

Parlementaire immuniteit in een Europese context



drs. P.E. de Morree LLB
Universiteit Utrecht
31 augustus 2009

"Parlementaire immuniteit in een Europese context"

drs. P.E. de Morree LLB
31 augustus 2009

Masterscriptie Universiteit Utrecht
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Departement Rechtsgeleerdheid
Master Staats- en Bestuursrecht

Begeleiding door: dr. R. Nehmelman
Tweede lezing door: prof. dr. H.R.B.M. Kummeling

Illustratie op de omslag: Ridderzaal anno 1745
Bron: <http://historie.residentie.net/cen001.htm>



© 2009 Paulien de Morree, Utrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een automatisch gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enigerlei wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijk toestemming van de auteur.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Parlementaire immuniteit in een Europese context	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Probleemstelling	5
1.3 Opbouw	6
2 Ontstaan van de parlementaire immuniteit in Europa	9
2.1 Inleiding	9
2.1.1 Engeland	9
2.1.2 Frankrijk	11
2.2 Samenvatting	12
3 De parlementaire immuniteit in Nederland	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Nationale ontwikkelingen	15
3.2.1 Handhaven of afschaffen?	18
3.3 Beperkingen	20
3.3.1 Personen die deelnemen aan de beraadslaging	20
3.3.2 Gesproken en geschreven woord	21
3.3.3 De vergaderingen in de Kamer	21
3.3.4 Handhaving van de orde binnen de Kamer	22
3.4 Samenvatting	23
4 Theoretische achtergrond	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Vormen van parlementaire immuniteit	25
4.2.1 Beperkte parlementaire immuniteit	26
4.2.2 Uitgebreide parlementaire immuniteit	27
4.2.3 Opheffing van de parlementaire immuniteit	28
4.3 Zoeken naar de balans	29
4.3.1 Scheiding der machten	30
4.3.2 Waken voor corruptie	31
4.3.3 Grondrechten	32
4.3.4 Belang van de media in het politieke debat	33
4.4 Samenvatting	34
5 Parlementaire immuniteit volgens het EHRM	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Vrijheid van meningsuiting	36
5.2.1 Grotere vrijheid van meningsuiting voor parlementariërs?	40
5.3 Toegang tot de rechter	41
5.3.1 Proportionele beperking toegang tot de rechter?	44
5.4 Samenvatting	44
6 Nationale jurisprudentie parlementaire immuniteit	47
6.1 Inleiding	47
6.2 Vrijheid van meningsuiting	47
6.3 Misbruik van een recht	50
6.4 Samenvatting	51
7 Slotbeschouwing	53
7.1 Inleiding	53
7.2 Aanpassing noodzakelijk?	53
7.3 Aanpassing wenselijk?	54
7.3.1 Nieuwe invulling van de parlementaire immuniteit	55
Literatuur	57
Rapporten	58
Kranten- en persberichten	58
Jurisprudentie	59
Bijlage 1	61
Bijlage 2	62

"Vrijheid is het recht om alles te doen wat de wet toestaat."
Montesquieu, 1748 ¹

¹ C. de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, deel I nieuwe editie, Oxford: Oxford University, 1784, p. 308.

Voorwoord

Van het staatsrecht wordt wel beweerd dat het een stoffig rechtsgebied is, waarbinnen grijze professoren filosoferen over abstracte vraagstukken met betrekking tot de inrichting van de rechtsstaat. Je hoeft echter de krant maar open te slaan om te zien dat staatsrecht wel degelijk iets is waar we elke dag mee te maken hebben. Wat te denken van de opschudding die ontstond over de rol van de premier en zijn ambtenaren naar aanleiding van het onderzoek naar de Catshuis-brand.¹ Of de vraag of er nieuwe verkiezingen nodig zijn nu de coalitiepartijen sterk hebben verloren tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement.² Of Kamerleden die elkaar uitmaken voor flapdrol of knettergek noemen.³

Datzelfde geldt zeker ook voor de parlementaire immuniteit. De schaarse en soms wat oude literatuur over dit onderwerp doet vermoeden dat het onderwerp sinds jaar en dag veilig is verankerd in onze Grondwet en weinig discussie behoeft. Dat niets minder waar is blijkt uit de recente aandacht voor de mogelijke vervolging van Geert Wilders. Want hoe ver reikt de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden eigenlijk? Mogen zij meer dan jij en ik? En is dat wel terecht? Ook op Europees niveau is de immuniteit van parlementsleden zeer actueel, zo bewijst de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: de meest recente uitspraak waarin het Hof zich hierover heeft uitgesproken dateert van juli 2009.⁴

Kortom, zowel op nationaal als op Europees niveau vraagt men zich wel eens af wat de waarde is van de parlementaire immuniteit en of deze in haar huidige vorm dient te blijven voortbestaan of aanpassing behoeft. En dat is maar goed ook. Want de maatschappij verandert voortdurend en zij is al lang niet meer dezelfde als een aantal eeuwen geleden. Ook eeuwenoude constitutionele tradities moeten daarom af en toe weer eens onder loep worden genomen. In het onderhavige onderzoek zal ik dat voor de parlementaire immuniteit zo goed mogelijk proberen te doen.

Dit onderzoek vormt de afsluiting van mijn universitaire studietijd. Graag wil ik mijn ouders bedanken voor de mogelijkheid die ik heb gekregen om na mijn eerste studie ook nog rechtsgeleerdheid te studeren. Zonder hun steun had ik de vele kennis en leerzame ervaringen tijdens deze tweede studie moeten missen. Daarnaast wil ik hen bedanken voor hun commentaar op eerdere versies van deze scriptie. Verder wil ik Remco Nehmelman bedanken voor zijn begeleiding bij dit onderzoek en zijn vertrouwen in mijn kennis en kunde. Ook AKD Prinsen Van Wijmen advocaten en notarissen wil ik bedanken voor de tijd en ruimte die zij mij hebben gegeven om bij de vakgroep bestuursrecht een deel van mijn scriptie te schrijven. Tot slot wil ik mijn vrienden, die mijn hele studententijd met mij hebben meegemaakt, bedanken. En dit keer zal het behalen van mijn diploma zeker gevierd worden!

¹ NRC Handelsblad, *Premier erkent fouten na brand in Catshuis*, Binnenland, 29 juni 2009.

² Trouw, *Wilders en Rutte: kabinet moet opstappen*, Nederland, 5 juni 2009.

³ Marijnissen (SP) maakte op 25 mei 2009 in de kamer Minister Koenders van Ontwikkelingssamenwerking uit voor 'flapdrol' (Volkskrant, *Marijnissen noemt Koenders een 'flapdrol'*, Binnenland, 26 mei 2009) en op 6 september 2007 noemde Wilders (PVV) tijdens het debat Minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie 'knettergek' (Volkskrant, *Wilders: Vogelaar moet woorden terugnemen of aftreden*, Binnenland, 6 september 2007).

⁴ EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België*, appl. nr. 15615/07.

1 Parlementaire immuniteit in een Europese context

1.1 Inleiding

In vrijwel alle Europese landen genieten leden van het nationale parlement een zekere mate van immuniteit met betrekking tot (strafrechtelijke) aansprakelijkheid. De kerngedachte achter deze bescherming is dat volksvertegenwoordigers in de uitoefening van hun functie - zowel wat betreft wetgeving als controle van de regering - de stem van degenen die zij vertegenwoordigen moeten laten horen en eventueel kritiek moeten kunnen uiten op het gevoerde beleid, zonder hiervoor ter verantwoording te worden geroepen door een instantie buiten het parlement waarvan zij deel uitmaken. Kortom, zij moeten zonder vrees voor de rechter kunnen zeggen wat zij wensen.¹

Ook in Nederland genieten parlementariërs immuniteit. Hierbij zij gewezen op artikel 71 Grondwet dat hen vrijwaart van strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid voor hetgeen zij tijdens de vergaderingen van het parlement hebben gezegd of schriftelijk hebben overlegd.² Deze immuniteit geldt niet alleen voor parlementariërs, maar ook voor andere deelnemers aan de parlementaire beraadslagingen. De immuniteit beperkt zich tot uitslatingen in het kader van debatten binnen de Kamer en geldt dus niet voor uitslatingen buiten de Kamer, bijvoorbeeld in een televisie-interview of een krantenartikel.³ Dit betekent dat voor mogelijk strafbare uitslatingen door een parlamentslid buiten de Kamer, deze op basis van het Wetboek van strafrecht wel kan worden vervolgd. In deze context wordt gewezen op de recente uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam waarin het Hof het Openbaar ministerie opdracht geeft over te gaan tot vervolging van Kamerlid Wilders van de Partij voor de Vrijheid (PVV) wegens uitslatingen in media die minderheden zouden discrimineren of zouden aanzetten tot haat.⁴ De parlementaire immuniteit van artikel 71 Grondwet beschermt hem niet tegen strafrechtelijke vervolging gebaseerd op uitslatingen die hij in de media heeft gedaan.

1.2 Probleemstelling

In het navolgende zal de parlementaire immuniteit in Nederland en in Europa worden onderzocht. Hoewel de immuniteit voor leden van het nationale parlement een algemeen erkende constitutionele waarde is in de meeste Europese landen, is de invulling van deze bescherming in de diverse landen erg verschillend. Deze verschillende systemen van parlementaire immuniteit komen we onder meer tegen wanneer we ons verdiepen in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM of Hof) met betrekking tot artikel 6 (vrije toegang tot de rechter) en artikel 10 (vrijheid van meningsuiting) van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). In

¹ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 118.

² C.W. van der Pot (bew. door D.J. Elzinga & R. Lange, met medew. van H.G. Hoogers), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 15^e druk, Deventer: Kluwer 2006, p. 572 en C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, 5^e druk, Deventer: Kluwer 2005, p. 242-243.

³ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 118.

⁴ Hof Amsterdam, 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009/19 en persbericht van het OM van 21 januari 2009 "Openbaar Ministerie neemt kennis van uitspraak gerechtshof inzake vervolging van de heer Wilders". Zie ook eerdere uitspraak in Kort geding inzake mogelijk onrechtmatig handelen door Wilders, Rechtbank 's-Gravenhage, 7 april 2008, LJN: BC8732.

relatie tot deze grondrechten heeft het EHRM zich uitgelaten over de toelaatbaarheid van de immuniteit van parlementsleden voor strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid.

Kern van dit onderzoek is de vraag in hoeverre, gelet op de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot met name artikel 6 en artikel 10 EVRM, aanpassing van de parlementaire immuniteit in Nederland noodzakelijk, dan wel wenselijk is. De immuniteit die aan Nederlandse parlementariërs toekomt op basis van de Grondwet en de nationale jurisprudentie zal worden vergeleken met het standpunt dat hieromtrent wordt ingenomen door het EHRM. Op basis van deze vergelijking zal worden besloten of aanpassing van de huidige parlementaire immuniteit van artikel 71 Grondwet noodzakelijk is. Vervolgens zal, los van de vraag of het EVRM noopt tot aanpassing, worden bekeken in hoeverre het EHRM aanleiding geeft tot het standpunt dat aanpassing van het huidige systeem wenselijk is. Tot slot zal aandacht worden besteed aan de vraag hoe deze immuniteit in dat geval zou kunnen worden vormgegeven en welke voorwaarden hiervoor zouden kunnen gelden. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij de immuniteit zoals deze geldt in andere Europese landen.

Uitgangspunt van het onderzoek op Europees niveau is de jurisprudentie van het EHRM. Wanneer in dit onderzoek gesproken wordt over lidstaten, worden dan ook de lidstaten van de Raad van Europa - de organisatie achter het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het EHRM - bedoeld. De Raad van Europa heeft op dit moment 47 lidstaten.⁵ In deze lidstaten verschillen de systemen van parlementaire immuniteit in meer of mindere mate. Deze systemen van parlementaire immuniteit zullen, mede gelet op het grote aantal lidstaten, niet in detail worden onderzocht. In de beoordeling van een zaak door het EHRM vormt echter het nationale recht van de desbetreffende lidstaat het uitgangspunt. Indirect zullen daarom bij de bespreking van deze jurisprudentie daarom ook de verschillende systemen van immuniteit in de lidstaten aan de orde komen, wanneer zij onderwerp zijn van een procedure bij het EHRM. Ook bij de bespreking van verschillende vormen van parlementaire immuniteit zullen de systemen in diverse Europese landen vooral als voorbeeld dienen en niet allen zelfstandig worden onderzocht. Het beeld dat hierbij wordt geschetst van de immuniteit in de lidstaten is niet volledig en uitputtend. Voor een dusdanig grondige bespreking van de parlementaire immuniteit in diverse lidstaten van de Raad van Europa is een uitgebreider en tijdrovender onderzoek nodig. Hiervoor was in het kader van deze afstudeerscriptie geen ruimte.

1.3 Opbouw

In de volgende twee hoofdstukken zullen allereerst de historische achtergronden van de parlementaire immuniteit worden besproken. Om een duidelijk beeld te krijgen van de parlementaire immuniteit en waar deze voor staat, is het belangrijk te kijken naar de ontstaansgeschiedenis. De twee globale typen parlementaire immuniteit die we tegenwoordig terugvinden in de constituties van de lidstaten van de Raad van Europa vinden hun oorsprong in Engeland en Frankrijk. Het ontstaan van de immuniteit in deze landen zal daarom in het tweede hoofdstuk centraal staan.

In Nederland heeft zich een eigen vorm van parlementaire immuniteit ontwikkeld. De ontwikkeling vanaf 1798, wanneer de parlementaire immuniteit voor het eerst opduikt in de Nederlandse geschreven constitutie, tot het huidige artikel 71 Grondwet zullen in het derde hoofdstuk worden besproken. De immuniteit die parlementariërs genieten op grond van dit artikel is echter niet absoluut

⁵ Voor een overzicht van de lidstaten van de Raad van Europa zie Bijlage 1.

en kent een aantal beperkingen. In het tweede deel van hoofdstuk drie zullen achtereenvolgens de belangrijkste beperkingen aan bod komen.

In het vierde hoofdstuk zal de theoretische achtergrond van de parlementaire immuniteit worden onderzocht. Allereerst zullen de twee hoofdvormen van parlementaire immuniteit (beperkte en uitgebreide immuniteit) en de mogelijkheid van opheffing van de immuniteit worden besproken. Hierbij zullen ook de systemen van parlementaire immuniteit van andere lidstaten – veelal als voorbeeld – aan de orde komen. Alvorens over te gaan op de meer praktische invulling van de parlementaire immuniteit in de jurisprudentie, wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk eerst nog een aantal rechtstatelijke vraagstukken, zoals de scheiding der machten en de afweging van diverse belangen, besproken. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een schets van de rol van de media in het hedendaagse politieke debat. Dergelijke vraagstukken zien we in de volgende hoofdstukken soms expliciet en soms impliciet terug in de afwegingen van zowel Europese als nationale rechters.

In hoofdstuk vijf zal vervolgens een overzicht worden gegeven van de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot de parlementaire immuniteit. Deze jurisprudentie centreert zich rond twee vraagstukken, namelijk de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden (artikel 10 EVRM) en het recht op vrije toegang tot de rechter van derden die in hun belangen zijn geschaad door een parlements lid (artikel 6 EVRM). De belangrijkste arresten op dit terrein worden uitgebreid besproken.

In het daaropvolgende hoofdstuk komt een aantal Nederlandse arresten met betrekking tot de rechten en plichten van parlementsleden en hun immuniteit aan de orde. De nationale jurisprudentie gerelateerd aan parlementaire immuniteit is niet overvloedig, omdat artikel 71 Grondwet rechterlijke bemoeienis voor uitlatingen binnen de Kamer uitsluit. Wel heeft de rechter in zaken met betrekking tot uitlatingen van parlementariërs buiten de Kamer gerefereerd aan de parlementaire immuniteit en hieromtrent (soms verrassende) uitspraken gedaan.

Vervolgens zal dit onderzoek in hoofdstuk zeven worden afgesloten met een slotbeschouwing. Hierin zal een vergelijking worden gemaakt tussen de Nederlandse immuniteit en de grenzen die het EHRM hier in haar jurisprudentie aan heeft gegeven. Hierna zal de vraag beantwoord worden of de jurisprudentie van het EHRM noopt tot aanpassing van artikel 71 Grondwet. Vervolgens zal, los van de vraag of aanpassing noodzakelijk is, worden bekeken in hoeverre de jurisprudentie van het EHRM aanpassing van het Nederlandse systeem wenselijk maakt. En als aanpassing wenselijk zou zijn, hoe zou de nieuwe parlementaire immuniteit er dan uit kunnen zien? Ook hiervan zal een korte schets worden gegeven. Met betrekking tot de invulling van deze immuniteit zullen de uitspraken van het EHRM als uitgangspunt dienen en kunnen systemen van parlementaire immuniteit in andere Europese landen een voorbeeld zijn.

2 Ontstaan van de parlementaire immuniteit in Europa

2.1 Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van het belang van de parlementaire immuniteit anno nu is het goed te kijken naar haar ontstaansgeschiedenis. De immuniteit van parlementariërs gaat ver terug, tot de Romeinen, en heeft in de loop der eeuwen vele veranderingen doorgemaakt. Al in het oude Rome genoten volksvertegenwoordigers een zekere mate van bescherming om te garanderen dat zij hun functie vrij konden uitoefenen.¹ Het was destijds ten strengste verboden om de leden van de volkstribuun (de volksvertegenwoordigers in het oude Rome) aan te vallen of te belemmeren in de uitoefening van hun functie.² Een ieder die dit verbod overtrad, liep het risico te worden veroordeeld en zelfs geëxecuteerd. Hoewel de immuniteit zoals wij deze nu kennen, gestoeld is op hetzelfde uitgangspunt, is de invulling ervan tegenwoordig (gelukkig) heel anders. In dit hoofdstuk zal eerst worden gekeken naar de opkomst van de parlementaire immuniteit in Europa. In de loop der eeuwen kregen Europese vorsten steeds minder te zeggen en nam de macht van de volksvertegenwoordiging toe.³ Ver voor de parlementaire immuniteit voet aan de grond kreeg in Nederland, ontstond de eerste vorm van parlementaire immuniteit zoals wij deze nu kennen in Engeland. Hierna verspreidde zij zich over de rest van Europa.

2.1.1 Engeland

De hedendaagse immuniteit voor leden van het Britse parlement stamt uit 1689 toen dit privilege werd opgenomen in de Bill of Rights. In de eeuwen daarvoor was de macht van de absolute vorst afgenomen en had Engeland zich geleidelijk ontwikkeld tot een parlementaire monarchie.⁴ Het parlement werd meer en meer betrokken bij wetgevingsaangelegenheden en de mogelijkheid om kritiek uit te oefenen op het handelen van de regering betekende een steeds diepere inbreuk op de macht van de Koning.⁵ Voor die tijd was het niet ongebruikelijk dat de Koning een lid, wiens uitspraken in het parlement hem niet aanstonden, liet opsluiten.⁶ In 1397 deed zich een belangrijke kwestie voor waarin de macht van de Koning ernstig op de proef werd gesteld. De uitkomst van deze zaak kan worden gezien als een voorloper van de latere parlementaire immuniteit. In 1397 nam het Britse Lagerhuis een wet aan waarin het financiële gedrag van Koning Richard II van Engeland aan de kaak werd gesteld.⁷ De Koning zag deze wet als een per-

¹ S. McGee & A. Isaacs, *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, final draft, ECPRD Brussels 2001, par. Introduction.

² M. van der Hulst, *The parliamentary mandate: a global comparative study*, Geneva: Interparliamentary Union, 2000, p. 63.

³ R.C. van Caenegem, *An historical introduction to western constitutional law*, 3^e druk, Cambridge: Cambridge University Press 2000, p. 108-109.

⁴ Van Caenegem 2000, p. 98. Zie ook T.E. May (bew. door C.J. Boulton, e.a.), *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of parliament*, 21^e druk, Londen: Butterworth, 1989, p. 69 e.v.

⁵ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 118.

⁶ P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967, p. 597.

⁷ S. McGee & A. Isaacs, *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, final draft, ECPRD Brussels 2001, par. Historical

soonlijk aanval en in reactie hierop werd de man achter dit wetsvoorstel, Thomas Haxey (die overigens zelf geen lid was van het parlement), vervolgd en ter dood veroordeeld. Onder druk van het Lagerhuis is deze straf echter nooit ten uitvoer gebracht en werd Haxey een Koninklijk pardon verleend. Deze gebeurtenis deed het Lagerhuis besluiten om het recht om in autonomie en vrijheid te kunnen debatteren in het parlement te herzien.

Nog lange tijd was echter van een ongestoord gebruik van dit recht geen sprake.⁸ Zo wilde parlamentslid Richard Strode in 1512 een wetsvoorstel introduceren om de werkomstandigheden van mijnwerkers in de tinmijnen van Dartmoor te verbeteren.⁹ Nog voor hij naar Westminster kon reizen om zijn voorstel in te dienen, werd hij wegens obstructie van de tinmijnbouw gearresteerd en opgesloten. Het parlement reageerde hier direct op en passeerde de Strode's Act (Privilege of Parliament Act of 1512) waarin de uitspraak waarbij Strode was veroordeeld werd afgekeurd en alle rechters het signaal kregen dergelijke procedures in de toekomst anders aan te pakken.

In 1587 bleek echter van een vrijheid van debat in het parlement nog steeds nauwelijks sprake. In het parlement werd een wetsvoorstel geïntroduceerd dat radicale religieuze hervormingen voorstond.¹⁰ Koningin Elizabeth was hier niet blij mee en probeerde via een aantal parlamentsleden de behandeling van het voorstel in de Kamer te stoppen. Een ander Kamerlid, Peter Wentworth, stelde hierop de vraag *'of de Kamer niet de plaats moest zijn waar alle leden vrij, zonder inmenging van wie dan ook en zonder angst voor de wet, door middel van een wetsvoorstel of voordracht, veranderingen kunnen aanbrengen aan de Britse republiek [...]'*.¹¹ Hierop werd Wentworth opgesloten in de Tower of London. De eerder aangenomen Strode's Act bleek dus in 1587 geen rechtsgeldige bescherming te bieden tegen gevangenneming door de Koning.

Een laatste grove schending van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting van parlamentsleden deed zich voor in 1641. In het Huis van Afgevaardigden werd een motie ingediend welke zag op het aan de Koning presenteren van een lijst met alle politieke en religieuze klachten van het parlement.¹² Een woedende Koning Charles I eiste van het Huis van Afgevaardigden dat de vijf leiders van deze 'oppositie' zouden worden berecht voor verraad. De Kamer ging hier niet in mee en achtte het een grove inmenging in de parlementaire autonomie. Hierop drong Charles I de Kamer binnen en beval de bekendmaking van de namen van de oppositieleiders. Geen Kamerlid ging hier echter op in.

Tijdens de revolutie van 1688 werd Koning James II van de troon gestoten en dit wordt wel gezien als het begin van de parlementaire democratie in Engeland.¹³ Nadien heeft geen Engelse koning meer absolute macht gehad. In 1689 werd de Bill of Rights opgesteld, die tot op heden grote constitutionele waarde heeft in het Britse staatsrecht. In deze Bill of Rights kreeg de vrijheid van meningsuiting voor parlamentsleden een definitieve erkenning. In het negende artikel werd aanvaard dat *"the freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament, ought not*

background en M. van der Hulst, *The parliamentary mandate: a global comparative study*, Genève: Inter-parliamentary Union, 2000, p. 65-66.

⁸ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 118.

⁹ I. Loveland, *Constitutional law, administrative law and human rights; a critical introduction*, 4^e druk, Oxford: Oxford University press, 2006, p. 265-266.

¹⁰ Loveland 2006, p. 266.

¹¹ Eigen vertaling. De Engelse tekst luidt als volgt: *"Whether this house be not a place for any member freely and without controlment of any person, or danger of laws, by bill or speech, to alter any of the griefs of the Commonwealth whatsoever touching the service of God, the safety of the Prince and this noble realm?"*, Loveland, 2006, p. 266.

¹² Loveland 2006, p. 266-267.

¹³ Loveland 2006, p. 267-269.

to be impeached or questioned in any court or place outside of Parliament". Dit betekent dat de discussies en handelingen van leden van het parlement expliciet werden beschermd tegen iedere vorm van inmenging van buitenaf. Dit artikel geldt tot op heden als de basis voor de Britse parlementaire immuniteit.

