

Parlementaire immuniteit: discutabel privilege of onmisbaar instrument?

Paulien de Morree

1. Inleiding

De parlementaire immuniteit van artikel 71 Grondwet schept een voorrecht voor hen die deelnemen aan de beraadslaging in het parlement. Deze immuniteit betekent dat zij niet in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken voor het uiten van hun mening tijdens het parlementaire debat. Dit suggereert dat zij ongestraft meer kunnen zeggen dan anderen die niet deelnemen aan deze debatten. Een dergelijke bevoorrechte positie is dan ook niet onomstreden. Reeds aan het begin van de 20e eeuw waren enkele prominente staatsrechtgeleerden, zoals Van Os en Krabbe, van mening dat de parlementaire immuniteit zou moeten worden beperkt.¹ Opvallend genoeg gaan er recentelijk juist stemmen op om de immuniteit uit te breiden tot debatten buiten het parlement. Ondanks de terugkerende discussie over de wenselijkheid en invulling van dit voorrecht, heeft de parlementaire immuniteit tot op heden stand gehouden. Wel hebben er sinds de basis voor de huidige parlementaire immuniteit werd gelegd in de Grondwet van 1848, diverse aanpassingen plaatsgevonden. De belangrijkste was de uitbreiding naar alle deelnemers aan het parlementaire debat in 1922.² In het navolgende zal allereerst worden ingegaan op de discussie over de immuniteit zoals deze in de loop van de tijd is gevoerd.³ Vervolgens zal een aantal centrale staatsrechtelijke thema's uit deze discussie nader worden belicht. Deze bijdrage zal worden afgesloten met een conclusie waarin de vraag aan de orde zal komen of afschaffing, beperking of uitbreiding van de parlementaire immuniteit gewenst is.

2. Afschaffen, beperken of uitbreiden?

Sinds de parlementaire immuniteit in 1848 permanent een plek heeft gekregen in de Nederlandse Grondwet, is deze bij vlagen onderwerp van discussie. In de loop der jaren is in Nederland de nodige kritiek geweest op dit voorrecht waar met name parlementsleden van lijken te profiteren. Sommige geleerden waren dan ook van mening dat de parlementaire immuniteit moest worden beperkt. Dit begon al aan het begin van de 20^e eeuw.⁴ De Staatscommissie-Heemskerk besprak tussen 1910 en 1912 de mogelijkheid om de parlementaire immuniteit te laten vervallen voor gevallen waarin sprake was van schending van een geheimhoudingsverplichting die krachtens een besluit van de vergadering of krachtens ambt of beroep op hen rust.⁵ Deze commissie kon echter niet tot een eensluidend advies komen en leidde dan ook niet tot herziening van de Grondwet. Door de Commissie-Koolen werd vervolgens in 1934, in het kader van de problematiek rond 'revolutionaire volksvertegenwoordigers', in een afzonderlijk advies voorgesteld om de mogelijkheid tot vervallenverklaring van de parlementaire immuniteit in geval van schending van geheimen te introduceren.⁶ De Staatscommissie-De Wilde sloot zich hierbij aan en deed in 1936 in het kader van het weren van revolutionaire volksvertegenwoordigers nogmaals de suggestie om parlementariërs die zich schuldig maakten aan

¹ Van Os en Krabbe in W.A.E. Van Os, *De gerechtelijke onvervolgbaarheid der volksvertegenwoordigers*, Groningen: J.B. Wolters, 1910.

² P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 10^e druk, Deventer: Kluwer 2004, p. 118.

³ Hoewel naast Kamerleden bewindspersonen in belangrijke mate bijdragen aan het parlementaire debat, concerteert de discussie zich (zoals verderop zal blijken) rond de positie van parlementariërs. Een weergave van de specifieke positie van bewindspersonen en andere deelnemers zal daarom hier buiten beschouwing blijven.

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. 121.

⁵ Staatscommissie voor de Grondwetsherziening, 1910. Zie R.H. Baron de Vos van Steenwijk, "Parlementaire immuniteit", in: *Staatsrechtelijke opstellen* (Krabbe-bundel), deel 2, 1927, p. 122.

