



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

## **Annotation: EHRM 2004-12-17**

Voermans, W.J.M.

### **Citation**

Voermans, W. J. M. (2004). Annotation: EHRM 2004-12-17. *Njcm-Bulletin*, 1002-1006. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3479>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3479>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# RECHTSPRAAK

## RAAD VAN EUROPA

### PARLEMENTAIRE IMMUNITEIT, TOEGANG TOT DE RECHTER

· Europese Hof voor de Rechten van de Mens, 17 december 2002, A. tegen het Verenigd Koninkrijk ·

Met noot van Wim Voermans \*\*

*Absolute parlementaire immuniteit, die vrijwaart van elke vorm van strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitlatingen gedaan gedurende een parlementaire vergadering, vormt geen inbreuk op het in artikel 6, eerste lid, EVRM neergelegde recht van toegang tot de rechter, noch een schending van artikel 8 of 14 van het Verdrag. Het ontbreken van een rechtsbijstandvoorziening in Britse smaad-procedures vormt evenmin een schending van artikel 6, eerste lid, EVRM.*

#### FEITEN

De Britse verzoekster, mevrouw A., woont sinds 1994 in Bristol, in een pand (Concorde Drive 50) dat wordt verhuurd door woningcorporatie Solon Housing Association (SHA). Mevrouw A. is samen met haar twee kinderen door de woningcorporatie naar dit adres verhuisd, omdat ze op een eerder adres – ook een pand verhuurd door SHA – slachtoffer was geworden van racistisch geweld.

Problemen tussen het gezin van A en de buurtbewoners zijn voor het conservatieve parlamentslid Michael Stern in 1996 aanleiding om het gemeentelijke huisvestingsbeleid in Bristol Noord-West – Sterns kiesdistrict – ter discussie te stellen gedurende een vergadering van het Britse Lagerhuis. Gedurende een debat over volkshuisvestingsbeleid portretteert Stern A. en haar familieleden als *neighbours from hell*, noemt ze bij naam en geeft hun adres. Sterns kwalificaties worden vervolgens overgenomen in de pers, waarna voor A. en haar gezin een onhoudbare situatie ontstaat. Nadat de SHA vaststelt dat door het publiek maken van haar naam een voor A. gevaarlijke situatie is ontstaan, wordt zij met haar gezin wederom geherhuisvest en moeten ook haar kinderen weer naar een andere school.

Mevrouw A. klaagt over Sterns uitlatingen op 2 augustus 1996 bij toenmalig eerste minister John Major, die de zaak doorgeleidt naar het bureau van de voorzitter van het Lagerhuis. De laatste laat in september 1996 weten dat Sterns uitlatingen zijn gedaan tijdens een parlementaire

- Samenstelling Hof: J.-P. Costa, A.B. Baka, N. Bratza, G. Jörundsson, L. Loucaides, C. Birsan, M. Ugrekheldize, S. Dollé (*registrar*).
- Prof. dr. W. Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

vergadering en dat deze daarom, vanwege de dan geldende absolute parlementaire immuniteit,<sup>1</sup> niet civielrechtelijk of strafrechtelijk kan worden aangesproken voor die uitlatingen. Major zelf laat weten dat het niet in zijn macht ligt om Stern tot de orde te roepen, omdat er onder parlementsleden een non-interventiepolitiek bestaat aangaande zaken die in de kieskring van een ander parlements lid spelen.

Mevrouw A. klaagt vervolgens bij het Hof<sup>2</sup> dat de absolute parlementaire immuniteit zoals die in het Verenigd Koninkrijk geldt, haar recht op toegang tot de rechter (artikel 6 EVRM) en recht op privacy (artikel 8 EVRM) schendt, en strijdt met het verbod op discriminatie (artikel 14 EVRM). Daarenboven klaagt A. dat de wijze waarop de Legal Aid Act 1998 smaadprocedures uitzondert voor mogelijke rechtsbijstandvoorziening eveneens in strijd is met artikel 6, eerste lid, EVRM.

## UITSPRAAK

### 'A. Parliamentary Privilege

#### 1. *Applicability of Article 6 § 1*

60. The Government argued that the substantive content of the civil right to reputation in domestic law was delimited by the rules of parliamentary privilege, and that a person whose reputation was damaged by a parliamentary speech therefore had no actionable claim so as to engage the procedural safeguards of Article 6 § 1 of the Convention.

61. The applicant argued that the absolute immunity which MPs enjoy from legal action in respect of words spoken in parliamentary proceedings was an aspect of procedural law which fell within the scope of Article 6 § 1.

62. The Court recalls that in *Agee v. the United Kingdom* (no. 7729/76, Commission decision of 17 December 1976, Decisions and Reports (DR) 7, p. 164) the Commission considered that the applicant did not have any right under United Kingdom law to the protection of his reputation in so far as it might be affected by statements made in Parliament. As a result, it stated that Article 6 § 1 did not guarantee a right to bring defamation proceedings in respect of such statements and concluded that the applicant's complaint about his inability to do so was incompatible *ratione materiae* with the Convention.

63. However, the Court has subsequently established that whether a person has an actionable domestic claim so as to engage Article 6 § 1 may depend not only on the substantive content of the relevant civil right, as defined under national law, but also on the existence of procedural bars preventing or limiting the possibilities of bringing potential claims to court. In the latter kind of case, Article 6 § 1 may be applicable. Certainly the Convention enforcement bodies may not create by way of interpretation of Article 6 § 1 a substantive civil right which has no legal basis in the State concerned. However, it would not be consistent with the rule of law in a democratic society, or with the basic principle underlying Article 6 § 1 – namely that civil claims must be capable of being submitted to a judge for adjudication – if a State could, without restraint or control by the Convention enforcement bodies, remove from the jurisdiction

1 Neergelegd in artikel 9 van de Bill of Rights 1689.

2 Haar oorspronkelijke klacht werd op 13 januari 1997 ingediend bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, maar op 1 november 1998, vanwege de inwerkingtreding van het Elfde Protocol, overgedragen aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

of the courts a whole range of civil claims or confer immunities from civil liability on large groups or categories of persons (see *Fayed v. the United Kingdom*, judgment of 21 September 1994, Series A no. 294-B, § 65; *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 47, ECHR 2001-XI).