2.1.2 Frankrijk

In Frankrijk ontstond tijdens de Franse Revolutie de behoefte om de aansprakelijkheid van gekozen volksvertegenwoordigers voor uitlatingen gedaan in de uitoefening van hun functie bij wet uit te sluiten.¹⁴ Toen met de Franse Revolutie het *Ancien Régime* aan het wankelen was gebracht, werd ook hier invulling gegeven aan de bescherming van parlementsleden tegenover de vorst.¹⁵ Tot die tijd werd Frankrijk, net als Engeland tot 1688, geregeerd door een absolute vorst.¹⁶ De absolute macht van de vorst hield in dat deze niet was gebonden aan de wet en geen verantwoording schuldig was aan enig ander orgaan. In deze hiërarchisch geordende feodale samenleving kwamen met name de adel en de geestelijkheid privileges toe.¹⁷ Maar boven alle standen verheven stond de koning.

Aan het einde van de 18^e eeuw nam het geldgebrek van Frankrijk voortdurend toe, wat leidde tot grote schulden.¹⁸ Een nieuwe belastingwet moest hier verandering in brengen. De derde stand, bestaande uit de gegoede burgerij, zou in het nieuwe belastingstelsel een groot deel van het geld moeten opbrengen. Dit terwijl deze stand juist aandrang op belastingverlaging. De adel en de geestelijkheid (eerste en tweede stand) weigerden echter meer te betalen. De toenmalige koning, Lodewijk XVI, probeerde de burgerij te dwingen meer te gaan betalen, maar hij had de toestemming van het parlement nodig om de nieuwe belastingwet in werking te laten treden. Het parlement was sinds de opkomst van het absolutisme aan het begin van de 17^e eeuw niet meer bijeen geweest. Nu echter, had de koning hen nodig om zijn belastingplannen te verwezenlijken. Nadat het parlement bijeen was geroepen werd het de vertegenwoordigers van de derde stand duidelijk dat hen werd gevraagd in te stemmen met belastingmaatregelen die vooral op hen zouden drukken. Zij weigerden hier mee akkoord te gaan en riepen zichzelf uit tot een nieuw parlement, de Assemblée. Na verloop van tijd sloten de adel en de geestelijkheid zich hier bij aan. Het volk vertrouwde deze veranderingen niet en er ontstond onrust. Op 14 juli 1789 bereikte deze onrust haar hoogtepunt en bestormden zij de Bastille, het teken van de macht van de koning. Dit was het begin van de Franse revolutie.

De nieuwe Assemblée begon ondanks de massale volksopstand direct met het ontwerpen van een grondwet. Het eerste onderdeel daarvan, de *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, werd op 26 augustus 1789 op initiatief van de revolutionairen aangenomen.¹⁹ Naast bepalingen omtrent gelijkheid, vrijheid en veiligheid werden ook bepalingen opgenomen die de scheiding der machten (in navolging van Montesquieu) en de soevereiniteit van het volk (geïnspireerd door

¹⁴ S. McGee & A. Isaacs, *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, final draft, ECPRD Brussels 2001, par. Historical background.

¹⁵ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 118.

¹⁶ R.C. van Caenegem, *An historical introduction to western constitutional law*, 3^e druk, Cambridge: Cambridge University Press 2000, p. 91.

¹⁷ B.P. Vermeulen, "Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789)" in: H. Battjes & B.P. Vermeulen (red), *Constitutionele klassiekers*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2007, p. 105.

¹⁸ Vermeulen 2007, p. 105-106.

¹⁹ Vermeulen 2007, p. 112-123.

Rousseau) bekrachtigden.²⁰ Deze verklaring vormde de preambule van de eerste Franse constitutie van 1791.

Het uitroepen van de *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* en de vestiging van het parlement waren niet gebaseerd op grootschalige overeenstemming tussen de verschillende bevolkingsgroepen, maar waren het gevolg van een revolutie.²¹ Bovendien had zich tijdens het *Ancien Régime* een wantrouwen jegens rechters en rechtspraak ontwikkeld.²² Dit maakte dat speciale maatregelen nodig waren ter bescherming van de onafhankelijkheid, vrijheid van beweging en vrijheid van meningsuiting van de volksvertegenwoordigers en om misstanden te voorkomen die hen konden weerhouden van het uitoefenen van hun functie. Bij Verordening van 26 juni 1790 werd daarom de parlementaire immuniteit erkend die leden van het parlement moest beschermen tegen vervolging zonder toestemming van het parlement.²³ In de Franse constitutie van 1791, de eerste geschreven grondwet van Frankrijk, werd vervolgens de parlementaire immuniteit voor het eerst constitutioneel verankerd.

In eerste instantie zag de immuniteit enkel op de vrijheid van spreken en beperkte zij zich tot uitlatingen gedaan binnen het parlement, net als in het Britse systeem. Tijdens de revolutie had het Franse parlement echter een plek in het constitutionele bestel weten te veroveren waarbij zij boven andere organen van de staat stond. Dit maakte dat de Franse parlementsleden verder konden gaan dan hun Britse collega's en daarom werd ook een zekere immuniteit van parlementsleden voor gedragingen buiten het parlement bij wet geregeld.²⁴ In artikel 7 van de Franse Constitutie van 1791 werd de niet-vervolgbaarheid van parlementsleden voor uitlatingen in verband met hun functie vastgelegd: "*Les représentants de la Nation sont inviolables: ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants*".²⁵ Helemaal immuun voor vervolging waren de parlementsleden in dit Franse systeem echter niet. Met toestemming van het parlement kon in geval van verdenking van strafrechtelijke gedragingen alsnog een aanklacht tegen een parlementslid worden ingediend. Dit blijkt uit artikel 8 dat stelt: "*Ils pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation*".

2.2 Samenvatting

Er hebben zich in Europa twee systemen van parlementaire immuniteit ontwikkeld. De eerste heeft zijn oorsprong in Engeland. Om de volksvertegenwoordigers te beschermen tegen de vorst werd de '*freedom of speech*' voor leden van het parlement gewaarborgd. Sinds 1689 is deze parlementaire immuniteit opgenomen in artikel 9 van de Bill of Rights. Buiten de vergaderingen van het parlement genoten de parlementsleden geen immuniteit voor gedane uitlatingen.

²⁰ R.C. van Caenegem, *An historical introduction to western constitutional law*, 3^e druk, Cambridge: Cambridge University Press 2000, p. 182. Zie ook A.G. Maris, *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008, p. 36-37.

²¹ M. van der Hulst, *The parliamentary mandate: a global comparative study*, Genève: Inter-parliamentary Union, 2000, p. 65.

²² A.G. Maris, *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008, p. 34-35.

²³ M. van der Hulst, *The parliamentary mandate: a global comparative study*, Genève: Inter-parliamentary Union, 2000, p. 79.

²⁴ Van der Hulst 2000, p. 65. Zie voor een uitgebreide bespreking van het onderscheid tussen beperkte en uitgebreide immuniteit paragraaf 4.2.

²⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/lesconstitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>.

Het tweede model is tijdens de Franse Revolutie ontstaan in Frankrijk. Bij het vervangen van de monarchie voor een republiek ontstond de wens om de positie van de nieuwe lichte volksvertegenwoordigers te versterken. In 1791 werd de parlementaire immuniteit opgenomen in de eerste Franse constitutie. Anders dan in het Britse systeem werden in het Franse systeem ook gedragingen buiten de Kamer beschermd. Het parlement kon echter bij meerderheid de immuniteit van één van haar leden opheffen om strafrechtelijke vervolging alsnog toe te staan.

Hierna heeft de parlementaire immuniteit zich verspreid over andere landen binnen Europa. Hoewel in het begin met name de Britse variant het populairst was, won in de jaren daarop de Franse vorm van uitgebreide parlementaire immuniteit, waarbij de immuniteit kan worden opgeheven met toestemming van het parlement, terrein.²⁶ Onder de overgebleven democratieën heeft deze vorm zich dan ook sterk verspreid en tegenwoordig is deze vorm van immuniteit de meest voorkomende in de constituties van de Europese lidstaten. In Nederland ontwikkelde zich echter een model dat meer lijkt op het Britse model, waarbij alleen uitlatingen binnen het parlement door de immuniteit worden beschermd. De ontstaansgeschiedenis van dit Nederlandse systeem komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

²⁶ S. Wigley, "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vol. 11, nr. 1, 2003, p. 25 e.v.

3 De parlementaire immuniteit in Nederland

3.1 Inleiding

Hiervoor hebben we gezien hoe de parlementaire immuniteit is ontstaan in Engeland en Frankrijk. Met de Franse bezetting in 1795 kwam de parlementaire immuniteit ook naar Nederland. Sindsdien heeft zij hier de nodige ontwikkelingen ondergaan. Voor een goed begrip van het huidige artikel 71 Grondwet, zal in dit hoofdstuk eerst worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de parlementaire immuniteit in Nederland. Na een schets van de historische achtergrond van het artikel, zal aan het eind ook een beeld worden geschetst van artikel 71 zoals deze bepaling nu in de Grondwet staat en de beperkingen die dit artikel behelst.

3.2 Nationale ontwikkelingen

Ook in Nederland is het in de loop van tijd nodig geoordeeld bepaalde voorzieningen te treffen die de vrijheid en onafhankelijkheid van het parlement tegenover de regering en de rechter waarborgen.¹ Van bijkomend belang is dat met de parlementaire immuniteit wordt voorkomen dat een parlements lid door vrijheidsberoving zijn taak als lid van het parlement niet meer zou kunnen uitoefenen.²

De parlementaire immuniteit kwam in Nederland in geschreven vorm voor het eerst voor in de Staatsregeling van 1798.³ Voor die tijd hadden zich wel vormen van vrijwaring en vrijheid van advies ontwikkeld, maar tot die tijd bezaten deze slechts geringe betekenis.⁴ In 1795 bezetten Franse revolutionairen Nederland en vestigden hier de Bataafse Republiek.⁵ Ten tijde van het ontwerp van de Staatsregeling van de Bataafse Republiek in 1798 was Nederland dus in Franse handen. De Franse constitutie diende dan ook als voorbeeld voor deze Staatsregeling.⁶ De eerste parlementaire immuniteit leek daarom erg op het systeem zoals dit zich in Frankrijk had ontwikkeld en omvatte zowel niet-vervolgbaarheid voor gedragingen binnen als buiten het parlement. In de Staatsregeling werd een uitvoerige afdeling opgenomen met betrekking tot de "*Vrijwaring der Leden van het Vertegenwoordigend Lichaam*". Hierin stond onder andere dat leden van de volksvertegenwoordiging niet konden worden '*agterhaald, beschuldigd, of geoordeeld*' voor hetgeen in zijn in de uitoefening van '*hunnen Post*' hadden gezegd of

¹ P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967, p. 595. Oud spreekt van parlementaire onschendbaarheid. Hij bedoelt hiermee echter hetzelfde als andere Nederlandse auteurs die spreken van parlementaire immuniteit. Deze laatste term is de laatste jaren de meest gebruikelijke en sluit het beste aan bij het taalgebruik van het EHRM waar men spreekt van 'parliamentary immunity' en 'l'immunité parlementaire'. In dit onderzoek zal daarom worden gesproken over parlementaire immuniteit. Zie ook P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 118.

² P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967, p. 596.

³ Oud 1967, p. 598-600.

⁴ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 119.

⁵ R.C. van Caenegem, *An historical introduction to western constitutional law*, 3^e druk, Cambridge: Cambridge University Press 2000, p. 179 en G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink 1936, p. 1.

⁶ G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink 1936, p. 8.

geschreven.⁷ Voor de vervolging van gedragingen buiten de Kamer was destijds, net als in het Franse systeem, toestemming van de Staten-Generaal noodzakelijk.⁸ De Hoge Raad was destijds de bevoegde rechter in eerste en enige aanleg (Forum Privilegiatum), net als nu voor ambtsmisdrijven nog het geval is.

In de daaropvolgende jaren vinden we de parlementaire immuniteit afwisselend wel en niet terug in de Nederlandse geschreven constituties.⁹ In de Staatsregelingen van 1801 en 1805, waarin met name de uitvoerende macht een sterke positie kreeg toebedeeld, kwam de parlementaire immuniteit bijvoorbeeld helemaal niet voor.¹⁰ In de Constitutie voor het Koninkrijk Holland van 1806 dook zij in artikel 73 weer even op, zij het in beperkte vorm. Hierin werd bepaald dat parlementsleden niet verantwoordelijk waren voor de door hen uitgebrachte 'advisen' in de Kamer. De uitgebreide immuniteit voor parlementsleden voor gedragingen in de uitoefening van hun functie, zoals in de Staatsregeling van 1798, was verdwenen.¹¹

In 1814 hadden Napoleon en zijn troepen Nederland verlaten en verscheen het Koninkrijk der Nederlanden als staat op de Europese kaart.¹² Nederland wilde niet terug naar de confederale republiek van voor de Franse bezetting, maar vestigde een parlementaire monarchie naar Brits model, met Willem I als Koning. Hoewel het parlement al duidelijk een plek had in deze monarchie, was de positie van de Kamerleden nog zwak.¹³ De leden van de Eerste Kamer werden destijds benoemd door de Koning. De leden van de Tweede Kamer werden gekozen door de leden van de Provinciale Staten. Van een echte volksvertegenwoordiging was dus eigenlijk nog nauwelijks sprake. In de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 werd niet gesproken over de parlementaire immuniteit in de zin van vrijheid van meningsuiting voor parlementariërs. Wel regelden deze grondwetten een zekere onschendbaarheid voor strafrechtelijke vervolging die kon worden opgeheven door de Kamer.¹⁴

Pas na de grondwetsherziening van 1848 kreeg de parlementaire immuniteit een permanente plaats in de Grondwet. In navolging van Frankrijk bestond ook in Nederland de wens om een liberale grondwet. Onder leiding van Thorbecke vonden constitutionele herzieningen plaats die de macht van het parlement versterkten.¹⁵ Voor het eerst werden vanaf toen de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks gekozen door het volk. Naast vele andere aanpassing, werd in 1848 de basis gelegd voor het huidige artikel 71 Grondwet. Destijds werd in artikel 92 de immuniteit 'wegens advijzen door hen in de vergadering uitgebragt' in de Grondwet opgenomen. Achterliggende drijfveer was om de onafhankelijkheid van Kamerleden ten opzichte van de wetgevende en rechtsprekende macht te versterken.¹⁶ Leden van de Staten-Generaal moesten gelet op het algemeen belang zon-

⁷ Artikel 71 Staatregeling voor het Bataafsche volk 1798, zie G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink 1936, p. 65.

⁸ Artikelen 74, 75 en 76 Staatregeling voor het Bataafsche volk 1798; zie ook G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink 1936, p. 65.

⁹ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

¹⁰ G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink 1936, p. 116 en 140.

¹¹ Artikel 73 Constitutie voor het Koninkrijk Holland 1806, zie G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink 1936, p. 171-172.

¹² R.C. van Caenegem, *An historical introduction to western constitutional law*, 3^e druk, Cambridge: Cambridge University Press 2000, p. 230.

¹³ Van Caenegem 2000, p. 232.

¹⁴ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 121.

¹⁵ G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink 1936, p. 394-401.

¹⁶ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 118.

der vrees voor vervolging datgene kunnen zeggen wat zij wenselijk achten.¹⁷ Opvallend is dat deze immuniteit zich beperkte tot de gang van zaken tijdens de parlementaire vergadering. Waarom Thorbecke destijds koos voor een beperkte immuniteit en niet voor een immuniteit die ook gedragingen in de functie van parlementslid buiten de Kamer omvatte is niet duidelijk. Hiermee had hij immers de positie van de Kamers nog verder kunnen versterken. Wellicht ging deze verandering in de ogen van de Kroon en de meer conservatieve leden van het parlement te ver en heeft zij daarom geen plek gekregen in de Grondwet van 1848.

In de Grondwet van 1887 is de term '*advijzen*' komen te vervallen en is het artikel uitgebreid tot hetgeen in de vergadering is gezegd of schriftelijk is overlegd. Dit betekende eveneens dat het gezegde of geschrevene geen verband hoefde te houden met het onderwerp van de vergadering.¹⁸

Vervolgens is in 1922 de immuniteit uitgebreid tot anderen – ministers, staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging – die we ook terugvinden in het huidige artikel 71 Grondwet. In 1948 werden hier ook staatssecretarissen aan toegevoegd. Met deze verruiming is de parlementaire immuniteit nog sterker uitgegroeid van een persoonlijk voorrecht voor Kamerleden tot een plaatsgebonden voorrecht voor een ieder die deelneemt aan vergaderingen van de Staten-Generaal.¹⁹ Het recht komt toe aan een ieder die uit hoofde van zijn taak in een Kamervergadering het woord voert.²⁰ Tot slot is in 1983 dit artikel wederom verruimd door toevoeging van de woorden '*of aangesproken*'. Hiermee heeft de wetgever duidelijk willen maken dat deze immuniteit niet alleen strafrechtelijke, maar tevens de civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke aansprakelijkheid omvat. Na het verstrijken van ruim 200 jaren zijn we dan gekomen tot de bepaling zoals deze thans is opgenomen in artikel 71 Grondwet:

"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".

Hoewel in de loop der eeuwen is geprobeerd de bepaling concreter te maken, is na deze laatste aanpassing in 1983 nog zeker een paar keer gebleken dat de interpretatie van dit artikel niet in alle gevallen duidelijk was. In 1987 kwam de Rechtbank Den Haag voor de vraag te staan of artikel 71 Grondwet betrekking heeft op de in het artikel genoemde personen zelf of op het ambt dat zij vervullen.²¹ In deze zaak ging het om uitspraken van onder andere de bewindslieden Van den Broek en Korthals Altes in een vergadering van de Eerste Kamer.²² Volgens de eiser, Harm Dost, waren er tijdens deze bijeenkomst dingen gezegd die op onderdelen onjuist en misleidend waren. Hierdoor zou de besluitvorming in de

¹⁷ P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967, p. 597. Zie ook P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 118. Zie ook B.F. de Jong, "Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitspraken van immuniteitsgerechtigden" in: B.F. de Jong, e.a. (red), *Nijmeegs staatsrecht: bundel opstellen aangeboden aan mr. H.J.M. Beekman* (Beekman-bundel), Universiteit Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1987, p. 47.

¹⁸ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 121.

¹⁹ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 118.

²⁰ B.F. de Jong, "Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitspraken van immuniteitsgerechtigden", in: B.F. de Jong, e.a. (red), *Nijmeegs staatsrecht: bundel opstellen aangeboden aan mr. H.J.M. Beekman* (Beekman-bundel), Universiteit Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1987, p. 49.

²¹ Rechtbank Den Haag, 26 februari 1987, *Harm Dost*, KG 1987, 134.

²² Kamerstukken I, 1986-1987, Kamerstuknummer 26, ondernummers 26 t/m 26d.

Kamer omtrent zijn uitlevering wegens drugsbezit aan Duitsland in voor hem ongunstige zin zijn beïnvloed. Indien artikel 71 ziet op de deelnemers aan het debat in persoon, dan zou dit betekenen dat de bepaling niet per definitie ook geldt voor de deelnemers als ambtsdragers. De ambtsdragers zouden in dat geval wel kunnen worden aangesproken voor uitlatingen in de Kamer. Deze ambtsdragers, ministers en staatssecretarissen, zijn organen van de Staat der Nederlanden en voor hun handelen is de Staat aansprakelijk. Dit zou betekenen dat als de betrokken bewindslieden niet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor hun gedrag, de Staat der Nederlanden kan worden aangesproken voor onrechtmatige uitlatingen van ministers en staatssecretarissen tijdens Kamerdebatten. De rechtbank was het echter niet eens met deze redenering en onderbouwde dit als volgt: *'De strekking van het voorschrift is kennelijk dat (onder anderen) ministers en staatssecretarissen zich in de vergaderingen der Staten-Generaal moeten kunnen uiten zonder voorbehoud, d.w.z. in de wetenschap dat een controle op de geoorlooftheid van hun uitlatingen niet berust bij de rechter. In de lezing van eiser zou de rechter ter beoordeling van de aansprakelijkheid van de Staat alsnog moeten treden in wat de bewindslieden hebben gezegd. Die lezing is strijdig met de woorden van artikel 71 en daarom niet aannemelijk.'*²³

In 2002 bleek vervolgens ook voor sommige parlementsleden zelf de reikwijdte van de parlementaire immuniteit niet duidelijk te zijn. Drie leden van de Lijst Pim Fortuyn (LPF) - Dekker, Jukema en Zvonar - wilden zich onthouden van stemming over de Tabakswet.²⁴ Alle drie waren zij medisch specialist en zij vreesden voor het tuchtcollege te moeten verschijnen omdat zij hun trouw aan de patiënt zouden verloochenen met het uitbrengen van hun stem. Kamerlid Rijpstra (VVD) wees hen vervolgens terecht op de immuniteit die ook geldt voor tuchtrechtelijke aansprakelijkheid: *"Ik wilde slechts gezegd hebben dat men voor niets wat in deze Kamer wordt gezegd, kan worden vervolgd"*. Deze kwestie raakt aan de kern van de parlementaire immuniteit die moet garanderen dat parlementsleden kunnen debatteren en stemmen in de Kamer zonder vrees voor aansprakelijkheid in welke vorm dan ook.

3.2.1 Handhaven of afschaffen?

Sinds de parlementaire immuniteit in 1848 permanent een plek heeft gekregen in de Grondwet, is zij bij vlagen onderwerp van discussie geweest. Onafhankelijke taakuitvoering door het parlement wordt tot op de dag van vandaag beschouwd als een groot goed. Toch is in de loop der jaren af en toe kritiek geweest op dit voorrecht van parlementsleden. Reeds in het begin van de 20^e eeuw gingen stemmen op om de parlementaire immuniteit te beperken.²⁵ Door de Staatscommissie-Koolen van 1910 werd in het kader van de problematiek rond de 'revolutinaire volksvertegenwoordigers' voorgesteld om de mogelijkheid tot opheffen van de parlementaire immuniteit te introduceren. Een tweede Staatscommissie in 1936 kwam vervolgens met de suggestie om parlementariërs die zich schuldig maakten aan opruiing of de schending van geheimen uit te sluiten van immuniteit. Een volledige afschaffing van de parlementaire immuniteit ging echter volgens hen te ver.²⁶ De regering nam deze suggestie over, maar bij de tweede lezing van deze grondwetswijziging werd het voorstel verworpen.

²³ Rechtbank Den Haag, 26 februari 1987, *Harm Dost*, KG 1987, 134, r.o. 6.2.

²⁴ Handelingen II, 2003-2003, p. 376. Zie ook P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 119.

²⁵ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 121.

²⁶ P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967, p. 600.

Naast beperking van de immuniteit gingen aan het begin van de 20^e eeuw ook stemmen op om de parlementaire immuniteit helemaal af te schaffen. Zo was Van Os het er niet mee eens dat voor parlementsleden niet dezelfde rechtsregels golden als voor andere burgers, alsof zij boven de wet verheven zouden zijn.²⁷ Voor een bepaalde categorie Nederlanders wordt immers een uitzondering gemaakt op de algemene verantwoordelijkheid van een ieder voor de wet.²⁸ Volgens Oud is deze bijzondere positie voor parlementsleden echter gerechtvaardigd omdat "het wegens de aard van hun positie door het algemeen belang geboden wordt".²⁹ Van Os is hierdoor echter geenszins overtuigd. Wat anderen niet mogen zeggen omdat het in strijd is met de wet, mag ook in de Kamer niet worden gezegd. Ook Krabbe is deze mening aangedaan. Dat een lid van het parlement is verkozen om de stem van het volk ten gehore te brengen in Den Haag, betekent nog niet dat hij "boven het voor allen geldende recht is verheven", zo stelt hij.³⁰ Om dezelfde reden is in 1995 door Kamerlid De Graaf (D66) gepleit voor volledige afschaffing van de parlementaire immuniteit.³¹ Het optreden van 'antidemocratische' volksvertegenwoordigers was voor hem aanleiding om de parlementaire immuniteit op de schop te nemen.³² Volgens De Graaf hebben alle burgers dezelfde rechten en plichten en is het daarom vreemd dat politici de Grondwet niet hoeven te respecteren. Hij is bovendien van mening dat de noodzaak voor onschendbaarheid niet meer is vol te houden en sanctiëring op grond van het reglement van orde in dezen niet voldoet. Kamerleden moeten ook vervolgd kunnen worden voor racistische of discriminerende uitlatingen binnen de Kamer, aldus De Graaf. Blijkbaar was hiervoor echter niet voldoende draagvlak binnen de Kamer te vinden, want van een initiatiefwetsvoorstel is het nooit gekomen.