⁶ Commissie voor onderzoek van het probleem van de revolutionaire volksvertegenwoordigers (Commissie-Koolen), 1934.

opruiming of schending van geheimen uit te sluiten van immuniteit.⁷ Dit voorstel werd uiteindelijk echter, net als in 1934, door de Staten-Generaal verworpen.⁸

Later werd de discussie omtrent de immuniteit van parlementsleden vooral op theoretisch niveau voortgezet. Diverse geleerden pleitten voor afschaffing van de parlementaire immuniteit.⁹ In de moderne samenleving had dit voorrecht volgens hen geen functie meer. Opvallend is dat de recente discussie zich daarentegen juist richt op de vraag of de immuniteit voor parlementsleden in Nederland wel ruim genoeg is. Hedendaagse ontwikkelingen vragen volgens sommigen om een ruimere bescherming van de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden. Hierna zal een aantal standpunten uit de doctrine met betrekking tot het behoud, de beperking, afschaffing en uitbreiding van de parlementaire immuniteit kort worden weergegeven.

2.1 *Parlementaire immuniteit afschaffen?*

Naast beperking van de immuniteit, zoals bepleit door de staatscommissies van 1934 en 1936, gingen aan het begin van de 20^e eeuw ook stemmen op om de parlementaire immuniteit helemaal af te schaffen. De meest stevige kritiek kwam in die tijd van Van Os. In een publicatie uit 1910 werd zowel door hem als door de schrijver van het voorwoord, prof. Krabbe, commentaar geleverd op het systeem van parlementaire immuniteit.¹⁰ Volgens Van Os was het onterecht dat voor parlementsleden niet dezelfde rechtsregels golden als voor andere burgers. Voor een bepaalde categorie Nederlanders (volksvertegenwoordigers) werd een uitzondering gemaakt op de algemene verantwoordelijkheid van eenieder voor de wet. Maar wat anderen niet mogen zeggen omdat het in strijd is met de wet, mocht ook in de Kamer niet worden gezegd, aldus Van Os. Ook Krabbe was deze mening toegedaan. Dat een lid van het parlement is verkozen om de stem van het volk ten gehore te brengen, zo stelt hij, betekent nog niet dat hij "*boven het voor allen geldende recht is verheven*".¹¹ Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat op het moment dat Van Os en Krabbe hun kritiek verwoordden, de parlementaire immuniteit inderdaad enkel gold voor leden van het parlement. De verruiming naar alle deelnemers van het debat, waarmee de parlementaire immuniteit uitgegroeide van een persoonlijk voorrecht voor Kamerleden tot een plaatsgebonden voorrecht voor eenieder die deelneemt aan vergaderingen van de Staten-Generaal, vond immers plaats in 1922.¹² Hierdoor komt de kritiek van Van Os en Krabbe in een ander perspectief te staan.

Achtereenvolgens komt de kritiek van Van Os neer op de volgende punten.¹³ In de eerste plaats was de historische reden voor de parlementaire immuniteit volgens hem grotendeels weggefallen. Ooit diende de parlementaire immuniteit als bescherming tegen de macht van de vorst en de regering. Nederland kende echter inmiddels een stabiele constitutionele monarchie met een parlementaire regeringsvorm. In dit stelsel had de volksvertegenwoordiging niets meer te duchten van de vorst. Deze vorm van bescherming voor leden van de volksvertegenwoordiging tegen vervolging was dan ook anno 1910 volgens Van Os niet meer nodig.

In de tweede plaats achtte van Os de bescherming van een politieke minderheid tegen de meerderheid niet langer een argument voor handhaving van de parlementaire immuniteit. Het gevaar dat de meerderheid de minderheid bij wet tot zwijgen kan brengen was volgens hem in een parlementaire democratie niet meer denkbaar. Politieke minderheden hadden in het moderne parlementaire systeem genoeg rechten om in

⁷ Staatscommissie Grondwetsherziening 1936 (Staatscommissie-De Wilde).

⁸ Elzinga 1990, p. 122.

⁹ Zie o.a. Van Os en Krabbe 1910 en 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.

¹⁰ Krabbe 1910. Zie ook Baron de Vos van Steenwijk 1927; Elzinga 1990; 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.

¹¹ Krabbe 1910, p. XII-XIV.

¹² Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 118.

¹³ Van Os 1910, p. 82-136. Zie ook De Jong 1987, p. 130-134.

voldoende mate voor hun belangen op te komen. Vervolging van die minderheid door de meerderheid vanwege haar politieke standpunten was daarom volgens hem uitgesloten.