64. In the present case, the Court observes that Article 9 of the Bill of Rights is framed not in terms of a substantive defence to civil claims, but rather in terms of a procedural bar to the determination by a court of any claim which derives from words spoken in Parliament.

65. However, the Court considers it unnecessary to settle the precise nature of the privilege at issue for the purposes of Article 6 § 1, since it is devoid of significance in the particular circumstances. This is because the central issues of legitimate aim and proportionality which arise under the applicant's procedural complaint under Article 6 § 1 of the Convention are the same as those arising in relation to the applicant's substantive complaint going to the right to respect for private life under Article 8 (see the above-mentioned *Fayed* case, § 67).

The Court will therefore proceed on the basis that Article 6 § 1 is applicable to the facts of this case.

## 2. Compliance with Article 6 § 1

66. The Government regarded it as a fundamental constitutional principle that statements made in Parliament should be protected by absolute privilege. They stated that such a privilege served the dual public interests of free speech in Parliament and the separation of powers. They indicated that such legitimate aims were of sufficient importance to outweigh any harm to the rights of individuals which might result from words spoken in Parliament. Absolute privilege was designed not to protect individual members, but Parliament as a whole, and operated only where it was strictly necessary, namely within Parliament itself. They drew attention also to the fact that Parliament had its own internal mechanisms for disciplining an MP who deliberately made a false statement during a debate.

67. The Government submitted that all Contracting States to the Convention, together with most other democracies, have some system of parliamentary immunity, although the precise features of such systems vary, showing that it was a virtually universal principle. They referred also to the immunity enjoyed by members of various international institutions, including the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the European Parliament (see paragraphs 33-36 above).

68. The Government highlighted the conclusions reached by the recent review of parliamentary privilege by a Joint Committee of the House of Commons and House of Lords in support of retaining the rule of absolute parliamentary immunity (see paragraph 32 above).

69. In all the circumstances, the Government argued that the rule of absolute parliamentary immunity was justified in principle in the public interest. They maintained that, once such a justification was recognised, there was no basis for distinguishing between the facts of individual cases.

70. The Government contrasted the absolute immunity enjoyed by MPs in Parliament with the qualified immunity enjoyed by the press when reporting parliamentary proceedings. They indicated that the public interest in free reporting of such proceedings was not considered strong enough to justify absolute privilege, and so the domestic law had qualified the privilege by requiring the publisher to report in a "fair and accurate" manner and without improper motive.

71. The applicant argued that Article 9 of the Bill of Rights left her unable to bring domestic proceedings in respect of both the defamatory and the true elements of the MP's parliamentary speech. She highlighted the fact that, under the Defamation Act 1996, MPs could effectively waive Parliamentary immunity where it suited them to do so by having evidence relating to statements made in Parliament admitted to court in litigation which they had initiated. Although she accepted that parliamentary privilege pursued the legitimate aims of free debate and regulation of the relationship between legislature and judiciary, she submitted that it did so in a disproportionate manner. She contended that the broader an immunity, the more compelling must be its justification, and that an absolute immunity such as that enjoyed by MPs must be subjected to the most rigorous scrutiny. Thus, she argued that the proportionality of the immunity

could only be determined in the light of the facts of her case. She drew attention to the severity of the allegations made in the MP's speech and his repeated reference to the applicant's name and address, both of which she claimed were unnecessary in the context of a debate about municipal housing policy. She also pointed to the consequences of the allegations for both her and her children, which she said were utterly predictable. The Government had failed convincingly to establish why a lesser form of protection than absolute privilege could not meet the needs of a democratic society, in particular why it is necessary to protect those MPs who on rare occasion speak maliciously making gravely damaging statements.

72. The applicant submitted that the parliamentary avenues of redress identified by the Government did not offer access to an independent court and failed to provide her with any effective remedy. She contrasted the position in Parliament with that in other democratic institutions in the United Kingdom such as local councils, where only qualified privilege applied. She argued that the parallel drawn between national Parliaments and international bodies such as the Council of Europe was inexact. As regards the position in Europe generally, she noted that in many countries immunity could be lifted or did not extend to defamatory remarks or insults. In her view, freedom of speech in Parliament must, as in the local government and other contexts, carry with it duties and responsibilities, as confirmed by Article 10 § 2 of the Convention.

73. The Court recalls that the right of access to court constitutes an element which is inherent in the right to a fair hearing under Article 6 § 1 of the Convention (see, among other authorities, *Golder v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, § 36).

74. However, the right of access to court is not absolute, but may be subject to limitations. These are permitted by implication since the right of access by its very nature calls for regulation by the State. In this respect, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation, although the final decision as to the observance of the Convention's requirements rests with the Court. It must be satisfied that the limitations applied do not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired. Furthermore, a limitation will not be compatible with Article 6 § 1 if it does not pursue a legitimate aim and if there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved (see, among other cases, *Waite and Kennedy v. Germany* [GC], no. 26083/94, § 59, ECHR 1999-I).

75. The Court must first examine whether the limitation pursued a legitimate aim. It recalls in this connection that, in application no. 25646/94, *Young v. Ireland* (DR 84, p. 122), the Commission identified an underlying aim of the immunity accorded to members of the lower house of the Irish legislature as being to allow such members to engage in meaningful debate and to represent their constituents on matters of public interest without having to restrict their observations or edit their opinions because of the danger of being amenable to a court or other such authority.

76. The Court notes that the applicant recognises that aim in connection with the operation of parliamentary immunity in the United Kingdom. She recognises also that the immunity pursues a second legitimate aim, namely that of regulating the relationship between the legislature and the judiciary.

77. The Court concludes that the parliamentary immunity enjoyed by the MP in the present case pursued the legitimate aims of protecting free speech in Parliament and maintaining the separation of powers between the legislature and the judiciary.

