

WFR 2020/214

# Immunititeit moet niet leiden tot parlementaire free fight

PROF. DR. S.J.C. HEMELS<sup>1</sup>

## 1 Inleiding

In september 2020 leken sommige parlementariërs het jachtseizoen op fiscalisten te hebben geopend. Oud-Meijburg venoot Jan Schipper sprak in een op 9 september in het Financieele Dagblad gepubliceerde opinie over 'een groeiende kloof tussen parlement en wetenschappers die ook adviseurs zijn'.<sup>2</sup> Hij deed dit naar aanleiding van een rondetafelgesprek over de belastingheffing van multinationals op 7 september<sup>3</sup> die ook in de media aandacht kreeg.<sup>4</sup> Tijdens deze bijeenkomst betitelden Kamerleden de Amsterdamse hoogleraar Jaap Bellingwout, die tevens partner bij Meijburg is, als 'degene met een dubbele pet'<sup>5</sup> en 'lobbyist voor de NOB'<sup>6</sup> en verweten ze hem 'meer een lobbyverhaal dan wetenschap'<sup>7</sup> en 'helemaal niet wetenschappelijk[e] uitspraken'.<sup>8</sup> Jan Schipper observeerde: 'Geen leuke beschuldigingen voor een wetenschapper. Als je ook belastingadviseur bent, wordt je kritiek kennelijk niet serieus genomen.'

Een dag later figureerde ik zelf in de handelingen.<sup>9</sup> Dit gebeurde in een andere context, het betrof slechts één kamerlid en zonder dat het media-aandacht kreeg, dus het was weliswaar onaangenaam, maar van een lagere orde. Mijn hoedanigheid van hoogleraar die tevens in de fiscale praktijk werkzaam is en die uitlatingen doet die een Kamerlid niet bevallen, leek echter ook hier de achtergrond te zijn.

Deze gebeurtenissen riepen bij mij de vraag op wat de positie is van een burger die het gevoel heeft in het parlement in diskrediet te worden gebracht. Ik heb hier op 30 oktober 2020 een korte opinie over geschreven in het FD,<sup>10</sup> maar gezien het beperkte aantal woorden dat ik daar tot mijn beschikking had, werk ik dit hier nader uit.

In de tussentijd heeft een hoogleraar in meer algemene zin kritiek geuit op fiscale hoogleraren die tevens in de praktijk werkzaam zijn.<sup>11</sup> Dit kwam ook aan de orde tijdens de behandeling van het Belastingplan 2021 op 2 november 2020. Volgens het Financieele Dagblad van die datum zou staatssecretaris Vijlbrief geen 'belastingadviseurs met een bijbaan als wetenschapper meer in de commissies die de regering adviseren over fiscaliteit' willen.<sup>12</sup> Als ik de gedachtewisseling op 'debat gemist'

1 Hoogleraar Belastingrecht Erasmus Universiteit Rotterdam, Visiting professor in Tax Law Lund University School of Economics and Management en PSL Counsel bij Allen & Overy LLP, Amsterdam.

2 Jan Schipper, 'Verhuisboete voor multinationals is verkeerd signaal voor investeerders', *Het Financieele Dagblad* 9 september 2020. <https://fd.nl/opinie/1356618/verhuisboete-voor-multinationals-is-verkeerd-sig-naal-voor-investeerders>.

3 [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A00782](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A00782). Ik geef in mijn verwijzingen hierna steeds aan na hoeveel uur en minuten het fragment ongeveer staat.

4 Ulko Jonker, 'Zonder hoofdkantoren wordt Nederland vazaal-straat van Europa', *Het Financieele Dagblad* 7 september 2020. <https://fd.nl/economie-politiek/1356342/coronacrisis-vermorzelt-eensgezindheid-over-fiscale-aanpak-multinationals>.

5 Kamerlid Leijten, 1.39.

6 Kamerlid Snels, 2.08.

7 Kamerlid Nijboer, 1.55.

8 Kamerlid Snels, 2.07.

9 Handelingen II, 35437, 8 september 2020, p. 98-25-1-2.

10 Sigrid Hemels, 'Kamerleden, beheers uzelf als u over een burger spreekt', *Het Financieele Dagblad* 30 oktober 2020, <https://fd.nl/opinie/1362494/kamerleden-beheers-uzelf-als-u-over-een-burger-spreekt>.

11 Laurens Berentsen, 'Belastingwetenschap verliest geloofwaardigheid door dubbele petten', *Het Financieele Dagblad* 2 november 2020, <https://fd.nl/economie-politiek/1362835/belastingwetenschap-verliest-geloofwaardigheid-door-dubbele-petten-en-de-tekst-van-de-oratie> <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/fiscaal-en-economische-vakken/belastingrecht/oratie-vleggeert.pdf>.