In de derde plaats was de rechterlijke macht volgens Van Os voldoende onafhankelijk en onpartijdig om zich over een politieke kwestie als de uitingsvrijheid van parlementsleden uit te spreken. Dat de rechter partijdig kan zijn en de rechterlijke macht daardoor een groot gevaar vormt voor de vrije meningsuiting, wordt daarmee door Van Os ontkracht. Immers, zo stelt Van Os: *'Van onze rechtspraak kan worden gezegd dat zij hoog staat aangeschreven wat hare onafhankelijkheid van het openbare gezag betreft; van onze rechterlijke macht kan worden getuigd, dat hare onkreukbaarheid boven twijfel verheven is'*.¹⁴

In de vierde plaats achtte Van Os de stelling dat de onschendbaarheid van volksvertegenwoordigers samenhangt met soevereiniteit niet overtuigend. Volgens dit argument brengt soevereiniteit onschendbaarheid met zich mee, in die zin *"dat de afgevaardigden als lid van een soeverein, het wetgevend lichaam, of als representanten van het soevereine volk aanspraak kunnen maken op hun voorrecht"*.¹⁵ Van Os kon zich echter niet vinden in deze redenering. Ook al gaat men uit van volkssoevereiniteit die tot uiting komt in het parlement, dan rees volgens hem nog steeds de vraag waarom aan deze soevereiniteit het idee van onvervolgbaarheid zou zijn verbonden. Soevereiniteit en onvervolgbaarheid gaan in zijn visie niet noodzakelijkerwijs hand in hand. Eigenlijk hebben beide volgens Van Os niets met elkaar te maken.

In de vijfde plaats wordt ook het gegeven dat in de natuur van het vertegenwoordigend lichaam, de essentie van een representatief parlement, het wezen van de onvervolgbaarheid ligt door Van Os ontkracht. Hij stelt hierover: *"Het komt mij voor dat die natuur van het vertegenwoordigend lichaam al een heel zwak fundament is. Trouwens kan een natuurargumentatie eigenlijk wel anders zijn"*.¹⁶ Het feit dat er vele verschillende vormen van immuniteit bestaan en hebben bestaan, van volledige immuniteit tot helemaal geen immuniteit, bewijst volgens hem dat uit de essentie van het wezen van de volksvertegenwoordiging geenszins onvervolgbaarheid hoeft voort te vloeien. Van een noodzakelijke voorwaarde op basis van deze natuur is dus geen sprake.

Tot slot was Van Os het niet eens met de stelling dat de parlementaire immuniteit moest worden gehandhaafd omdat zij een algemeen doel dient. Als pleidooi voor behoud van de parlementaire immuniteit werd gesteld dat dit voorrecht het algemeen belang zou dienen. Volksvertegenwoordigers *"mogen niet uit vrees voor een mogelijke vervolging worden teruggehouden datgene te zeggen wat ze in het algemeen belang nodig achten; rondborstig moeten zij kunnen uitspreken, wat door hen in het belang van het algemeen nuttig geoorloofd wordt"*.¹⁷ Van Os brengt hiertegen in dat ook door allerlei andere organen en personen het algemeen belang wordt behartigd, terwijl het ontbreken van onvervolgbaarheid aldaar niet tot problemen leidt. Als voorbeeld haalt hij de vertegenwoordigende organen van de waterschapsbesturen en de Kamers van Koophandel aan. Als zij ook zonder immuniteit af kunnen, waren zou dan voor parlementsleden een bijzondere positie moeten worden gecreëerd?

Krabbe betuigt zijn steun aan bovenstaande kritiek van Van Os op het systeem van de parlementaire immuniteit. Krabbe schreef bij het evengenoemde boek van Van Os een uitgebreid voorwoord. Daarin stelt hij dat parlementaire immuniteit zelfs opgevat moet worden als een schadelijk instituut: *'omdat het voedsel geeft aan de verderfelijke meening, dat niet het recht maar het parlement de heerschende macht is, een meening te bedenkelijker waar in handen van dat parlement, meer en meer bij uitsluiting, de rechtsvorming is komen te liggen'*.¹⁸ Even verderop stelt Krabbe in zijn betoog dat: *'Het vrijwoord op het Binnenhof gesproken moet zijn het woord, dat ook de vrije burger kan spreken; en waar deze dit niet kan omdat hij het niet mag, behoort ook hem, die op 's Lands tribune staat, voelbaar kunnen worden gemaakt, dat hij, met die hoge plaats, nog*

¹⁴ Van Os 1910, p. 102. Zie over de rol van de rechter in deze ook A.G. Maris, *Grondrechten tegen, jegens en voor de overheid*, Deventer: Kluwer, 2008.

