de procedure. Zij stelt onder meer dat de bevoegdheden van de parlementaire onderzoekscommissie tekortschieten, dat de wettelijke termijn voor onderzoek te beperkt is, dat de procedure niet is toegesneden op onbekende verdachten, dat de toetsingsgronden vaag zijn, etc.[5] De commissie-Fokkens heeft om die reden voorgesteld de procedure drastisch te wijzigen, waarbij hier relevant is dat zij het niet langer wenselijk acht dat politieke ambten beslissen over vervolging van politieke ambtsdragers. Zij stelt voor art. 119 Gw te schrappen en dat de vervolging door het Openbaar Ministerie plaatsvindt, na een opdracht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad.[6] Het zal wel even duren, voordat deze voorstellen in een voorstel tot grondwetsherziening zijn omgezet. Dat zou nochtans om meerdere redenen verstandig zijn; de hier besproken EHRM-uitspraak draagt daar zeker aan bij.

J.L.W. Broeksteeg

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

[2] Zie onder meer: *Cordova t. Italië*, EHRM 30 januari 2003, no. 45649/99, ECLI:CE:ECHR:2003:0130JUD004564999, «EHRC» 2003/25; *Ielo t. Italië*, EHRM 6 december 2005, nr. 23053/02, ECLI:CE:ECHR:2005:1206JUD002305302, «EHRC» 2006/10, m.nt. Broeksteeg; *Tsalkitzis t. Griekenland*, EHRM 16 november 2006, no. 11801/04, ECLI:CE:ECHR:2006:1116JUD001180104, «EHRC» 2007/11, m.nt. Broeksteeg; *Syngelidis t. Griekenland*, EHRM 11 februari 2010, no. 24895/07, ECLI:CE:ECHR:2010:0211JUD002489507,

«EHRC» 2010/47 m.nt. Hardt.

[3] *Anagnostou-Dedouli t. Griekenland*, EHRM 16 september 2010, nr. 24779/08, ECLI:CE:ECHR:2010:0916JUD002477908.

[4] Zie noot 1. Zie voor Nederlandse jurisprudentie ter zake: HR 17 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ2302, AB 2012/78.

[5] *Kamerstukken II* 2015/16 34 340, nr. 2.

[6] Commissie-Fokkens, *Niet boven maar in de wet*, juli 2021.