12 'Geen "dubbele petten" meer in Haagse adviescommissies fiscaliteit', *Het Financieele Dagblad* 2 november 2020, <https://fd.nl/economie-politiek/1363073/veen-dubbele-petten-meer-in-haagse-adviescommissies-fiscaliteit>.

terugluister en het stenogram teruglees, lijkt het overigens misschien iets genuanceerder en is het de vraag of achtergrond voortaan voldoende is om iemand te disqualificeren als commissielid.<sup>13</sup>

Persoonlijk denk ik dat het de pluriformiteit van het debat niet ten goede komt als bepaalde wetenschappers op voorhand, louter omdat ze ook in de praktijk werkzaam zijn, worden uitgesloten. Naar mijn mening moeten wetenschappers op hun wetenschappelijke publicaties, op de inhoud, worden beoordeeld. Zo doen wetenschappers dat onderling ook. Double blind peer review is gebruikelijk bij internationale publicaties: twee of meer andere wetenschappers die niet weten door wie een artikel is geschreven, beoordelen of het aan de wetenschappelijke vereisten voldoet. Een dergelijke inhoudelijke beoordeling lijkt mij zinvoller dan wat nu in Nederland dreigt te gebeuren. Volgens mij moeten we de 'cancelcultuur',<sup>14</sup> waarin ongewenste meningen gesmoord worden, ver buiten het fiscale wetenschappelijke en politieke debat houden. Of iemand nu actief is bij een commercieel kantoor, bij een politieke partij of bij de Belastingdienst zou wat mij betreft niet moeten uitmaken. Zolang wetenschappers transparant zijn over hun andere hoedanigheden en hun wetenschappelijke publicaties aan de daarvoor geldende internationale eisen voldoen, is er naar mijn mening geen reden om hun geluid niet te laten horen. Maar daar wil ik het in dit artikel dus niet over hebben, al kon ik het gezien de actualiteit en mijn eigen positie daarin niet onbesproken laten. Mijn focus is hier op de burger die zich als individu in het parlement onheus bejegend voelt.

13 Op [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A03036](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A03036) staat zowel de link naar debat gemist als het ongecorrigeerde stenogram. Dit fragment begint ongeveer bij 1 uur 48 en op pagina 25 van het ongecorrigeerde stenogram. GroenLinks Kamerlid Snels vroeg de staatssecretaris ervoor te zorgen dat de wetenschappers in de commissie doorstroomvennootschappen 'geen dubbele petten hebben en niet ook nog partner zijn in de belastingadviespraktijk.' De staatssecretaris zegde dit toe en trok het vervolgens breder: 'Ik ben dus zeer gemotiveerd om te kijken of ik commissies kan maken die dingen objectief stellen en niet gekleurd zijn door hun achtergrond. Tegelijkertijd gebiedt de eerlijkheid me te zeggen: ik doe nu zo'n negen maanden de fiscaliteit, en het is wel een vak. Je moet er wel verstand van hebben.' Op pagina 51 van het ongecorrigeerde stenogram vat de voorzitter de toezegging nog weer wat anders samen: 'De zesde toezegging is dat de staatssecretaris toezegt aan het lid Snels om er zorg voor te dragen dat in de commissie doorstroomvennootschappen, oftewel het vervolg van de commissie-Ter Haar, geen partners uit fiscale adviespartijen zitting zullen hebben.'

14 Zie voor een uitleg van dit fenomeen <https://jfk.men/news/wat-is-cancel-culture-betekenis/>.

Ik zal daartoe eerst de gebeurtenissen van 8 september bespreken, waarna ik inga op de parlementaire immuniteit, de zelfbeperking die dit van Kamerleden vraagt en de belangrijke rol van de Kamervoorzitter.

## 2 Belastingadviesklusjes

Op 8 september 2020 vond in de Tweede Kamer de behandeling van het wetvoorstel Fiscale verzamelwet 2020 plaats. Kamerlid Leijten maakte daar de volgende opmerking: 'In een opinieartikel in Het Financieele Dagblad stelde Sigrid Hemels – dat is iemand die regelmatig ingevlogen wordt om allerlei belastingadviesklusjes van de regering en grote bedrijven in een positief daglicht te zetten – dat de SP wel van de giftenaftrek af zou willen. En dat is een waar woord.' Steen des aanstoots was mijn opinie in het FD van 2 september die als kop had 'Schaf giftenaftrek niet af, maar pak giftenaftrekfraude wel aan'.<sup>15</sup> Het gaat mij nu niet om de giftenaftrek, op dat punt bevestigde mevrouw Leijten wat ik in mijn opinie had vermoed. Het is de passage tussen gedachtestreepjes die bij mij vragen oproep. Ik was niet bij deze Kamerbehandeling aanwezig en werd hiermee pas bekend toen iemand mij de handelingen toestuurde. Overigens had het geen verschil gemaakt als ik wel aanwezig was geweest, want ook dan was er geen formele mogelijkheid geweest om het Kamerlid van repliek te dienen. Dat geen sprake was van een verspreking of onjuiste weergave in de handelingen blijkt uit de opname van het debat.<sup>16</sup> Deze wekt sterkt de indruk dat de passage was uitgeschreven. Het Kamerlid leek er doelbewust op uit te zijn om mijn wetenschappelijke integriteit in twijfel te trekken.