78. The Court must next assess the proportionality of the immunity enjoyed by the MP. In this regard, the Court notes that the immunity concerned was absolute in nature and applied to both criminal and civil proceedings. The Court agrees with the applicant's submission that the broader an immunity, the more compelling must be its justification in order that it can be said to be compatible with the Convention. However, it recalls its analysis in the above-mentioned *Fayed* case (*op. cit.*, § 77), as followed by the Commission in the *Young* case, to the effect that, when examining the proportionality of an immunity, its absolute nature cannot be decisive. Thus, for example, in the above-mentioned *Al-Adsani* case, the Court stated that measures taken by signatory States which reflected generally recognised rules of public international law on State immunity could not in principle be regarded as imposing a disproportionate

restriction on the right of access to court as embodied in Article 6 § 1 (see also *Fogarty v the United Kingdom* [GC], no 37112/97, § 36, ECHR 2001-XI, *McElhinney v Ireland* [GC], no 31253/96, § 37, ECHR 2001-XI) 79 It is also recalled that, in the recent case of *Jerusalem v Austria* (no 26958/95, §§ 36 and 40, ECHR 2001-II), the Court stated that, while freedom of expression is important for everybody, it is especially so for an elected representative of the people. He or she represents the electorate, draws attention to their preoccupations and defends their interests. In a democracy, Parliament or such comparable bodies are the essential *fora* for political debate. Very weighty reasons must be advanced to justify interfering with the freedom of expression exercised therein.

80 The Court notes that most, if not all, signatory States to the Convention have in place some form of immunity for members of their national legislatures. In particular, the domestic law of each of the eight States to have made a third-party intervention in the present case makes provision for such an immunity (see paragraphs 37-58 above), although the precise detail of the immunities concerned varies.

81 Measures are also in place granting privileges and immunities to, *inter alios*, Representatives to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and Members of the European Parliament (see paragraphs 33-36 above).

82 The Court observes the conclusions reached by the Joint Committee of both Houses of Parliament in its report of March 1999 following its review of parliamentary privilege in the United Kingdom (see paragraph 32 above). In particular, it notes the reasons given at paragraph 40 of the report in support of the retention by members of the national Parliament of the protection afforded by absolute immunity, in contrast to the qualified immunity enjoyed by members of local government bodies.

83 In light of the above, the Court believes that a rule of parliamentary immunity, which is consistent with and reflects generally recognised rules within signatory States, the Council of Europe and the European Union, cannot in principle be regarded as imposing a disproportionate restriction on the right of access to court as embodied in Article 6 § 1 (see, *mutatis mutandis*, the above-mentioned *Al-Adsani* judgment, § 56). Just as the right of access to court is an inherent part of the fair trial guarantee in that Article, so some restrictions on access must likewise be regarded as inherent, an example being those limitations generally accepted by signatory States as part of the doctrine of parliamentary immunity (*ibid*).

84 Furthermore, the immunity afforded to MPs in the United Kingdom appears to the Court to be in several respects narrower than that afforded to members of national legislatures in certain other signatory States and those afforded to Representatives to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and Members of the European Parliament. In particular, the immunity attaches only to statements made in the course of parliamentary debates on the floor of the House of Commons or House of Lords. No immunity attaches to statements made outside Parliament, even if they amount to a repetition of statements made during the course of Parliamentary debates on matters of public interest. Nor does any immunity attach to an MP's press statements published prior to parliamentary debates, even if their contents are repeated subsequently in the debate itself.

85 The absolute immunity enjoyed by MPs is moreover designed to protect the interests of Parliament as a whole as opposed to those of individual MPs. This is illustrated by the fact that the immunity does not apply outside Parliament. In contrast, the immunity which protects those engaged in the reporting of parliamentary proceedings, and that enjoyed by elected representatives in local government, are each qualified in nature.

86 The Court observes that victims of defamatory misstatement in Parliament are not entirely without means of redress (see paragraph 27 above). In particular, such persons can, where it is their own MP who has made the offending remarks, petition the House through any other MP with a view to securing a retraction. In extreme cases, deliberately misleading statements may be punishable by Parliament as a contempt. General control is exercised over debates by the Speaker of each House. The Court considers that all of these factors are of relevance to the question of proportionality of the immunity enjoyed by the MP in the present case.

87. It follows that, in all the circumstances of this case, the application of a rule of absolute Parliamentary immunity cannot be said to exceed the margin of appreciation allowed to States in limiting an individual's right of access to court.

88. The Court agrees with the applicant's submissions to the effect that the allegations made about her in the MP's speech were extremely serious and clearly unnecessary in the context of a debate about municipal housing policy. The MP's repeated reference to the applicant's name and address was particularly regrettable. The Court considers that the unfortunate consequences of the MP's comments for the lives of the applicant and her children were entirely foreseeable. However, these factors cannot alter the Court's conclusion as to the proportionality of the parliamentary immunity at issue, since the creation of exceptions to that immunity, the application of which depended upon the individual facts of any particular case, would seriously undermine the legitimate aims pursued.

89. There has, accordingly, been no violation of Article 6 § 1 of the Convention as regards the parliamentary immunity enjoyed by the MP. (...)'

## NOOT

1. Vormt de wijze waarop de parlementaire immuniteit in het Verenigd Koninkrijk is vormgegeven, een schending van het recht op toegang tot de rechter zoals dat wordt gegarandeerd door artikel 6 EVRM? Dat is de hamvraag in deze zaak waarvan de casus zowel doet denken aan de Flodder-films (Dick Maas 1986 en 1992) als aan het verhaal van de Kuise Suzanna (Oude testament, hoofdstuk 13 van het boek Daniël).<sup>3</sup>

Het Flodder-element zit hierin dat mevrouw A. en haar kinderen – na incidenten op een eerder adres – door de woningcorporatie Solon naar het betrekkelijk chique Concorde Drive zijn verhuisd.<sup>4</sup> Tussen A. en haar – vaak eigen huizen bezittende<sup>5</sup> – burens ontstaan conflicten, al lopen de versies over het gebeurde en de ernst ervan uiteen. Een paar bewoners roepen daarop de hulp in van 'hun' parlamentslid Michael Stern – Brits parlamentslid voor de conservatieven tussen 1983 en 1987 – die de klachten in de parlementaire commissie voor volkshuisvesting aankaart en daarbij A. met naam, toenaam en adres noemt. Die laatste wordt door Sterns uitspraken zodanig gebrandmerkt dat de woningcorporatie genoodzaakt is haar weer te verhuizen, met alle gevolgen – ook voor haar schoolgaande kinderen – van dien.