¹⁵ Van Os 1910, p. 103.

¹⁶ Van Os 1910, p. 117.

¹⁷ Van Os 1910, p. 83.

¹⁸ Krabbe 1910, p. XII-XIV.

niet boven het voor allen geldende recht is verheven. Kortom, parlementsleden moeten voor wat betreft hun vrijheid van meningsuiting worden behandeld als ieder ander.

In een publicatie uit 1990 tracht Elzinga de kritiek van Van Os en Krabbe te weerleggen en houdt daarmee een pleidooi voor het behoud van de immunitetsregeling voor volksvertegenwoordigers.¹⁹ Evident is volgens Elzinga dat de vroegere motieven voor invoering van de parlementaire immunitet geen actualiteit meer bezitten. Dit betekent echter volgens hem niet dat de parlementaire immunitet in de huidige tijd geen functie meer heeft. Hij stelt in de eerste plaats dat ten onrechte bij de discussie over de parlementaire immunitet werd gesproken over een 'uitzondering', 'voorrecht' of 'privilege' voor volksvertegenwoordigers. Weliswaar is het zo dat de rechter zich niet mag uitspreken over onderhavige rechtsschendingen door parlementariërs, dat betekent niet dat volksvertegenwoordigers volledig straffeloos hun gang kunnen gaan. In de woorden van Elzinga: *'de rechterlijke jurisdictie is terzake vervangen door de parlementaire jurisdictie'*.²⁰ De aanwezigheid van een ruim arsenaal aan ordemaatregelen – variërend van tot de orde roepen tot uitsluiting van het debat – garandeert tot op zekere hoogte dat de afgevaardigden door Kamervoorzitter en Kamermeerderheid 'in toom' gehouden kunnen worden. Baron De Vos van Steenwijk stelde zich reeds in 1927 op hetzelfde standpunt met de woorden: *'Het plegen van hoon en laster is in het parlement even ongeoorloofd als daarbuiten. Slechts de sanctie waarmede het verbod wordt verzekerd, is een andere. De heerschappij der strafwet maakt plaats voor die van het reglement van orde. Of men deze sanctie al of niet voldoende acht, hangt af van de vraag, wat men er mede wenscht te bereiken. Onvoldoende is in zooverre, dat zij – evenmin als trouwens de repressie door de strafwet – het gesproken woord ongedaan maakt. Voldoende inzoover dat de beleedigde de hem toegevoegde hoon of laster terstond door de daartoe bevoegde macht heeft zien wraken.'*²¹ Elzinga vult bovenstaand argument aan door te stellen dat *de facto* de bescherming van de vrijheid van spreken en schrijven onder de parlementaire jurisdictie zelfs minder kan zijn dan onder de rechterlijke.²² De ordemaatregelen van de Staten-Generaal kunnen hard ingrijpen in de taakuitoefening van een parlements lid. Bovendien ontbreken in het parlementaire orderegime de gangbare procedurele en beroepswaarborgen. In sommige gevallen kan een parlements lid dus onder het Reglement van Orde slechter af zijn dan bij de rechter.

Een tweede aspect dat volgens Elzinga pleit voor het behoud van de parlementaire immunitet is dat de wil van burgers en organisaties om zich via rechter te weer te stellen tegen allerlei vormen van belediging en beschuldiging de laatste decennia is toegenomen. Voegt men daarbij volgens Elzinga het gegeven dat de houding van de rechter tot gevolg heeft dat de klagende partij in dit type rechtszaken veel eerder in het gelijk gesteld wordt, dan heeft de immunitet van parlementsleden zeker nog een belangrijke functie. Volgens hem moet het parlement een vrijplaats blijven voor volksvertegenwoordigers om zaken aan de kaak te stellen. In tegenstelling tot bescherming tegen de koning, dient de immunitet van parlementsleden volgens Elzinga tegenwoordig dus vooral ter bescherming van parlementsleden tegen inmenging van de rechter.

Het laatste argument dat door Elzinga wordt aangedragen ter behoud van de parlementaire immunitet is het gegeven dat de volksvertegenwoordiger in een veranderende rol is geraakt. Hij doelt hiermee op de rol die politieke partijen zijn gaan spelen in de verhouding kiezer-gekozenen. Het vrije opereren van de volksvertegenwoordiger wordt hierdoor in de alledaagse politieke en parlementaire praktijk in aanzienlijke mate gestructureerd en beperkt. Aan de hand van een voorbeeld ontleend aan Donner, stelt Elzinga dat de parlementaire onschendbaarheid een belangrijke uitstralingskracht heeft; indien een politiek partij een royement uit zou spreken vanwege uitlatingen door een Kamerlid in het parlement gedaan, dan is dat royement met vrucht voor de rechter te bestrijden vanwege strijd met de openbare orde.