Ik herkende mij niet in het geschetste beeld, dat volgens mij ook geen feitelijke basis heeft. Ik heb haar daarom op 13 september een vriendelijke email gestuurd en haar gevraagd wat ze precies bedoelde en om concrete voorbeelden te geven. Door wie zou ik regelmatig worden ingevlogen? Het advies over extern toezicht op de Belastingdienst<sup>17</sup> was de eerste keer dat ik een dergelijke formele rol had. Dit had echter niets te maken met een belastingadviesklusje of het in een positief daglicht zetten van grote bedrijven. Mijn publica-

15 Sigrid Hemels, 'Schaf giftenaftrek niet af, maar pak giftenaftrekfraude wel aan', *Het Financieele Dagblad* 3 september 2020. <https://fd.nl/opinie/1355982/schaf-giftenaftrek-niet-af-maar-pak-giftenaftrekfraude-wel-aan>

16 <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/fiscale-verzamelwet-2021>

17 Judith van Erp, Jan van den Bos, Sigrid Hemels en Meike Bokhorst, *Toezicht als tegenkracht*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/06/toezicht-als-tegenkracht>.

ties en lezingen, die voor eenieder zichtbaar verantwoord staan op de website van de Erasmus Universiteit<sup>18</sup> hebben duidelijk niet grote bedrijven als focus. Bovendien ben ik niet iemand die zich laat gebruiken als instrument van wie of wat dan ook. Ik vind het onplezierig om zonder feitelijke basis zo in de handelingen weggezet te worden. Ik heb nog geen antwoord ontvangen op deze mail.

### 3 Ongelijke partijen: parlementaire immuniteit

Reacties op de inhoud helpen mijn denkproces, zeker als de schrijver het niet met mij eens is. Voor mij zou het bevrediger zijn om met het Kamerlid onze opvattingen over de giftenaftrek te bediscussiëren dan mijn persoon. Ik kan me voorstellen dat dit ook voor haar interessant zou kunnen zijn, nu zij in de rest van de handelingen de indruk wekt de feiten over de giftenaftrek en de inhoud van de wettelijke regeling wat minder goed voor ogen te hebben dan bijvoorbeeld de Kamerleden Van Weyenberg en Omtzigt die ook aan het debat deelnamen.

## “Asymmetrische verhouding tussen parlementariër en burger”

Ik ben er inmiddels aan gewend geraakt dat reacties op mijn FD-opinies niet altijd over mijn argumenten, maar ook over mijn persoon gaan. Met zulke reacties kan ik eigenlijk niet zo veel. Ik neem ze meestal maar voor kennisgeving aan. Wat echter belangrijk is, is dat er bij reguliere reacties sprake is van twee gelijkwaardige partijen. Ik als auteur en de lezer die op de FD-website, via email, LinkedIn of soms zelfs aangetekende brief op mijn opinie reageert, hebben gelijke juridische rechten en plichten. Als een reactie echt over de schreef zou gaan, wat gelukkig nog nooit is gebeurd, biedt de civiele of zelfs de strafrechter de auteur rechtsbescherming. Omgekeerd kan ik als auteur op dezelfde wijze civielrechtelijk of strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen.

De verhouding tussen een parlementariër die in het parlement uitlatingen doet en een burger over wie die uitlatingen gaan, is echter volstrekt asymmetrisch. Art. 71

Gw bepaalt namelijk: ‘De leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd.’ Voor deze parlementaire immuniteit zijn goede redenen. De Rotterdamse hoogleraar staatsrecht Roel de Lange noemt het een hoeksteen van het parlementair stelsel.<sup>19</sup> Deelnemers aan het parlementaire debat moeten optimaal van hun vrijheid van meningsuiting gebruik kunnen maken zonder dat ze bang hoeven te zijn dat ze strafrechtelijk kunnen worden vervolgd of civielrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld. Dit vindt zijn oorsprong in vroeger tijden toen parlementariërs zonder het gevaar op vervolging wegens majesteitsschennis vrijelijk de vorst moesten kunnen bekritisieren. Bovendien dient dit de scheiding der machten tussen wetgever en rechter. De rechter mag zich niet begeven in een beoordeling van de toelaatbaarheid van in het parlement gedane uitingen. De Grondwet voorziet ook niet in een mogelijkheid om deze immuniteit op te heffen.

De immuniteit geldt alleen voor de in art. 71 Gw genoemde personen. Deze komt niet toe aan andere personen die de Kamer of een Kamercommissie in een vergadering of hoorzitting hoort.<sup>20</sup> Een Kamerlid kan een burger in een hoorzitting zonder juridische consequenties beledigen, maar als die burger in de hoorzitting datzelfde Kamerlid beledigt, kan hij daarvoor in rechte ter verantwoording worden geroepen.

### 4 Verstreckende immuniteit

De parlementaire immuniteit gaat ver. In 2011 moest de civiele Kamer van de Hoge Raad oordelen over de met art. 71 Gw vergelijkbare immuniteit die is opgenomen in art. III.20 van de Staatsregeling van Aruba.<sup>21</sup> Een minister van Aruba had in een Statenvergadering in 2009 een lid van de Staten van Aruba die tot de oppositie behoorde meerdere malen ‘pedofiel’ genoemd. Deze vergadering was rechtstreeks uitgezonden op de Arubaanse televisie. Ook hadden diverse media verslag gedaan van deze aantijgingen. Overigens had de minister deze

<sup>19</sup> R. de Lange, ‘De reikwijdte van parlementaire immuniteit’, in: R. Staring, R. van Swaningen en K. van Wingerde, *Over de muren van stilzwijgen*, Boom 2017, p.103-115.

