

Hoge Raad, 24 juni 1983, gemeenteraadslid v bestuurder Kinderbescherming



de Gelderlander

TRIBUNE

PUBLICATIE

immunitet gemeenteraadslid

Bescherming strekt zich niet uit tot andere handelingen dan die welke in de Gemeentewet worden genoemd

Deze klacht faalt. De bescherming tegen vervolging in rechte, die de genoemde wetsartikelen aan een gemeenteraadslid bieden, strekt zich niet uit tot andere handelingen dan die welke in deze wetsvoorschriften worden genoemd. De Wet openbaarheid van bestuur heeft daarin geen verandering gebracht, daargelaten welke rol zij zou kunnen spelen bij de beantwoording van de vraag, in hoever het (doen) publiceren van stukken die onder deze wet vallen in een gegeven geval als in strijd met de in het maatschappelijk verkeer vereiste zorgvuldigheid jegens in die stukken aangeduide personen kan worden beschouwd. Ook het feit dat de taak van een gemeenteraadslid zich niet beperkt tot het deelnemen aan raads- en commissievergaderingen, rechtvaardigt niet de in de art. 53 en 64e voorziene onschendbaarheid uit te breiden tot andere handelingen dan die in deze artikelen worden aangegeven.

Af te wegen belangen

Bij de hier aan de orde zijnde vraag staan in beginsel twee, ieder voor zich hoogwaardige, maatschappelijke belangen tegenover elkaar: aan de ene kant het belang dat individuele burgers niet door publicaties in de pers worden blootgesteld aan lichtvaardige verdachtmakingen; aan de andere kant het belang dat niet, door gebrek aan bekendheid bij het grote publiek, misstanden die de samenleving raken kunnen blijven voortbestaan dankzij het onvermogen van de verantwoordelijke overheidsorganen om in een gecompliceerde maatschappij als die waarin wij leven gelijkelijk aandacht te geven aan alle zaken die die aandacht verdienen, nog daargelaten de mogelijkheid van andere factoren die belemmerend kunnen werken op het doen beeindigen van een bepaalde misstand.

Welk van deze belangen in een gegeven geval de doorslag behoort te geven, hangt af van de in onderling verband te beschouwen omstandigheden, en wel — in een situatie als de onderhavige — in het bijzonder van de volgende:

a. de aard van de gepubliceerde verdenkingen en de ernst van de te verwachten gevolgen voor degene op wie die verdenkingen betrekking hebben;

b. de ernst — gezien vanuit het algemeen belang — van de misstand welke de publikatie aan de kaak beoogt te stellen;

c. de mate waarin ten tijde van de publikatie de verdenkingen steun vonden in het toen beschikbare feitenmateriaal;

d. de inkleding van de verdenkingen, gezien in verhouding tot de onder a. t/m c. bedoelde factoren;

e. de mate van waarschijnlijkheid dat, ook zonder de verweten publikatie via de pers, in het algemeen belang het nagestreefde doel langs andere, voor de wederpartij minder schadelijke wegen met een redelijke kans op spoedig succes bereikt had kunnen worden;

f. een mogelijke beperking van het door de perspublicatie te veroorzaken nadeel voor degene die erdoor wordt getroffen, in verband met de kans dat het betreffende stuk, ook zonder de verweten terbeschikkingstelling aan de pers, in de publiciteit zou zijn gekomen.

Door in de vierde r.o. ad b. van zijn eindarrest de onrechtmatigheid van het ter hand stellen aan de pers van het betreffende stuk te motiveren als onder 3.2 aangegeven, geeft het Hof blijk te zijn uitgegaan van een onjuist, immers te strak onrechtmatigheids criterium, dat voor een afweging als hiervoor bedoeld onvoldoende ruimte laat. Zulks brengt mee dat middel II in zover terecht is voorgesteld.

Wat de klacht aan het eind van het middel betreft, kan bovendien — in het licht van de stellingen van X — inderdaad aan het Hof worden verweten dat het ten onrechte in het midden heeft gelaten, of X redelijkerwijs mocht aannemen dat de aan haar verweten publiciteit via de pers de kans op spoedig succes van haar actie zou vergroten.

Vindplaatsen: NJ 1984, 801

Hoge Raad, 24 juni 1983

(Drion, Sniijders, Royer, Van Den Blink, Verburgh)

(...)

X te A, eiseres tot cassatie, adv. Mr. J. Groen tegen

Y te A, verweerder in cassatie, adv. Mr. J.C. van Oven.