3 Voor de minder bijbelvasten onder ons: het verhaal van de kuise Suzanna staat in een apocrief aanhangsel van het bijbelboek Daniël en vertelt over twee ouderlingen die een mooie vrouw bespieden, terwijl zij een bad neemt. Als ze haar dienaressen heeft weggestuurd, komen de ouderlingen te voorschijn en trachten haar te chanteren. Óf ze geeft toe aan de seksuele wensen van de ouderlingen óf deze zullen een valse verklaring afleggen en haar daarmee aan laten klagen wegens onzedelijk gedrag; een vergrijp waarvoor ze de doodstraf opgelegd kan krijgen. Suzanna zwicht echter niet.

4 Uit het contact dat ik had met de Housing and Planning Service van de City of Bristol (Bristol South Meade) – 1 september 2004 – blijkt dat Concorde Drive een lange weg is met bebouwing die in het algemeen genomen uit de jaren zeventig stamt. Concorde Drive wordt hoofdzakelijk bewoond door eigen huizenbezitters. Het eigenhuizenbezit en het gemiddelde inkomen is redelijk hoog (*middle class*). Aan het eind van Concorde Drive staan enkele winkels. Het stadsdeel heeft een rustig buitenwijk-karakter. Wat in het gesprek wel opviel is dat de gemeente Bristol wat nerveus reageert op vragen die van doen hebben met de zaak A. tegen het Verenigd Koninkrijk. Dat kan te maken hebben met mijn impertinente vragen of het feit dat het incident nog niet vergeten is, of allebei.

5 Zie vorige noot.

Mevrouw A. zoekt rechtsbescherming tegen wat zij ervaart als smaad, maar treft een dichte deur bij de Britse rechter. Artikel 9 van de Bill of Rights uit 1689 – de moederbepaling van alle parlementaire immuniteiten ter wereld – bepaalt dat ‘... the freedom of speech and debates or proceedings in Parlyament ought not to be impeached or questioned in a court or place out of Parlyament’. Die bepaling wordt in het Verenigd Koninkrijk al sinds jaar en dag ruim uitgelegd. Zelfs uitspraken, gedaan tijdens een parlementaire zitting, die anders aangemerkt zouden worden als smaad of laster, vallen onder het bereik van de parlementaire immuniteit.<sup>6</sup> Dit betekende dat A. in Groot-Brittannië Stern op geen enkele wijze juridisch aan kon spreken.

2. Een onverkwikkelijke zaak in verschillende opzichten. Ten eerste getuigt het natuurlijk niet van grote verantwoordelijkheidszin van parlamentslid Stern om een privé-persoon op deze wijze te blameren. Stern wist waar hij mee bezig was: uit al zijn daden blijkt dat hij deze *name-and-shame-exercitie* goed had voorbereid. Net voor het debat had hij onder embargo persberichten naar verschillende grote kranten uit doen gaan, met de instructie niet eerder over zijn toespraak te publiceren dan nadat hij gesproken had in het parlement. Mevrouw A.’s naam verschijnt vervolgens in die kranten met foto. Zulk gedrag is onbetamelijk in de zin van de *Code of conduct for Members of Parliament*<sup>7</sup> en het Britse parlementaire gewoonterecht<sup>8</sup> en zou – in het uiterste geval – hebben kunnen leiden tot disciplinaire actie.<sup>9</sup> Dat gebeurde niet. Ook John Major weigerde om zijn partijgenoot tot de orde te roepen. Niet zijn rol, vond hij. Verder zijn de druiven zuur voor mevrouw A. omdat haar zaak net speelde voordat in het Verenigd Koninkrijk een discussie op gang kwam om de nu soms onduidelijke regels over parlementaire immuniteit te herijken. In 1999 deed een gezamenlijke commissie van de beide huizen van het parlement de aanbeveling om de Britse parlementaire immuniteit op een paar punten aan te passen.<sup>10</sup> Juist punten die voor mevrouw A. interessant waren geweest. Nu bleef ze, naar nationaal recht, achter met lege handen. Stern geniet terzake van uitingen die zijn gedaan tijdens een parlementaire vergadering een absolute parlementaire immuniteit, ongeacht de schade die ze aanrichten. Mevrouw A. heeft naar Brits nationaal recht geen enkele mogelijkheid om zich te verweren: ze kan zelfs geen aanspraak maken op rechtsbijstand. Haar

6 Zie de ook in de uitspraak aangehaalde quote van Lord Chief Justice Cockburn in *Ex parte Watson* (1869) QB 573 at 576.

7 Code opgesteld naar aanleiding van de resolutie van het Lagerhuis van 19 juli 1995 De uitlatingen van Stern strijden met name met de verplichtingen die de Code bevat op het gebied van *public duty* en *openness*

8 Er is niet één reglement van orde voor het Lagerhuis, maar er zijn verschillende groepen van regels, waarvan sommigen berusten op wetten (Bill of Rights 1689, Parliamentary Privilege Act 1770) en sommigen berusten op gewoonterecht en jurisprudentie

9 Lagerhuisleden kunnen door het Lagerhuis zelf worden gewaarschuwd, geschorst, geroyeerd of zelfs in hechtenis worden genomen indien het Lagerhuis uitsprekt dat bepaald gedrag of bepaalde uitspraken moeten worden aangemerkt als *contempt of Parliament*. Beboeten van Lagerhuisleden is niet mogelijk Een parlementaire Joint Committee on Parliamentary Privilege adviseerde in zijn eerste rapport van 30 juli 1999 om de hechtenis als sanctie af te schaffen en de mogelijkheid van een boete in te voeren.

10 Waaronder de aanbeveling om wettelijk vast te leggen wat onder *contempt of Parliament* wordt verstaan, en om de strafrechtelijke en civielrechtelijke verantwoordelijkheid die parlamentsleden kennen voor uitingen en handelingen gedaan buiten het parlement – o g v artikel 1 van de Parliamentary Privilege Act 1770 – , ook van toepassing te laten zijn op bepaalde uitingen gedaan gedurende een zitting (bijvoorbeeld bepaalde vormen van smaad) Zie Joint Committee on Parliamentary Privilege, Session 1998-99, *First report*, 6 april 1999. Zie ook <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt/jtpriv.htm> voor de tekst van het rapport op internet.



rechten worden op geen enkele manier afgewogen tegen de belangen verbonden met parlementaire immuniteit, maar moeten er zonder meer voor wijken. De parlementaire immuniteit is in het Verenigd Koninkrijk op dit punt absoluut.