<sup>20</sup> HR 28 juni 2002, ECLI:NL:PHR:2002:AE1544, NJ 2002/577. <http://deemlinking.kluwer.nl/?param=001A01CD&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>21</sup> HR 17 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ2302. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2011:BQ2302>

<sup>18</sup> <https://www.eur.nl/en/people/sigrid-hemels>.

beschuldigingen in 2007 ook al in een krant gedaan, waarna het parlementslid aangifte wegens smaad had gedaan. Vlak voor de gewraakte parlementsvergadering was de minister hierover verhoord. Het parlementslid sommeerde de minister de uitlatingen te rectificeren die hij in het parlement had gedaan, maar dat deed de minister niet. In kort geding veroordeelde het gerecht de minister tot de volgende rectificatie: 'Ik heb [verweerder] wens het volgende bekend te maken: Ik heb [verzoeker] herhaaldelijk publiekelijk uitgemaakt voor pedofiel. Deze beschuldiging heeft echter geen feitelijke basis, als gevolg waarvan ik middels deze de beschuldiging in kwestie rectificeer.'

In hoger beroep wees het hof de vorderingen van het oppositielid echter onder verwijzing naar de parlementaire immuniteit alsnog af. Het hof merkte hierbij op 'De enkele omstandigheid dat niet is gebleken dat het uitschelden van [verzoeker] voor pedofiel op enigerlei wijze verband hield met het onderwerp van de vergadering, noch met eerdere vergaderingen in het recente verleden, leidt niet tot een ander oordeel.'

De Hoge Raad overwoog in het beroep in cassatie dat de parlementaire immuniteit een legitiem doel dient, het beschermen van de vrije meningsuiting in het parlement en handhaving van de scheiding van machten tussen de wetgever en de rechter. Met dat doel is volgens de Hoge Raad niet verenigbaar dat de rechter zich zou begeven in een beoordeling van de – in dit geval: civielrechtelijke – toelaatbaarheid van in het parlement gedane uitingen, welke dan ook. De Hoge Raad was bovendien van oordeel dat de immuniteit niet beperkt is tot uitingen die verband houden met de democratische controle op het bestuur. Onder de immuniteit valt ook het gebruik van het scheldwoord 'pedofiel' in een debat waarbij van enige functionele relatie tussen het gebruik van dat woord en de belangen van het electoraat die in de Statenvergadering aan de orde waren, geen sprake was. Het oppositielid werd veroordeeld tot de kosten van het geding in cassatie van de minister, die overigens niet was verschenen en geen verweer had gevoerd. De kosten van de minister begrootte de Hoge Raad vervolgens op nihil.

## 5 Het in art. 6 EVRM gewaarborgde recht op toegang tot de rechter en de *neighbours from hell*

Conclusie uit het voorgaande is dat een Kamerlid of minister een persoon in een willekeurig debat op een willekeurige wijze van wat hij maar wil kan betichten, zonder dat deze persoon zich hier bij de rechter over kan beklagen. De vraag kan dan opkomen of de immuniteit geen strijd oplevert met het in art. 6 lid 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

(EVRM) gewaarborgde recht op toegang tot de rechter. Nu de parlementaire immuniteit niet uniek is voor Nederland of het Koninkrijk, maar ook elders in de wereld geldt, kunnen we het antwoord op deze vraag vinden in een uit 2002 daterende uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een zaak over uitlatingen die een Engels parlementslid deed over een burger.<sup>22</sup>

Die burger was een moeder die samen met haar twee kinderen in een huis van een woningbouwvereniging woonde. Ze was naar een andere woning verhuisd, omdat ze op haar eerdere adres slachtoffer was geworden van racistisch geweld. Ook op het nieuwe adres kreeg het gezin problemen met buurtbewoners. Uit onderzoek van de Leidse hoogleraar staatsrecht Wim Voermans blijkt dat deze woning in een *middle class* straat lag met vooral eigenhuisbezitters.<sup>23</sup> Voor het conservatieve parlementslid Michael Stern in wiens kiesdistrict het gezin woonde, waren klachten van buurtbewoners aanleiding om het gemeentelijke huisvestingsbeleid in zijn kiesdistrict ter discussie te stellen tijdens een vergadering van het Lagerhuis. Tijdens zijn speech verwees hij naar het gezin, waarbij hij de naam en ook meerdere malen het adres noemde. Hij portretteerde het gezin als *neighbours from hell*, benoemde dat de broer van de moeder in de gevangenis zat en impliceerde dat het gezin verschillende vormen van antisociaal gedrag vertoonde. Het parlementslid had ook alvast een persbericht van zijn speech gemaakt waarin hij dit ook had opgeschreven. De pers nam dit over: het gezin verscheen onder de kop *neighbours from hell* met adres en foto in diverse kranten. De moeder ontving racistische hatemail, werd op straat staande gehouden, bespuugd en voor 'neighbour from hell' uitgemaakt. De woningbouwvereniging concludeerde dat het gezin in zodanig gevaar was gebracht doordat haar naam openbaar was gemaakt, dat ze weer moest verhuizen en de kinderen van school moesten veranderen.