1. Het geding in feitelijke instanties:

Y heeft bij exploit van 17 sept. 1981 X in kort geding gedagvaard voor de President Rechtbank Arnhem en gevorderd dat X, bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad, wordt veroordeeld om — kort gezegd — in het dagblad 'De Gelderlander' een 'rectificatie' te doen plaatsen, als nader aangegeven in de dagvaarding, en om zich te onthouden van verdere suggestieve uitlatingen aangaande de financiële integriteit van Y, vergelijkbaar met die waaraan zij zich reeds had schuldig gemaakt.

Nadat X tegen die vordering verweer had gevoerd, heeft de President bij vonnis van 30 sept. 1981 de gevraagde voorziening geweigerd.

Tegen dit vonnis heeft Y hoger beroep ingesteld bij het Hof Arnhem.

Bij arrest van 19 april 1982 heeft het Hof het vonnis van de President vernietigd en X veroordeeld tot plaat-

sing in het dagblad de Gelderlander van een bericht van de volgende inhoud:

'Rectificatie

'Uit eerder door mij gedane, in dit dagblad op 22 aug. 1981 geciteerde uittalingen, zou de indruk kunnen ontstaan dat Y te A, als bestuurder van stichtingen, zich ten koste van deze stichtingen heeft verrijkt.

Ik beschikte niet over zodanige feiten of gegevens dat mijn uittalingen gerechtvaardigd waren.'

X

'b. zich te onthouden van verdere eendere of vergelijkbare suggestieve uittalingen aangaande financiële integriteit van appelland, met dien verstande dat deze veroordeling geen betrekking heeft op uittalingen, waarvoor geïntimeerde ingevolge het bepaalde in de art. 53 en 64e Gem.w niet gerechtelijk vervolgbaar is; c. ten titel van dwangsom f 5000 (vijfduizend gulden) aan appelland te betalen voor iedere overtreding van het onder a. en b. gestelde gebod resp. verbod, tot een maximum van in totaal f 25 000;'

Het arrest van het Hof is aan dit arrest gehecht.

2. Het geding in cassatie:

Tegen het arrest van het Hof heeft X beroep in cassatie ingesteld. De cassatiedagvaarding is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

Y heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

De zaak is voor pp. bepleit door hun advocaten.

De [conclusie van de Advocaat-Generaal Biegmans-Hartogh](#) strekt tot verwerping van het beroep.

3. Beoordeling van de middelen:

3.1 Het eerste middel bestrijdt de beslissing van het Hof 'dat de art. 53 en 64e Gem.w, waarop X zich beroept, niet maken dat zij niet gerechtelijk vervolgbaar is voor hetgeen zij als gemeenteraadslid aan anderen dan de raad of een raadscommissie schriftelijk heeft overgelegd'.

Deze klacht faalt. De bescherming tegen vervolging in rechte, die de genoemde wetsartikelen aan een gemeenteraadslid bieden, strekt zich niet uit tot andere handelingen dan die welke in deze wetsvoorschriften worden genoemd. De Wet openbaarheid van bestuur heeft daarin geen verandering gebracht, daargelaten welke rol zij zou kunnen spelen bij de beantwoording van de vraag, in hoever het (doen) publiceren van stukken die onder deze wet vallen in een gegeven geval als in strijd met de in het maatschappelijk verkeer vereiste zorgvuldigheid jegens in die stukken aangeduide personen kan worden beschouwd. Ook het feit dat de taak van een gemeenteraadslid zich niet beperkt tot het deelnemen aan raads- en commissievergaderingen, rechtvaardigt niet de in de art. 53 en 64e voorziene onschendbaarheid uit te breiden tot andere handelingen dan die in deze artikelen worden aangegeven.

3.2 Het tweede middel heeft betrekking op de vraag of X in strijd heeft gehandeld met de zorgvuldigheid die haar jegens Y betaamde, door op 20 aug. 1981 aan een journalist van het dagblad 'De Gelderlander' een afschrift van de brief met bijlagen ter hand te stellen, welke stukken zij op diezelfde datum bij de gem. A heeft ingediend ter behandeling op 25 aug. 1981 in de raadscommissie Maatschappelijk Welzijn van die ge-