3. Alle landen aangesloten bij de Raad van Europa kennen wel enige vorm van privilege voor volksvertegenwoordigers.<sup>11</sup> Die privileges – als onderdeel van de machtscheiding bedoeld om volksvertegenwoordigers te beschermen tegen (oneigenlijke) vervolging – vallen uiteen in twee categorieën: a. *parlementaire immuniteit* in strikte zin en b. *parlementaire onschendbaarheid*. Parlementaire immuniteit vrijwaart volksvertegenwoordigers van juridische (strafrechtelijke of civielrechtelijke) aansprakelijkheid en berechting voor *uitingen* (meningen, stemgedrag etcetera) *gedaan tijdens vergaderingen* van het parlement. Parlementaire onschendbaarheid betreft de – in de meeste landen – strafrechtelijke of civielrechtelijke vrijwaring van de *persoon* van een volksvertegenwoordiger. Parlementariërs kunnen in een aantal landen voor vermeende strafrechtelijke vergripen niet worden gearresteerd<sup>12</sup> of kunnen als parlementariër juist niet worden betrokken in een civielrechtelijk geding.<sup>13</sup> In een aantal landen strekt de onschendbaarheid zich ook uit tot bestuursrechtelijke zaken.<sup>14</sup>

In Nederland kennen we, sinds de grondwetwijziging van 1887, alleen maar parlementaire immuniteit, neergelegd in artikel 71 Grondwet. Dat artikel bepaalt dat leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslagingen, niet in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergadering van de Staten-Generaal of van een commissie daaruit hebben gezegd, of schriftelijk overgelegd.<sup>15</sup> Parlementaire immuniteit in Nederland heeft dus een louter plaatselijke en geen personele strekking.<sup>16</sup> Nederland kent de parlementaire onschendbaarheid niet: volksvertegenwoordigers en bewindslieden kunnen, buiten de vrijdom die artikel 71 Gw markeert, civielrechtelijk, bestuursrechtelijk (voorzover mogelijk) en strafrechtelijk worden aangesproken.<sup>17</sup>

11 Zie het rapport van de Venetië-commissie van de Raad van Europa uit 1996 over parlementaire immuniteit. Venice Commission, *Report on the regime of parliamentary immunity*, Strasbourg, 4 June 1996 (CDL-INF (1996)007E).

12 In sommige landen kan het parlement zelf de onschendbaarheid opheffen. In Denemarken, Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje is de toestemming van het parlement niet vereist voor het voeren van het gerechtelijk onderzoek en voor de vervolging van een parlements lid. Alleen voor aanhouding of vrijheidsberoving moet de goedkeuring van de betrokken vergadering worden gevraagd. In Duitsland, Griekenland, Spanje en Zweden moet het parlement ook zijn toestemming geven om een parlements lid te kunnen vervolgen. Voor de Europarlementariërs geldt in het land van herkomst de immuniteit die ook voor de nationale volksvertegenwoordigers geldt; op het grondgebied van andere lidstaten kunnen zij evenmin gerechtelijk worden vervolgd of aangehouden.

13 In *common-law* landen geldt de parlementaire onschendbaarheid slechts de vrijwaring van civielrechtelijke aanspreekbaarheid als gevolg van de meergenoemde Parliamentary Privilege Act 1770.

14 Oostenrijk, Duitsland, Letland, Rusland, Slowakije en Kirgyzistan.

15 Hierop gelden wel enige beperkingen. Diegenen die door kamercommissies worden gehoord bijvoorbeeld vallen niet onder de bescherming die artikel 71 Gw biedt.

16 Van Raalte, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: 1995, p. 130 (achtste druk bewerkt door P.P.T. Bovend'Eerd & H.R.B.M. Kummeling). De negende druk is aanstaande, naar ik begreep.

17 Nederland heeft een heel sober stelsel. Alleen voor uitingen gedaan *tijdens* de vergadering geldt strafrechtelijke en civielrechtelijke immuniteit. Tijdens schorsingen zijn parlementsleden wel normaal verantwoordelijk voor hun uitspraken. In 1939 werd een parlementariër wegens belediging veroordeeld omdat hij onmiddellijk na de schorsing van de vergadering een ander parlements lid 'landverrader' had genoemd.

Ook parlementaire immuniteit komt in soorten en maten voor. In sommige landen is de parlementaire immuniteit *absoluut*, in andere landen *beperkt*. Bij absolute immuniteit is iedere denkbare uiting gevrijwaard, bij beperkte immuniteit geldt de vrijwaring slechts voor bepaalde uitingen. In veel landen zijn belediging, smaad en laster uitgesloten van de bescherming die immuniteit biedt, echter wel op verschillende voet. In veel landen kan slechts het parlement optreden tegen onoirbare uitingen, via het ontnemen van het woord, schorsen, of royeren van een parlamentslid,<sup>18</sup> in enkele landen is een parlamentslid ook voor lasterlijke, smadelijke of beledigende uitspraken voor de gewone rechter aansprakelijk.<sup>19</sup>

4. Vormt het absolute karakter van de parlementaire immuniteit in Groot-Brittannië een schending van artikel 6, eerste lid, EVRM? Om die vraag te kunnen beantwoorden moet eerst antwoord worden gegeven op de vraag: is artikel 6 EVRM wel van toepassing? Het Hof stelt vast dat dit zo is. Onder de huidige jurisprudentie is artikel 6, eerste lid, niet alleen van toepassing in geval het nationale recht een rechtsgang biedt om een burgerlijk recht of verplichting te claimen,<sup>20</sup> maar ook indien er onoirbare nationale procedurele beperkingen bestaan die het onmogelijk maken om een reëel burgerlijk recht of verplichtingen in te roepen in een geding. Het categorisch uitsluiten van een rechtsgang ter zake van wezenlijke burgerlijke rechten druist volgens het Hof in tegen het basisprincipe van artikel 6, eerste lid, EVRM en het beginsel van de *rule of law*.<sup>21</sup> Het systeem van de parlementaire immuniteit in het Verenigd Koninkrijk vormt een nationale procedurele beperking, die niet in de weg mag staan aan de toepasselijkheid van artikel 6, eerste lid, EVRM.