De moeder ontkende de beschuldigingen van het parlementslid en wees erop dat hij nooit met haar contact had gezocht over de klachten van haar burens en nooit had gepoogd de juistheid van zijn commentaar vast te stellen, noch voor, noch na het debat. Haar advocaten schreven een brief aan het parlementslid met daarin haar klachten en een verzoek om toelichting. Het parlementslid stuurde dit door naar de voorzitter van het parlement

22 EHRM 17 december 2002, application nr. 35373/97, A. tegen het Verenigd Koninkrijk. [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-60822%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-60822%22]})

23 W. Voermans, noot bij A. tegen het Verenigd Koninkrijk, NJCM-Bulletin 2004, nr. 7, p. 1007. [https://njcm.nl/wp-content/uploads/ntm/T2b\\_NTM2FNJCM-bull2E\\_040751\\_Final\\_LR.pdf](https://njcm.nl/wp-content/uploads/ntm/T2b_NTM2FNJCM-bull2E_040751_Final_LR.pdf).

die antwoordde dat de uitlatingen beschermd waren door de parlementaire immuniteit. Het parlementslid stuurde een kopie van die brief door aan de advocaten van de moeder. De advocaten schreven ook naar toenmalig premier John Major met het verzoek om als politiek leider van de partij van het parlementslid de klachten te onderzoeken en actie te ondernemen. De premier antwoordde echter dat individuele parlementsliden zelf moeten beslissen hoe om te gaan met personen in hun kiesdistrict en dat de premier hier geen commentaar op moet leveren, omdat het een strikte parlementaire conventie is dat parlementariërs zich niet bemoeien met de zaken in de kiesdistricten van andere parlementariërs.

De moeder beklagde zich erover bij het EHRM dat door de parlementaire immuniteit haar de toegang tot de (civiele) rechter onmogelijk werd gemaakt en dat dit in strijd was met art. 6 lid 1 EVRM dat toegang tot de rechter waarborgt.

Het EHRM overwoog dat het recht op toegang tot de rechter niet absoluut is en kan worden beperkt. Immuniteit dient twee legitieme doelen, de bescherming van de vrijheid van meningsuiting van parlementsliden en de scheiding der machten, die een dergelijke beperking rechtvaardigen. Deze beperking vond het EHRM proportioneel, mede omdat slachtoffers van parlementaire smaad niet geheel zonder middelen waren nu zij via een ander parlementslid kunnen vragen om intrekking en het parlement in extreme gevallen misleidende opmerkingen als *contempt* kan straffen. Dat pogingen van de moeder om via een ander parlementslid, premier Major, genoegdoening te krijgen waren gestrand op de door laatstgenoemde in geweer gebrachte parlementaire conventies, werd kennelijk, behalve door dissenting rechter Loucaides, niet relevant gevonden.

Het EHRM vond wel dat de beschuldigingen van de parlementariër zeer serieus en duidelijk onnodig waren in de context van een debat over volkshuisvesting. Het Hof betreurde de herhaalde verwijzing naar de naam en het adres van het gezin. Volgens het Hof waren de negatieve effecten voor het gezin volledig voorzienbaar. De parlementaire immuniteit weegt echter zo zwaar, dat hier ook onder deze omstandigheden geen inbreuk op werd gemaakt.

## 6 Beperkingen aan de immuniteit

De parlementaire immuniteit geldt in Nederland, net als in het Verenigd Koninkrijk, maar anders dan in Italië, nadrukkelijk alleen voor uitlatingen in het parlement.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> HR 28 juni 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE1544, NJ 2017/320. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2002:AE1544>.

Voor uitlatingen buiten parlementaire vergaderingen moet een parlementariër zich op dezelfde wijze verantwoorden als iedere andere burger. Immuniteit is dus geen persoonlijk voorrecht, maar een plaatselijk voorrecht.<sup>25</sup> De Hoge Raad oordeelde daarom dat een fractievoorzitter uit Alphen aan den Rijn die iemand tijdens een informeel, maar nauw aan het raadswerk verbonden overleg 'vuile leugenaar', 'klerewijf' en/of 'tyfuswif' noemde, daarom geen beroep kon doen op art. 22 Gemw dat een vergelijkbare immuniteit geeft als art. 71 Gw.<sup>26</sup> Ze werd wegens eenvoudige belediging veroordeeld tot een boete van € 150 en subsidiair drie dagen hechtenis.