¹⁹ Elzinga 1990.

²⁰ Elzinga 1990, p. 132.

²¹ Baron de Vos van Steenwijk 1927, p. 105.

²² Elzinga 1990, p. 133.

Ondanks dit overtuigende betoog van Elzinga, werd opvallend genoeg vijf jaar later door oud-D66 voorman De Graaf wederom een pleidooi gehouden voor volledige afschaffing van deze regeling.²³ Ook binnen de muren van de parlementaire vergadering kwam parlementsleden volgens hem geen uitzonderingspositie toe. De achtergrond van zijn pleidooi lag in de opkomst medio jaren negentig van extreemrechtse partijen die potentieel konden rekenen op Kamerzetels. Het optreden van deze 'antidemocratische' volksvertegenwoordigers was voor hem aanleiding om de parlementaire immuniteit op de schop te nemen. Omdat alle burgers gelijke rechten hebben, vroeg De Graaf zich af waarom parlementariërs anders behandeld moesten worden dan andere burgers. In een interview in *de Volkskrant* van 1 juni 1995 stelde De Graaf dat de parlementaire onschendbaarheid van volksvertegenwoordigers niet meer vol te houden is aangezien de ratio van deze regeling gebaseerd is op een periode dat parlementsleden gevrijwaard moesten blijven van bemoeienis door de vorst.²⁴ Hij was bovendien van mening dat sanctionering op grond van het Reglement van Orde in dezen niet voldoet. Kamerleden moesten ook vervolgd kunnen worden voor racistische of discriminerende uitlatingen binnen de Kamer, aldus De Graaf. Blijkbaar was hiervoor echter onvoldoende draagvlak binnen de Kamer, want tot een initiatiefwetsvoorstel is het nooit gekomen.

Hoewel er veel veranderd is sinds de parlementaire immuniteit in de Grondwet is opgenomen, ben ik met Elzinga van mening dat het nog steeds een belangrijke functie heeft in het Nederlandse staatsrecht. Anders dan in 1910, toen Van Os en Krabbe kritiek uitten op deze regeling, genieten nu alle deelnemers aan het parlementaire debat immuniteit. Hiermee is uitdrukking gegeven aan het idee dat het instrument dient ter bescherming van het parlementaire debat en niet van de individuele parlementsleden. Ook al hebben parlementsleden tegenwoordig weinig meer te duchten van de vorst, de scheiding der machten veronderstelt tevens onafhankelijkheid van het parlementaire debat ten opzichte van de rechterlijke macht. Met name parlementsleden die een (controversieel) minderheidsstandpunt verdedigen lopen zonder parlementaire immuniteit de kans in het beklagdenbankje te belanden voor hetgeen zij in de Kamer ten gehore brengen. Ter bescherming van het vrije debat binnen het parlement lijkt afschaffing van de immuniteit van parlementsleden mij daarom uiterst ongewenst.

2.2 *Beperking van de parlementaire immuniteit*

Bij de Grondwetsherziening van 1983 is, net als aan het begin van de 20^e eeuw, wederom getracht de immuniteit gedeeltelijk op te heffen.²⁵ Als immuniteitsgerechtigden zich schuldig maakten aan opruiing of de schending van geheimen, zouden zij ook binnen de Kamer geen immuniteit moeten genieten, aldus de regering destijds. Bij de tweede lezing van de herziening heeft dit voorstel echter geen tweederde meerderheid weten te behalen. Hiermee had het idee van beperking van de parlementaire immuniteit echter niet afgedaan. Een paar jaar later pleitte De Jong voor een beperking van dit voorrecht.²⁶ Ook hij achtte een absolute immuniteit binnen de kamer ongewenst. Volgens hem moesten uitlatingen die onwaarheden bevatten en burgers schaden, worden aangemerkt als onrechtmatige handelingen zoals bedoeld in artikel 6:162 BW. Het Reglement van Orde biedt in een dergelijke situatie volgens hem onvoldoende houvast. 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.²⁷ Vrijheid van parlementaire beraadslaging dient in die gevallen ondergeschikt te zijn aan het belang van de burger om zijn geleden schade vergoed te krijgen. Het

²³ Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 121.