meente, van welke commissie zij deel uitmaakte, en door deze stukken tevens aan het nieuwsblad van de socialistische partij 'de Tribune' ter hand te stellen. Volgens 's Hofs vaststelling heeft X in deze stukken — zij het in vragende vorm — gesuggereerd dat Y als bestuurder van kindbeschermingsinstellingen die met overheidssubsidie werken, door duistere onroerendgoed-transacties die met kindbescherming niets te maken hebben, zich ten koste van gemeenschapsgelden persoonlijk verrijkt, door welke suggestie de financiële integriteit van Y bij het door de bladen bestreken publiek verdacht wordt gemaakt. Een dergelijke verdachtmaking is, aldus het Hof, in strijd met de jegens Y in het maatschappelijk verkeer betamende zorgvuldigheid. Hierbij laat het Hof buiten beschouwing de vraag of de in de uittalingen van X vervatte suggestie betreffende de financiële integriteit van Y met de waarheid overeenkwam. Ook verwijt het Hof aan X niet dat zij de betreffende suggestie in onnodig grievende termen zou hebben vervat, noch dat zij (mede) uit eigen belang of uit persoonlijke animositeit jegens Y zou hebben gehandeld. Blijkens de wijze waarop het Hof het beroep van X op het algemeen belang heeft verworpen, heeft het voorts aangenomen dat X met het ter hand stellen van de stukken aan de pers de bedoeling had om 'klaarheid inzake de bewuste transacties te bereiken'. Anderzijds is het Hof er blijkens de formulering van de aan X bevolen rectificatie van uitgegaan dat de door haar opgespoorde feiten haar geen zekerheid gaven en konden geven omtrent de juistheid van haar in de stukken geformuleerde verdenkingen.

3.3 Het middel — dat er kennelijk met het Hof van uitgaat dat de toewijsbaarheid van de in kort geding gegeven voorzieningen afhangt van de vraag of het aan De Gelderlander en De Tribune ter hand stellen van de betreffende stukken onrechtmatig was — klaagt erover dat het Hof aan zijn oordeel een onjuist onrechtmatigheids criterium ten grondslag heeft gelegd. Deze klacht is gegrond.

Het feit dat X in de aan de pers verstrekte stukken suggereert — zoals het Hof het in de vierde r.o. ad b. formuleert — dat Y als bestuurder van kindbeschermingsinstellingen die met overheidssubsidie werken, door duistere onroerendgoed-transacties, die met kindbescherming niets te maken hebben, zich ten koste van gemeenschapsgelden persoonlijk heeft verrijkt, en dat door een dergelijke suggestie de financiële integriteit van Y bij het door deze bladen bestreken publiek verdacht wordt gemaakt, rechtvaardigt, wanneer men uitgaat van het onder 3.2 vermelde, op zichzelf nog niet het oordeel dat X in strijd heeft gehandeld met de jegens Y in het maatschappelijk verkeer betamende zorgvuldigheid.

3.4 Bij de hier aan de orde zijnde vraag staan in beginsel twee, ieder voor zich hoogwaardige, maatschappelijke belangen tegenover elkaar: aan de ene kant het belang dat individuele burgers niet door publikaties in de pers worden blootgesteld aan lichtvaardige verdachtmakingen; aan de andere kant het belang dat niet, door gebrek aan bekendheid bij het gro-

te publiek, misstanden die de samenleving raken kunnen blijven voortbestaan dankzij het onvermogen van de verantwoordelijke overheidsorganen om in een gecompliceerde maatschappij als die waarin wij leven gelijkmatig aandacht te geven aan alle zaken die die aandacht verdienen, nog daargelaten de mogelijkheid van andere factoren die belemmerend kunnen werken op het doen beeindigen van een bepaalde misstand.

Welk van deze belangen in een gegeven geval de doorslag behoort te geven, hangt af van de in onderling verband te beschouwen omstandigheden, en wel — in een situatie als de onderhavige — in het bijzonder van de volgende:

a. de aard van de gepubliceerde verdenkingen en de ernst van de te verwachten gevolgen voor degene op wie die verdenkingen betrekking hebben;

b. de ernst — bezien vanuit het algemeen belang — van de misstand welke de publikatie aan de kaak beoogt te stellen;

c. de mate waarin ten tijde van de publikatie de verdenkingen steun vonden in het toen beschikbare feitenmateriaal;

d. de inkleding van de verdenkingen, gezien in verhouding tot de onder a. t/m c. bedoelde factoren;

e. de mate van waarschijnlijkheid dat, ook zonder de verweten publikatie via de pers, in het algemeen belang het nagestreefde doel langs andere, voor de wederpartij minder schadelijke wegen met een redelijke kans op spoedig succes bereikt had kunnen worden;

f. een mogelijke beperking van het door de perspublicatie te veroorzaken nadeel voor degene die erdoor wordt getroffen, in verband met de kans dat het betreffende stuk, ook zonder de verweten terbeschikkingstelling aan de pers, in de publiciteit zou zijn gekomen.