Volksvertegenwoordigers genieten derhalve alleen immuniteit voor wat zij in de vergaderzaal, tijdens de vergadering zeggen. Een Dordts raadslid dat in de wandelgangen van het gemeentehuis de tekst van zijn discriminerende redevoering in de gemeenteraad aan een journalist overhandigde, kon geen beroep doen op de immuniteitsbepaling. Hij werd ter zake van 'het in het openbaar bij geschrift aanzetten tot haat tegen mensen wegens hun ras en/of godsdienst' veroordeeld tot een geldboete van 1500 gulden, subsidiair dertig dagen hechtenis voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren.<sup>27</sup> De bescherming tegen vervolging in rechte van art. 22 Gemw was niet van toepassing, omdat deze zich niet uitstrekt tot andere dan daarin genoemde handelingen. Voor de overhandiging van de tekst van de redevoering aan een ander dan de (leden van de) raad buiten de raadsvergadering kwam het gemeenteraadslid geen immuniteit toe. Voor het uitspreken van de rede in de openbare vergadering van de gemeenteraad, kwam hem die immuniteit wel toe.

Het luistert ook nauw wanneer een uitspraak wordt gedaan, omdat de immuniteit alleen geldt tijdens een vergadering en niet meer daarna, ongeacht of de uitspraak in de vergaderzaal van de Tweede Kamer wordt gedaan, zoals een zaak uit 1939 laat zien. NSB-parlementariër Rost van Tonningen deed tijdens een vergadering van de Tweede Kamer beledigende uitlatingen die de voorzitter ontoelaatbaar achtte en die uit de handelingen zijn geschrapt.<sup>28</sup> Vervolgens waarschuwde de voorzitter Rost nogmaals voor ongepaste uitlatingen. Toen Rost toch doorging, ontnam de voorzitter hem het woord. Rost sprak echter gewoon door. Daarop ontzegde de voorzitter

<sup>25</sup> P.P.T. Bovend'Eert, *Tekst en Commentaar Grondwet en Statuut, commentaar op art. 71 Gw*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

<sup>26</sup> HR 16 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:883 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2017:883>.

<sup>27</sup> HR 02 april 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD8693, NJ 2002/42 <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=001A0137&cpid=WKNL-LTR-Nav21>.

<sup>28</sup> *Handelingen II, 1938/39, p. 1591*.

ter hem voor die dag het recht om de vergadering bij te wonen, waarna de voorzitter de vergadering schorste. Terwijl Rost op weg was naar de uitgang van de vergadering, maakte Kamerlid Ruyter van de Roomsche Katholieke Staatspartij hem uit voor landverrader. Rechtbank Den Haag veroordeelde Ruyter wegens belediging van Rost tot een geldboete van 25 gulden, omdat hij zijn uitspraak had gedaan toen de vergadering net was geschorst en hij dus geen beroep kon doen op de parlementaire immuniteit.<sup>29</sup>

## “Duitse immuniteit geldt niet voor lasterlijke belediging”

In Duitsland geldt, anders dan in het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk, de immuniteit niet voor opzettelijke beledigingen tijdens het parlementaire debat. Art. 46 lid 1 van het *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* luidt namelijk als volgt (onderstreping door de auteur): ‘Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.’ De Duitse immuniteit geldt dus nadrukkelijk niet voor lasterlijke beledigingen. Een Duitse minister die een oppositielid voor pedofiel uitmaakt, moet zich dus wel voor de rechter verantwoorden.

Rechter Loucaides schreef in zijn dissenting opinion bij het hiervoor besproken *neighbours from hell* arrest: ‘the suppression of untrue defamatory statements, apart from protecting the dignity of individuals, discourages false speech and improves the overall quality of public debate through a chilling effect on irresponsible parliamentarians.’ Naar zijn mening moet een goede balans worden gevonden tussen de vrijheid van meningsuiting in het parlement en bescherming van de reputatie van individuen, vergelijkbaar als dit het geval is bij de persvrijheid. Hij wees erop dat in de meeste Europese landen de parlementaire immuniteit niet absoluut is,

omdat deze hetzij niet van toepassing is op lasterlijke uitspraken of omdat deze kan worden opgeheven.

Nu de Nederlandse Grondwet geen beperking kent voor lasterlijke beledigingen en het minderheidsstandpunt van rechter Loucaides niet is gevolgd, hebben we het in Nederland echter te doen met de beperking tot de plaatselijke immuniteit.

## 7 Beperkte bescherming door de voorzitter

De parlementaire immuniteit maakt dat politici zich extra rekenschap moeten geven van hun uitlatingen in het parlement, zeker als dit individuele burgers betreft. In de toelichting op de op 22 september 2020 aangenomen Gedragscode van de Tweede Kamer<sup>30</sup> schrijft Kamer voorzitter Arib terecht dat het op integere wijze uitoefenen van het ambt van Kamerlid in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van Kamerleden zelf is en blijft.