Bij de Grondwetsherziening van 1983 is vervolgens nogmaals getracht de immuniteit gedeeltelijk op te heffen.³³ Als immuniteitsgerechtigden zich schuldig maakten aan opruiing of de schending van geheimen, zouden zij geen immuniteit moeten genieten. Ook De Jong acht een absolute immuniteit binnen de kamer ongewenst.³⁴ Hij is van mening dat uitlatingen die onwaarheden bevatten en burgers schade moeten worden aangemerkt als onrechtmatige handelingen zoals in artikel 6:162 BW. De Kamervoorzitter kan op het moment dat de onwaarheden worden verkondigd moeilijk beoordelen of het Kamerlid de waarheid spreekt. Een rechter zou dit achteraf wel kunnen onderzoeken.³⁵ Vrijheid van parlementaire beraadslaging is in die gevallen ondergeschikt aan het belang van de burger om

²⁷ W.A.E. van Os, "De gerechtelijke onvervolgbaarheid der volksvertegenwoordigers", 1910, in: R.H. Baron de Vos van Steenwijk, *Parlementaire immuniteit, staatsrechtelijke opstellen* (Krabbe-bundel), deel 2, 1927. Zie ook B.F. de Jong, "Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitlatingen van immuniteitsgerechtigden", in: B.F. de Jong (red), *Nijmeegs staatsrecht: bundel opstellen aangeboden aan mr. H.J.M. Beekman* (Beekman-bundel), Universiteit Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1987, p. 49.

²⁸ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

²⁹ P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967, p. 602.

³⁰ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 132.

³¹ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 121.

³² Zie het interview met De Graaf "D66-kamerlid De Graaf wil strafrechtelijke vervolging als politicus racistische uitlatingen doet 'Noodzaak onschendbaarheid niet vol te houden'" in de volkskrant van 1 juni 1995, interview, 1 juni 1995.

³³ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 119.

³⁴ B.F. de Jong, "Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitlatingen van immuniteitsgerechtigden" in: B.F. de Jong, e.a. (red), *Nijmeegs staatsrecht: bundel opstellen aangeboden aan mr. H.J.M. Beekman* (Beekman-bundel), Universiteit Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1987, p. 55.

³⁵ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 121.

zijn geleden schade vergoed te krijgen. Het algemeen belang wordt hier niet mee gediend en hiervoor is de parlementaire immuniteit dan ook niet bedoeld. Bij de tweede lezing van de herziening heeft dit voorstel echter, net als in 1936, niet een tweederde meerderheid weten te behalen.

Ondanks deze kortstondige discussie over de reikwijdte van de parlementaire immuniteit, is zij tot op de dag van vandaag gewaarborgd door de Grondwet en zelfs met de huidige ophef omtrent de uitlatingen van Kamerlid Wilders is zij niet werkelijk punt van discussie.

3.3 Beperkingen

Gebleken is dat de immuniteit in de loop der jaren is uitgebreid tot het geschreven en gesproken woord van zowel Kamerleden als anderen die deelnemen aan de vergaderingen van de Staten-Generaal. Tijdens Kamerberaadslagingen is deze immuniteit zeer ruim en is elke rechterlijke bemoeienis uitgesloten. Toch is de vrijheid van meningsuiting binnen de Kamer niet absoluut. Artikel 71 Grondwet kent een aantal beperkingen. De belangrijkste beperkingen zullen hierna worden besproken.

3.3.1 Personen die deelnemen aan de beraadslaging

Zo beperkt de immuniteit zich in de eerste plaats tot leden van de Staten-Generaal, ministers, staatssecretarissen en anderen die deelnemen aan de beraadslaging in de Kamer. Zij geldt bijvoorbeeld niet voor personen die door een Kamercommissie worden gehoord of personen die in opdracht en onder verantwoordelijkheid van een parlementaire enquêtecommissie onderzoek doen en de resultaten hiervan aan de commissie overleggen, zoals bleek in een zaak over de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (hierna PEC). In het rapport aan de PEC (ook we bekend als de Commissie-Van Traa) was een stuk opgenomen over de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Hierin werd het bedrijf van de eiser in verband gebracht met het witwassen van geld op de effectenbeurs. De eiser heeft de schrijver van dit stuk in rechte aangesproken en de Hoge Raad gevraagd te oordelen dat deze onrechtmatig heeft gehandeld ten opzichte van hem en een schadevergoeding toe te kennen. Het verweer van de schrijver van het stuk was dat het onderzoek was verricht in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de PEC en dat het rapport daarmee viel onder het bereik van artikel 71 Grondwet. De Hoge Raad oordeelde dat *"de opsteller van enig stuk dat als bijlage bij het PEC-rapport is opgenomen [niet] moet worden aangemerkt als een (ander) persoon die deelneemt aan de beraadslaging in de Tweede Kamer of aan de beraadslaging in de PEC. Immers, onder "beraadslaging" in artikel 71 dient te worden verstaan het "parlementaire debat", dat wil zeggen de schriftelijke of de mondelinge uitwisseling van gedachten en standpunten in een vergadering van een Kamer of Kamercommissie"*.³⁶

³⁶ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 119. Zie ook HR 28 juni 2002, *Parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden* (Van Traa), NJ 2002, 577, r.o. 4.2.

3.3.2 Gesproken en geschreven woord

Verder beperkt de immuniteit zich tot het gesproken en geschreven woord.³⁷ Onder het gesproken woord wordt verstaan zowel de mondelinge bijdragen van de woordvoerder als spontane uitlatingen, zoals interrupties en vragen van Kamerleden.³⁸ Dit betekent dat de immuniteit niet alleen ziet op uitlatingen die de orde van de beraadslaging betreffen, maar ook uitlatingen die niets te maken hebben met de zaken die voor dat moment op de agenda staan. Onder het geschreven woord wordt onder andere verstaan de schriftelijke vragen die parlementariërs stellen, de schriftelijke bijdragen aan de beraadslaging, moties en amendementen.³⁹ Maatgevend is hierbij of de tekst wordt gedrukt in de Handelingen der Kamers of de daarbij behorende toevoegsels. Verzoekschriften, petitie's, brieven en dergelijke van derden die aan het parlement zijn gericht, vallen niet onder de immuniteit. De adressanten van deze teksten worden niet aangemerkt als personen die deelnemen aan de beraadslaging zoals bedoeld in artikel 71 Grondwet. Indien een parlamentslid reageert op een van deze stukken, dan wordt zijn antwoord wel gerekend tot de geschreven stukken waarvoor deze niet kan worden vervolgd.

Feitelijke handelingen vallen niet onder gesproken en geschreven woorden en verdienen geen bescherming op grond van artikel 71 Grondwet. Bij feitelijke handelingen moet gedacht worden aan onder meer geweldpleging, vernieling en mishandeling.⁴⁰ Ook andere handelingen, zoals diefstal en brandstichting, vallen niet onder de parlementaire immuniteit.

3.3.3 De vergaderingen in de Kamer

De belangrijkste beperking van de parlementaire immuniteit op grond van artikel 71 Grondwet is dat deze bepaling zich beperkt tot uitlatingen gedaan *in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit*. Ondanks dat de parlementaire immuniteit zich sinds haar ontstaan steeds verder heeft uitgebreid – onder andere tot alle deelnemers aan het debat – blijft zij beperkt tot de politieke arena van de Staten-Generaal. Voor uitlatingen die daarbuiten worden gedaan, bijvoorbeeld in de media, kan een volksvertegenwoordiger nog steeds worden vervolgd of aansprakelijk worden gesteld.⁴¹ Buiten de parlementaire vergadering gelden voor een lid van het parlement dezelfde rechten en plichten als voor iedere andere burger.⁴² Dit levert de situatie op dat parlamentsleden strikt genomen op basis van de Grondwet binnen de Kamer meer mogen dan daar buiten.

Dat de beperking van de immuniteit tot uitlatingen die zijn gedaan *tijdens* beraadslaging van de Kamer eng moet worden opgevat, bleek in 1939. Dit is de eerste en enige keer dat een Kamerlid werd vervolgd en veroordeeld voor een

³⁷ Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 119.

³⁸ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 125-126.

³⁹ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 126-127.

⁴⁰ Elzinga 1990, p. 128-130.

⁴¹ Ditzelfde geldt voor uitlatingen van gemeenteraadsleden in de media, zoals blijkt uit Gerechtshof Amsterdam, 21 juli 2008, LJN BD9027; HR 24 juni 1983, NJ 1984, 801 en HR 2 april 2002, LJN AD8693.

⁴² P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967, p. 598. Met uitzondering van ambtsmisdrijven, want hiervoor gelden op basis van art. 119 Grondwet andere voorschriften.

uitlating binnen de muren van de Kamer.⁴³ Tijdens een vergadering van de Tweede Kamer maakte het NSB-Kamerlid Rost van Tonningen het zo bont dat hem verdere deelname aan de vergadering werd ontzegd en hij de zaal moest verlaten. Hierna schorste de voorzitter de vergadering. De gang van zaken had het nodige tumult veroorzaakt en in '*the heat of the moment*' riep één van de andere Kamerleden (RKSP-Kamerlid Ruyter) Rost van Tonningen bij het verlaten van de zaal "*landverrader!*" toe.⁴⁴ De rechtbank 's-Gravenhage veroordeelde het Kamerlid tot een geldboete van 25 gulden en 25 dagen hechtenis voor deze uitlating. De rechtbank baseerde zijn oordeel op het feit dat de uitlating was gedaan net nadat de vergadering door de voorzitter was geschorst en dus strikt genomen niet had plaatsgevonden tijdens de beraadslaging. Het Kamerlid werd dus niet beschermd door de parlementaire immuniteit.

3.3.4 Handhaving van de orde binnen de Kamer

Ondanks de vrijheid die artikel 71 Grondwet biedt, is zij natuurlijk niet bedoeld als vrijbrief voor parlementsleden om tijdens Kamervergaderingen beledigingen te uiten.⁴⁵ Tijdens de debatten die plaats vinden in de Kamer vervult een Kamerlid de taak van medewetgever en controleur van de regering. De rechter mag met het oog de scheiding van machten en de onafhankelijkheid van het parlement op geen enkele manier ingrijpen in de uitoefening van deze taak. Het is echter de Kamer zelf die de grenzen van het toelaatbare aangeeft. De vraag wat wel en niet geoorloofd is, blijft daarom voorbehouden aan de parlementaire autoriteiten zelf en moet door politieke en niet door juridische overwegingen worden bepaald.⁴⁶ De absolute immuniteit die een parlementslid geniet binnen de Kamer betekent dan ook niet dat volksvertegenwoordigers tijdens de vergaderingen van de Kamers alles mogen zeggen zonder dat hier gevolgen aan kunnen worden verbonden. De interne regels van de Reglementen van orde van de Kamers vormen in die zin eveneens een beperking van de vrijheid van parlementaire meningsuiting zoals gewaarborgd in artikel 71 Grondwet. Zo hebben de voorzitters van de Kamers op grond van de Reglementen van orde bevoegdheden om deze orde te handhaven. Het Reglement van orde van de Tweede Kamer bijvoorbeeld kent de Kamervoorzitter in de artikelen 58 tot en met 60 achtereenvolgens de bevoegdheden toe tot het geven van een waarschuwing, het ontnemen van het woord of in het ergste geval uitsluiting van de vergadering.⁴⁷ Ook bestaat voor ministers en staatssecretarissen die deelnemen aan het debat altijd nog de politieke verantwoordelijkheid op grond waarvan deze bewindslieden verantwoording schuldig zijn aan de Kamerleden voor onjuiste of misleidende uitlatingen.⁴⁸

Bovend'Eert en Kummeling wijzen er terecht op dat deze maatregelen slechts een repressief karakter hebben. Tegen de tijd dat de voorzitter van de Kamer zich genoodzaakt ziet maatregelen te nemen, is het kwaad vaak al geschied. Reparatie achteraf, bijvoorbeeld door het toekennen van schadevergoe-

⁴³ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 119. Zie ook D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 125.

⁴⁴ Handelingen II 1938-1939, aanhangsel, p. 1591.

⁴⁵ P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967, p. 597.

⁴⁶ Oud 1967, p. 597.

⁴⁷ Ook het Reglement van orde van de Eerste Kamer kent de voorzitter vergelijkbare bevoegdheden toe in de artikelen 94 tot en met 98. In artikel 152 van het Reglement van orde van de Tweede Kamer wordt bovendien aan de voorzitter de bevoegdheid toegekend om met het oog op de handhaving van de orde een bezoeker of toehoorder die "*de orde stoort of gestoord heeft, doen vertrekken en desnoods alle toehoorders of allen die zich op een bepaalde tribune bevinden doen verwijderen*".

⁴⁸ Rechtbank Den Haag, 26 februari 1987, *Harm Dost*, KG 1987, 134.

ding, is dan niet mogelijk.⁴⁹ Bovendien is men voor het hanteren van de bevoegdheden afhankelijk van het ingrijpen van de Kamervoorzitter. Toch moeten de bevoegdheden van de Kamervoorzitter niet worden onderschat. De Reglementen van orde bieden de voorzitters mogelijkheden om streng op te treden tegen ontoelaatbare uitlatingen in de Kamer. Het uitsluiten van een parlamentslid van de beraadslaging bijvoorbeeld heeft wel degelijk vergaande consequenties. Het desbetreffende parlamentslid wordt de mogelijkheid ontnomen een verdere bijdrage te leveren aan het debat en te stemmen over eventuele voorstellen, moties en amendementen. Effectieve parlementaire sancties kunnen net als rechterlijke sancties wel degelijk een belemmering vormen voor een absolute utingsvrijheid binnen de Kamers der Staten-Generaal.

3.4 Samenvatting

De parlementaire immuniteit ontstond oorspronkelijk in de strijd tussen volksvertegenwoordigers en de vorst en moest parlamentsleden beschermen tegen ingrijpen door de vorst (en de regering).⁵⁰ In de loop van de tijd, toen de macht van de vorst afnam, heeft de parlementaire immuniteit een aanvullende strekking gekregen, namelijk die van bescherming van de volksvertegenwoordiging tegen rechterlijke inmenging. Daarnaast dient zij als waarborg voor het onafhankelijke optreden van parlamentsleden ten opzichte van de regering, politieke partijen en burgers.⁵¹

De parlementaire immuniteit in Nederland kent niet een zodanig lange traditie als in Groot-Brittannië, waar zij al sinds 1689 deel uitmaakt van de constitutionele praktijk. In de Nederlandse geschreven constitutie komen we de parlementaire immuniteit voor het eerst tegen in de Bataafse Staatsregeling van 1789. In de daaropvolgende eeuwen komt de immuniteit voor gekozen volksvertegenwoordigers afwisselend wel en niet en in verschillende verschijningsvormen in de geschreven constituties voor.⁵² Sinds 1848 is zij echter onafgebroken in de Grondwet te vinden geweest. Het artikel uit 1848 vormde de basis voor ons huidige artikel 71 Grondwet. In beginsel zag de immuniteit op '*advijzen in de vergadering uitgebragt*'. Later werd dit vervangen door hetgeen '*tijdens de vergadering is gezegd of schriftelijk is overlegd*'. Ook werd de immuniteit in 1983 uitgebreid tot een ieder die deelneemt aan de beraadslaging in de Kamer. Hiermee is de immuniteit uitgegroeid van een persoonlijk privilege tot een plaatsgebonden voorrecht voor iedereen die vanuit zijn functie deelneemt aan het debat in de Kamer.⁵³

De huidige immuniteit van artikel 71 Grondwet kent, ondanks zijn ruime formulering, een aantal beperkingen. In de eerste plaats is zij beperkt tot de personen die deelnemen aan de beraadslaging.⁵⁴ Daarnaast beperkt de bescherming van de parlementaire immuniteit zich tot het gesproken en geschreven woord in

⁴⁹ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 120.

⁵⁰ Maris, A.G., *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008, p. 289. Zie ook C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, 5^e druk, Deventer: Kluwer 2005, p. 242.

⁵¹ Kortmann, *Constitutioneel recht*, 5^e druk, Deventer: Kluwer 2005, p. 243. De onafhankelijkheid van de Staten-Generaal komt ook in andere grondwettelijk bepalingen tot uiting, zoals artikel 67 lid 3 dat bepaalt dat de leden van het parlement stemmen zonder last (zie R.M.M. Kleijckers, *Stemmen zonder last, de functie van het vrije mandaat in het hedendaagse staatsrecht*, Maastricht, Universitaire Pers Maastricht, 1993).

⁵² D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

⁵³ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 118.

⁵⁴ Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 119.

de Kamer en omvat zij niet feitelijke handelingen zoals diefstal, mishandeling en vernieling.⁵⁵ Verder is de parlementaire immuniteit, zoals gezegd, een plaatselijk voorrecht en beperkt zij zich tot uitlatingen gedaan in de Kamer, tijdens de raadslanding.⁵⁶ Tot slot is de immuniteit beperkt door de bevoegdheden van de Kamervoorzitter tot handhaving van de orde in de Kamer.⁵⁷ De rechter mag met het oog de scheiding van machten en de onafhankelijkheid van het parlement op geen enkele manier ingrijpen in de uitoefening van deze taak. De vraag wat wel en niet geoorloofd is blijft daarom voorbehouden aan de Kamer zelf. De Reglementen van orde bieden de Kamervoorzitters bevoegdheden om in te grijpen als Kamerleden het te bont maken tijdens het debat.

⁵⁵ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

⁵⁶ P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967, p. 598.

⁵⁷ Oud 1967, p. 597.

4 Theoretische achtergrond

4.1 Inleiding

Zoals gezegd is de parlementaire immuniteit ontstaan uit democratische overwegingen. Parlementsleden moeten vanuit hun taak als volksvertegenwoordiger de belangen van het volk in wetgeving vertalen en indien nodig kritiek uitoefenen op het door de regering gevoerde bestuur van het land. Zij moeten zich daarbij kritisch kunnen uitlaten over politieke vraagstukken zonder bang te hoeven zijn hiervoor te worden vervolgd.¹ In de vorige hoofdstukken is uitgebreid in gegaan op de ontstaansgeschiedenis van de parlementaire immuniteit. In dit hoofdstuk zullen een aantal theoretische aspecten worden besproken.

Op grond van de literatuur kunnen twee vormen van parlementaire immuniteit worden onderscheiden; beperkte en uitgebreide parlementaire immuniteit. De verschillen tussen deze systemen komen in de volgende paragraaf aan de orde. Verder kan in een aantal landen met een systeem van uitgebreide parlementaire immuniteit op verzoek de immuniteit van één van de leden door het parlement worden opgeheven. In Nederland kennen we deze mogelijkheid niet, maar het is interessant te bezien hoe deze bevoegdheid in andere Europese landen is ingevuld. Deze informatie kan namelijk dienen als bron voor een eventuele aanpassing van het Nederlandse systeem.

Het concept van de parlementaire immuniteit roept een aantal kritische staatrechtelijke vragen op. De immuniteit van een parlements lid tegen strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid kan botsen met andere belangen. Bij de bepaling van de grenzen van parlementaire immuniteit vindt een constante afweging plaats van de betrokken belangen. Over het zoeken naar deze balans gaat het laatste deel van dit hoofdstuk.

4.2 Vormen van parlementaire immuniteit

Parlementaire immuniteit komt in Europa voor in verschillende verschijningsvormen. In hoofdstuk twee hebben we gezien dat globaal twee systemen kunnen worden onderscheiden; beperkte en uitgebreide parlementaire immuniteit.² De eerste vorm, de beperkte parlementaire immuniteit, vindt zijn oorsprong in Engeland en beperkt zich tot uitlatingen tijdens parlementaire beraadslagingen. In Nederland biedt artikel 71 Grondwet parlementariërs ook een beperkte vorm van immuniteit. Deze beperkte immuniteit onderscheidt zich van de uitgebreide immuniteit. Deze tweede vorm van immuniteit, die we terug zien in bijvoorbeeld België en Frankrijk, beschermt ook handelingen buiten het parlement, mits deze verband houden met de uitoefening van de functie van parlements lid. Hoewel ook binnen deze twee verschijningsvormen vele verschillen bestaan tussen landen, zullen in deze paragraaf in grote lijnen deze twee vormen worden besproken. Een

¹ Zie ook C.W. van der Pot, (bew. door D.J. Elzinga & R. de Lange, met medew. van H.G. Hoogers), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 15^e druk, Deventer: Kluwer 2006, p. 572.

² McGee en Isaacs spreken van "non-liability" en "inviolability", zie S. McGee & A. Isaacs, *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, final draft, ECPRD Brussels 2001. Door andere auteurs wordt ook wel gesproken van "parliamentary privilege" en "parliamentary immunity", zie R. Myttenaere, "The immunities of members of parliament", in: *Constitutional and Parliamentary Information N° 175* (report), Association of Secretaries General of Parliaments, September 1998. In dit onderzoek is gekozen voor de termen beperkte en uitgebreide (parlementaire) immuniteit, omdat deze het best aansluiten bij het begrip zoals we dit kennen in de Nederlandse literatuur.

goed begrip van deze twee vormen helpt bij het begrijpen van de jurisprudentie van het EHRM en de vergelijking van het Nederlandse systeem met andere systemen van parlementaire immuniteit.

4.2.1 Beperkte parlementaire immuniteit

De beperkte parlementaire immuniteit heeft betrekking op de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden binnen de Kamer.³ Het beschermt de leden van het parlement tegen iedere vorm van (strafrechtelijke of civielrechtelijke) aansprakelijkheid voor uitspraken en uitgebrachte stemmen tijdens vergaderingen van het parlement.⁴ De immuniteit beperkt zich dus tot het gesproken en geschreven woord binnen de Kamer. Hiermee is de beperkte parlementaire immuniteit sterk plaatsgebonden. Dit betekent echter niet dat parlementsleden ook immuun zouden zijn voor disciplinaire maatregelen binnen het parlement zelf. De voorzitter van de vergadering kan ingrijpen indien een parlementslid een standpunt verkondigt dat de grenzen van het toelaatbare overschrijdt. Deze vorm van immuniteit komt maar weinig voor in Europa. We vinden haar echter onder andere terug in artikel 71 Grondwet. Op basis van dit artikel genieten parlementsleden immers alleen immuniteit voor uitspraken *"in de vergaderingen van de Staten-Generaal"*, en niet daarbuiten. Een soortgelijke bepaling vinden we terug in artikel 9 van de Britse Bill of Rights 1689 dat stelt dat "[...] *the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in a court or place out of Parliament*".⁵ Onschendbaarheid voor gedragingen buiten de Kamer is in het systeem van beperkte parlementaire immuniteit dus onbekend. Voor strafbare gedragingen buiten de Kamer geldt geen bijzondere regeling voor parlementsleden. Voor dergelijke gedragingen, zoals feitelijke handelingen en uitspraken in de media, zijn parlementariërs onderworpen aan hetzelfde (straf)rechtelijke regime als andere burgers. De beperkte immuniteit heeft ten opzichte van de buitenwereld een absoluut karakter en kan in de meeste gevallen dan ook niet worden opgeheven.⁶

Een speciale regeling met betrekking tot strafrechtelijke vervolging van parlementsleden, ook voor gedragingen buiten de Kamervergaderingen, vinden we wel terug in artikel 119 Grondwet, waarin de regeling is opgenomen voor ambtsmisdrijven. Hierin worden ook leden van de Staten-Generaal als geadresseerde genoemd. Deze bepaling met betrekking tot de zogenaamde ambtsmisdrijven ziet slechts op een beperkt aantal misdrijven welke worden gepleegd in verband de uitoefening van een publiekelijk ambt zoals omschreven in titel XXVIII alsmede artikel 463 Wetboek van Strafrecht. Een bijvoorbeeld hiervan is het verbod tot het aannemen van steekpenningen in de artikelen 362 en 363 Wetboek van Strafrecht. Geen van deze bepalingen ziet op gedragingen die in het kader van de parlementaire immuniteit in het licht van de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden een rol kunnen spelen, zoals mogelijk beledigende uitspraken in de media. Voor dergelijke delicten uit het Wetboek van strafrecht gelden,

³ S. McGee & A. Isaacs, *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, final draft, ECPRD Brussels 2001, par. Non-liability.

⁴ Wigley bespreekt twee modellen van parlementaire immuniteit, namelijk het *'Legislative Agency Model'* en het *'Authorization Model'*. Het eerste model komt wat inhoud betreft grotendeels overeen met de beperkte immuniteit. Volgens Wigley beperkt de immuniteit zich echter tot de bescherming van de wetgevende taak van het parlement. Uitspraken die geen verband houden met wetgeving, maar met bijvoorbeeld één van de andere taken van het parlement, vallen volgens hem niet onder de bescherming. S. Wigley, "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vo. 11, nr. 1, 2003, p. 25 e.v.

⁵ Voor de officiële tekst zie <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=1518621>.