Door in de vierde r.o. ad b. van zijn eindarrest de onrechtmatigheid van het ter hand stellen aan de pers van het betreffende stuk te motiveren als onder 3.2 aangegeven, geeft het Hof blijk te zijn uitgegaan van een onjuist, immers te strak onrechtmatigheids criterium, dat voor een afweging als hiervoor bedoeld onvoldoende ruimte laat. Zulks brengt mee dat middel II in zover terecht is voorgesteld.

Wat de klacht aan het eind van het middel betreft, kan bovendien — in het licht van de stellingen van X — inderdaad aan het Hof worden verweten dat het ten onrechte in het midden heeft gelaten, of X redelijkerwijs mocht aannemen dat de aan haar verweten publiciteit via de pers de kans op spoedig succes van haar actie zou vergroten.

3.5 Het derde middel miskent, dat het in deze niet gaat om een vordering tot vergoeding van schade veroorzaakt door een onrechtmatige daad van X maar om het verkrijgen van een voorziening in kort geding, welke erop gebaseerd is dat X na de door haar gedane uitlatingen aan de pers (door het ter hand stellen van een afschrift van voor een raadscommissie bestemde stukken) onrechtmatig zou handelen door niet een rectificatie in de pers te bewerkstelligen als bevolen door het Hof, en door zich niet te onthouden van 'verdere eendere of vergelijkbare suggestieve uitlatingen

aangaande de financiële integriteit van Y'. De klacht dat het Hof in zijn beslissing zou zijn uitgegaan van een onjuiste opvatting omtrent de causaliteit wat betreft het verband tussen de publiciteit omtrent de nota van X en de door Y gestelde schade, kan reeds daarom niet tot cassatie leiden.

4. Beslissing:

De Hoge Raad:

vernietigt het arrest van het Hof Arnhem van 19 april 1982;

verwijst de zaak naar het Hof Amsterdam ter verdere behandeling en beslissing;

veroordeelt Y in de kosten van het geding in cassatie, welke tot aan deze uitspraak aan de zijde van X worden begroot op f 2380,65 waarvan te betalen

1. aan de deurwaarder C.H. Stolker te A, wegens dagvaardingskosten: f 58,90,

2. aan de Griffier van de Hoge Raad de ingevolge art. 863 Rv in debet gestelde griffierechten ten bedrage van: f 150,

3. aan de deurwaarder H. Hermans te 's-Gravenhage, wegens afroepgelden ter rolle: f 21,75,

4. aan de adv. Mr. J. Groen: f 2150, waarvan f 2000 voor salaris en f 150 aan verschotten.

Conclusie Advocaat-Generaal Biegman-Hartogh

1. Was mijn vorige conclusie grotendeels gewijd aan de vraag of de betrokkene verplicht was gegevens te openbaren (rekestnr. 6346, (voor HR 10 juni 1983, NJ 1984, 270 m.nt. WHH; Red.), verschoningsrecht notaris), thans is de voornaamste vraag of eiseres tot cassatie verplicht was zich van openbaarmaking van gegevens te onthouden.

Eiseres maakt als gemeenteraadslid deel uit van de raadscommissie Maatschappelijk Welzijn; zij heeft een door haar geschreven brief met bijlagen ingediend ter behandeling in die raadscommissie, en tezelfder tijd afschrift ervan ter hand gesteld aan een journalist van een plaatselijk dagblad en aan het nieuwsblad van haar partij. Het dagblad heeft de inhoud van de brief gepubliceerd nog voordat de commissievergadering plaats vond, het partijblad enige weken daarna. Beide bladen hebben uit die brief passages overgenomen, onder meer inhoudend dat verweerder in cassatie de centrale figuur is in een aantal stichtingen die zich met de kindbescherming bezighouden, en dat hij in die hoedanigheid veelvuldig als koper en verkoper van onroerend goed is opgetreden, waarbij duidelijk werd gesuggereerd dat verweerder zich ten koste van gemeenschapsgelden persoonlijk zou hebben verrijkt (zie arrest Hof p. 3 en 4 ad b).

Verweerder stelde in kort geding een vordering in tegen eiseres strekkend tot het (doen) plaatsen van een rectificatie en tot een bevel zich verder van soortgelijke uitlatingen te onthouden. De President weigerde de gevraagde voorzieningen, maar het Hof achtte deze toewijsbaar. Tegen 's Hof's arrest worden namens eiseres drie cassatiemiddelen aangevoerd.