Het is niet zo dat Kamerleden die verantwoordelijkheid niet nemen. Een tamelijk willekeurig voorbeeld uit de handelingen. In een Algemeen Overleg over zelfstandig ondernemerschap van 17 juni 2020 zei VVD-Kamerlid Tielen in de context van de vertegenwoordiging van zzp'ers in het polderoverleg: ‘Het gaat inderdaad om de clubs, maar ook om de methodieken. We hebben het daar al eerder over gehad. We zien die tafel allemaal voor ons en over het algemeen zitten daar... Nee, die opmerking ga ik niet maken.’<sup>31</sup> Overigens maakt Minister Koolmees haar opmerking vervolgens wel af: ‘Ja. Op die foto's van afgelopen vrijdag stonden natuurlijk weer allemaal kalende mannen met donkere pakken. Maar dat volledig ter zijde.’ Nu is dit vermoedelijk ook in het huidige gepolariseerde klimaat nog als een tamelijk onschuldige opmerking te kwalificeren, maar als het om een andere groep dan kalende mannen gaat, zal dit al meer beroering oproepen. Daarnaast betrof het een generalisatie en leek het niet de bedoeling om een individuele, kalende man aan te vallen.

Maar wat als een parlementariër of een minister zijn verantwoordelijkheid niet neemt, heeft de burger dan geen enkele bescherming? Dat is niet helemaal het geval. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO) verschaft interne regels die de uitingsvrijheid kunnen beperken. Op grond van art. 6 RvO is het de taak van de voorzitter dat dit reglement wordt nage-

<sup>29</sup> W. Voermans, ‘Parlementariërs en de rechter’, in: P. Bootsma, B. van den Braak, L. van den, Verhey (red.) *Kringen in de hofvijver: liber amicorum Joop van den Berg*. Maastricht: Interfax - Maastricht University. 2012, p. 240-249..

<sup>30</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 35351, nr. 1.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2020P13614>

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z23593&did=2019D48830>.

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 31311, nr. 234, p. 50.

leefd. Art. 58 lid 2 bepaalt onder meer dat de voorzitter een parlamentslid of minister die beledigende uitdrukkingen gebruikt, vermaant en in de gelegenheid stelt zijn woorden terug te nemen. Ook kan de voorzitter een Kamerlid tijdelijk de toegang tot de vergadering ontzeggen. De voorzitter gebruikte in 1939 opeenvolgend al deze middelen toen Kamerlid Rost persisteerde in het maken van beledigende opmerkingen. De immuniteit heft het verbod op belediging, laster en andere onrechtmatige uitingen niet op. Anders dan bij buitenparlementaire uitlatingen, ligt de handhaving echter niet in handen van de rechter, maar van de voorzitter van de vergadering. Deze moet de vergaderhygiëne bewaken.<sup>32</sup>

De voorzitter kan er met zijn orde handhavende bevoegdheden voor zorgen dat het taalgebruik en de omgangsvormen binnen de grenzen van redelijke beschaving blijven.<sup>33</sup> Volgens diverse staatsrechtgeleerden zijn de voorzitters tegenwoordig echter nogal terughoudend en wordt er niet vaak ingegrepen.<sup>34</sup> E.J. Dommering schreef in zijn noot bij de Arubaanse zaak in NJ 2011/450: 'Er bestaat maatschappelijke kritiek op de voorzitter dat deze bij de toenemende parlementaire spelverruwing niet voldoende van deze scheidsrechterbevoegdheid gebruikmaakt.' Van Sintmaartensdijk observeerde: 'In 1957 was het niet toegestaan om te zeggen dat de minister "onzin" vertelde, maar onlangs liet de voorzitter de kwalificatie "knettergek" voor een minister passeren. Men zou dit kunnen opvatten als zowel een verscherping als een verloedering van het politieke debat.'<sup>35</sup> Bovend'Eert vond dat de omgangsvormen in de Tweede Kamer aanzienlijk zijn verruwd en dat tegen opmerkingen van Kamerleden, die onmiskenbaar een beledigend karakter hadden, lange tijd niet door de voorzitter is opgetreden<sup>36</sup> c.q. dat het bevorderen van ambtelijke integriteit op dit punt nogal in het slop is geraakt.<sup>37</sup> Naar zijn mening doen dergelijke op-

merkingen afbreuk aan de waardigheid en het gezag van het parlement, en raken deze de ambtelijke integriteit van Kamerleden.<sup>38</sup>

## "Bokswedstrijd waarbij de burger vastgebonden in de ring staat"

Ook tijdens het debat in de Arubaanse Staten had de voorzitter niet ingegrepen. Het oppositielid dat meerdere malen pedofiel was genoemd, verzocht de voorzitter van de Staten van Aruba drie dagen na de vergadering om de minister te vermanen en de in de Statenvergadering uitgesproken beledigende woorden terug te nemen. Hij baseerde dit verzoek op art. 37 lid 2 van het reglement van Orde van de Staten van Aruba. De voorzitter had nog niet op dit verzoek beslist toen een maand later het kort geding in feitelijke aanleg werd behandeld. Wat er verder met dit verzoek is gebeurd, blijkt niet uit de publiek beschikbare processtukken. In het geval van de *neighbour from hell* voelde de voorzitter zich niet geroepen om in te grijpen, noch tijdens het debat, noch naar aanleiding van de naar hem doorgestuurde klachtenbrief van de advocaten van de moeder. Ook de voorzitters van de hoorzitting op 7 september en het Kamerdebat op 8 september zagen geen reden om de burger in bescherming te nemen.