⁶ S. McGee & A. Isaacs, *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, final draft, ECPRD Brussels 2001, par. Non-liability.

zoals we hierboven hebben gezien, dezelfde regels voor parlementsleden als voor andere burgers. De regeling voor ambtsmisdrijven is dus niet te vergelijken met de uitgebreidere parlementaire immuniteit in bijvoorbeeld de Italiaanse Constitutie.⁷ De bepalingen van titel in titel XXVIII en artikel 463 Wetboek van Strafrecht spelen dus in de context van de parlementaire immuniteit eigenlijk geen rol.

4.2.2 Uitgebreide parlementaire immuniteit

De reikwijdte van de bescherming op basis van de uitgebreide parlementaire immuniteit is breder dan die van de beperkte immuniteit. De uitgebreide parlementaire immuniteit ziet behalve op bescherming van de vrijheid van meningsuiting tijdens Kamerdebatten ook op een bijzondere bescherming van parlementsleden in het geval van strafrechtelijke vervolging voor gedragingen buiten de Kamer. In een aantal Europese constituties wordt aan een parlements lid immuniteit toegekend voor gedragingen die plaats vinden 'in de uitoefening van de functie'.⁸ Onder 'gedragingen in het kader van de uitoefening van de functie van parlements lid' wordt meestal in de eerste plaats het uitbrengen van stemmen en het verkondigen van standpunten verstaan. Naast standpunten verkondigd tijdens Kamervergaderingen, omvat deze uitleg in beginsel ook standpunten die worden ingenomen in politieke debatten buiten de Kamer. Ook in politieke debatten buiten de Kamer kan een Kamerlid, volgens dit systeem, spreken in de uitoefening van zijn functie als volksvertegenwoordiger. Deze vorm van immuniteit is dus gerelateerd aan de persoon van het parlements lid dat de bescherming geniet en is niet afhankelijk van een bepaalde locatie. We spreken daarom ook wel van een persoonsgebonden immuniteit.

Een voorbeeld hiervan vinden we in artikel 68 van de Italiaanse constitutie. De eerste zin van dit artikel stelt dat "*Members of Parliament cannot be held accountable for the opinions expressed or votes cast in the performance of their function*".⁹ Kenmerkend voor de uitgebreide immuniteit is dat naast deze vrijheid van meningsuiting, vaak in een aanvullend artikel of lid, ook een bijzondere bescherming wordt geboden in geval van strafrechtelijke vervolging van een Kamerlid wegens gedragingen buiten de Kamer. Deze bijzondere bescherming ziet niet alleen op de vervolging van uitingsdelicten, maar op (bepaalde onderdelen van) de vervolging van alle strafrechtelijke delicten. De tweede volzin van het Italiaanse artikel voegt daarom toe dat "*In default of the authorisation of his House, no Member of Parliament may be submitted to personal or home search, nor may he be arrested or otherwise deprived of his personal freedom, nor held in detention, except when a final court sentence is enforced, or when the Member is apprehended in the act of committing an offence for which arrest flagrante delicto is mandatory*". Deze zin heeft dus betrekking op de strafrechtelijke vervolging van parlementsleden, los van de vrijheid van meningsuiting en het uitbrengen van stemmen in de eerste volzin. Deze vorm van immuniteit waarborgt dat parlementsleden in beginsel (met uitzondering van de uitvoering van een onherroepelijk rechterlijk vonnis of indien een parlements lid op heterdaad wordt betrapt op het begaan van een misdrijf) niet zonder toestemming van het parlement kunnen worden gearresteerd of veroordeeld voor gedragingen buiten het parlement die verband houden met hun functie. In de lidstaten van de Raad van Europa is dit de meest voorkomende vorm van parlementaire immuniteit. Een dergelijke ruimere vorm van parlementaire immuniteit komen we in algemene vorm,

⁷ Zie hiervoor paragraaf 4.2.2.

⁸ McGee & Isaacs, a.w., par. Inviolability.

⁹ Dit is de officiële Engelse vertaling van de Italiaanse tekst. Deze vertaalde tekst is te vinden op: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

behalve in de Italiaanse constitutie, tegen in de constituties van onder andere België, Frankrijk, Spanje, Griekenland, Luxemburg en Portugal.¹⁰

Tussen de verschillende lidstaten waar de parlementaire immuniteit is gebaseerd op deze uitgebreide vorm bestaan kleine verschillen. Soms wordt bijvoorbeeld een uitzondering gemaakt voor ernstige delicten zoals verraad, zware misdaden en het schenden van de openbare orde.¹¹ Voor de vervolging van deze delicten is geen toestemming van het parlement nodig en geldt de normale procedure van strafrechtelijke vervolging. In Portugal en Zweden is hierbij de ernst van het delict gekoppeld aan het maximum aantal jaren gevangenisstraf dat er voor staat, in Portugal bijvoorbeeld meer dan 3 jaar.¹² Ook wordt soms een uitzondering gemaakt voor lichte delicten waarbij de onafhankelijkheid en reputatie van het desbetreffende parlementslid niet in gevaar zal komen. Hierbij kan gedacht worden aan overtredingen, waarbij de ernst van de gedraging en de straf minder zijn dan bij een misdrijf. Tot slot wordt in alle lidstaten een uitzondering gemaakt wanneer een parlementslid op heterdaad wordt betrapt op het begaan van een misdaad (*flagrante delicto*).

In de meeste lidstaten beperkt de uitgebreide immuniteit zich tot de zittingstermijn van het parlement en soms zelfs tot de tijd dat het parlement in sessie is. In ieder geval houdt de uitgebreide immuniteit op, op het moment dat het parlementaire mandaat is afgelopen en het parlementslid niet langer zitting heeft in het parlement. Dit betekent in sommige gevallen dat arrestatie en veroordeling in beginsel enkel worden uitgesteld tot na het verlopen van het parlementaire mandaat en niet voor altijd onmogelijk worden gemaakt. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat sommige lidstaten, waaronder bijvoorbeeld Griekenland Italië, volksvertegenwoordigers in het verleden konden worden benoemd voor het leven. Indien deze benoeming gepaard gaat met een immuniteit gedurende de looptijd van het parlementaire mandaat, dan is in werkelijkheid toch sprake van een permanente immuniteit met betrekking tot strafrechtelijke vervolging.¹³ Dit roept vragen op omtrent de rechtvaardigheid van een dergelijke absolute immuniteit, zoals later zal blijken uit de jurisprudentie van het EHRM.

4.2.3 Opheffing van de parlementaire immuniteit

In een aantal lidstaten waar een uitgebreide parlementaire immuniteit wordt gehanteerd, bestaat voor het parlement de mogelijkheid om de immuniteit van haar leden op te heffen.¹⁴ Deze mogelijkheden bestaan meestal alleen voor gedragin-

¹⁰ M. Crespo Allen, *Parliamentary immunity in the member states of the European Union and in the European Parliament*, European parliament Working paper, Legal affairs series, European parliament: Luxemburg, 1996. Zie art. 59 Belgische Grondwet (http://www.senate.be/doc/const_nl.html); art. 26 Franse Constitutie (<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>); art. 71 Spaanse Constitutie (Engelse vertaling: http://www.senado.es/constitu_i/indices/consti_ing.pdf); art. 62 Griekse Constitutie (Engelse vertaling: <http://www.ministryofjustice.gr/eu2003/constitution.pdf>); art. 69 Luxemburgse Constitutie (http://www.legilux.pu-blic.lu/leg/textescoordonnes/recueils/constitution_droits_de_lhomme/CONST1.pdf) en art. 157 Portugese Constitutie (Engelse vertaling: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf).

¹¹ S. McGee & A. Isaacs, *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, final draft, ECPRD Brussels 2001, par. Inviolability.

¹² Zie bijvoorbeeld art. 157 lid 3 jo. 2 Portugese Constitutie (Engelse vertaling: http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf).

¹³ Zie bijvoorbeeld de zaken EHRM 16 november 2006, *Tsalkitis tegen Griekenland*, appl. nr. 11801/04, EHRC 2007/11, *RvdW* 2007, 217 en EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië* (nr. 1), appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25. Deze arresten zullen in paragraaf 5.3 uitvoerig worden besproken.

¹⁴ S. Wigley, "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vo. 11, nr. 1, 2003, p. 25 e.v. Wigley spreekt van het 'Legislative

gen buiten het Kamerdebat, bijvoorbeeld in de media. Opheffen van de parlementaire immuniteit voor uitspraken tijdens Kamerdebatten is ongebruikelijk. In de lidstaten waar opheffing van de parlementaire immuniteit mogelijk is, bestaan verschillende procedures voor deze opheffing.¹⁵ In veel gevallen dient een verzoek tot opheffing te worden gedaan door de openbare aanklager (in Nederland zou hierin een rol kunnen zijn weggelegd voor het Openbaar Ministerie) en dient het verzoek te worden gericht aan de voorzitter van de Kamer waarin het parlementslid zitting heeft, waarna de gehele Kamer hiervan op de hoogte wordt gebracht. Vervolgens is het meestal een speciale of een permanente commissie die zich buigt over de opheffing en een rapport uitbrengt aan de kamer. De Kamer stemt vervolgens plenair over de opheffing. In de meeste landen is bij de stemming een gewone meerderheid nodig om de immuniteit van één van de leden op te heffen, zie bijvoorbeeld artikel 59 van de Belgische Grondwet dat stelt: *"Behalve bij ontdekking op heterdaad kan geen lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting en in strafzaken, worden verwezen naar of rechtstreeks gedagvaard voor een hof of een rechtbank, of worden aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt. [...]"*.¹⁶ Bij uitzondering wordt hierover gestemd bij gekwalificeerde meerderheid. In bijna alle Europese landen wordt de parlementaire immuniteit gezien als een zaak van publiekelijk belang en kan zij niet door een parlementslid zelf worden opgeheven, maar alleen door de Kamer als geheel. In een enkele lidstaat, bijvoorbeeld Polen, kan een parlementslid echter wel zelf vragen om opheffing van zijn immuniteit.¹⁷ In een enkel geval wordt het betreffende parlementslid automatisch gehoord bij een verzoek tot opheffing van de immuniteit. In sommige andere Europese landen, bijvoorbeeld België en Frankrijk, kan het parlementslid vragen om door de Kamer te worden gehoord. In de literatuur wordt ten slotte gesteld dat alleen in Oostenrijk beroep mogelijk is bij het Constitutioneel Hof tegen een besluit van het parlement om de immuniteit al dan niet op te heffen.¹⁸

4.3 Zoeken naar de balans

Ondanks het nobele uitgangspunt van onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging is de bescherming van parlementsliden tegen vervolging niet altijd zonder problemen. De immuniteit van een parlementslid tegen strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid kan botsen met andere staatsrechtelijke belangen. Niet in alle gevallen is een absolute toepassing van de immuniteit gerechtvaardigd. Bij de bepaling van de grenzen van parlementaire immuniteit vindt een constante afweging plaats van de betrokken belangen. In iedere situatie moet gezocht worden naar de juiste balans. In het navolgende zullen aantal van deze mogelijk botsende belangen worden behandeld.

Agency Model en het *'Authorization Model'* waarbij dit laatste model uit gaat van de toestemming van het parlement om tot vervolgen van een van haar leden over te gaan.

¹⁵ Zie voor een (onvolledig) wereldwijd overzicht van de parlementaire immuniteit: R. Myttenaere, "The immunities of members of parliament", in: *Constitutional and Parliamentary Information N° 175* (report), Association of Secretaries General of Parliaments, September 1998.

¹⁶ Artikel 59 Belgische Grondwet. De officiële tekst van de Grondwet is te vinden op http://www.senate.be/doc/const_nl.html.

¹⁷ Zie art. 105 lid 4 van de Poolse Constitutie (Engelse vertaling: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>).

¹⁸ R. Myttenaere, "The immunities of members of parliament", in: *Constitutional and Parliamentary Information N° 175* (report), Association of Secretaries General of Parliaments, September 1998, p. 130.

4.3.1 Scheiding der machten

In het licht van de immuniteit van parlementsleden speelt de scheiding der machten een belangrijke rol.¹⁹ Noch de uitvoerende, noch de rechterlijke macht mag zich mengen in hetgeen zich afspeelt in de politieke arena van de Staten-Generaal. Dus, ook de rechter als niet-democratisch gekozen macht, moet zich verre houden van bemoeienis met de uitlatingen van democratisch gekozen volksvertegenwoordigers. Of zoals Elzinga het verwoordt: '*de rechterlijke jurisdictie is ter zake vervangen door de parlementaire jurisdictie*'.²⁰

Binnen de Kamer gelden tijdens de vergaderingen dus niet de normale wettelijke regels met betrekking tot uitlatingen, maar zijn de voorzitters aangevoerd op de ordemaatregelen op basis van de reglementen van orde. Maar voldoen deze ordemaatregelen wel om parlementsleden die het te bont maken te sanctioneren? Deze vorm van zelfjurisdictie houdt namelijk eigenlijk in dat de parlementsleden optreden als '*judges in their own case*'.²¹ Dit betekent dat de Kamerleden onderling een oordeel moeten geven over de toelaatbaarheid van het gedrag van één van hun leden. Van een onafhankelijke beoordeling door een derde die buiten het debat staat is geen sprake. Volgens Maris is de scheiding der machten die aan de parlementaire ten grondslag ligt, geen argument (meer) om rechterlijk bemoeienis uit te sluiten.²² Het beginsel van de scheiding der machten heeft volgens hem tegenwoordig een andere betekenis dan voorheen. Ten tijde van de Franse revolutie was de rechter slechts '*la bouche de la loi*' en was zijn rol slechts zeer beperkt. Nu is de bestuursrechtspraak een geaccepteerd onderdeel van ons rechtssysteem. De rechter spreekt zich hierbij uit over het handelen van één van de andere machten, namelijk de uitvoerende macht. Hierbij zou ook passen dat de rechter zich uitlaat over gedragingen van de wetgevende macht, zoals uitlatingen van parlementsleden.

Daarnaast kunnen burgers parlementsleden pas bij de eerstvolgende verkiezingen afrekenen op de gemaakte keuzes. Bovendien is de burger wiens belangen worden geschonden niet (altijd) aanwezig bij het Kamerdebat en kan hij zich niet verdedigen tegen de uitlatingen die aldaar worden gedaan.²³ De voorzitter kan proberen een Kamerlid zijn woorden te laten terugnemen of hem uitsluiten van de vergadering. Het kwaad is dan echter al geschied en voor hen die zich beledigd of gediscrimineerd voelen, is er geen mogelijkheid tot genoegdoening. Zeker nu alle Kamerdebatten live op internet zijn te volgen, is het overigens de vraag of sancties als het terugnemen van woorden nog enige zin hebben. Tot slot missen de sancties die worden opgelegd door de Kamervoorzitter de gangbare procedures en beroepswaARBorgen die in de rechtspraak wel bestaan.²⁴ Ook kan de Kamervoorzitter parlementsleden geen verplichting opleggen tot het betalen van een vergoeding van de schade die zij met hun uitlating hebben aangericht. Een rechter zou dit in een civiele aansprakelijkheidsprocedure wel kunnen. Kortom, men kan zich afvragen of de maatregelen die de Kamervoorzitter kan nemen onder alle omstandigheden voldoende bescherming bieden, met name als het

¹⁹ A.G. Maris, *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008, p. 338-340.

²⁰ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 132.

²¹ S. Wigley, "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vo. 11, nr. 1, 2003, p. 30 en 36-37.

²² A.G. Maris, *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008, p. 340.

²³ B.F. de Jong, "Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitlatingen van immuniteitsgerechtigden" in: B.F. de Jong, e.a. (red), *Nijmeegs staatsrecht: bundel opstellen aangeboden aan mr. H.J.M. Beekman* (Beekman-bundel), Universiteit Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1987, p. 49.

²⁴ D.J. Elzinga, "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 133.

gaat om gevallen waarin de belangen van burgers in ernstige mate worden geschaad door uitlatingen van politieke ambtsdragers in de Kamer.²⁵

Behalve redenen waarom het parlement niet als enige jurisdictie zou moeten hebben over uitlatingen van parlementsleden, zijn er ook argumenten aan te dragen waarom de wetgevende en de uitvoerende macht geen oordeel zouden moeten geven over dergelijke uitlatingen.²⁶ In de eerste plaats wordt door een oordeel van de rechter het toezicht verplaatst van een democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordiging naar een niet gekozen rechter. Een uitbreiding van de bevoegdheden voor rechterlijke toetsing kan een verschuiving teweeg brengen waarbij de invloed van de rechterlijke macht toeneemt ten koste van de volksvertegenwoordiging. In de tweede plaats verzwakt een minder strikte scheiding der machten de democratische taak van het parlement. De immuniteit zorgt er namelijk voor dat parlementsleden in het kader van wetgeving ongehinderd kunnen deelnemen aan het politieke debat en hun visie kunnen verkondigen. Eén van de taken van het parlement is immers om burgers te informeren over de veelheid aan voorstellen in het debat en de voors en tegens ervan. In de derde plaats kan een mogelijk oordeel van de regering parlementsleden ervan weerhouden zich kritisch uit te laten over het gevoerde beleid. Naast wetgeving is controle van het gevoerde bestuur door de regering één van de kerntaken van het parlement. Dit toezicht moet zij zonder vrees voor juridische gevolgen kunnen uitvoeren.

4.3.2 Waken voor corruptie

Parlementaire immuniteit biedt leden van het parlement de mogelijkheid om zich zonder rechterlijke inmenging in te zetten voor de democratische waarden waarvoor zij zijn verkozen. Deze immuniteit brengt echter ook met zich mee dat parlementsleden meer ruimte krijgen om hun persoonlijke belangen na te jagen.²⁷ Indien politici meer handelen vanuit hun persoonlijke belang dan vanuit de belangen van degenen die zij vertegenwoordigen, dan ligt corruptie op de loer. Dit brengt vragen met zich mee over de rechtvaardigheid van deze bevoorrechte positie van parlementsleden. Als voorbeeld kan hier worden gewezen op de persoonlijke vete die door de Italiaanse senator Cossiga werd uitgevochten en waarvoor hij naar eigen zeggen niet vervolgd kon worden omdat hij op grond van de Italiaanse Constitutie immuniteit genoot.²⁸ Dergelijke excessen zijn voor sommige landen reden geweest om de parlementaire immuniteit nog eens onder de loep te nemen. Zo is in Turkije een aantal jaar geleden de discussie rondom de immuniteit van parlementariërs sterk opgelaaide. Het vermoeden bestond dat corruptie regelmatig voorkwam in de Turkse politiek en de parlementaire immuniteit werd gezien als belemmering om deze corruptie aan te pakken.²⁹

De vraag is echter of het toepassen van het recht zoals dat ook voor anderen geldt op parlementsleden een bruikbaar alternatief is.³⁰ Om hun taak goed te kunnen uitoefenen is het ook voor huidige parlementsleden van belang dat hun

²⁵ B.F. de Jong, "Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitlatingen van immuniteitsgerechtigden" in: B.F. de Jong, e.a. (red), *Nijmeegs staatsrecht: bundel opstellen aangeboden aan mr. H.J.M. Beekman* (Beekman-bundel), Universiteit Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1987, p. 49.

²⁶ G. Koçan, "Democracy and the politics of parliamentary immunity in Turkey", *New perspectives on Turkey*, nr. 33, 2005, p. 126-127.

²⁷ S. Wigley, "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vo. 11, nr. 1, 2003, p. 23-24.

²⁸ Zie zaak EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië* (nr. 1), appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/35. In par. 5.3 zal verder worden ingegaan op deze zaak en het oordeel van het EHRM hierop.

²⁹ G. Koçan, "Democracy and the politics of parliamentary immunity in Turkey", *New perspectives on Turkey*, nr. 33, 2005, p. 121.

³⁰ S. Wigley, "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vo. 11, nr. 1, 2003, p. 24-25.

werk kunnen doen zonder vrees voor vervolging. Hoewel Nederlandse parlementsleden aan het begin van de 21^e eeuw niet meer hoeven te vrezen voor de vorst, is onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging iets wat te allen tijde van belang is voor het democratische bestel. Ook nu is inmenging van regering en rechter in het debat in de Kamer ongewenst. Er moet daarom gezocht worden naar een balans tussen de bescherming van democratische waarden zoals het belang voor volksvertegenwoordigers om hun taak uit te oefenen zonder inmenging van buitenaf enerzijds en het beperken van de mogelijkheid voor politici om hun democratische taak te verwaarlozen en persoonlijke belangen na te streven anderzijds.

4.3.3 Grondrechten

In het kader van de parlementaire immuniteit komen diverse grondrechten aan bod, waaronder de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst, het recht op bescherming tegen discriminatie en het aanzetten tot haat en vrije toegang tot de rechter. In de jurisprudentie, zeker die van het EHRM, spelen deze grondrechten een belangrijke rol. Maar zoals vaker bij grondrechten, zijn onderlinge botsingen niet uit te sluiten. Zeker nu er geen hiërarchie bestaat tussen deze rechten. Hierna zal een aantal mogelijke knelpunten en vraagstukken in deze context worden besproken. De grondrechten die hier worden beschreven, zullen ook bij de bespreking van de jurisprudentie van het EHRM en de Nederlandse jurisprudentie aan de orde komen.

Artikel 10 EVRM beschermt het recht van een ieder op vrijheid van meningsuiting. Ook in artikel 7 van de Grondwet is dit recht gecodificeerd. Daarnaast vinden we dit recht terug in een aantal verdragen waar Nederland partij bij is, zoals artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zoals bekend, is deze vrijheid in Nederland tijdens de beraadslagingen in de Kamer groter dan daarbuiten. Vervolging of aansprakelijkheid voor uitspraken binnen de Kamer is immers niet mogelijk. De vrijheid voor een politicus om binnen de Kamer te zeggen wat hij wil is daarmee erg groot. Het kan hierbij gebeuren dat een politicus hierbij dingen zegt die door anderen kunnen worden ervaren als beledigd of kwetsend. Wat bijvoorbeeld als een Kamerlid tijdens een debat werkgevers oproept bepaalde bevolkingsgroepen te weren? Of wanneer een Kamerlid in de Kamer vergelijkingen maakt met het nazisme? Zeker wanneer het individuen betreft, die zelf geen politieke functie bekleden of minderheden die vaker het mikpunt zijn beledigende uitspraken, kan dit ongewenst zijn. Maar betekent dit dat (strafrechtelijke) aansprakelijkheid wenselijk is? Dergelijke uitspraken kunnen grote maatschappelijke gevolgen hebben. Discriminatie is niet voor niets zowel in artikel 1 van de Grondwet als in het Wetboek van strafrecht verboden.³¹ De strafrechtelijke discriminatieverboden vinden hun basis in het door Nederland geratificeerde Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.³² Dit betekent dat de Nederlandse overheid zich heeft verplicht de rechten van minderheden te beschermen en dit recht mag niet zomaar worden overschaduwd. Het feit dat derden een parlements lid niet kunnen aanspreken op zijn uitspraken in de Kamer, kan grote implicaties hebben voor de rechten van individuen en minderheden.³³

In een democratische samenleving zijn botsingen van grondrechten onvermijdelijk. Het recht op vrijheid van meningsuiting wordt gezien als een kernwaarde van de democratische rechtstaat. Toch roept dit recht de nodige discussie op. De parlementaire immuniteit zal in het licht van de vrijheid van meningsuiting

³¹ J.W. Nieuwboer, "Vrijheid van meningsuiting vs. discriminatieverboden", *Ars Aequi* 2002, nr. 12, p. 868.

³² Nieuwboer 2002, p. 872.

³³ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de zaak EHRM 17 december 2002, *A. tegen Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, p. 330-331. Deze zaak wordt uitgebreid besproken in par. 5.3.

en het recht van derden op vrije toegang tot de rechter telkens moeten worden afgewogen tegen de rechten en belangen van anderen. Hoewel veel waarde wordt gehecht aan het recht van parlementsleden om zich vrij te uiten, zal dit recht niet in alle gevallen prevaleren boven andere grondrechten. Over de vraag welk recht voorrang verdient zijn de meningen sterk verdeeld. Sommige auteurs zijn van mening dat de strafbaarheid van beledigende en discriminerende uitlatingen een nuttige bijdrage leveren aan de bescherming van minderheden, terwijl anderen het als een onterechte inperking van de vrijheid van meningsuiting beschouwen.³⁴ Waar in dat geval de grens ligt, is mede afhankelijk van het politieke klimaat van dat moment. In het volgende hoofdstuk zal aan bod komen hoe deze rechten tegen elkaar worden afgewogen door het EHRM en de Nederlandse rechter.