2. Middel I betoogt dat de immuniteit van een gemeenteraadslid, vervat in de art. 53 en 64e Gem.w, zich ook

uitstrekt tot het ter publikatie aan de pers overhandigen van stukken die aan de raad of een commissie van de raad zijn overgelegd, zulks mede gelet op de Wet openbaarheid van bestuur.

3. Het hier bedoelde begrip immuniteit of onschendbaarheid wordt sinds lang algemeen erkend (voor afschaffing evenwel heeft gepleit W.A.E. van Os, De gerechtelijke onvervolgbaarheid der volksvertegenwoordigers, 1910, waartegen R.H. baron de Vos van Steenwijk, Staatsrechtelijke opstellen Krabbe II, 1927, p. 103 e.v.); de onschendbaarheid is reeds neergelegd in art. 71 van de Staatsregeling voor het Bataafsche volk van 1798: 'De leden van het Vertegenwoordigend Lichaam kunnen nimmer achterhaald, beschuldigd of geoordeeld worden, over hetgeen zij, in de uitoefening van hunnen Post, gezegd of geschreven hebben', zie Van Hasselt, Nederlandse staatsregelingen en grondwetten 1979 p. 41. Vervolgens vindt men het begrip in art. 73 van de Constitutie 1806 (Van Hasselt p. 163), in art. 92 Gr.w van 1848 (en 1884) (a.w. p. 305, waarover J.C. Voorduin, Geschiedenis en beginselen der Grondwet, 1848 p. 252/3 en 311/312 en J.T. Buijs, De Grondwet, 1e dl, 1883 p. 533 e.v.), in art. 97 Gr.w van 1887 (en 1917) (a.w. p. 347, waarover T. Sybenga, De Grondwet van 1887 toegelicht, 1921 p. 218/9), in art. 98 Gr.w van 1922 (a.w. p. 395, waarover F.J.A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, 1925 p. 242), in art. 100 Gr.w 1938 (1946, 1948) (a.w. p. 440, waarover J.M. H. Dassen, De Grondwetsherziening 1938, 1938 p. 195–203), in art. 107 Gr.w van 1953 (p. 492), Gr.w van 1956 (1963) (p. 561) en Gr.w van 1972 (p. 609), en tenslotte in art. 71 van de herziene Gr.w 1983 (p. 25), zie Algehele grondwetsherziening deel IIIa (Naar een nieuwe grondwet, deel 17), 1980, p. 242/3 en p. 245, 247 ad art. 3.2.7.

4. De onschendbaarheid heeft ten doel het voor een lid van een vertegenwoordigend lichaam mogelijk te maken zonder vrees voor vervolging of aansprakelijkheid ter vergadering mondeling of schriftelijk datgene te openbaren wat in het belang van degenen die hij vertegenwoordigt geopenbaard behoort te worden. Deze onschendbaarheid is niet onbegrensd, maar rechterlijke inmenging achtte men hierbij uit den boze: het is uitsluitend de taak van de vergadering zelf, ofwel haar voorzitter, steunend op het reglement van orde van het lichaam, te waken tegen overschrijding van zekere grenzen, zie P. Kranenburg, Het Nederlands staatsrecht, 1958 p. 187.

5. Daaruit volgt dat de immuniteit 'plaatselijk' is, dat wil zeggen uitsluitend ter vergadering geldt: enerzijds is het alleen daar dat het met de vertegenwoordiging te behartigen belang het vrijuit spreken vordert, anderzijds heeft ook alleen daar de voorzitter het in de hand dat men niet over de schreef gaat (zie Voorduin a.w. p. 252/3, Buijs a.w. p. 537/8, De Vos van Steenwijk, a.w. p. 115, P.J. Oud, Handboek voor het Ned. Gemeenterecht I, 1956 p. 244/5 en Oud, Het constitutioneel recht I, 1967, p. 598, en B. Burger e.a., Ned. Gemeenterecht 1971, p. 74).

6. Deze immuniteit is eveneens toegekend aan leden van PS in art. 74 Provinciale wet van 6 juli 1850 S. 39

(waarover J.C. Bijsterbos, De Provinciale wet, 1855, p. 150) en in art. 19 Provinciewet, Wet van 25 jan. 1962 Stb. 17, S & J nr. 3, en na wijziging bij wet van 30 mei 1979, Stb. 317 ook aan leden van een commissie van PS.