### 8 Zelfbeheersing parlementariërs noodzakelijk

Het is duidelijk dat ook de omgangsvormen in het Nederlandse parlement zijn verhard. Het is echter één ding dat die verloedering geaccepteerd wordt jegens deelnemers aan het debat. Zij staan als gelijkwaardige partijen met gelijkwaardige rechten tegenover elkaar. Het wordt echter anders als de bijzondere rechten worden gebruikt jegens burgers. Zij kunnen zich immers niet verweren. Dan wordt het een bokswedstrijd waarbij de burger met vastgebonden handen en voeten en afgeplakte mond in de ring is gezet. Het heeft dan de voorkeur dat de parlementariër besluit niet te slaan. Doet hij dat toch, dan zou de voorzitter als scheidsrechter moeten ingrijpen. De lat voor ingrijpen door de voorzitter zou als een aantijging een burger betreft, dan ook

<sup>32</sup> R.J.B. Schutgens in zijn noot in NJ 2017/320.

<sup>33</sup> R. de Lange, 'De reikwijdte van parlementaire immuniteit', in: R. Staring, R. van Swaningen en K. van Wingerde, *Over de muren van stilzwijgen*, Boom 2017, p. 106.

<sup>34</sup> R. de Lange, 'De reikwijdte van parlementaire immuniteit', in: R. Staring, R. van Swaningen en K. van Wingerde, *Over de muren van stilzwijgen*, Boom 2017, p. 106.

<sup>35</sup> J. van Sintmaartensdijk, 'Een parlementariër en zijn vrijheid van meningsuiting', NJB 2011/1627, paragraaf 2.

<sup>36</sup> P.P.T. Bovend'Eert, 'Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?', NJB 2016/2172, p. 3108.

<sup>37</sup> P.P.T. Bovend'Eert, 'Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?', NJB 2016/2172, p. 3110.

<sup>38</sup> P.P.T. Bovend'Eert, 'Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?', NJB 2016/2172, p. 3108.

laag moeten liggen. Er is immers sprake van een per definitie asymmetrische situatie zonder *equality of arms*. De voorzitter zal niet altijd in een split second kunnen bepalen of een aantijging van een parlementariër jegens een burger al dan niet feitelijk correct is (misschien zijn het wel echt *neighbours from hell*), maar dat zou eigenlijk niet ter zake moeten doen. Doelbewuste pogingen om burgers in diskrediet te brengen, zouden per definitie niet getolereerd moeten worden. De parlementariër heeft alle vrijheid om dit buiten de vergaderzaal te doen als hij hier behoefte aan heeft, maar dan moet hij daarvan ook de eventuele juridische consequenties aanvaarden.

Mogelijk zou een oplossing gevonden kunnen worden door in Nederland net als in Duitsland de parlementaire immuniteit niet te laten gelden voor lasterlijke beledigingen. Dit zou parlementariërs wellicht de kennelijk benodigde extrinsieke motivatie voor zelfbeperking kunnen geven. Nu het parlement over een dergelijke grondwetswijziging moet beslissen en partijen van verschillende achtergronden persoonlijke aanvallen op burgers met meningen die hen niet aanstaan, lijken te zien als een geschikt politiek middel en kiezersverdienmodel, lijkt de kans in het huidige politieke klimaat klein dat voldoende parlementariërs zichzelf een dergelijke beperking willen opleggen. We moeten het dus doen met een moreel appel op onze parlementariërs om niet over de ruggen van burgers die zich niet in rechte kunnen verweren, stemmen proberen te trekken.

## 9 Conclusie

Parlementaire immuniteit is een kostbaar voorrecht waar parlementariërs prudent en terughoudend mee om moeten gaan. Dat lijkt op dit moment zowel in Nederland als daarbuiten niet altijd het geval te zijn. Het vraagt naast zelfbeheersing van parlementsleden ook om een krachtig optreden van Kamervoorzitters op het moment dat parlementsleden bewust trachten burgers waarvan hen de mening, het gedrag, beroep of achtergrond niet aanstaat, in diskrediet te brengen.

Niet alleen is dit een kwestie van moraal en fatsoen, het risico bestaat ook dat bepaalde burgers anders niet langer mee willen doen aan het publieke debat. Dit beperkt de pluriformiteit en leidt tot verschroming. Juist in een parlementaire democratie moet men alle meningen willen horen, hoe onwelgevallig deze ook mogen zijn. Het is in ieders belang dat de door Jan Schipper gesignaleerde kloof tussen parlement en wetenschappers die ook belastingadviseur zijn niet verder groeit. Dit betekent niet dat we bij elkaar op schoot moeten gaan zitten. Dat lijkt me voor geen enkele wetenschapper verstandig, ongeacht of deze in de praktijk werkt of niet. Enige gezonde distantie tussen wetenschap en politiek is niet verkeerd. Het persoonlijk aanvallen en buitensluiten van burgers louter omdat hun beroep en mening niet bevalt, lijkt me echter niet bijdragen aan het algemene welzijn van ons land. Laten we het – immuniteit of niet – vooral over de inhoud hebben en niet op de persoon spelen.