²⁴ 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.

²⁵ Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 119.

²⁶ De Jong 1987, p. 55.

²⁷ Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 121.

algemeen belang wordt hier niet mee gediend en hiervoor is de parlementaire immuniteit dan ook niet bedoeld, aldus De Jong.

De Jong merkt terecht op dat de voorzitter van de Kamer soms moeilijk kan beoordelen of een spreker de waarheid spreekt. Ik ben echter niet hem eens dat dit reden zou zijn de immuniteit binnen de Kamer te beperken. Een rechter zal achteraf ook niet altijd kunnen beoordelen of een spreker wel of niet de waarheid sprak. Daarnaast denk ik dat de Kamervoorzitters over genoeg ordemaatregelen beschikken om in geval van kwetsende of beledigende uitlatingen die burgers kunnen schaden, in te grijpen. Ook medeparlementsleden kunnen de spreker aanspreken op zijn uitlatingen en deze tijdens het debat of in een later debat trachten te weerleggen. Hoewel de immuniteit niet als vrijbrief mag dienen om schadelijke uitlatingen te doen, is het voor het vrije debat binnen het parlement van belang dat sprekers zich zonder vrees voor vervolging of aansprakelijkheid kunnen uiten. Een absolute immuniteit tijdens de parlementaire beraadslaging gaat, ondanks de beperking die dit oplevert voor de mogelijkheid een deelnemer aan het parlementaire debat in rechte aan te spreken, mijns inziens niet te ver.²⁸

2.3 *Uitbreiding van de parlementaire immuniteit?*

In tegenstelling tot eerdere discussies gaat de huidige discussie over de parlementaire immuniteit niet over de vraag of die moet worden beperkt of afgeschaft, maar juist of deze regeling moet worden uitgebreid. Kortom, dient een volksvertegenwoordiger tevens immuniteit te genieten voor zijn uitspraken buiten het parlementaire debat? De vervolging van Kamerlid Geert Wilders (PVV) heeft de discussie omtrent deze vraag weer op de agenda gezet.²⁹ Peters is de eerste die in deze recente discussie een lans breekt. In een interview in het dagblad *Trouw* pleitte hij reeds in 2008 voor uitbreiding van de parlementaire immuniteit. Hierin stelt hij dat het raar is dat parlementariërs tijdens de vergaderingen immuun zijn en zodra zij de Kamer verlaten niet meer. *'Sommige leden zie je niet eens meer in de Tweede Kamer. Stel dat ze in de Kamer iets roepen, maar niemand pikt het op. En ze herhalen het in een zaaltje in een of ander dorp en een krant schrijft daar een artikel over. Dan is het toch raar dat ze daar opeens wel strafbaar zijn?'*, aldus Peters.³⁰

Jurgens, hoogleraar en oud-Kamerlid (PvdA), is het hier niet mee eens. Hij is van mening dat in het openbare debat parlementsleden en gewone burgers aan dezelfde regels gebonden moeten zijn.³¹ In het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* gaan Peters en Jurgens de strijd aan. Jurgens vraagt zich af *'Waarom zou ik als burger, in een debat met een Kamerlid, mij moeten onthouden van onrechtmatige uitlatingen, terwijl hij/zij zich wel daaraan mag bezondigen?'*³² Tijdens het maatschappelijke debat, buiten de Kamer, moet een "level playing field" bestaan, waar alle spelers op gelijke voet deelnemen. Gelijke behandeling is dus een eerste argument voor Jurgens om de immuniteit te beperken tot gedragingen binnen de Kamer.

In de tweede plaats stelt Jurgens terecht dat de achtergrond van artikel 71 Grondwet zich tegen uitbreiding verzet. In 1848 is, anders dan in sommige andere Europese landen, niet voor niets een beperkte parlementaire onschendbaarheid gecreëerd. In veel andere Europese landen, waaronder België en Frankrijk, kent men parlementsleden een algemene immuniteit toe voor strafrechtelijke vervolging die in beginsel tevens geldt voor uitlatingen gedaan buiten het parlement.³³ Wel kan deze immuniteit

²⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is dezelfde mening toegedaan in *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002, appl. nr. 35373/97, *NJB* 2003, 7, p. 330-331.

²⁹ Op 21 januari 2009 beval het Gerechtshof Amsterdam de vervolging van PVV-kamerlid Wilders, nadat het OM eerder besloot niet tot vervolging over te gaan. Het proces is op 20 januari 2010 van start gegaan met een regiezitting. Het proces zal dit najaar (2010) worden voortgezet.