4.3.4 Belang van de media in het politieke debat

In Nederland is de parlementaire immuniteit gebonden aan de plaats waar de uitlatingen worden gedaan. Voor uitlatingen, mondeling of schriftelijk, binnen de Kamer geldt een absolute immuniteit die geen uitzonderingen kent en niet kan worden opgeheven. Voor uitlatingen buiten de Kamer geldt geen bevoorrechte positie voor parlementariërs. Hiervoor kan een parlements lid dus wel ter verantwoording worden geroepen door de rechter. Een dergelijke strikte scheiding tussen de gang van zaken binnen en buiten de Kamer en de bijbehorende consequenties roept vragen op. De achtergrond van dit onderscheid is dat het politieke debat zich in de eerste plaats afspeelt binnen de muren van de vergaderzalen van de Staten-Generaal. Maar zijn deze grenzen in de hedendaagse maatschappij nog zo duidelijk te trekken? Iedereen kan tegenwoordig Kamerdebatten *live* op internet volgen. Indien een parlements lid een standpunt verkondigt tijdens een Kamerdebat dat op internet wordt uitgezonden, dan kan hij hiervoor niet in rechte worden aangesproken. Herhaalt hij precies ditzelfde standpunt vervolgens in de uitzending van een actualiteitenprogramma of in een dagblad, dan kan hij hiervoor wel aansprakelijk worden gesteld. Moet, gelet op de huidige mogelijkheden van de massamedia, misschien worden geconcludeerd dat het politieke debat zich niet meer beperkt tot de debatten die worden gevoerd in de Haagse arena?

De media vervullen tegenwoordig een belangrijke rol in de democratische rechtstaat.³⁵ De media zijn bij uitstek de plek waar kiezers kennis kunnen nemen van de standpunten van de verschillende parlementsleden. Ook informeren ze burgers over het beleid, beleidsvoornemens en de beleidsuitvoering door de overheid. Door het verstrekken van achtergrondinformatie, het geven van analyses en commentaren kunnen de media worden gezien als "*waakhonden van de democratie*".³⁶ Deze berichtgeving in de media oefent aantoonbare invloed uit op kiezers.³⁷ Voor veel kiezers zijn, zeker in verkiezingstijd, de debatten in de media belangrijker dan de debatten die zich in de Kamer afspelen. Of zoals Kleinnijenhuis stelt: "*Het publiek volgt – tot op zekere hoogte – de media die – tot op zekere hoogte – de politiek volgen*".³⁸ Bovendien lijkt het erop dat politieke debatten steeds meer plaatsvinden in studio's in plaats van binnen de muren van de Ka-

³⁴ Zie hierover A.J. Nieuwenhuis, "Godsdienstvrijheid en bijdragen aan het maatschappelijk debat", *NJCM-bulletin* 2004, jrg. 29, nr. 2, p. 164-165, met betrekking tot de vrijheid van godsdienst.

³⁵ A.G. Maris, *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008, p. 298-299.

³⁶ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 445.

³⁷ J. Kleinnijenhuis, "Het publiek volgt media die de politiek volgen", in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek* (adviesrapport), Den Haag: SDU, 2003, p. 203.

³⁸ Kleinnijenhuis 2003, p. 203.

mer.³⁹ Volksvertegenwoordigers nemen samen met burgers, organisaties en ministers deel aan het politieke debat in de samenleving.⁴⁰ Ook de media nemen deel aan dit debat. Het risico bestaat dat de kiezers geen juist beeld krijgen van de standpunten van parlementsleden als deze in het debat buiten de Kamer niet kunnen herhalen wat zij binnen de Kamer wel verkondigen.

4.4 Samenvatting

Met het ontstaan van de parlementaire immuniteit in Europa hebben zich verschillende modellen ontwikkeld. Onderscheiden worden de beperkte parlementaire immuniteit, waarbij de immuniteit zich beperkt tot uitspraken van parlementsleden tijdens beraadslagingen van het parlement, en de uitgebreide parlementaire immuniteit, waarbij ook bescherming wordt geboden voor andere gedragingen, ook buiten het parlement, mits deze verband houden met de functie van parlementslid.⁴¹ Verder bestaat in landen met een uitgebreide parlementaire immuniteit vaak een bijzondere procedure voor strafrechtelijke vervolging van parlementsleden waarbij het parlement op verzoek de immuniteit van één van haar leden dient op te heffen alvorens tot vervolging kan worden over gegaan.⁴²

Behalve deze modellen zijn in dit hoofdstuk ook een aantal staatsrechtelijke vraagstukken behandeld waarin de parlementaire immuniteit kan botsen met andere belangen, zoals het belang van het bestrijden van corruptie, de scheiding der machten, grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en toegang tot de rechter en het belang van de media in het maatschappelijke debat. Bij deze thema's komt steeds, soms indirect, de rechtvaardigheid van de grenzen van de parlementaire immuniteit aan bod. In de volgende hoofdstukken staan de invulling en begrenzing van de parlementaire immuniteit door het EHRM en de Nederlandse rechtspraak centraal.

³⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Politiek en media: pleidooi voor een LAT-relatie* (adviesrapport), Den Haag: ROB, 2003, p. 29.

⁴⁰ A.G. Maris, *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008, p. 386.

⁴¹ S. McGee & A. Isaacs, *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, final draft, ECPRD Brussels 2001 en R. Myttenaere, "The immunities of members of parliament", in: *Constitutional and Parliamentary Information N° 175* (report), Association of Secretaries General of Parliaments, September 1998

⁴² S. Wigley, "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vo. 11, nr. 1, 2003, p. 25 e.v.

5 Parlementaire immuniteit volgens het EHRM

5.1 Inleiding

Het EHRM heeft zich in relatie tot diverse rechten uit het EVRM regelmatig uitgesproken over de immuniteit van parlementariërs. Een aantal zaken waarbij de parlementaire immuniteit aan de orde kwam, had betrekking op een mogelijke schending van artikel 10 EVRM.¹ In deze zaken ging het meestal om een parlements lid (wiens immuniteit is opgeheven en) dat in zijn eigen land is veroordeeld wegens strafbare uitlatingen. Aan het EHRM werd vervolgens de vraag gesteld of deze veroordeling terecht is in het licht van de vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM. Op grond van deze bepaling heeft een ieder het recht een eigen mening te koesteren en inlichtingen en denkbeelden te ontvangen of te verstrekken. Het tweede lid van dit artikel wijst er echter allereerst op dat naast rechten, de vrijheid van meningsuiting ook plichten en verantwoordelijkheden met zich mee brengt. Vervolgens kan op basis van het tweede lid het recht op vrijheid van meningsuiting worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties. De rechten van anderen, bijvoorbeeld het recht op bescherming tegen discriminatie en het recht op vrijheid van godsdienstbeleving, kunnen de vrijheid van meningsuiting begrenzen. Deze beperkingen moeten dan wel bij wet zijn voorzien. Daarnaast moeten ze in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van bijvoorbeeld de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. Aan deze criteria zal het Hof per zaak de beslissing van de nationale instantie toetsen.

In andere jurisprudentie richt het Hof zich expliciet op de grenzen van de parlementaire immuniteit in relatie tot artikel 6 EVRM. In dit artikel, dat het recht op een eerlijk proces garandeert, wordt aan een ieder het recht toegekend op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Hoewel dit artikel niet uitdrukkelijk vermeldt dat iedereen recht heeft op toegang tot een rechterlijke instantie, wordt het artikel wel zodanig geïnterpreteerd.² Volgens het EHRM is er geen andere zinvolle interpretatie van artikel 6 EVRM mogelijk dan dat toegang tot de rechter onlosmakelijk deel uitmaakt van het recht op een eerlijk proces. Als geen toegang tot de rechter mogelijk is, kan immers geen sprake zijn van een eerlijk proces. De klager in deze zaken is meestal een individu dat in zijn eigen land een parlements lid wegens zijn immuniteit niet in rechte kan aanspreken. Indien een klacht tegen een parlements lid wordt afgewezen, omdat deze immuniteit geniet en dus niet strafrechtelijk kan worden vervolgd of civielrechtelijk kan worden aangesproken, wordt de klager beperkt in zijn recht op toegang tot de rechter. Van een beperking van dit recht, zoals wel is terug te vinden in artikel 10 lid 2 EVRM, wordt in artikel 6 EVRM zelf niet gesproken. Het Hof zal de rechtvaardigheid van de beperking van artikel 6 EVRM daarom toetsen aan andere criteria die in de jurisprudentie zijn ontwikkeld. Zo mag een beperking nooit de kern van het recht op toegang aantasten.³ Verder zijn beperkingen alleen vere-

¹ Voor de tekst van de in dit hoofdstuk en andere hoofdstukken veel gebruikte artikelen van het EVRM en andere rechtsbronnen zie Bijlage 2.

² B. De Smet, J. Lathouwers & K. Rimanque, "ART. 6 § 1 EVRM", in: J. Vande Lanotte & Y. Haeck (red), *Handboek EVRM, Deel 2 artikelsgewijze commentaar, Vol. I*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2004, p. 489. Vgl. EHRM 21 februari 1975, *Golder tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 4451/70, r.o. 28-36.

³ EHRM 19 december 1997, *Brualla Gómez de la Torre tegen Spanje*, appl. nr. 26737/95, r.o. 33.

nigbaar met het verdrag als zij een legitiem doel nastreven en de beperking proportioneel is in relatie tot het bereiken van dit doel. In het navolgende zal een aantal in het licht van de parlementaire immuniteit relevante uitspraken van het Hof met betrekking tot artikel 10 en artikel 6 EVRM worden besproken.

5.2 Vrijheid van meningsuiting

In 1992 heeft het Hof een zaak in behandeling genomen, *Castells tegen Spanje*, waarin een Spaans parlamentslid in zijn eigen land was vervolgd voor het in de media beledigen van de regering.⁴ Castells, voorstander van de onafhankelijkheid van het Baskenland, verweet in een krantenartikel de autoriteiten van laksheid in verband met de vervolging van de plegers van diverse van rechts-extremistische zijde beraamde moorden. Daarnaast beschuldigde hij de overheid van medeplichtigheid aan deze moordaanslagen. Op verzoek van het hoogste gerechtshof wordt zijn immuniteit door de meerderheid van de Senaat opgeheven. Omdat wettelijke bepalingen omtrent de immuniteit van parlamentsleden destijds in Spanje nog niet waren uitgekristalliseerd, beriep hij zich tijdens de behandeling van zijn zaak bij de rechter op een impliciet recht van een senator om politieke kritiek te leveren. Zijn beroep werd echter zowel door het hoogste gerechtshof als het Constitutionele Hof in Spanje afgewezen. Hierop diende Castells een klacht in bij het EHRM en beriep zich op zijn recht op vrijheid van meningsuiting, zoals vast gelegd in artikel 10, lid 1 van het EVRM. Dit recht zou volgens hem een belemmering vormen voor strafrechtelijke vervolging.

Het Hof benadrukt in deze zaak in de eerste plaats het belang van het recht op vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting vormt een noodzakelijke pijler voor een democratische samenleving.⁵ Voor volksvertegenwoordigers is deze vrijheid volgens het Hof nog belangrijker dan voor andere burgers. Zij vertegenwoordigen immers hun kiezers en komen op voor hun belangen.⁶ In recentere uitspraken heeft het Hof bevestigd dat de vrijheid om kritiek te uiten voor parlementariërs groter is dan voor anderen.⁷ Dit betekent dat het Hof de inmenging in het recht op vrijheid van meningsuiting in dergelijke gevallen met de uiterste zorg dient te onderzoeken. Het politieke debat vormt volgens het Hof de essentie van de democratische rechtstaat.⁸ De vrijheid van meningsuiting heeft daarom niet alleen betrekking op informatie en standpunten die positief zullen worden ontvangen, maar geldt ook voor uitlatingen die grievend, schokkend of verontrustend zijn.⁹ Zonder deze vereisten van pluriformiteit, tolerantie en ruimdenkendheid kan de democratische rechtsstaat niet bestaan.¹⁰ Het feit dat in casu de uitlatingen zijn gedaan in de media en niet in de senaat, doet hier in beginsel niet aan af, aldus het Hof. (Strafrechtelijke) veroordeling van een politi-

⁴ EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje*, appl. nr. 11798/85, NJ 1994, 102.

⁵ D. Voorhoof, "Artikel 10 Vrijheid van meningsuiting", in: J. Vande Lanotte & Y. Haeck (red), *Handboek EVRM, Deel 2 artikelsgewijze commentaar, Vol. I*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2004, p. 855.

⁶ EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje*, appl. nr. 11798/85, NJ 1994, 102, r.o. 42.

⁷ EHRM 27 februari 2001, *Jerusalem tegen Oostenrijk*, appl. nr. 26958/95, r.o. 36-40 en EHRM 6 april 2006, *Malisiewicz-Gasior tegen Polen*, appl. nr. 43797/98, r.o. 57. Zie ook A.R. Mowbray, *Cases and materials on the European Convention on Human Rights*, 2^e druk, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 396.

⁸ EHRM 23 mei 1992, *Thorgeir Thorgeirson tegen IJsland*, appl. nr. 13778/88, NJCM-bulletin 1993, 423.

⁹ Zie ook de zaak EHRM 29 oktober 1992, *Open Door e.a. tegen Ierland*, appl. nr. 14234/88 en 14235/88, NJ 1993, 544, r.o. 71-72.

¹⁰ EHRM 7 december 1976, *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 5493/72, r.o. 49. Zie ook EHRM 27 februari 2001, *Jerusalem tegen Oostenrijk*, appl. nr. 26958/95.

cus is ongepast als deze deelneemt aan het politieke debat, lijkt het Hof hier te willen zeggen.¹¹

In een andere zaak welke eveneens betrekking had op de vrijheid van meningsuiting van een parlementariër, *Piermont tegen Frankrijk*, heeft Hof nogmaals benadrukt dat deze vrijheid tevens geldt voor uitlatingen die niet als onbelangrijk of onschuldig kunnen worden betiteld.¹² In deze zaak ging het om de Duitse mevrouw Piermont die destijds lid was van het Europees Parlement. Tijdens een bezoek aan Frans Polynesië uitte zij kritiek op de voortzetting van kernproeven door Frankrijk en diens aanwezigheid in de Stille Zuidzee. Hierop werd zij door de Franse regering het land uitgezet en werd haar verboden in de toekomst naar Frans Polynesië terug te keren. Het Hof reageert hierop als volgt. Ook een persoon met afwijkende ideeën moet een plaats hebben in de politieke arena, aldus het Hof.¹³ Toch is de vrijheid van meningsuiting voor parlementariërs hiermee niet absoluut. Een lidstaat mag de vrijheid van het politieke debat aan beperkingen onderwerpen. Het is vervolgens aan het Hof om te oordelen of deze beperkingen in strijd zijn met artikel 10 EVRM. In casu oordeelde het Hof dat mevrouw Piermont haar uitlatingen had gedaan tijdens een vreedzame, door de autoriteiten toegestane, demonstratie. Bovendien heeft zij met haar uitlatingen niet opgeroepen tot geweld of wanorde. Het Hof is daarom van mening dat haar toespraak kan worden beschouwd als een bijdrage aan het politieke debat.¹⁴ De maatregel van uitzetting en het toegangsverbod achtte het Hof onnodig in een democratische samenleving en daarmee had Frankrijk artikel 10 EVRM geschonden.

Belangrijk om te constateren is ook dat het Hof de pers een belangrijke rol toedicht in het politieke debat.¹⁵ In de hierboven besproken zaak *Castells tegen Spanje*, oordeelt het Hof dat de pers één van de belangrijkste middelen vormt voor het publiek om zich een mening te vormen over de ideeën van politieke leiders.¹⁶ In het bijzonder geeft het politici de mogelijkheid om te reflecteren en te reageren op de publieke opinie. Op die manier wordt iedereen de mogelijkheid geboden om deel te nemen aan het politieke debat, wat volgens het Hof de kern vormt van een democratische samenleving. Ook uit andere uitspraken blijkt dat het EHRM veel belang hecht aan de media voor de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en de ontwikkeling van een democratische samenleving.¹⁷ Zo stelt het Hof in de zaak *Lingens tegen Oostenrijk* "freedom of the press [...] affords the public one of the best means of discovering and forming an opinion of ideas and attitudes of political leaders. More generally, freedom of the political debate is at the very core of the concept of a democratic society which prevails through the Convention".¹⁸ Maar, net als de vrijheid van meningsuiting voor politici, brengt ook de vrijheid van meningsuiting voor de pers plichten en verantwoordelijkheden met zich mee. Ook de pers moet rekening houden met de belangen van anderen.¹⁹

¹¹ R.A. Lawson, "Wild, wilder, wildst. Over de ruimte die het EVRM laat voor de vervolging van kwetsende politici", *NJCM-bulletin* 2008, jrg. 33, nr. 4, p. 472.

¹² EHRM 27 april 1995, *Piermont tegen Frankrijk*, appl. nr. 15773/89 en 15774/89, NJ 1996, 498.

¹³ Zie EHRM 27 april 1995, *Piermont tegen Frankrijk*, appl. nr. 15773/89 en 15774/89, NJ 1996, 498, r.o. 76.

¹⁴ EHRM 27 april 1995, *Piermont tegen Frankrijk*, appl. nr. 15773/89 en 15774/89, NJ 1996, 498, r.o. 77-78.

¹⁵ D. Voorhoof, "Artikel 10 Vrijheid van meningsuiting", in: J. Vande Lanotte & Y. Haeck (red), *Handboek EVRM, Deel 2 artikelsgewijze commentaar, Vol. I*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2004, p. 860-862.

¹⁶ EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje*, appl. nr. 11798/85, NJ 1994, 102, r.o. 43.

¹⁷ F. Janssens, "Beledigende uitlatingen in de media", *NJCM-bulletin* 1995, jrg. 20, nr. 2, p. 127.

¹⁸ EHRM 8 juli 1986, *Lingens tegen Oostenrijk*, appl. nr. 9815/82, NJ 1987, 901, r.o. 42. Zie ook EHRM 23 september 1994, *Jersild tegen Denemarken*, appl. nr. 15890/89, r.o. 31.

¹⁹ EHRM 23 september 1994, *Jersild tegen Denemarken*, appl. nr. 15890/89, r.o. 31.

De grote vrijheid voor politici om in het kader van het politieke debat te zeggen wat zij nodig achten betekent niet dat alles gezegd mag worden. In de *zaak Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk* benadrukte het Hof dat naast rechten in artikel 10 lid 2 EVRM ook '*plichten en verantwoordelijkheden*' worden genoemd die de uitoefening van deze rechten met zich mee brengt.²⁰ Volgens het Hof moeten deze plichten en verantwoordelijkheden worden meegenomen in de afweging van het Hof omtrent artikel 10 EVRM. Artikel 10 lid 2 EVRM heeft zonder twijfel onder andere tot doel de reputatie van anderen te beschermen, maar deze bescherming moet worden afgewogen tegen het publieke belang van een open discussie over politieke kwesties.²¹ Het Hof is van mening dat degene die zijn mening uit, rekening moet houden met de context waarin hij de uitlatingen doet en de impact die zijn uitlatingen kunnen hebben. Dit standpunt is door het Hof in latere arresten herhaald.²² Deze eis geldt zeker ook voor parlementsleden. Omdat de strijd tegen intolerantie integraal deel uitmaakt van de bescherming van mensenrechten, is het van cruciaal belang dat politici in de uitoefening van hun publieke taak, uitlatingen voorkomen die deze intolerantie voeden, aldus het Hof.²³ Voor gevallen waarin het gaat om de bescherming van bepaalde bevolkingsgroepen tegen discriminatie, lijkt het Hof een nuancering aan te brengen op haar stelling dat vervolging van een politicus die deelneemt aan het politieke debat ongepast is.

In een zeer recente uitspraak, *Féret tegen België*, bevestigt het Hof haar stelling, dat de degene die zijn mening uit rekening moet houden met de context en de mogelijke impact van zijn uitlatingen, ook geldt voor parlementsleden.²⁴ Deze zaak betrof Daniel Féret, voorzitter van *Front National*, een uiterst rechtse politieke partij in Franstalig België, die destijds lid was van het Huis van Afgevaardigden. In verband met de verkiezingscampagne verspreidde zijn partij folders waarin immigranten werden afgeschilderd als crimineel aangelegd en er op uit om de voordelen van het leven in België uit te buiten. Deze inhoud leidde tot klachten van individuen en organisaties wegens het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld. Op verzoek van de Openbaar Aanklager werd de parlementaire immuniteit van Féret opgeheven. Vervolgens werd hij vervolgd als auteur en hoofdredacteur van de beledigende folders. Volgens de Belgische rechter vielen de beledigende uitspraken van Féret niet onder zijn parlementaire activiteiten. Bovendien bevatten de folders passages die duidelijk aanzetten tot discriminatie, haat en zelfs geweld. Féret richtte zich vervolgens tot het EHRM.

Op basis van artikel 10 EVRM stelde Féret zich op het standpunt dat zijn veroordeling voor de inhoud van de folders van zijn politieke partij een buitensporige beperking was van zijn recht op vrijheid van meningsuiting. Ook in deze zaak wijst het Hof in de eerste plaats op het belang van de vrijheid van meningsuiting, zeker voor volksvertegenwoordigers. Desondanks is het Hof van oordeel dat het voor politici cruciaal is dat zij wanneer zij zich publiekelijk uiten, opmerkingen voorkomen die intolerantie kunnen voeden.²⁵ Net als de vrijheid van meningsuiting, heeft de vrijheid van het politieke debat geen absoluut karakter. Het debat over diverse politieke plannen kan geen aanspraak maken op deze vrijheid als deze plannen de democratie zelf schaden. Het aanbevelen van oplossingen voor immigratiegerelateerde problemen door te pleiten voor rassendiscriminatie.

²⁰ EHRM 7 december 1976, *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 5493/72, r.o. 49 en 59. Zie ook EHRM 24 mei 1988, *Müller e.a. tegen Zwitserland*, appl. nr. 10737/84, r.o. 34.

²¹ EHRM 4 april 2006, *Keller tegen Hongarije (beslissing)*, appl. nr. 33352/02.

²² Zie bijvoorbeeld EHRM 23 september 1994, *Jersild tegen Denemarken*, appl. nr. 15890/89, r.o. 31 en EHRM 25 november 1997, *Zana tegen Turkije*, appl. nr. 18954/91, r.o. 59-60. Zie ook R.A. Lawson, "Wild, wilder, wildst. Over de ruimte die het EVRM laat voor de vervolging van kwetsende politici", *NJCM-bulletin* 2008, jrg. 33, nr. 4, p. 472.

²³ Onder andere EHRM 6 juli 2006, *Erbakan tegen Turkije*, appl. nr. 59405/00, r.o. 64.

²⁴ EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België*, appl. nr. 15615/07. Zie ook NRC Handelsblad, *Uitspraak 35: Straf voor een politicus die de islamisering aanviel*, Uitspraak, 28 juli 2009, met commentaar van I. van der Vlies.

²⁵ EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België*, appl. nr. 15615/07, r.o. 54.

minatie zou waarschijnlijk sociale spanningen veroorzaken en het vertrouwen in democratische instituties ondermijnen. In casu was er een dringende sociale behoefte om de rechten van immigranten te beschermen, aldus het Hof. Er was dus geen sprake van schending van artikel 10 EVRM. Ook (en misschien wel juist) parlementsleden moeten dus volgens het Hof rekening houden met de maatschappelijke context waarin zij hun uitspraken doen. De maatschappelijke gevolgen van hun uitspraken kunnen reden zijn de vrijheid van meningsuiting te beperken. Het lijkt er op dat het Hof streng wil optreden tegen parlementsleden die het in haar ogen te bont maken. Hoewel het Hof ook in eerdere uitspraken soms meende dat de vrijheid van meningsuiting moet worden beperkt indien de maatschappelijke context dit vereist, is het opvallend dat het Hof in dit geval oordeelt dat de bescherming tegen discriminatie zwaarder weegt dan de vrijheid van meningsuiting, zonder dat het desbetreffende parlements lid zo ver was gegaan dat sprake was van misbruik van een recht.²⁶ Overigens vat het Hof hier het begrip parlementaire activiteiten zeer beperkt op. Het Hof had ook kunnen oordelen dat het uitdragen van de standpunten van de partij voor de verkiezingen wel behoort tot de taken van een parlements lid. Het Hof gaat echter uit van parlementaire activiteiten in zeer enge zin.²⁷ Wel moet er op worden gewezen dat het Hof hier slechts met een meerderheid van vier tegen drie stemmen akkoord is gegaan met het Belgische vonnis. De dissenters in deze zaak zijn van mening dat op deze manier de vrijheid van meningsuiting onterecht wordt opgeofferd aan het antidiscriminatiebeleid.²⁸ Deze rechters zijn er niet van overtuigd dat er dringende redenen waren om het politiek debat in te perken, omdat in de folders niet werd opgeroepen tot geweld. Bovendien kwamen de uitspraken uit het partijprogramma van een politieke partij die zelf niet verboden was of ooit is geweest.