7. Nadat in 1912 een poging tot het toekennen van immuniteit aan voorzitter en leden van de Raden van Arbeid was gestrand (zie J. Oppenheim, Het Ned. Gemeenterecht I, 1928 p. 259), is onschendbaarheid thans neergelegd in de art. 21, 89 en 114 Wet op de bedrijfsorganisatie, Wet van 27 jan. 1950, Stb. K 22, met een verwijzing in de MvA ad art. 21 naar art. 53 Gem.w, zie S & J nr. 135-I p. 16.

8. Eiseres tot cassatie kan zich als gemeenteraadslid eveneens beroepen op immuniteit, zie art. 47 Gem.w van 29 juni 1954, Stb. 85, gewijzigd bij wet van 31 jan. 1931, Stb. 41 (zie MvT p. 11 en VV p. 18, beide ad art. XVII), later vernummerd tot art. 53 (vgl. ook art. 97, 91 oud). Art. 64c werd ingevoegd bij wet van 9 juli 1964, Stb. 256. Zie ook art. 24 Eindrapport van 20 okt. 1980 met de MvT op p. 71/2 van de Werkgroep Herziening Gemeentewet.

9. De bepalingen omtrent immuniteit beschermen de betrokkene niet alleen tegen strafrechtelijke vervolging, maar eveneens tegen civielrechtelijke (en tuchtrechtelijke) aansprakelijkheid, naar door de schrijvers bijna algemeen wordt aangenomen, zie Oud, Handboek Ned. Gemeenterecht I p. 247/8, dezelfde, Het constitutioneel recht I p. 599, R. Kranenburg, Het Ned. Staatsrecht 1958 p. 187, Burger e.a., a.w. p. 74, Van der Pot-Donner, Handboek van het Ned. Staatsrecht 1977 p. 279, Van Loenen, Helmstrijd, Troostwijk, De Gemeentewet (losbladig) 53–3. Voor wat betreft de nieuwe grondwet 1983 is dit thans in de tekst tot uitdrukking gebracht, zie Algehele Grondwetsherziening IIIa (Naar een nieuwe Grondwet, 17), 1980 p. 242/3, 245 en 247. Vergelijk voorts Onrechtmatige Daad VII (de Planque) no. 225a, en zie — eensgezind — de hierna sub 10 vermelde recente rechtspraak. Anders nog: M.J. van Rossum du Chattel, Tijdschrift voor Overheidsadministratie jrg. 15, 1959 p. 14–17 (op historische gronden), en S.J.R. de Monchy, A.H. Gunther, Handboek voor het Ned. Provincierecht 1976, p. 90.

10. De vraag is nu echter of deze immuniteit zich ook uitstrekt over hetgeen eiseres buiten de vergadering heeft gedaan, namelijk door tevoren afschriften van haar brief met bijlagen, bestemd voor de behandeling in de raadscommissie, aan de pers te verstrekken. Zoals boven vermeld (zie sub 4 en 5) is de immuniteit slechts een plaatselijke, te weten ter vergadering, en niet een persoonlijke; het dekt dus niet wat een vertegenwoordiger daarbuiten zegt of schrijft, aldus Buijs, a.w. p. 537, 538 en 546/7, en De Vos van Steenwijk, a.w. p. 113; anders echter W.C.K. Evertsen de Jonge in Themis 1854 p. 497 e.v. met name p. 507, die de immuniteit uitgebreid wil zien tot staatkundige misdrijven begaan door middel van geschriften, zelfs al staan deze in geen verband tot de betrekking van volksvertegenwoordiger. Alleen 'opruiming tot koningsmoord en verraad aan den buitenlandschen vijand' zou hij willen uitzonderen. Ook heden ten dage wordt er, in tweerlei

zin, gepleit voor verlegging van de grenzen van de onschendbaarheid: voor verruiming pleit P.A. van Vugt in Binnenlands Bestuur 20 nov. 1981, maar D.H. Elzinga acht in hetzelfde tijdschrift (17 dec. 1982) de ordemaatregelen, ter vergadering te nemen, bij gebreke van het strafrechtelijke instrumentarium niet in alle gevallen voldoende. In recente rechtspraak wordt geoordeeld dat de immuniteit slechts beperkt is tot uitingen ter vergadering gedaan, en zich niet uitstrekt tot uitlatingen aan de pers: evenmin tot een bezwaar, krachtens art. U14 Kieswet bij GS ingediend, zie resp. President Middelburg 7 sept. 1979, NJ 1980, 238, Rechtbank Middelburg 17 sept. 1980, NJ 1981, 373 en Hof Arnhem 15 dec. 1980, NJ 1981, 519. Gelet op geschiedenis en strekking van het begrip onschendbaarheid meen ik dat het Hof eiseres terecht aansprakelijk heeft geacht voor het beschikbaar stellen van de litigieuze brief met bijlagen aan de pers.