³⁰ "Immuniteit moet breder", interview met prof. J. Peters in: *Trouw*, 5 juli 2008.

³¹ E.C.M. Jurgens, "Een gedurfde stelling", *TvCR*, jrg. 1, nr. 3, 2010, p. 322-326.

³² Jurgens 2010, p. 322.

³³ Zie bijvoorbeeld artikel 58 en 59 Belgische Grondwet (http://www.senate.be/doc/const_nl.html) en artikel 26 Franse Constitutie (<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>).

meestal door het parlement zelf worden opgeheven, waarna alsnog tot vervolging kan worden overgegaan. De bedoeling van de Nederlandse bepaling is echter om het parlementaire debat te beschermen en niet de individuele Kamerleden. De immuniteit geldt daarom voor alle deelnemers aan het debat en is beperkt tot de plaats waar dit debat zich in de kern afspeelt. Bovendien kent Nederland, net als Groot-Brittannië, reeds een zeer ruime vrije van meningsuiting waardoor een parlementslid zich vrijwel nooit op zijn immuniteit hoeft te beroepen, aldus Jurgens.

In de derde plaats kan een brede onschendbaarheid volgens Jurgens misbruik ervan in de hand werken. In sommige gevallen zou het lidmaatschap van het parlement worden opgezocht met de reden immuniteit te verwerven. Jurgens verwijst hierbij naar de zaak van de Italiaanse senator Ianuzzi.³⁴ Deze senator, die tevens journalist was, werd voor zijn aanstelling als senator veroordeeld wegens belediging. Ianuzzi liet zich door zijn fractie benoemen tot lid van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, om zich op grond van de ruime immuniteit voor leden van de Vergadering te onttrekken aan de tenuitvoerlegging van zijn straf. Dit risico tot misbruik van de geschonken immuniteit is voor Jurgens reden om dit voorrecht te laten zoals het is en dus te beperken tot schriftelijke en mondelinge uitlatingen tijdens het parlementaire debat.

In de vierde plaats draagt Jurgens nog twee praktische punten aan om af te zien van uitbreiding van de immuniteit van volksvertegenwoordigers. Hij acht de kans dat de huidige Staatscommissie-Thomassen inzake de herziening van de grondwet een bredere parlementaire immuniteit een goed idee vindt niet erg groot. Het opnemen van de uitbreiding van de parlementaire immuniteit in een formele wet, tot slot, zou volgens Jurgens strijd opleveren met artikel 71 Grondwet, een uiterst ongunstige situatie.

Nieuwenhuis is, net als Jurgens, tegen uitbreiding van de huidige parlementaire immuniteit. Zijn argumenten komen grotendeels overeen met die van Jurgens. Ook Nieuwenhuis is van mening dat buiten het parlement de parlementariër geen speciale positie toekomt, aangezien zijn vrijheid van meningsuiting niet duidelijk te onderscheiden valt van die van niet-parlementariërs.³⁵ Politieke kritiek wordt immers niet alleen door politici maar ook door actiegroepen en gewone burgers geleverd en zij genieten geen immuniteit. Volgens Nieuwenhuis is het voldoende dat de rechter rekening houdt met de feitelijke omstandigheden van een zaak. Een bijzonder voorrecht voor parlementariërs buiten het parlementaire debat is in zijn optiek dan ook niet noodzakelijk: *'De verbinding tussen vrijheid van meningsuiting en democratie betekent dat de meningsvorming van alle individuen, alle kiezers, alle potentiële politici zo men wil, centraal staat. Verwijzingen naar de rechtvaardigheden van de vrijheid van meningsuiting kunnen een dergelijk uitgangspunt alleen maar versterken. Om die reden hoort de vrijheid van meningsuiting van een parlementariër of een politicus in een politieke discussie niet zwaarder te wegen dan die van de gewone burger die deelneemt aan een politieke discussie.'*³⁶