Een enkele keer oordeelt het Hof dat een politicus zo ver is gegaan dat hij misbruik heeft gemaakt van zijn recht op vrijheid van meningsuiting. Het Hof baseert zich dan op het zware wapen van artikel 17 EVRM waarin staat dat *“Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien”*. Als er volgens het Hof sprake is van misbruik van een recht, dan kan degene die misbruik maakt geen aanspraak meer maken op één van de andere rechten in het verdrag, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting in artikel 10. Dit betekent een strenge beperking van een beroep op de rechten in het verdrag. Daarom oordeelt het Hof slechts bij uitzondering dat iemand het zo bont heeft gemaakt dat sprake is van misbruik. In 1979 bijvoorbeeld oordeelde de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (die tot 1999 oordeelde over de ontvankelijkheid van klachten bij het Hof) dat sprake was van misbruik in de zaak *Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland*.²⁹ In deze uit Nederland afkomstige zaak heeft de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens zich nadrukkelijk uitgesproken over artikel 17 EVRM.³⁰ In Nederland was de rechtse politicus

²⁶ Zoals het Hof eerder wel oordeelde in de zaak ECRM 11 oktober 1979, *Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland*, appl. nr. 8348/78 en 8406/78, NJ 1980, 525.

²⁷ Zie ook de uitspraak EHRM 20 april 2006, *Patrono, Cascini en Stefanelli tegen Italië*, appl. nr. 10180/04, r.o. 62, waarin het Hof ook uit gaat van een strikte opvatting van ‘parlementaire activiteiten’. Deze uitspraak wordt behandeld in par. 5.3.

²⁸ Dissenting opinion van rechters Sajó (Hongarije), Zagrebelsky (Italië) en Tsotsoria (Georgië). Zie ook NRC Handelsblad, *Uitspraak 35: Straf voor een politicus die de islamisering aanviel*, Uitspraak, 28 juli 2009, met commentaar van I. van der Vlies.

²⁹ Tot 1999 moest een klacht eerst worden ingediend bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens die over de ontvankelijkheid besliste. Pas als een klacht ontvankelijk was verklaard door de Commissie, nam het Hof deze in behandeling. Nu is de Commissie opgeheven en oordeelt het Hof ook over de ontvankelijkheid van klachten.

³⁰ ECRM 11 oktober 1979, *Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland*, appl. nr. 8348/78 en 8406/78, NJ 1980, 525.

Glimmerveen van de Nederlandse Volksunie (NVU) veroordeeld wegens het aanzetten tot discriminatie. De veroordeling had betrekking op folders van de partij die gericht waren aan de 'blanke Nederlanders' en waarin Glimmerveen opriep tot uitzetting van alle immigranten uit Suriname en Turkije. De Hoge Raad had het beroep van Glimmerveen op artikel 10 EVRM afgedaan onder verwijzing naar lid 2 van dit artikel op grond waarvan het recht op vrije meningsuiting kan worden beperkt indien dit bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is. Glimmerveen wendde zich vervolgens tot de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en beriep zich ook hier op zijn recht op vrijheid van meningsuiting. De Commissie wijst dit beroep, evenals de Hoge Raad, af en verklaart Glimmerveen niet-ontvankelijk. Allereerst verwijst de Commissie naar de zaak *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, en bevestigt dat naast rechten, de vrijheid van meningsuiting ook plichten en verantwoordelijkheden met zich mee brengt.³¹ Vervolgens stelt het Hof dat '*de uiting van politieke ideeën die aanzetten tot rassendiscriminatie en de deelneming aan de verkiezingen van een politieke partij, die identieke ideeën nastreeft, activiteiten [vormen] in de zin van artikel 17 EVRM*'.³² Volgens dit artikel kunnen de rechten uit het EVRM niet worden gebruikt om andere rechten uit het verdrag teniet te doen of deze verregaand te beperken, oftewel misbruik te maken van de rechten die een ieder op grond van het EVRM zijn gegeven. Het feit dat de uiting is gedaan in het kader van een maatschappelijk debat, is geen reden om artikel 17 EVRM bij voorbaat buiten beschouwing te laten, aldus het Hof.³³

5.2.1 Grotere vrijheid van meningsuiting voor parlementariërs?

Kortom, aangaande artikel 10 EVRM kan het volgende worden geconcludeerd. Aan de ene kant hebben parlementsleden omwille van het politieke debat een grotere vrijheid met betrekking tot uitslatingen welke wellicht grievend, schokkend of verontrustend kunnen zijn.³⁴ De media spelen een belangrijke rol met betrekking tot de uitoefening van dit recht op vrijheid van meningsuiting.³⁵ De pers vormt immers één van de belangrijkste middelen voor het publiek om zich een mening te vormen over ideeën van de politieke leiders. De vrijheid van meningsuiting brengt echter ook plichten en verantwoordelijkheden met zich mee. Gelet op de maatschappelijke context kan de mogelijke impact van uitslatingen van parlementsleden een beperking vormen op het recht op vrijheid van meningsuiting.³⁶ Als een parlementslid het te bont maakt kan zelfs sprake zijn van misbruik van het recht op vrijheid van meningsuiting, waardoor aan betrokkene geen beroep op artikel 10 EVRM meer toekomt.³⁷

³¹ EHRM 7 december 1976, *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 5493/72, r.o. 49 en 59.

³² ECRM 11 oktober 1979, *Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland*, appl. nr. 8348/78 en 8406/78, NJ 1980, 525, aanhef.

³³ R.A. Lawson, "Wild, wilder, wildst. Over de ruimte die het EVRM laat voor de vervolging van kwetsende politici", *NJCM-bulletin* 2008, jrg. 33, nr. 4, p. 477.

³⁴ EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje*, appl. nr. 11798/85, NJ 1994, 102 en EHRM 27 april 1995, *Piermont tegen Frankrijk*, appl. nr. 15773/89 en 15774/89, NJ 1996, 498, r.o. 76.

³⁵ EHRM 8 juli 1986, *Lingens tegen Oostenrijk*, appl. nr. 9815/82, NJ 1987, 901, r.o. 42.

³⁶ EHRM 7 december 1976, *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 5493/72, r.o. 49 en EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België*, appl. nr. 15615/07.

³⁷ ECRM 11 oktober 1979, *Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland*, appl. nr. 8348/78 en 8406/78, NJ 1980, 525.

5.3 Toegang tot de rechter

Een uitspraak waaruit duidelijk blijkt welke implicaties de parlementaire immuniteit kan hebben voor de burger en zijn zoektocht naar gerechtigheid is de zaak *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*.³⁸ Tijdens een vergadering sprak een lid van het Britse Lagerhuis, Michael Stern, over “*neighbours from hell*” in verband met zijn kritiek op de selectie van huurders door enkele verhuurdersorganisaties. Hierbij noemde hij een lokale huurder, mevrouw A., met naam en adres als voorbeeld en beschuldigde haar en haar familie van onder andere diefstal en drugsgebruik. Dit betoog werd vervolgens breed uitgemeten in de pers en als gevolg hiervan werden mevrouw A. en haar familie ernstig lastig gevallen. Zij voelden zich gedwongen om te verhuizen en de kinderen van het gezin naar een andere school over te plaatsen. In reactie hierop wilde mevrouw A. het parlementslid aansprakelijk stellen voor de geleden schade op grond van smaad. Het parlementslid beriep zich voor de rechter op zijn parlementaire immuniteit.³⁹ Op grond van artikel 9 Bill of Rights, vergelijkbaar met het Nederlandse artikel 71 Grondwet, is een lid van het parlement niet aansprakelijk voor hetgeen die hij tijdens de parlementaire bespreking heeft gezegd. Dit betekende dat er voor mevrouw A. geen mogelijkheid was het parlementslid in rechte aan te spreken. Volgens mevrouw A. was dit een inbreuk op het recht dat zij ontleent aan artikel 6 EVRM, namelijk vrije toegang tot de rechter.

In deze uitspraak erkent het Hof nadrukkelijk het belang van de parlementaire immuniteit.⁴⁰ Volgens het Hof dient de parlementaire immuniteit een legitiem doel, namelijk het beschermen van de vrijheid van meningsuiting in het parlement en de handhaving van de scheiding van machten tussen wetgever en rechter.⁴¹ Daarnaast is de beperking voorzien bij wet, namelijk in artikel 9 Bill of Rights. De parlementaire immuniteit is een reeds lang bestaande praktijk. In latere jurisprudentie bevestigt het Hof dat de parlementaire immuniteit in Europa behoort tot gevestigde parlementaire tradities.⁴² Juist voor gekozen volksvertegenwoordigers is de vrijheid van meningsuiting van eminent belang. Het parlement is namelijk bij uitstek het forum waar het politieke debat dient plaats te vinden. Er moeten daarom zeer zwaarwegende redenen zijn om daarop een inbreuk te maken. Naarmate deze immuniteit ruimer is, vergt deze wel een sterkere rechtvaardiging voor de schending van artikel 6 EVRM. Maar een absolute immuniteit voor alle uitspraken gedaan tijdens parlementaire vergaderingen, zoals in casu, acht het Hof niet in strijd met dit artikel.

In de uitspraken *Cordova tegen Italië (nr. 1)* en *Ielo tegen Italië* stelt het Hof echter dat de immuniteit van parlementsliden niet altijd onbeperkt mag zijn.⁴³ De beperking van de toegang tot de rechter moet, in de woorden van het Hof, pro-

³⁸ A.R. Mowbray, *Cases and materials on the European Convention on Human Rights*, 2^e druk, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 395-396.

³⁹ Artikel 9 Bill of Rights 1689.

⁴⁰ EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, 7, p. 330-331. Zie ook N.W. Barber, “Parliamentary Immunity and Human Rights” (case comment), *Law Quarterly review* 2003, 119, p. 557-560.

⁴¹ EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, 7, p. 330-331, par. C (i). Zie ook EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25, r.o. 55.

⁴² EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25, r.o. 55.

⁴³ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25 en EHRM 6 december 2005, *Ielo tegen Italië*, appl. nr. 23053/02, EHRC 2006/10, RvdW 2006, 144. In de zaak EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 2)*, appl. nr. 45649/99 deed het Hof een vergelijkbare uitspraak een oordeelde dat het parlementslid Sgarbi strikt genomen niet handelde in de uitoefening van zijn functie toen hij beledigende opmerkingen maakte aan het adres van Cordova en meende dat Cordova’s recht op toegang tot de rechter was geschonden.

portioneel zijn.⁴⁴ In beide zaken tegen Italië werden (in tegenstelling tot de zaak *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*) de uitlatingen gedaan buiten de parlementaire vergadering. Voor uitspraken buiten het parlement is het Hof strenger en acht het van belang of het gedragingen betreft die verband houden met de uitoefening van de functie van volksvertegenwoordiger. In de zaak *Cordova tegen Italië* betrof het een parlamentslid – Francesco Cossiga, oud-president van Italië die inmiddels senator voor het leven was geworden – dat het niet eens was met een onderzoek door de openbare aanklager, de heer Cordova, naar een persoon met wie hij had samengewerkt. In reactie hierop stuurde Cossiga een aantal sarcastische brieven en speelgoed aan de openbare aanklager. Cordova was van mening dat hiermee zijn eer en reputatie waren aangetast en stelde een procedure in wegens belediging van een ambtenaar in functie. Het Hof bekijkt vervolgens of de immuniteit van Cossiga in het concrete geval niet disproportioneel is. Zij oordeelt dan dat in casu de uitingen niet werden gedaan in de uitoefening van zijn functie parlementariër, maar in de context van een persoonlijk conflict.⁴⁵

In de tweede zaak, *Ielo tegen Italië*, ging het om de heer Ielo, magistraat bij het Openbaar Ministerie, die zich in een verhoor negatief had uitgelaten over een andere magistraat, mevrouw Parenti. Vervolgens laat mevrouw Parenti zich een paar jaar later, als zij inmiddels parlamentslid is geworden, negatief uit over de heer Ielo. Zij levert kritiek op het door Ielo gevorderde ontslag van rechtsvervolging in een strafrechtelijk onderzoek naar de financiering van de Communistische Partij. Ielo dient hierop een klacht in wegens belediging bij de Kamer van Afgevaardigden. Deze bepaalt echter dat deze uitlatingen vallen onder de parlementaire immuniteit van mevrouw Parenti. Het Italiaanse Constitutionele Hof is het hiermee eens omdat de uitlatingen zijn gedaan in de context van het politieke debat en dus vallen onder de parlementaire werkzaamheden. Het Hof is het hier niet mee eens en ziet geen duidelijk verband tussen de uitlatingen, welke zijn gedaan in de media, en de parlementaire werkzaamheden van mevrouw Ielo. Volgens het Hof lijkt het er meer op dat de uitlatingen zijn de gedaan in de context van een persoonlijke twist tussen Ielo en Parenti.⁴⁶

In beide zaken kwam het op nationaal niveau niet tot een vervolging omdat de desbetreffende parlamentsleden op basis van het Italiaanse recht parlementaire immuniteit genieten. De desbetreffende klagers worden als rechtzoekende gehinderd door de immuniteit van de parlamentsleden. Het Hof oordeelde in beide zaken dat, omdat een direct verband tussen de uitlatingen en de uitoefening van de functie van volksvertegenwoordiger ontbreekt, strenge eisen moeten worden gesteld aan de proportionaliteit van de inbreuk op artikel 6 EVRM. In beide zaken oordeelde het Hof dat, wegens het ontbreken van een verband tussen de uitlating en de uitoefening van taak als parlamentslid, sprake is van een disproportionele beperking van de vrije toegang van de klagers tot de rechter. De beperking van de toegang tot de rechter was in deze gevallen dan ook in strijd met artikel 6 EVRM.

In een andere zaak, dit keer tegen Griekenland, oordeelde het Hof eveneens dat er geen verband was tussen de uitlating en de uitoefening van de functie van parlementariër.⁴⁷ Deze zaak, *Tsalkitzis tegen Griekenland*, had betrekking op de mogelijke omkoping van een Grieks parlamentslid. Nog voor hij lid werd van het Griekse parlement zou hij namelijk als burgemeester smeergeld hebben gevraagd voor het verlenen van een vergunning. De klager deed hierop aangifte tegen het desbetreffende parlamentslid wegens chantage. Om tot vervolging over te gaan,

⁴⁴ Bijvoorbeeld ook EHRM 20 april 2006, *Patrono, Cascini en Stefanelli tegen Italië*, appl. nr. 10180/04, r.o. 61-68.

⁴⁵ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, r.o. 62.

⁴⁶ EHRM 6 december 2005, *Ielo tegen Italië*, appl. nr. 23053/02, EHRC 2006/10, RvdW 2006, 144, r.o. 66.

⁴⁷ EHRM 16 november 2006, *Tsalkitzis tegen Griekenland*, appl. nr. 11801/04, EHRC 2007/11, RvdW 2007, 217.

moest de Officier van Justitie het Griekse parlement om toestemming vragen. Deze toestemming werd niet verleend. De weigering van het parlement om de immuniteit van de parlementariër op te heffen betekende volgens het Hof een schending van het recht op toegang tot de rechter van de klager. De ten laste gelegde feiten vonden plaats voor de politicus in kwestie lid werd van het parlement. De feiten konden daarom op geen enkele wijze verband houden met de uitoefening van diens functie als parlamentslid. Bovendien kan in Griekenland het parlamentslidmaatschap oneindig worden verlengd, waardoor het desbetreffende parlamentslid nooit meer strafrechtelijk zou kunnen worden vervolgd voor deze kwestie. Deze beperking op de toegang tot de rechter werd daarom door het Hof disproportioneel en dus in strijd met artikel 6 EVRM geacht.

Een paar jaar later spreekt het Hof zich uit over een zaak die hier enigszins op lijkt, *Kart tegen Turkije*. Het betrof een parlamentslid dat voor hij lid werd van het parlement zich zeer negatief had uitgelaten over iemand anders.⁴⁸ In casu was het het parlamentslid zelf dat afstand wenste te doen van zijn immuniteit. Hij verzocht een parlementaire commissie om zijn immuniteit op te heffen om in een gerechtelijke procedure zijn onschuld te bewijzen. Dit verzoek werd afgewezen, wat volgens hem een beperking was van zijn toegang tot de rechter. Evenals in eerdere zaken stelt het Hof dat van belang is of de uitlatingen zijn gedaan in de uitoefening van de functie als parlamentslid of niet. Het Hof stelt dat de lidstaten beschikken over een zeer ruime *margin of appreciation* met betrekking tot de concrete invulling van de parlementaire immuniteit.⁴⁹ Vervolgens gaat het Hof in concreto in op de proportionaliteit van de onderhavige inbreuk (het niet opheffen van de immuniteit). Zij concludeert uiteindelijk dat de gevolgde procedure in deze zaak niet verenigbaar is met de eisen van goed bestuur. De gemaakte afweging dient volgens het Hof een juridische te zijn en geen politieke.⁵⁰ Van proportionaliteit is volgens het Hof dan ook geen sprake. Zij concludeert dan ook dat in casu sprake is van strijd is met artikel 6 EVRM. Deze zaak is echter inmiddels tevens voorgelegd aan de Grote Kamer van het Hof die begin volgens jaar uitspraak zal doen.

Zoals we hierboven al zagen in de zaak *Féret tegen België*, vat het Hof het begrip 'in de uitoefening van de functie van parlamentslid' erg strikt op.⁵¹ In de zaak *Patrono, Cascini en Stefanelli tegen Italië* ging het om drie Italiaanse rechters, die daarnaast tevens werkzaam waren bij het Bureau voor wetgeving van het Ministerie van justitie. Deze dubbelfunctie werd onverenigbaar geacht en de rechters werden door het Bureau voor Wetgeving ontslagen. In de dagen daarop hadden diverse andere parlamentsleden zich in de pers uitgelaten over de kwestie. Naast het feit dat de parlamentsleden de keuze van de minister om de rechters te ontslaan positief vonden, noemden zij de ontslagen rechters 'indiscreet' en 'niet loyaal'. Hierop werden zij door de betrokken rechters in rechte aangesproken. Zij voelden zich aangetast in hun eer en reputatie. Het Hof oordeelt vervolgens dat de uitlatingen van de parlamentsleden *stricto sensu* geen verband hielden met de uitoefening van hun functie. De parlamentsleden hadden geen politieke overtuiging onder woorden gebracht, maar hadden de klagers verweten dat zij zich op onprofessionele wijze hadden gedragen. Het gebrek aan een duidelijke link met parlementaire activiteiten maakte dat het Hof het concept van proportionaliteit zeer beperkt uitlegde.

⁴⁸ EHRM 8 juli 2008, appl. nr. 8917/05, *Kart tegen Turkije*, met noot Broeksteeg. Zie ook Case comment, *European Human Rights Law Review* 2008, 6, p. 795-797.

⁴⁹ EHRM 8 juli 2008, appl. nr. 8917/05, *Kart tegen Turkije*, r.o. 73.

⁵⁰ Broeksteeg heeft hier in zijn noot bij deze uitspraak de nodige kritiek op. Hij acht de argumenten van het Hof en het onderscheid tussen abstracte en concrete toetsing niet overtuigend.

⁵¹ EHRM 20 april 2006, *Patrono, Cascini en Stefanelli tegen Italië*, appl. nr. 10180/04, r.o. 62. Zie ook de uitspraak EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België*, appl. nr. 15615/07, r.o. 54, besproken in par. 5.2.

Op deze uitspraak is wel het één en ander aan te merken. Anders dan in de hierboven genoemde zaken, waarbij het ging om een persoonlijk conflict of activiteiten die reeds voor de aanvang van het parlementaire mandaat plaatsvonden, ging het in deze zaak wel degelijk om uitlatingen van 'politieke aard'.⁵² De stelling van het Hof dat de uitlatingen geen verband houden met de uitoefening van de functie van parlements lid, is mijns inziens dan ook wel erg strikt. Buiten de Kamer lijkt er niet snel sprake te zijn van een dusdanige link met parlementaire activiteiten dat een ruime opvatting van parlementaire immuniteit in concrete wordt gerechtvaardigd.

5.3.1 Proportionele beperking toegang tot de rechter?

Met betrekking tot artikel 6 EVRM kan worden geconcludeerd dat het Hof grote waarde hecht aan de parlementaire immuniteit. Volgens het Hof dient de parlementaire immuniteit een legitiem doel, namelijk het beschermen van de vrijheid van meningsuiting in het parlement en de handhaving van de scheiding van machten tussen wetgever en rechter.⁵³ Naarmate deze immuniteit ruimer is, vergt deze wel een sterkere rechtvaardiging voor de schending van artikel 6 EVRM. Echter, een absolute immuniteit voor alle uitlatingen gedaan tijdens een parlementaire vergadering, acht het Hof niet in strijd met dit artikel.⁵⁴ Aan gedragingen buiten de Kamer stelt het Hof hogere eisen aan de proportionaliteit van de beperking van artikel 6 EVRM. Hier geldt de eis dat deze moeten zijn gedaan in de uitoefening van de functie van parlements lid om voor bescherming in aanmerking te komen.⁵⁵ Deze eis wordt door het Hof zeer strikt uitgelegd. Uitlatingen die zijn gedaan in het kader van een persoonlijke vete worden niet beschermd door de parlementaire immuniteit. Gedragingen die hebben plaatsgevonden voor het aantreden als parlements lid kunnen om die reden evenmin onder de immuniteit vallen.⁵⁶

5.4 Samenvatting

In de eerste plaats maakt het Hof duidelijk dat zij veel waarde hecht aan de immuniteit van parlementsleden. Opvallend in deze jurisprudentie is dat het Hof de immuniteit van parlementariërs erkent als een groot goed en een ruime immuniteit toestaat voor parlementariërs, of deze nu gebaseerd is op de vrijheid van meningsuiting of op een wettelijke immuniteit welke een beperking vormt op vrije toegang tot de rechter. Het Hof erkent dat de parlementaire immuniteit behoort tot de gevestigde parlementaire tradities.⁵⁷ Bovendien dient zij een legitiem doel, namelijk het beschermen van de vrijheid van meningsuiting in het parlement en

⁵² A.G. Maris, *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008, p. 319.

⁵³ EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, 7, p. 330-331, par. C (i). Zie ook EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25, r.o. 55.

⁵⁴ EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, 7, p. 330-331.

⁵⁵ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25 en EHRM 6 december 2005, *Ielo tegen Italië*, appl. nr. 23053/02, EHRC 2006/10, *RvdW* 2006, 144.

⁵⁶ EHRM 16 november 2006, *Tsalkitzis tegen Griekenland*, appl. nr. 11801/04, EHRC 2007/11, *RvdW* 2007, 217 en EHRM 8 juli 2008, *Kart tegen Turkije*, appl. nr. 8917/05.

⁵⁷ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25, r.o. 55.

de handhaving van de scheiding van machten tussen wetgever en rechter.⁵⁸ Parlementsleden moeten meer dan andere burgers de mogelijkheid om in het kader van het politieke debat te zeggen wat zij nodig achten. Deze vrijheid brengt echter ook plichten en verantwoordelijkheden met zich mee. Gelet op deze maatschappelijke context van dergelijke uitlatingen kan de mogelijke impact van hun uitlatingen een beperking vormen op de vrijheid van meningsuiting.⁵⁹ Een inperking van deze immuniteit zal echter niet snel aan de orde zijn, ook als dit een inperking betekent van het recht op toegang tot de rechter van een ander die een aanklacht tot vervolging of aansprakelijkheid van het parlements lid indient.

In de tweede plaats lijkt het Hof binnen de muren van het parlement de immuniteit dusdanig belangrijk te vinden dat zelfs een absolute immuniteit hier acceptabel is.⁶⁰ Dit komt overeen met de immuniteit zoals deze geldt voor Nederlandse parlementsleden op grond van artikel 71 Grondwet. Zij hebben immers voor hetgeen zij zeggen of schriftelijk indienen tijdens de vergadering van de Staten-Generaal absolute immuniteit. Buiten de parlementaire vergadering acht het Hof immuniteit eveneens van groot belang. Toch is in dergelijke situaties de immuniteit niet onbeperkt.⁶¹ Hoewel lidstaten een ruime *margin of appreciation* hebben met betrekking tot de invulling van deze immuniteit, wordt een beperking van de toegang tot de rechter hier aan een strengere toetsing onderworpen. En moet sprake zijn van proportionaliteit tussen de beperking van toegang tot de rechter en het doel van de immuniteit. Voor een geslaagd beroep op de parlementaire immuniteit voor uitlatingen gedaan buiten het parlement, maar bijvoorbeeld in de media, is een verband tussen de uitlating en de uitoefening van parlementariër vereist. Het lijkt er op dat hiermee de immuniteit wordt begrensd. Voor uitlatingen die buiten de parlementaire vergadering worden gedaan, moet een duidelijk verband bestaan tussen de uitlatingen en de uitoefening van de functie van parlementariër om voor immuniteit in aanmerking komen.