5. Het Hof stelt vervolgens voorop dat het systeem van de parlementaire immuniteit in het Verenigd Koninkrijk een legitiem doel dient. Het beschermt de vrijheid van meningsuiting in het parlement en garandeert ook de scheiding van de wetgevende en rechtsprekende macht. Maar is de beperking die deze immuniteit aanlegt op het recht tot toegang tot de rechter ook een proportionele beperking? Het Hof neemt een lange aanloop tot de afweging. In ieder geval is voor het Hof bij het uitvoeren van de proportionaliteitsstoets geen punt van overweging of een immuniteit absoluut is of niet. Absolute immuniteiten – zoals staatsimmuniteit – leveren

18 Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk.

19 Bijvoorbeeld Duitsland waar een parlamentslid wegens inconstitutionele smaad, na toestemming van het parlement, vervolgd kan worden. Zie verder ook Hongarije. Het Hof liet zich in deze zaak ook voorlichten over de wijze waarop parlementaire immuniteit in lidstaten zoals België, Nederland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië en Noorwegen, functioneert. De landrapporten zijn, omdat ze zo interessant zijn, als bijlage achter deze noot opgenomen.

20 Dit was oorspronkelijk wel de lijn van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. In Agee t het Verenigd Koninkrijk oordeelde de Commissie in 1976 nog dat de wijze waarop de parlementaire immuniteit in het Verenigd Koninkrijk is vormgegeven geen strijd oplevert met artikel 6, eerste lid, EVRM omdat er geen naar nationaal beschermde claim op een burgerlijk recht en daarmee verband houdende rechtsgang bestond. ECRM 17 december 1976, no 7729/76, DR 7, p. 164. Ook aangehaald in deze uitspraak A. tegen het Verenigd Koninkrijk.

21 EHRM 21 september 1994, *Fayed tegen het Verenigd Koninkrijk* A no 294-B, par 65.

niet per definitie een schending op van het EVRM-recht op toegang tot de rechter, zolang ze maar proportioneel zijn in relatie tot het doel dat ermee wordt gediend.<sup>22</sup>

Volgens die lijn komt het Hof ook in deze zaak tot het oordeel dat, al is er sprake van een serieuze schending van de rechten van mevrouw A., de Britse parlementaire immuniteit geen disproportionele beperking op het recht van artikel 6, eerste lid, EVRM aanlegt. De doelen die met de immuniteit worden gediend zijn van groot belang voor het kunnen functioneren van een parlementaire democratie. Met het oog daarop is parlementaire immuniteit in de meeste Europese staten in een of andere vorm wettelijk verankerd. Al eerder sprak het Hof uit dat de vrijheid van meningsuiting in het bijzonder van belang is voor gekozen volksvertegenwoordigers.<sup>23</sup> Verder wijst het Hof op de beperkte reikwijdte van de Britse parlementaire immuniteit. De immuniteit geldt in het Verenigd Koninkrijk niet voor uitingen gedaan buiten de vergadering, of uitingen van parlementariërs in de pers voorafgaand aan een debat. Ook is het niet zo, volgens het Hof, dat een slachtoffer van beledigende, smadelijke of lasterlijke uitingen zich in het geheel niet kan verweren. Het slachtoffer zou via het adresseren van een ander parlamentslid kunnen trachten het Lagerhuis te bewegen de gewraakte uitingen terug te doen nemen, en in het uiterste geval op grond van *contempt of parliament* aan te sturen op schorsing of roeyement. Deze afweging brengt het Hof er toe, te beslissen dat het Britse systeem van immuniteit geen schending van artikel 6, eerste lid, EVRM met zich brengt.

6. Een politiek correcte, maar wel heel voorzichtige uitspraak van het Hof. Wederom blijkt dat het Hof niet graag morrelt aan het politieke systeem van een staat. Het is jammer dat het Hof niet een wat meer teleologische benadering van de parlementaire immuniteit heeft gevolgd. Parlementaire immuniteit is namelijk geen doel op zich. Het geeft parlementariërs de vrijheid zich ongehinderd te kunnen uiten met als doel het parlement te kunnen laten functioneren zonder oneigenlijke inmenging van de andere staatsmachten. Parlementaire immuniteit schiet zijn doel dus voorbij als het letterlijk *rücksichtslos* bescherming biedt tegen smadelijke, lasterlijke of beledigende uitingen die in het geheel niet de relatie tussen parlement en andere staatsmachten aangaan, maar wel burgers raken die zich vervolgens niet kunnen verweren.<sup>24</sup> Op die manier gebruik te maken van de immuniteit is een vorm van *détournement de pouvoir*.

Dat is ook de lijn die *dissenter* Loucaides volgt. Parlementaire immuniteit beoogt, net als de persvrijheid, het ongehinderde debat te stimuleren, maar dat recht brengt een verantwoordelijkheid ten opzichte van de rechten van anderen met zich mee. Uitingen in de pers of op de parlementaire vergadering moeten in beginsel kunnen worden afgewogen tegen de legitieme rechten van anderen. Over het gewicht dat de wederzijdse aanspraken in zulke gevallen toekomt

22 Zie bijvoorbeeld EHRM 21 november 2001 *Al-Adsani tegen het Verenigd Koninkrijk* (GC), no. 35763/97, par. 47 ECHR 2001-XI. Zie over de relatie tussen staatsimmuniteiten en schending van mensenrechten ook de (rechtsvergelijkende) studie van Jürgen Bröhmer, *State Immunity and the Violation of Human Rights*, Den Haag/Boston/London: Martinus Nijhoff, 1997.