11. Daaraan kan naar mijn mening niet afdoen het namens eiseres gedaan beroep op de Wet openbaarheid van bestuur, Wet van 9 nov. 1978 Stb. 581, in werking getreden 1 mei 1980, S & J nr. 174, waarover zojuist — april 1983 — bij de Staatsuitgeverij is verschenen het Eindrapport van de Evaluatiecommissie Wet Openbaarheid, genoemd ‘Openbaarheid tussen gunst en recht’. Deze wet verplicht tot passieve, of zelfs actieve medewerking aan het in de openbaarheid komen van overheidsbeleid (zie art. 1 en 2 van de Wet). De verplichting rust echter op overheidsorganen, niet op leden van vertegenwoordigende lichamen, en ik kan dan ook niet inzien dat de Wet openbaarheid van bestuur de strekking zou hebben de grenzen van de onschendbaarheid van genoemde leden te verleggen. Weliswaar strekt de door de wet gewaarborgde openbaarheid zich in beginsel uit tot de openbare stukken voor een vergadering, (waarvan in dit geval sprake is, naar ik meen, zie Gemeente en openbaarheid, Blauwe reeks VNG nr. 63 p. 17 en 18 nt. 8 en vgl. het Eindrapport Evaluatiecommissie p. 18 en de aanbevelingen nrs. 36 en 37 op p. 52), maar deze openbaarheid betekent niet meer dan dat eiseres de immuniteit die zij geniet voor hetgeen zij in die stukken heeft geschreven, behoudt indien die stukken in de publiciteit komen, echter alleen voor zover dat buiten haar toedoen is geschied, (vgl. Buijs, a.w. p. 546/7, en zie — meer recent — de conclusie van mijn ambtgenoot Leijten voor HR 28 sept. 1982, DD 83 046 rolnr. 74 152: ‘Een immuniteit dient uit de aard van de zaak niet extensief te worden geïnterpreteerd. Dat pers en communicatiemediaverslag doen van wat in de gemeenteraad is gezegd en aan deze is geschreven betekent wel dat t.a.v. het aldus bekendgemaakte, de zegsman binnen de bescherming van de immuniteit blijft, maar niet, dat alles wat het raadslid heeft gezegd of geschreven aan de raad, bij publicatie door of vanwege hem daarbuiten, in die immuniteit deelt’.

Middel I acht ik ongegrond.

12. In middel II sub a beroept eiseres er zich op dat zij niet in strijd met de in het maatschappelijk verkeer betamende zorgvuldigheid heeft gehandeld, aangezien de door haar geuite vermoedens blijkens een rapport van

een onderzoekscommissie van de Ministeries van Justitie en CRM waar zouden zijn gebleken.

Deze klacht moet falen, reeds omdat het Hof tijdens zijn uitspraak (nog) niet over het rapport beschikte. Maar ook overigens kan het rapport niet dienen ter ondersteuning van stellingen in cassatie: het is immers in de feitelijke instanties niet aan de orde geweest, en bovendien is het in cassatie niet op regelmatige wijze ‘bij de stukken’ gevoegd, zoals de raadsman van verweerder in zijn pleitnotities p. 1/2 en nogmaals bij schrijven van 16 dec. 1982 terecht aanvoert, vgl. HR 18 juni 1982 rolnr. 11821 (NJ 1983, 599; Red.) inz. Leutscher/Van Tuyn en HR 8 april 1983 rolnr. 12065 (NJ 1984, 717 m.nt. CJHB; Red.) inz. Van der Heyden/Verzekeringsmij. Holland, sub 3, beide met conclusie A-G Franx.

13. Middel II sub b betoogt dat eiseres in het algemeen belang handelde door de stukken ter publicatie aan de journalisten ter hand te stellen; het betrof immers een openbaar stuk en het behoorde tot haar taak aan die openbaarheid mee te werken.

Boven sub 11 is vermeld dat de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting tot openbaarmaking niet op raadsleden, maar uitsluitend op overheidsorganen heeft gelegd. Dat neemt niet weg dat het in het algemeen prijzenswaardig genoemd kan worden indien een raadslid in het algemeen belang bijdraagt tot publiciteit van hetgeen zich ter vergadering afspeelt. Maar hoezeer ook de onschendbaarheid van leden van vertegenwoordigende lichamen het algemeen belang beoogt te dienen, toch kan een beroep op het algemeen belang aan uitlatingen buiten de vergadering gedaan, de onrechtmatigheid niet ontnemen indien andere doeltreffende wegen openstaan, zie Onrechtmatige Daad IX (Michiels van Kessenich-Hoogendam) nr. 12.3. En het Hof heeft feitelijk vastgesteld (p. 5, tweede alinea) dat hier andere wegen openstonden.