⁵⁸ EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, 7, p. 330-331, r.o. C (i). Zie ook EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25) r.o. 55.

⁵⁹ EHRM 7 december 1976, *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 5493/72, r.o. 49 en EHRM 6 juli 2006, *Erbakan tegen Turkije*, appl. nr. 59405/00, r.o. 64.

⁶⁰ EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, 7, p. 330-331.

⁶¹ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25, r.o. 55.

6 Nationale jurisprudentie parlementaire immuniteit

6.1 Inleiding

De term parlementaire immuniteit speelt als zodanig geen grote rol in de Nederlandse jurisprudentie. Uitlatingen die gedaan worden tijdens een parlementaire vergadering kunnen immers op grond van artikel 71 Grondwet niet aan de rechter worden voorgelegd. Toch is er een aantal zaken dat betrekking heeft op uitlatingen van parlementsleden buiten de parlementaire vergadering, die voor de parlementaire immuniteit in Nederland relevant zijn. Ook hier gaat het namelijk om de vraag hoe ver een politicus mag gaan in het politieke debat. Wanneer kan nog gesteld worden dat uitlatingen bijdragen aan het maatschappelijke debat en moet een volksvertegenwoordiger deze naar buiten kunnen brengen? En wanneer gaat een politicus te ver en moet hij vervolgd kunnen worden voor strafrechtelijke feiten zoals belediging, het aanzetten tot discriminatie of haat? En in hoeverre moeten derden een parlementslid in een civiele procedure kunnen aanspreken op de schade die de schending van hun belangen in hun ogen heeft veroorzaakt? In het navolgende zal de beperkte nationale jurisprudentie die ziet op de ruimte voor strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid van parlementsleden worden besproken. De jurisprudentie richt zich vooral op de vrijheid van meningsuiting van artikel 10 EVRM in relatie tot bepalingen uit het Wetboek van strafrecht – waaronder belediging (art. 137c WvS) en het aanzetten tot haat (art. 137d WvS) – en de aansprakelijkheid op grond van een onrechtmatige daad, zoals bedoeld in artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek. Ook speelt artikel 17 EVRM, het verbod tot misbruik van een recht, in de Nederlandse jurisprudentie een rol.

6.2 Vrijheid van meningsuiting

Nederlandse rechters erkennen het recht op vrijheid van meningsuiting op basis van artikel 10 EVRM. Met het oog op het politieke debat dient deze vrijheid voor parlementariërs zeer ruim te zijn. Ruimer nog dan voor andere burgers. Uit de rechtspraak blijkt dat ook uitlatingen van parlementariërs die wellicht beledigend kunnen zijn, in de context van het maatschappelijk debat moeten kunnen worden geplaatst. De context van het maatschappelijk debat kan betekenen dat een uitlating die elders als beledigend wordt aangemerkt, hier een beledigend karakter mist.¹

Allereerst wordt hier gewezen op een tweetal uitspraken tegen Kamerlid Van Dijke van de traditionele christelijke partij, de Reformatorische Politieke Federatie (RPF).² Deze had zich in de media negatief uitgelaten over homoseksuelen. In een interview met weekblad Nieuwe Revu maakte hij een vergelijking tussen praktiserende homoseksuelen enerzijds en fraudeurs en dieven anderzijds. Volgens de Nieuwe Revu zou Van Dijke hebben gezegd: *"Ja, waarom zou een praktiserend homoseksueel beter zijn dan een dief"*. Beide groepen personen zondigen volgens hem in het licht van de Tien Geboden even zwaar. Op grond van deze uitspraken werd hij vervolgd en veroordeeld wegens belediging zoals bedoeld in artikel 137c Wetboek van Strafrecht. Anders dan de rechtbank eerder

¹ A.J. Nieuwenhuis, "Godsdienstvrijheid en bijdragen aan het maatschappelijk debat", *NJCM-bulletin* 2004, jrg. 29, nr. 2, p. 156-158.

² Hof 's-Gravenhage, 9 juni 1999, *Van Dijke*, AB 1999, 328 en HR 9 januari 2001, *Van Dijke*, AB 2001, 303.

oordeelde, waren zowel het Hof als de Hoge Raad van mening dat de uitlatingen van Van Dijke niet beledigend waren. De Hoge Raad zegt hierover het volgende: *"het hof mocht in dat oordeel betrekken dat de vrijheid van godsdienst en van meningsuiting mede bepalend kunnen zijn voor het al dan niet aannemen van een beledigend karakter van – op zichzelf beschouwd kwetsende of grievende – uitlatingen. De Hoge Raad neemt daarbij in aanmerking dat in 's hofs overwegingen besloten ligt dat deze uitlatingen kenbaar in direct verband stonden met de uiting van de geloofsopvatting van de verdachte en als zodanig voor hem van betekenis zijn in het maatschappelijk debat"*.³ De Hoge Raad merkt op, net als het hof, dat de uitlatingen door Van Dijke zijn gedaan vanuit diens geloofsopvatting. Deze achtergrond lijkt het Hof van belang te achten voor de strafbaarheid ervan.

Ook in een uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage blijkt dat de rechter veel belang hecht aan de vrijheid van meningsuiting in het maatschappelijk debat.⁴ Het ging in deze zaak om een civiele procedure gestart door de Nederlandse Islamitische Federatie tegen PVV-Kamerlid Wilders. Wilders had in diverse media negatieve uitlatingen gedaan over de islam, de Koran, de profeet Mohammed en de moslims. Zo heeft hij de islam 'fascistisch' genoemd, de Koran betiteld als de 'Islamitische Mein Kampf' en de profeet Mohammed een 'barbaar' genoemd. De rechtbank zag zich voor de vraag gesteld of Wilders met zijn uitlatingen jegens moslims in Nederland onrechtmatig heeft gehandeld. Volgens de Nederlandse Islamitische Federatie waren de uitlatingen van Wilders kwetsend, onnodig grievend, discriminerend, beledigend en generaliserend en heeft Wilders daarom onrechtmatig gehandeld jegens hen. De rechtbank oordeelde echter dat zijn uitspraken rechtstreeks verband houden met zijn politieke opvattingen en zodanig voor hem van betekenis zijn voor het maatschappelijk debat. Net als het EHRM is de Nederlandse rechter van mening dat de vrijheid van meningsuiting een *"noodzakelijke pijler vormt voor een democratische samenleving, waarin plaats moet zijn voor meningen, denkbeelden en informatie die hinderlijk kunnen zijn voor de overheid of voor bepaalde groepen in de samenleving"*.⁵ Verder merkt de rechtbank in deze uitspraak op dat in het bijzonder voor parlementsleden geldt dat zij in het openbaar debat ook buiten de Kamer, *"zo nodig met scherpte"*, hun standpunten naar voren moeten kunnen brengen.⁶ De desbetreffende uitlatingen van Wilders achtte de rechtbank, ondanks hun provocerende karakter, dan ook niet onrechtmatig.

Opvallend is de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage tegen Van Dijke, voortgaand aan bovengenoemde uitspraken van het Hof 's-Gravenhage en de Hoge Raad.⁷ In deze zaak lijkt de rechtbank een aan de gangbare ruime uitleg tegengesteld standpunt in te nemen ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting van volksvertegenwoordigers. De rechtbank was van mening dat Van Dijke als volksvertegenwoordiger rekening dient te houden met de in de samenleving aanwezige denkbeelden en gevoelens.⁸ Hem wordt daarom een extra verantwoordelijkheid toegekend. Schending hiervan kan een verhoging van de strafmaat met zich mee brengen, aldus de rechtbank. In tegenstelling tot de ruimere vrijheid die in andere uitspraken van zowel het EHRM als de Hoge Raad aan parlementsleden wordt toegekend voor de uitoefening van hun kerntaken als controleur en medewetgever, wordt hen in de uitspraak juist een beperktere vrijheid gegund dan andere burgers. In de noot bij deze uitspraak wordt dit standpunt door Vermeulen ten

³ HR 9 januari 2001, *Van Dijke*, AB 2001, 303, r.o. 3.4.4.

⁴ Rechtbank 's-Gravenhage 7 april 2008, *Wilders*, LJN: BC8732, r.o. 4.8.

⁵ Rechtbank 's-Gravenhage 15 maart 2005, *Ayaan Hirsi Ali*, LJN: AT0303, KG 05/123 r.o. 4.6.

⁶ Rechtbank 's-Gravenhage 7 april 2008, *Wilders*, LJN: BC8732, r.o. 4.9.

⁷ Rechtbank 's-Gravenhage, 6 oktober 1998, *Van Dijke*, AB 1999, 150.

⁸ Zie hiervoor Rechtbank 's-Gravenhage, 6 oktober 1998, *Van Dijke*, AB 1999, 150 de paragraaf strafmotivering. Zie ook de annotatie bij deze uitspraak van Ben Vermeulen, par. 5. Vermeulen is het niet eens met de stelling van de rechtbank dat parlementariërs voor dergelijke uitlatingen zwaarder worden gestraft dan anderen.

zeerste afgewezen. Vermeulen meent dat het voor een volksvertegenwoordiger van eminent belang is zich over allerlei maatschappelijke kwesties uit te kunnen spreken. Hoewel de parlementaire immuniteit niet geldt voor uitlatingen buiten de Kamer, is het in strijd met de ratio van deze bepaling om parlementariërs voor dergelijke uitlatingen zwaarder te straffen dan anderen.⁹ Gelet op andere uitspraken met betrekking op de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden is deze uitspraak moeilijk te plaatsen. Helaas gaan het Hof en de Hoge Raad in het vervolg van deze zaak niet expliciet in op dit standpunt van de rechtbank. Toch lijken zij hier niet in mee te gaan. Beide spreken Van Dijke vrij, omdat zijn uitlatingen werden gedaan in de context van het maatschappelijke debat, waardoor zij een beledigend karakter missen.¹⁰

Net als het EHRM, blijkt ook uit de Nederlandse jurisprudentie dat de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden, ofschoon zij zeer belangrijk wordt geacht, niet absoluut is. Of zoals het Gerechtshof Amsterdam het verwoordt *"hoewel [...] een politicus ook in het buitenparlementaire debat een zo groot mogelijke vrijheid behoort te hebben bij het formuleren en verspreiden van zijn politieke opvattingen, is het hof van oordeel dat die vrijheid de politicus niet ontslaat van zijn verantwoordelijkheid om een maatschappelijk aanvaardbare bijdrage aan het publieke debat te leveren"*.¹¹ Beperking van de vrijheid van meningsuiting van politici kan noodzakelijk zijn in het belang van de democratische samenleving. De vrijheid van meningsuiting staat dan ook niet per se in de weg aan strafrechtelijke vervolging.¹² Anders dan in de hierboven besproken uitspraken in de strafzaak tegen Kamerlid Van Dijke en de civiele procedure tegen Kamerlid Wilders, heeft de rechter in andere zaken omtrent kwetsende politici geoordeeld dat wel sprake was van strafbare uitlatingen, ook als deze waren gedaan in de context van een maatschappelijk debat.

In 1999 diende Janmaat, destijds fractievoorzitter van de uiterst rechtse Centrum Democraten (CD), zich voor de Hoge Raad te verantwoorden.¹³ Tijdens een demonstratie van zijn politieke partij had hij zich negatief uitgelaten over allochtonen en de multiculturele samenleving. Zo had hij tijdens dit protest onder andere geroepen 'wij schaffen, zodra we de mogelijkheid en de macht hebben, de multiculturele samenleving af', 'Nederland voor de Nederlanders', 'eigen volk eerst' en 'vol is vol'. Volgens de Hoge Raad waren deze uitlatingen een verboden aansporing tot discriminatie en strafbaar op grond van artikel 137d Wetboek van Strafrecht. De Hoge Raad is het eens met het Hof dat eerder oordeelde dat de vervolging van Janmaat weliswaar een inbreuk maakt op de vrijheid van meningsuiting, maar dat deze inbreuk in dit geval noodzakelijk is ter bescherming van de rechten van anderen zoals bedoeld in lid 2 van artikel 10 EVRM.¹⁴ Die rechten van anderen betreffen in casu het gevrijwaard blijven van uitlatingen die opwekken tot rassenhaat en rassendiscriminatie. In deze uitspraak hechtte de rechter veel belang aan de context van de uitspraken: een demonstratie die bol stond van xenofobe uitlatingen.¹⁵

In een andere zaak tegen de CD wegens uitlatingen van haar leden - in het bijzonder Janmaat - voegde de Hoge Raad hier aan toe dat uitbreiding van de parlementaire onschendbaarheid naar uitlatingen die buiten de Kamer zijn gedaan

⁹ Zie de annotatie van B.P. Vermeulen bij Rechtbank 's-Gravenhage, 6 oktober 1998, *Van Dijke*, AB 1999, 150, par. 5.

¹⁰ Hof Den Haag, 9 juni 1999, *Van Dijke*, AB 1999, 328 en HR 9 januari 2001, *Van Dijke*, AB 2001, 303.

¹¹ Hof Amsterdam, 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009, 19, r.o. 12.1.4.

¹² HR 16 april 1996, *CD*, NJ 1996, 527 en HR 18 mei 1999, *Janmaat*, NJ 1999, 634, r.o. 3.5. zie ook Hof Amsterdam, 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009, 19.

¹³ HR 18 mei 1999, *Janmaat*, NJ 1999, 634.

¹⁴ HR 18 mei 1999, *Janmaat*, NJ 1999, 634, r.o. 3.5 en Hof Arnhem 29 september 1997, *Janmaat*, niet gepubliceerd.

¹⁵ J.W. Nieuwboer, "Vrijheid van meningsuiting vs. discriminatieverboden", *Ars Aequi* 2002, nr. 12, p. 870-871.

op grond van artikel 10 EVRM niet is vereist.¹⁶ Binnen de Kamer hebben Kamerleden immers (onverlet de maatregelen op grond van de Reglementen van Orde) de vrijheid om het regeringsbeleid aan de orde te stellen. Buiten de vergaderingen van het parlement mogen politici geen nodeloos grievende termen gebruiken om het beleid aan te vallen.

Wat opvalt, is dat Kamerlid Van Dijke door de Hoge Raad in 2001 wordt vrijgesproken vanwege zijn uitlatingen over homoseksuelen, terwijl Kamerlid Janmaat twee jaar eerder wel werd veroordeeld wegens het aanzetten tot discriminatie voor zijn uitlatingen over allochtonen. Deden niet beide hun uitlatingen in de context van het maatschappelijk debat? Waarom maakt deze context in de eerste uitspraak dat de uitlatingen een beledigend karakter missen, terwijl de uitlatingen in de tweede uitspraak wel strafbaar werden geoordeeld? Ellian constateert dat meningen die zijn gebaseerd op religieuze standpunten door de Hoge Raad meer worden beschermd dan een 'gewone' mening.¹⁷ In geval van een botsing tussen het recht op vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst wint de religie, aldus Ellian. Dit zou een reden kunnen zijn waarom Janmaat, die een 'gewone' mening uitte, harder werd aangepakt dan Van Dijke, wiens mening was gebaseerd op zijn christelijke achtergrond.

6.3 Misbruik van een recht

Hoewel aan parlementsleden in Nederland over het algemeen een ruime vrijheid van meningsuiting wordt toegekend in het belang van het politieke debat, blijkt uit de jurisprudentie dat sommige politici (ook) in de ogen van de rechter te ver gaan. Het wordt misbruik van het recht op vrijheid van meningsuiting toegeschreven. Artikel 17 EVRM stelt dat geen van de bepalingen uit het verdrag dusdanig mag worden uitgelegd dat zij zou betekenen dat zij de andere rechten uit het verdrag teniet doen of verdergaand beperken dan bij dit verdrag is voorzien. Dit betekent dat als sprake is van misbruik van een recht zoals bedoeld in artikel 17 EVRM de betreffende persoon geen beroep toekomt op een van de andere bepalingen uit het verdrag. Hierboven is in paragraaf 5.2 de zaak *Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland* bij het EHRM besproken. In deze zaak oordeelde het Hof dat *'de uiting van politieke ideeën die aanzetten tot rassendiscriminatie en de deelneming aan de verkiezingen van een politieke partij, die identieke ideeën nastreeft, activiteiten [vormen] in de zin van artikel 17 EVRM'*. Het Hof voegt hieraan toe dat het feit dat de uiting is gedaan in het kader van een maatschappelijk debat, geen reden is om artikel 17 EVRM buiten beschouwing te laten.¹⁸

Een soortgelijke redenering zien we terug in de meest recente zaak met betrekking tot een andere politicus die ervan wordt beticht zich beledigend en discriminerend uit te laten over bepaalde bevolkingsgroepen, Kamerlid Wilders (PVV). Hierboven in paragraaf 6.2 kwam reeds een uitspraak van de civiele kamer van de rechtbank 's-Gravenhage tegen Wilders aan de orde.¹⁹ De rechtbank vond in die zaak dat Wilders met zijn uitlatingen niet onrechtmatig had gehandeld tegen moslims in Nederland. In de recentere zaak ging het echter om de strafrechtelijke vervolging van Wilders op grond van de artikelen 137c (groepsbelediging) en 137d (aanzetten tot discriminatie) Wetboek van strafrecht. Eerder had het OM na klachten van diverse particulieren en organisaties besloten geen strafrechtelijke vervolging tegen Wilders in te stellen. Klagers hebben de beslissing van het

¹⁶ HR 16 april 1996, *CD*, NJ 1996, 527, r.o. 7.9.2.

¹⁷ A. Ellian, "Van Janmaat tot El Moumni", *Justitiële verkenningen* 2003, jrg. 29, nr. 3, p. 32.

¹⁸ R.A. Lawson, "Wild, wilder, wildst. Over de ruimte die het EVRM laat voor de vervolging van kwetsende politici", *NJCM-bulletin* 2008, jrg. 33, nr. 4, p. 477.

¹⁹ Rechtbank 's-Gravenhage 7 april 2008, *Wilders*, LJN: BC8732, r.o. 4.8.

OM op basis van artikel 12 Wetboek van strafvordering voorgelegd aan het Gerechtshof Amsterdam. Het Hof oordeelde vervolgens dat Wilders vervolgd moet worden voor het aanzetten tot haat en discriminatie en groepsbelediging voor zover het betreft diens vergelijking met het nazisme.²⁰ Wilders beriep zich op het recht op vrijheid van meningsuiting op grond van artikel 10 EVRM. Het Hof ging hier echter niet in mee. De enkele omstandigheid dat de uitlatingen buiten het parlement zijn gedaan als onderdeel van een politiek debat, doet aan de strafrechtelijke verwijtbaarheid niet af, aldus het Hof. Hoewel een politicus ook buiten de Kamer een zo groot mogelijke vrijheid moet hebben bij het formuleren en verspreiden van zijn opvattingen, wordt volgens het Hof in het geval van een politicus die oproept tot discriminatie en haat misbruik gemaakt van dit recht en komt hem geen beroep toe op de bescherming van artikel 10 EVRM. Wilders heeft met zijn haatzaaiende uitlatingen de zeer ruime grenzen van het politieke debat overschreden, aldus het Hof. Het algemeen belang rechtvaardigt in een dergelijk geval strafrechtelijke vervolging. Het OM heeft aangegeven kennis te nemen van de uitspraak van het Hof.²¹ Tot op heden is het OM nog niet over gegaan tot daadwerkelijke vervolging van Wilders.

6.4 Samenvatting

De Nederlandse arresten waar vraagstukken omtrent parlementaire immuniteit aan de orde komen, hebben veelal betrekking op artikel 10 EVRM waarin de vrijheid van meningsuiting is gewaarborgd. De Nederlandse rechter erkent dat de vrijheid van meningsuiting van volksvertegenwoordigers van groot belang is voor het politieke debat.²² Ook buiten de Kamer moeten politici een zo groot mogelijke vrijheid hebben bij het formuleren en verspreiden van hun opvattingen. Er lijkt dus veel belang te worden gehecht aan het debat in het kader waarvan de uitlatingen zijn gedaan. Toch is ook in het kader van het politieke debat de vrijheid van meningsuiting niet absoluut. Met de uitspraak van het Hof Amsterdam met betrekking tot de uitspraken van Wilders lijkt de rechter duidelijke te willen aangeven dat het politieke debat een politicus niet in alle gevallen ontslaat van strafrechtelijk verwijtbaarheid.²³ Aan de vrijheid van meningsuiting kunnen bij wet beperkingen worden gesteld indien dit noodzakelijk is in een democratische samenleving (lid 2 van artikel 10 EVRM). Een voorbeeld van een dergelijke beperking is de bescherming van de rechten van anderen, zoals minderheden, tegen (het aanzetten tot) belediging en discriminatie (zie bijvoorbeeld de artikelen 137c en 137d van het Wetboek van strafrecht).

Een andere beperking van dit recht is volgens de Nederlandse rechter aan de orde indien het parlementslid misbruik maakt van dit recht op vrijheid van meningsuiting, zoals bedoeld in artikel 17 EVRM. Deze mogelijkheid is ook door de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens erkend in de zaak Glimmerveen e.a. tegen Nederland. Een voorbeeld hiervan is ook de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam met betrekking tot de vervolging van PVV-Kamerlid Wilders.²⁴ Het Hof stelt in deze zaak dat Wilders met zijn haatzaaiende uitlatingen de zeer ruim te trekken grenzen van het politieke debat heeft overschreden en het algemeen belang strafvervolging rechtvaardigt. Andere kwesties die bij het EHRM speelden met betrekking tot artikel 6 EVRM komen in de Nederlandse jurispru-

²⁰ Hof Amsterdam 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009, 19.

²¹ Zie het persbericht van het OM van 21 januari 2009 "Openbaar Ministerie neemt kennis van uitspraak gerechtshof inzake vervolging van de heer Wilders".

²² Hof Den Haag, 9 juni 1999, *Van Dijke*, AB 1999, 328 en HR 9 januari 2001, *Van Dijke*, AB 2001, 303 en Hof Amsterdam 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009, 19, r.o. 12.1.4.

²³ Hof Amsterdam 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009, 19, r.o. 12.1.4.

²⁴ Hof Amsterdam 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009, 19.

dentie niet voor.²⁵ Voor uitlatingen buiten de Kamer is immers in beginsel strafrechtelijke vervolging of civielrechtelijke aansprakelijkheid gewoon mogelijk.

²⁵ Zie voor deze jurisprudentie par. 5.3.

7 Slotbeschouwing

7.1 Inleiding

Parlementsleden in Nederland genieten op basis van artikel 71 Grondwet een beperkte parlementaire immuniteit. Deze immuniteit beschermt slechts de vrijheid van meningsuiting tijdens beraadslagingen van de Staten-Generaal. De parlementaire immuniteit in Nederland kenmerkt zich door haar sterke plaatsgebondenheid en is dus niet verbonden aan de status van parlements lid. Voor gedragingen buiten de Kamer geldt geen immuniteit en zijn parlementsleden onderworpen aan dezelfde rechten en plichten als andere burgers. Deze plaatsgebondenheid wordt versterkt doordat de immuniteit geldt voor een ieder die aan de beraadslaging deelneemt en niet alleen voor deelnemende Kamerleden. Binnen de Kamer is deze immuniteit absoluut en is rechterlijk bemoeienis volledig uitgesloten. Veel andere Europese landen kennen een meer uitgebreide parlementaire immuniteit. Deze immuniteit beschermt niet alleen uitspraken binnen de Kamer, maar ook gedragingen buiten de vergaderingen die verband houden met de uitoefening van de functie van parlements lid. Gezegd zou kunnen worden dat deze vorm van parlementaire immuniteit persoonsgebonden is en het parlements lid als het ware volgt, waar deze ook gaat. In veel landen waar een dergelijke uitgebreide vorm van immuniteit wordt gehanteerd, bestaat een bijzondere procedure voor de strafrechtelijke vervolging van parlementariërs, waarbij het parlement de immuniteit van één van haar leden dient opheffen, alvorens tot (onderdelen van de) strafrechtelijke vervolging kan worden overgegaan.

Welke vorm van immuniteit ook wordt gehanteerd, telkens moet de balans gezocht worden tussen de bescherming van het politieke debat en de positie van volksvertegenwoordigers enerzijds en andere rechten en belangen van individuen, zoals het recht op bescherming tegen discriminatie en toegang tot de rechter, anderzijds. In dit onderzoek is een aantal van deze mogelijk botsende belangen aan de orde gekomen.