23 EHRM *Jerusalem tegen Oostenrijk* (GC), no. 26958/95 paragrafen 36 en 40, ECHR 2001-II.

24 Een papieren verweer in de vorm van een appél op het parlement zelf, zonder een echte procedure en zonder enige mogelijkheid om geleden schade vergoed te krijgen, is volgens mij geen echt verweer. Overigens is het in het Verenigd Koninkrijk ook heel moeilijk om een ander parlamentslid uit de eigen *constituency* te bewegen voor een belang van een kiezer op te komen. Mevrouw A. zou dus in dit geval mogelijk bij Stern zelf aan hebben moeten kloppen!

kan men twisten, maar het uitsluiten van iedere vorm van aanspraak druist in tegen artikel 6, eerste lid, EVRM. Loucaides wijst er bovendien terecht op dat het publieke debat geen dienst wordt bewezen indien de parlementaire arena een vrijplaats wordt voor beledigende, onware of kwetsende uitingen. De schade kan groot zijn.

Verder heeft de vrijdom die absolute parlementaire immuniteit op dit ogenblik in het Verenigd Koninkrijk biedt iets gekunstelds. In een tijdperk van massacommunicatie en soms strikte fractiediscipline biedt de immuniteit de parlementaire vergaderingen weinig additionele bescherming tegen de andere overheids machten. Het enige waar het nog werkelijk van vrijwaart is civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitingen die de naam of faam van prive-personen aantasten, of anderszins diens rechten schaden. Dat lijkt me niet de oorspronkelijke bedoeling van immuniteit, niet evenwichtig en ongewenst.

Dat een relatieve immuniteit de rechter zou noodzaken een oordeel te geven over uitingen van parlementariers, waardoor hij in de politieke arena wordt gedaagd, mogelijk ten detrimente van zijn gezag en onafhankelijkheid, is een ongegronde vrees. In de meeste EVRM-lidstaten, waaronder Groot Brittannië, moet de rechter zich ook uitspreken over uitingen die parlementariers buiten de vergaderingen doen. Ook dan kan de rechter mogelijk worden gecompromitteerd. Ook op andere voet en op andere titel controleren rechters in EVRM-lidstaten het doen en laten van andere staatsmachten en gezagsdragers, in een rechtsstaat staat nu eenmaal niemand boven de wet. Een onafhankelijke rechter heeft daarop toe te zien.

7 Voor uitingen, gedaan buiten de parlementaire vergadering, geldt in de meeste landen geen parlementaire immuniteit, maar soms parlementaire onschendbaarheid. Een te wijddragende parlementaire onschendbaarheid kan wel strijd met artikel 6, eerste lid, EVRM opleveren, zo oordeelde het Hof pas geleden op 12 juni 2004 in de zaak *Jorio tegen Italie*, no 73936/01. In die zaak kon een Italiaanse parlementarier niet worden vervolgd wegens smaad vanwege de toentertijd bestaande parlementaire onschendbaarheid. Nu de uitingen waren gedaan buiten de parlementaire vergadering, oordeelde het Hof dat deze vergaande vorm van parlementaire onschendbaarheid die parlementariers buiten de vergadering vrijwaart van iedere juridische aansprakelijkheid, een disproportionele inbreuk vormt op het recht van artikel 6, eerste lid, EVRM. Volgens diezelfde lijn oordeelde het Hof al eerder in de zaak *EHRM 30 januari 2003, Cordova tegen Italie*, no 40877/98 waarin een Italiaanse senator zich op parlementaire onschendbaarheid trachtte te beroepen voor verkeerd gevallen grappermakerij buiten de vergadering.

**Bijlage:** *Landenrapporten parlementaire immuniteit***A.** *The Austrian Government*

1. Under Article 57 paragraph 1 of the Federal Constitutional Law members of *Nationalrat* (the lower house of Parliament) could never be held liable for votes cast in the exercise of their functions or on the ground of oral or written statements made in the course of their functions – so-called “professional immunity”. In these matters, members enjoy immunity from criminal, civil and administrative proceedings. The President however may require a member to keep to the subject or call the member to order if he/she violates the decency and dignity of the House or makes defamatory statements (s.102 of the Standing Orders Act).
2. Under Article 57 paragraph 3, criminal prosecution and civil proceedings against an MP could be taken without the consent of the *Nationalrat* only where it is “manifestly not connected with the political activity of the member in question” – so-called “non-professional immunity”. MPs may therefore be subject to civil proceedings, the issue of whether the matter has no manifestly connection with their duties being determined by the prosecuting authorities. Where the authority considers that that connection is manifest or unclear, it must seek the consent of the *Nationalrat*. Where the MP concerned or one third of the members of the Immunity Committee require it, consent must also be asked of the *Nationalrat*. According to the prevailing view, this level of immunity merely prevents legal action for a limited period of time, proceedings becoming possible once the MP loses his/her immunity status.
3. The Government emphasised that these provisions had strong historical continuity in their legal system, serving to guarantee the protection of MPs in their political activity, in particular their freedom to vote and state their views.

**B.** *The Belgian Government*

4. Articles 58 and 59 of the Belgian Constitution prohibit proceedings against a member of the federal chambers of Parliament concerning the expression of opinion or votes cast. Save in the case of “flagrant délit”, no member of chamber could be summoned before a court or arrested during a parliamentary session unless the Chamber has given consent. This immunity, even against acts infringing the rights of citizens, is regarded in domestic law and practice as an essential guarantee for the functioning of the legislature and its absolute nature as essential to the efficacy of that guarantee. Private rights have to be regarded as ceding to the overriding public interest.

**C.** *The Dutch Government*

5. The Dutch Government drew attention to Article 71 of the Dutch Constitution, which confers upon members of the Senate and House of Representatives of the States General an immunity from every category of legal proceedings.
6. They pointed out that the right to parliamentary immunity in the Netherlands is not absolute. The Rules of Procedure of both the Senate and the House of Representatives cover

cases in which an MP abuses the protection afforded by Article 71. The President in each Chamber may admonish any member who violates the Rules of Procedure and then offer the member concerned a chance to retract the offending remark. If the member refuses to make a retraction, or persists in violating the Rules of Procedure, the President may forbid him or her from speaking further or from attending the rest of the sitting or further sittings the same day. Similar immunities and disciplinary procedures apply at the provincial and municipal level.

7. The Dutch Government submitted that parliamentary immunity is indispensable to the operation of democracy and that to give the judiciary authority over what MPs say in their deliberations would represent an unacceptable infringement of the separation of powers.