14. Overigens is ook de vraag of het algemeen belang met publicatie van bepaalde gegevens is gediend, feitelijk van aard, zie HR 9 dec. 1910 W. 9112, en OD IX nr. 13.

Ook middel II kan derhalve m.i. niet tot cassatie leiden.

15. Middel III stelt aan de orde de vraag of er wel voldoende causaal verband is tussen het toezenden van de stukken aan de pers, en de door verweerder gestelde schade, welke schade -anders dan de raadsman van eiseres aangeeft — niet bestond in het ontvangen van dreig- en scheldbrieven e.d., maar in de omstandigheid dat ‘de financiële integriteit van appellant bij het door die bladen bestreken publiek verdacht wordt gemaakt’ (zie ‘s Hof’s arrest p. 4/5), dat wil dus zeggen: aantasting van zijn eer en goede naam.

16. Nu was door verweerder gevorderd rectificatie en een verbod van verdere soortgelijke uitingen. Voor een verbodsactie behoeft schade nog niet vast te staan, dreiging van schade is daartoe voldoende, zie Onrechtmatige Daad II (Van Nispen) nr. 210.

Voor een rectificatie echter is causaal verband tussen daad en schade wel nodig, ook al beschouwt men rectificatie niet als schadevergoeding in andere vorm dan geld, maar als opheffing van een onrechtmatige toe-

stand (zie Van Zeben, Parl. Gesch. Boek 6, p. 669/670 ad art. 6.3.1.5a NBW en OD II-B (Van Nispen) nrs. 195 en 195a).

17. Het Hof maakt onderscheid tussen het door eiseres ter hand stellen van de stukken aan het plaatselijk dagblad, dat deze reeds voor de datum van behandeling in de raadscommissie heeft gepubliceerd, en aan het partijblad, dat dit eerst na enkele weken deed.

Voor wat betreft het toezenden van de stukken aan het dagblad: het Hof baseert de aansprakelijkheid van eiseres op de overweging dat, al zou de inhoud van de stukken ook publiekelijk bekend zijn geworden doordat zij van gemeentewege aan de pers werden verstrekt, het door eiseres op voorhand overhandigen ervan als eerste oorzaak van de schade moet worden aangemerkt. Dit lijkt mij in overeenstemming met de heersende leer t.a.v. de dubbele veroorzaking, zie A.R. Bloembergen, Schadevergoeding bij onrechtmatige daad, diss. Utrecht 1965 nrs. 155–166, J. van Schelten, Juridische causaliteit, diss. Amsterdam 1972 p. 271–288 en voorts OD I-I (Bloembergen/De Groot) nrs. 309, 310.

18. Indien de zinsnede beginnend met ‘nog daargelaten dat ...’ (p. 5 midden) niet als een overweging ten overvloede, maar als een zelfstandige grondslag van 's Hof's beslissing moet worden beschouwd (vgl. de conclusie van de A-G Franx ad onderdeel II voor HR 1 juli 1982, NJ 1982, 547, en HR 14 jan. 1983, RvdW 1983, 26 (NJ 1984, 696 m.nt. vNH; Red.) r.o. 3.8 op p. 106), dient ook deze te worden besproken. Het Hof bedoelt hiermee klaarblijkelijk dat eiseres van het verstrekken van de stukken van gemeentewege en van de openbare behandeling ter vergadering zo weinig ruchtbaarheid verwachtte, dat zij het nodig vond deze door het separaat toezenden van die geschriften te vergroten. Aldus beschouwd is ook deze overweging toereikend om de beslissing te dragen, aangezien ook het vergroten van publiciteit voldoende is om een veroordeling tot rectificatie te rechtvaardigen, vergl. HR 22 juni 1979, NJ 1979, 516.

19. En voor wat betreft het overhandigen van de stukken aan het partijblad: het Hof achtte dit handelen geeigend om aan verweerder ‘verder’ schade toe te brengen, dat is dus eveneens: de schade vergroten, zie sub 18 in fine.

20. 's Hof's motivering van een en ander komt mij voorts onbegrijpelijk noch ontoereikend voor.

21. Daar ik geen van de middelen gegrond acht, concludeer ik tot verwerping van het beroep met veroordeling van eiseres tot cassatie in de kosten op de voorziening gevallen.