7.2 Aanpassing noodzakelijk?

De vraag die aan het begin van dit onderzoek werd gesteld, is of aanpassing van het Nederlandse systeem in het licht van de jurisprudentie van het EHRM noodzakelijk, dan wel wenselijk is. Gelet op de uitspraken van het EHRM kan geconcludeerd worden dat deze niet nopen tot aanpassing van het Nederlandse systeem. Het EHRM biedt de lidstaten een zeer ruime *margin of appreciation* waarbinnen de landen naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan de parlementaire immuniteit.²⁶ Het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM vereisen zelfs nergens dat een land haar parlementariërs immuniteit biedt. Wel geeft het EHRM in haar jurisprudentie aan dat de parlementaire immuniteit in Europa behoort tot de gevestigde parlementaire tradities.²⁷ Volgens het Hof dient zij een legitiem doel, namelijk het beschermen van de vrije meningsuiting in het parlement en de handha-

²⁶ EHRM 8 juli 2008, *Kart tegen Turkije*, appl. nr. 8917/05, r.o. 73.

²⁷ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië* (nr. 1), appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25, r.o. 55.

ving van de scheiding van machten tussen de wetgever en de rechter.²⁸ Een absolute immuniteit voor uitlatingen tijdens parlementaire beraadslagingen, zoals we in Nederland kennen, acht het Hof toelaatbaar. Maar een uitbreiding naar gedragingen buiten de Kamer is, zoals de Hoge Raad al constateerde in 1996, gelet op de Europese jurisprudentie niet vereist.²⁹

7.3 Aanpassing wenselijk?

Nu vast staat dat aanpassing niet noodzakelijk is in het licht van het EVRM, blijft de vraag bestaan of aanpassing wenselijk is. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het Hof veel belang hecht aan de parlementaire immuniteit. De vrijheid van meningsuiting is volgens het Hof voor parlementsleden nog belangrijker dan voor andere burgers.³⁰ Zij vertegenwoordigen immers hun kiezers en komen op voor hun belangen. Dit houdt in dat de vrijheid van meningsuiting niet alleen geldt voor standpunten die positief zullen worden ontvangen, maar dat ook uitlatingen die grievend, schokkend of verontrustend zijn een plek moeten hebben in het politieke debat.³¹ Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor uitlatingen buiten het parlement. De democratische rechtstaat kan niet bestaan zonder pluriformiteit, tolerantie en ruimdenkendheid. Ook in de Nederlandse jurisprudentie is het belang van de parlementaire immuniteit en de vrijheid van meningsuiting voor Kamerleden onderschreven. Voor parlementsleden in het bijzonder geldt dat zij in het maatschappelijk debat, ook buiten de Kamer, hun standpunten “zo nodig met scherpte” naar voren moeten kunnen brengen.³² Hoewel in Nederland de parlementaire immuniteit zich beperkt tot de Kamer, lijkt de rechtspraak van mening dat parlementsleden ook daarbuiten een zo groot mogelijke vrijheid van meningsuiting moeten hebben.

Verder is van belang dat het EHRM veel waarde hecht aan de rol van de media in het politieke debat. De pers vormt één van de belangrijkste middelen voor het publiek om zich een mening te vormen over de ideeën van politici.³³ De media bieden iedereen de mogelijkheid om deel te nemen aan het politieke debat, wat volgens het Hof de kern vormt van een democratische samenleving.³⁴ Ook in Nederland speelt de media een belangrijke rol in het maatschappelijk debat. Gesteld kan worden dat het politieke debat zich tegenwoordig niet langer beperkt tot het parlement. Zo blijkt dat berichtgeving in de media aantoonbare invloed uitoefent op kiezers.³⁵ Daarnaast lijken politieke debatten steeds meer

²⁸ EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, 7, p. 330-331, par. C (i). Zie ook EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25, r.o. 55.

²⁹ HR 16 april 1996, *CD*, NJ 1996, 527, r.o. 7.9.2.

³⁰ EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje*, appl. nr. 11798/85, NJ 1994, 102, r.o. 42, EHRM 27 februari 2001, *Jerusalem tegen Oostenrijk*, appl. nr. 26958/95, r.o. 36-40 en EHRM 6 april 2006, *Malisiewicz-Gasior tegen Polen*, appl. nr. 43797/98, r.o. 57.

³¹ EHRM 29 oktober 1992, *Open Door e.a. tegen Ierland*, appl. nr. 14234/88 en 14235/88, NJ 1993, 544, r.o. 71-72, EHRM 7 december 1976, *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 5493/72, r.o. 49. Zie ook EHRM 27 februari 2001, *Jerusalem tegen Oostenrijk*, appl. nr. 26958/95 en EHRM 27 april 1995, *Piermont tegen Frankrijk*, appl. nr. 15773/89 en 15774/89, NJ 1996, 498.

³² Rechtbank 's-Gravenhage 7 april 2008, *Wilders*, LJN: BC8732, r.o. 4.9. en Gerechtshof Amsterdam 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009, 19, r.o. 12.1.4.

³³ EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje*, appl. nr. 11798/85, NJ 1994, 102, r.o. 43.

³⁴ EHRM 8 juli 1986, *Lingens tegen Oostenrijk*, appl. nr. 9815/82, NJ 1987, 901, r.o. 42. Zie ook EHRM 23 september 1994, *Jersild tegen Denemarken*, appl. nr. 15890/89, r.o. 31.

³⁵ J. Kleinnijenhuis, “Het publiek volgt media die de politiek volgen”, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek* (adviesrapport), Den Haag: SDU, 2003, p. 203.

plaats te vinden in studio's in plaats van binnen de muren van de Kamer.³⁶ Het risico bestaat dat kiezers geen juist beeld krijgen van de standpunten van parlementsleden als deze buiten de Kamer niet kunnen herhalen wat zij binnen de Kamer wel verkondigen.

Het belang van de parlementaire immuniteit en de rol van de media in het politieke debat, maken dat verdedigd kan worden dat uitbreiding van de parlementaire immuniteit tot uitlatingen buiten de kamer wenselijk is. Een dergelijke invulling van de reikwijdte van de parlementaire immuniteit doet wellicht meer recht aan de huidige stand van zaken van de democratische samenleving. Daarnaast sluit een uitgebreide parlementaire immuniteit beter aan bij andere Europese landen. De meerderheid van de lidstaten van de Raad van Europa kent een systeem van uitgebreide parlementaire immuniteit en de beperkte immuniteit in Nederland is een uitzondering.³⁷

7.3.1 Nieuwe invulling van de parlementaire immuniteit

Indien de parlementaire immuniteit zou worden uitgebreid tot uitlatingen buiten de Kamer, hoe zou deze immuniteit er dan uit kunnen zien in het Nederlandse rechtssysteem? In het geval dat de immuniteit wordt uitgebreid naar uitlatingen buiten de kamer, hoeft dit niet te betekenen dat zij een absoluut karakter heeft. De beperking van de rechten van anderen, zoals gewaarborgd in artikel 10 lid 2 EVRM en artikel 6 EVRM, moet proportioneel zijn. De parlementaire immuniteit buiten de Kamer moet zich daarom, in lijn met de jurisprudentie van het EHRM, beperken tot gedragingen die verband houden met de uitoefening van de functie van parlements lid.³⁸ In sommige situaties maken politici het zelfs zo bont in het maatschappelijke debat, dat de democratische rechtstaat zelf in het gedrang komen. Indien een parlements lid de ruime vrijheid van meningsuiting die hem als parlementariër wordt gegund misbruikt, zoals bedoeld in artikel 17 EVRM, kan een beperking van zijn immuniteit ook op zijn plaats zijn.³⁹

Een uitgebreide parlementaire immuniteit vereist een zeker toezicht opdat deze grenzen niet worden overgeschreven. Hierbij zou een rol weggelegd kunnen zijn voor de rechter. De Kamervoorzitter heeft buiten de Kamer geen bevoegdheden en kan een Kamerlid hier dus niet tot de orde roepen. Indien ook rechterlijke controle buiten de Kamer onmogelijk is, zou een parlements lid voor uitlatingen buiten de Kamer volledig 'straffeloos' zijn. Nu wordt het, in het licht van de scheiding der machten, ongewenst geacht dat de rechter zich te pas en te onpas bemoeit met het politieke debat. Een oplossing zou zijn om de Kamer de mogelijkheid te geven om voor mogelijk strafbare uitlatingen buiten de vergaderingen van de Staten-Generaal de immuniteit op te heffen en de uitlatingen alsnog aan een rechterlijk oordeel te onderwerpen. In de constituties van andere Europese landen hebben we gezien dat in veel gevallen van uitgebreide parlementaire immuniteit deze mogelijkheid bestaat.⁴⁰

³⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Politiek en media: pleidooi voor een LAT-relatie* (adviesrapport), Den Haag: ROB, 2003, p. 29.

³⁷ M. Crespo Allen, *Parliamentary immunity in the member states of the European Union and in the European Parliament*, European parliament Working paper, Legal affairs series, European parliament: Luxemburg, 1996.

³⁸ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië* (nr. 1), appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25, r.o. 62 en EHRM 6 december 2005, *Ielo tegen Italië*, appl. nr. 23053/02, EHRC 2006/10, RvdW 2006, 144, r.o. 66.

³⁹ ECRM 11 oktober 1979, *Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland*, appl. nr. 8348/78 en 8406/78, NJ 1980, 525 en Gerechtshof Amsterdam, 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009, 19.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 59 van de Belgische Grondwet. Zie ook S. Wigley, "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vo. 11, nr. 1, 2003, p. 25 e.v.

Voor de precieze invulling van deze uitgebreide parlementaire immuniteit en een bijzondere procedure voor de strafrechtelijke vervolging van parlementsleden in Nederland bestaan verschillende mogelijkheden. Een aantal van deze mogelijkheden is kort aan de orde gekomen in dit onderzoek in het kader van de parlementaire immuniteit in andere Europese landen. Deze kunnen als voorbeeld dienen. Hierna zal een mogelijke invulling worden geschetst, maar andere voorwaarden en procedures zijn ook mogelijk. Vervolgonderzoek en een politieke inventarisatie zullen nodig zijn om vast te stellen welk systeem het beste past in het Nederlandse rechtssysteem. Het hier geopperde systeem dient dan ook slechts als voorbeeld en aanzet tot nader debat.

Opheffing van de immuniteit zou kunnen worden geïnitieerd door het OM. In geval van verdenking van een strafbaar feit door het OM zal de Kamer gevraagd worden te beslissen over de opheffing. De kwestie kan eerst worden besproken in een vaste of tijdelijke commissie welke hierover rapport uitbrengt aan de Kamer. De Kamer zal vervolgens plenair stemmen over de opheffing. Om een zekere drempel te bieden tegen een te gemakkelijk gebruik van de bevoegdheid tot opheffing, kan deze mogelijkheid worden beperkt tot één van de misdrijven in Titel V (misdrijven tegen de openbare orde), zoals opruiing, groepsbelediging en het aanzetten tot haat. In veel landen kan opheffing plaatsvinden indien een meerderheid van de Kamerleden hiermee akkoord gaat. Het gevaar bestaat hierbij dat minderheidsfracties eerder in de 'gevaar zone' komen dan de grote coalitiefracties. Om aan deze kleinere fracties tegemoet te komen zou de drempel verhoogd kunnen worden naar een tweederde meerderheid van de stemmen om de immuniteit op te heffen. Dit brengt echter wel met zich mee dat het voor een kleine oppositie lastiger zal zijn om de immuniteit van een lid van een grote coalitiepartij op te heffen. Wellicht biedt een drempelwaarde van een meerderheid van drie-vijfde hier een uitkomst. Verder lijkt het verstandig om in zaken betreffende de vervolging van Kamerleden de Hoge Raad aan te wijzen als rechter in eerste en enige instantie, net als voor ambtsmisdrijven het geval is. Het is onwenselijk dat iedere rechtbank in Nederland de bevoegdheid krijgt om zich over dergelijke belangrijke zaken uit te laten. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat diverse rechters verschillend zullen oordelen over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden.

Kortom, hoewel aanpassing niet noodzakelijk is, kan het, gelet op de huidige maatschappelijke en democratische ontwikkelingen op zowel nationaal als Europees niveau, geen kwaad om te discussiëren over de inrichting van de parlementaire immuniteit en een mogelijk alternatieve invulling ervan. Hopelijk zal dit onderzoek hier een bijdrage aan leveren.

Literatuur

- Bannier, G.W., *Grondwetten van Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1936
- Barber, N.W., "Parliamentary Immunity and Human Rights", *Law Quarterly review* 2003, 119, p. 557-560
- Battjes, H. & B.P. Vermeulen (red), *Constitutionele klassiekers*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2007
- Bovend'Eert, P.P.T. & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004
- Caenegem, R.C. van, *An historical introduction to western constitutional law*, 3^e druk, Cambridge: Cambridge University Press 2000
- Case comment, "MP: Freedom from prosecution – Inability to waive immunity – art. 6(1)", *European Human Rights Law Review* 2008, 6, p. 795-797
- Crespo Allen, M., *Parliamentary immunity in the member states of the European Union and in the European Parliament*, European parliament Working paper, Legal affairs series, European parliament: Luxemburg, 1996
- Ellian, A., "Van Janmaat tot El Moumni", *Justitiële verkenningen* 2003, jrg. 29, nr. 3, p. 26-36
- Elzinga, D.J., "Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming", in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990
- Hulst, M. van der, *The parliamentary mandate: a global comparative study*, Genève: Inter-parliamentary Union, 2000
- Janssens, F., "Beledigende uitlatingen in de media", *NJCM-bulletin* 1995, jrg. 20, nr. 2, p. 124-141
- Jong, B.F. de, "Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor uitlatingen van immuniteitsgerechtigden", in: B.F. de Jong, C.A.J.M. Kortmann & H.R.B.M. Kummeling (red), *Nijmeegs staatsrecht: bundel opstellen aangeboden aan mr. H.J.M. Beekman* (Beekman-bundel), Universiteit Nijmegen: Gerard Noodt Instituut 1987
- Kleijckers, R.M.M., *Stemmen zonder last, de functie van het vrije mandaat in het hedendaagse staatsrecht*, Maastricht, Universitaire Pers Maastricht, 1993
- Koçan, G. & S. Wigley, "Democracy and the politics of parliamentary immunity in Turkey", *New perspectives on Turkey*, nr. 33, 2005, p. 121-143
- Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, 5e druk, Deventer: Kluwer 2005
- Krenc, F., "La règle de l'immunité parlementaire à l'épreuve de la Convention Européenne des Droits de l'Homme", *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 2003/55, p. 813-821
- Lawson, R.A., "Wild, wilder, wildst. Over de ruimte die het EVRM laat voor de vervolging van kwetsende politici", *NJCM-bulletin* 2008, jrg. 33, nr. 4, p. 469-484
- Loveland, I., *Constitutional law, administrative law and human rights; a critical introduction*, 4^e druk, Oxford: Oxford University press, 2006
- Maris, A.G., *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008
- May, T.E. (bew. door C.J. Boulton, e.a.), *Ersine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of parliament*, 21^e druk, Londen: Butterworth, 1989
- McGee, S. & A. Isaacs, *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, final draft, ECPRD Brussels 2001, <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/pub/publication.do?start=19>
- Montesquieu, C. de, *De l'esprit des lois*, deel I nieuwe editie, Oxford: Oxford University, 1784
- Mowbray, A. R., *Cases and materials on the European Convention on Human Rights*, 2^e druk, Oxford: Oxford University Press, 2007
- Nieuwboer, J.W., "Vrijheid van meningsuiting vs. discriminatieverboden", *Ars Aequi* 2002, nr. 12, p. 868-873
- Nieuwenhuis, A.J., "Godsdienstvrijheid en bijdragen aan het maatschappelijk debat", *NJCM-bulletin* 2004, jrg. 29, nr. 2, p. 154-166

- Os, W.A.E. van, "De gerechtelijke onvervolgbaarheid der volksvertegenwoordigers", 1910, in: R.H. Baron de Vos van Steenwijk, *Parlementaire immuniteit, staatsrechtelijke opstellen* (Krabbe-bundel), deel 2, 1927
- Oud, P.J., *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2^e druk, Zwolle: Tjeenk Willink, 1967
- Pot, C.W. van der & A.M. Donner (bew. door L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 14^e druk, Deventer: Kluwer, 2001
- Pot, C.W. van der (bew. door D.J. Elzinga & R. de Lange, met medew. van H.G. Hoogers), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 15^e druk, Deventer: Kluwer 2006
- Vande Lanotte, J. & Y. Haeck, (red), *Handboek EVRM, Deel 2 artikelsgewijze commentaar, Vol. I*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2004
- Wigley, S., "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vo. 11, nr. 1, 2003, p. 23-40

Rapporten

- Association of Secretaries General of Parliaments, *Constitutional and Parliamentary Information N° 175* (report), September 1998
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek* (adviesrapport), Den Haag: SDU, 2003
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Politiek en media: pleidooi voor een LAT-relatie* (adviesrapport), Den Haag 2003

Kranten- en persberichten

- * Volkskrant, *D66-kamerlid De Graaf wil strafrechtelijke vervolging als politicus racistische uitlatingen doet 'Noodzaak onschendbaarheid niet vol te houden'*, Interview, 1 juni 1995
- * Volkskrant, *Wilders: Vogelaar moet woorden terugnemen of aftreden*, Binnenland, 6 september 2007
- * Volkskrant, *Marijnissen noemt Koenders een 'flapdrol'*, Binnenland, 26 mei 2009
- * Trouw, *Wilders en Rutte: kabinet moet opstappen*, Nederland, 5 juni 2009
- * NRC Handelsblad, *Premier erkent fouten na brand in Catshuis*, Binnenland, 29 juni 2009
- * NRC Handelsblad, *Uitspraak 35: Straf voor een politicus die de islamisering aanviel*, Uitspraak, 28 juli 2009, met commentaar van I. van der Vlies
- * Persbericht OM, *Openbaar Ministerie neemt kennis van uitspraak gerechtshof inzake vervolging van de heer Wilders*, 21 januari 2009

Jurisprudentie

Rechtbank

Rechtbank 's-Gravenhage, 26 februari 1987, *Harm Dost*, KG 1987, 134
Rechtbank 's-Gravenhage, 6 oktober 1998, *Van Dijke*, AB 1999, 150
Rechtbank 's-Gravenhage 15 maart 2005, *Ayaan Hirsi Ali*, LJN: AT0303, KG 05/123
Rechtbank Alkmaar, 16 mei 2007, LJN: BA5193
Rechtbank 's-Gravenhage, 7 april 2008, *Wilders*, LJN: BC8732
Rechtbank Haarlem, 25 februari 2009, LJN: BH5203

Gerechtshof

Gerechtshof 's-Gravenhage, 9 juni 1999, *Van Dijke*, AB 1999, 328
Gerechtshof Amsterdam, 21 juli 2008, *gemeenteraadslid*, LJN: BD9027
Gerechtshof Amsterdam, 21 januari 2009, *Wilders*, NJFS 2009, 19

Hoge Raad

Hoge Raad, 14 maart 1978, *Glimmerveen*, NJ 1978, 664
Hoge Raad, 24 juni 1983, *gemeenteraadslid*, NJ 1984, 801
Hoge Raad, 16 april 1996, *CD*, NJ 1996, 527
Hoge Raad, 18 mei 1999, *Janmaat*, NJ 1999, 634
Hoge Raad, 9 januari 2001, *Van Dijke*, AB 2001, 303
Hoge Raad, 2 april 2002, *gemeenteraadslid*, LJN AD8693
Hoge Raad, 28 juni 2002, *Parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden* (commissie Van Traa), NJ 2002, 577

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 21 februari 1975, *Golder tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 4451/70
EHRM 7 december 1976, *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 5493/72
EHRM 8 juli 1986, *Lingens tegen Oostenrijk*, appl. nr. 9815/82, NJ 1987, 901
ECRM 11 oktober 1979, *Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland*, appl. nr. 8348/78 en 8406/78, NJ 1980, 525
EHRM 24 mei 1988, *Müller e.a. tegen Zwitserland*, appl. nr. 10737/84, NJ 1991, 685
EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje*, appl. nr. 11798/85, NJ 1994, 102
EHRM 23 mei 1992, *Thorgeir Thorgeirson tegen IJsland*, appl. nr. 13778/88, NJCM-Bulletin 1993, 423
EHRM 29 oktober 1992, *Open Door e.a. tegen Ierland*, appl. nr. 14234/88 en 14235/88, NJ 1993, 544
EHRM 23 september 1994, *Jersild tegen Denemarken*, appl. nr. 15890/89
EHRM 27 april 1995, *Piermont tegen Frankrijk*, appl. nr. 15773/89 en 15774/89, NJ 1996, 498
EHRM 25 november 1997, *Zana tegen Turkije*, appl. nr. 18954/91
EHRM 19 december 1997, *Brualla Gómez de la Torre tegen Spanje*, appl. nr. 26737/95
EHRM 27 februari 2001, *Jerusalem tegen Oostenrijk*, appl. nr. 26958/95
EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, 7
EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98
EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 2)*, appl. nr. 45649/99
EHRM 6 december 2005, *Ielo tegen Italië*, appl. nr. 23053/02, RvdW 2006, 144
EHRM 4 april 2006, *Keller tegen Hongarije (beslissing)*, appl. nr. 33352/02
EHRM 6 april 2006, *Malisiewicz-Gasior tegen Polen*, appl. nr. 43797/98
EHRM 20 april 2006, *Patrono, Cascini en Stefanelli tegen Italië*, appl. nr. 10180/04
EHRM 6 juli 2006, *Erbakan tegen Turkije*, appl. nr. 59405/00
EHRM 16 november 2006, *Tsalkitzis tegen Griekenland*, appl. nr. 11801/04, RvdW 2007, 217
EHRM 8 juli 2008, *Kart tegen Turkije*, appl. nr. 8917/05
EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België*, appl. nr. 15615/07

Bijlage 1

Lidstaten van de Raad van Europa ¹

Lidstaat	Lid sinds
1. Albanië	13-07-1995
2. Andorra	10-11-1994
3. Armenië	25-01-2001
4. Azerbeidzjan	25-01-2001
5. België	05-05-1949
6. Bosnië-Herzegovina	24-04-2002
7. Bulgarije	07-05-1992
8. Cyprus	24-05-1961
9. Denemarken	05-05-1949
10. Duitsland	13-07-1950
11. Estland	14-05-1993
12. Finland	05-05-1989
13. Frankrijk	05-05-1949
14. Georgië	27-04-1999
15. Griekenland	09-08-1949
16. Hongarije	06-11-1990
17. Ierland	05-05-1949
18. IJsland	09-03-1950
19. Italië	05-05-1949
20. Kroatië	06-11-1996
21. Letland	10-02-1995
22. Liechtenstein	23-11-1978
23. Litouwen	14-05-1993
24. Luxemburg	05-05-1949
25. Malta	29-04-1965
26. Moldavië	13-07-1995
27. Monaco	05-10-2004
28. Montenegro	11-05-2007
29. Nederland	05-05-1949
30. Noorwegen	05-05-1949
31. Oekraïne	09-11-1995
32. Oostenrijk	16-04-1956
33. Polen	29-11-1991
34. Portugal	22-09-1976
35. Roemenië	07-10-1993
36. Russische Federatie	28-02-1996
37. San Marino	16-11-1988
38. Servië	03-04-2003
39. Slovenië	14-05-1993
40. Slowakije	30-06-1993
41. Spanje	24-11-1977
42. Tsjechië	30-06-1993
43. Turkije	09-08-1949
44. Verenigd Koninkrijk	05-05-1949
45. Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	09-11-1995
46. Zweden	05-05-1949
47. Zwitserland	06-05-1963

¹ Bron: http://www.coe.int/T/NL/Com/About_COE/Member_states/default.asp, geraadpleegd op 22 juli 2009.

Bijlage 2

Gebruikte artikelen uit het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens

Artikel 10 EVRM Vrijheid van meningsuiting

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-, omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Artikel 6 EVRM Eerlijk proces

1 . Bij het vaststellen van zijn burgerlijk rechten en verplichten of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder het recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzonder omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

2. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:

- a. onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;*
- b. te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging;*
- c. zich zelf te verdedigen of daarbij bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd raadsman te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;*
- d. de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;*
- e. zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.*

Artikel 17 Verbod van misbruik van recht

Geen der bepalingen van dit verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon een recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.

Gebruikte artikelen uit de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

Artikel 71 Parlementaire immuniteit

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 overlegd.

Artikel 119 Ambtsmisdrijven

De leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen staan wegens ambtsmisdrijven in die betrekking gepleegd, ook na hun aftreden terecht voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.