#### *D. The Finnish Government*

8. According to section 30(1) of the Constitution (1999), an MP shall not be prevented from carrying out his or her duties as a representative. Section 30(2) provides that an MP cannot be charged in a court of law or be deprived of liberty owing to opinions expressed by the representative in Parliament or owing to conduct in the consideration of a matter, unless Parliament gives consent by a majority of five sixths of the votes cast. The provisions concerning parliamentary privilege and immunities have a long tradition in the work of Parliament, dating back to 1723. The only restriction on the exercise of the freedom of expression of a representative is the requirement in section 31(2) that a representative conduct himself or herself with decorum and not act offensively towards another person. If a representative breaches this condition, the Speaker may issue a warning or prohibit the representative from continuing to talk. Parliament may caution a representative who has repeatedly breached the order or suspend him or her for a maximum of two weeks.

9. A waiver of immunity may be requested by any person having the right to prosecute or to request prosecution. The Speaker examines whether the party has such a right and whether the intended prosecution concerns the MP's official actions. Parliament decides on such a request in ordinary session and the decisive question is whether the intended prosecution is of such a nature that there is a public or private interest to refer the matter to a court of law. In most cases, the Parliament has deemed such requests manifestly ill-founded and rejected them. In no case based on alleged damage to another person's reputation or allegedly incorrect information given by an MP has a prosecution been authorised.

10. The Government considered that freedom of speech and the general freedom to act were essential for the performance of the duties of an MP.

#### *E. The French Government*

11. The provisions in the French system which protect the representatives of the people in the performance of their functions date back to 1789, deriving from respect for the expression of the will of the people and the necessity in a democratic state for elected representatives to exercise their mandate freely without fear of legal action or interference from either the executive or the judiciary. The immunity bestowed is absolute in that it covers all acts carried out by MPs in the exercise of their functions regarding criminal and civil liability and permanent

since it continues after expiry of their mandates. The immunity is not concerned with the private interests of the MP but with the function that he or she exercises. Thus, it cannot be waived by an individual MP.

12. However, the immunity conferred is strictly interpreted and does not extend to acts outside the exercise of the MP's mandate, including speech in a private capacity within the Assembly or statements in press articles in so far as these did not repeat statements made during an Assembly debate. Parliamentary immunity carries with it a requirement of discretion ("*dévoir de réserve*") and unacceptable forms of expression may be subject to internal admonition.

#### F. *The Irish Government*

13. The Irish Government submitted that parliamentary immunity has developed throughout the world not as a constraint upon the rights of the citizen, but as a fundamental liberty. They argued that a cursory consideration of the history of the principle, its widespread domestic and international constitutional entrenchment and the case-law of the Court all suggest that parliamentary immunity is protected by the Convention. They supported this argument by reference to the preamble to the Convention.

14. The Irish Government pointed to, *inter alia*, Articles 15.10 and 15.13 of the 1937 Constitution of Ireland, which provide:

"[15.10] Each House shall make its own rules and standing orders, with power to attach penalties for their infringement, and shall have power to ensure freedom of debate, ...

[15.13] The Members of each House of the Oireachtas [Parliament] ... shall not, in respect of any utterance in either House, be amenable to any court or any authority other than the House itself."

15. Article 40.3.2 of the Constitution expressly recognises, and imposes upon the State, an obligation to defend and vindicate the citizen's right to his or her good name. However, the Irish Government indicated that there is no absolute right to reputation or protection from defamatory utterances under Irish law.

16. They drew attention also to the privileges and immunities enjoyed by Representatives to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and Members of the European Parliament (see paragraphs 33-36 above). They submitted that it was difficult to see how such immunities could be consistent with the Convention if the conferring by individual States of similar immunities in respect of their own Parliaments itself violated the Convention.

17. The Irish Government argued that the importance of the legitimate objectives pursued by parliamentary immunity was difficult to overstate and that it was for the national authorities to seek to balance the right of individual citizens to a good name with the right of free parliamentary expression. In reviewing the proportionality of the balance struck, they said that the Court must have regard to the fact that States were in principle better placed than an international court to evaluate local needs and conditions.

*G. The Italian Government*

18. The Italian Government pointed out that parliamentary privilege is recognised by a large number of democratic countries across Europe and the rest of the world, including Italy, together with international bodies such as the Council of Europe and the European Union. They submitted that such a privilege is a fundamental aspect of the separation of powers and the rule of law, both of which are political traditions upon which the Convention and the Council of Europe were founded.

19. They stated that, notwithstanding a recent revision in Italy of the rules of parliamentary privileges and immunities, the protection of free speech in Parliament against interference by the courts has never been questioned there and continues to be considered essential to parliamentary government. In the event of any dispute between Parliament and the judiciary as to the application of a privilege, it is a "neutral" authority, in the form of the Italian Constitutional Court, which has the final decision. That court is made up of fifteen judges, five of whom have been appointed by each of the Parliament, the supreme courts and the President of the Republic.

20. The Italian Government submitted that parliamentary privilege pursues its legitimate aim in a proportionate manner, particularly since its scope is limited to parliamentary activity. They argued that MPs would not be able to speak their mind freely in Parliament in the absence of an absolute immunity.

*H. The Norwegian Government*

21. There is no general provision granting members of the national assembly (the *Storting*) immunity from judicial processes. However, Article 66 of the Constitution confers immunity in two limited situations. Members cannot be arrested on the way to or from the assembly (unless apprehended in "public crimes") and cannot be called to account outside the meetings of the assembly for opinions expressed there. This immunity comprises both criminal and civil liability, and extends even to speech where it is alleged that the member has intentionally expressed untruths or where the member has expressed himself or herself on a subject unconnected with the issue under debate. An individual member cannot waive the immunity. The absolute nature of the immunity is regarded as necessary to prevent undermining the general purpose of the provision, which is to guarantee the unfettered exchange of information and ideas in the assembly, being considered indispensable in the Norwegian democratic system.

22. However, a member may be held accountable within the assembly, improper or insulting behaviour being prohibited and subject to the potential sanction of a warning from the President of the Assembly or exclusion by the Assembly from the right to speak or participate in the proceedings for the rest of the day.