Wel stelt Nieuwenhuis de rechtvaardiging van het onderscheid tussen meningsuiting binnen en buiten het parlement aan de orde. Ook Nieuwenhuis erkent dat meningsuiting buiten de Kamer tegenwoordig net zo'n belangrijke plaats inneemt als binnen de Kamer. Toch is dit, hoewel enigszins kunstmatig, volgens hem geen aanleiding de parlementaire immuniteit uit te breiden.³⁷ In de eerste plaats benadrukt beperking tot het parlementaire debat de onafhankelijkheid van het parlement ten opzichte van de andere staatsmachten. In de tweede plaats is de vrije meningsuiting binnen het parlement in zoverre ingekaderd dat de Kamer zelf, bij monde van de voorzitter, het debat reguleert en de grenzen aangeeft van het toelaatbare. In de derde plaats dient een parlementariër juist in het parlement zijn taak uit te oefenen en komt hem op basis daarvan alleen daar bijzondere bescherming toe. Om de ongelijkheid tussen de immuniteit van een parlementslid binnenskamers en de gewone vrijheid van meningsuiting

³⁴ Request by Senator Ianuzzi to defend his immunity as a member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, doc. AS/PRO (2005)5, 9 February 2005; Jurgens 2010, p. 325.

³⁵ A.J. Nieuwenhuis, "Tussen grondrechtelijke vrijheid en parlementaire onschendbaarheid: de vrijheid van meningsuiting van de parlementariër", *TvCR*, jrg. 1, nr. 1, 2010, p. 21.

³⁶ Nieuwenhuis 2010, p. 22.

³⁷ Nieuwenhuis 2010, p. 23.

buitenskamers zoveel mogelijk te compenseren moet de vrijheid van meningsuiting in het maatschappelijke debat eveneens zeer ruim zijn. Deze ruime vrijheid geldt dan echter wederom voor alle deelnemers aan het debat en niet alleen voor leden van het parlement.

Zoals aangekondigd doet Peters zijn best het betoog van Jurgens te weerleggen.³⁸ Jurgens sluit zijn bijdrage af met de stelling *“een behoorlijk parlementslid heeft in onze democratische rechtsstaat, naar mijn mening, niet meer onschendbaarheid nodig dan deze”*.³⁹ Het gaat volgens Peters echter niet om de vraag of een Kamerlid zich behoorlijk uit. De parlementaire immuniteit is in het leven geroepen om minderheidsopvattingen en extreme en onfatsoenlijke uitingen te beschermen tegen de wil van de meerderheid. Het gaat dus juist om het voorkomen van vervolging van controversiële parlementariërs. Peters pleit daarom voor een ruime onschendbaarheid voor uitlatingen die de parlementariër heeft gedaan in de uitoefening van zijn functie, ook buiten het Kamerdebat.

Ten eerste heeft volgens Peters de beperkte immuniteit van volksvertegenwoordigers zijn betekenis al lang verloren. Hij is het met Jurgens eens dat de burger hierdoor in het politieke debat ongelijk wordt behandeld ten opzichte van de parlementariër. Maar zegt hij hierover *“wordt de burger dat al langer niet? Is de parlementaire immuniteit nog wel toegesneden op ons huidige politieke bestel en is een enge uitleg zoals door de Hoge Raad gegeven aan parlementaire immuniteit nog wel van deze wereld?”*.⁴⁰ Ten tijde van de invoering van de parlementaire immuniteit vonden Kamerdebatten voor een groot deel plaats in de betrekkelijke beslotenheid van de Staten-Generaal. Er nam slechts een beperkt aantal vertegenwoordigers deel aan het debat dat diende om elkaar te overtuigen. Tegenwoordig is de rol van volksvertegenwoordigers deels veranderd. *“Het podium van de Tweede Kamer dient er nu vaak toe om de eigen standpunten voor de eigen achterban uit te dragen of om nieuwe kiezers te winnen”*.⁴¹ Verder neemt het politieke debat buiten de Kamer een steeds belangrijker plaats in. Kamerleden onderhouden contacten met hun achterban via Twitter, Hyves en Facebook. Voor verkiezingen kunnen hier verkiezingsdebatten op televisie aan worden toegevoegd en het debat in de Kamers raakt hieraan ondergeschikt. Volgens Peters is het vreemd dat uitlatingen die in de Kamer nog wel beschermd zijn, hier geen bescherming genieten. Dat strookt volgens hem niet meer met de hedendaagse realiteit.

Ten tweede is in lijn met het voorgaande het verschil tussen het debat binnen en buiten de Kamer niet meer wat het geweest is. Ook binnen de Kamer is verruwing van het debat opgetreden. Eerder speelde de Kamervoorzitter een belangrijke rol in het handhaven van de orde in de Kamer. Tegenwoordig is de manier waarop parlementsliden elkaar en de regering aanspreken een hele andere dan vroeger en laat de handhaving van de voorzitter wel eens te wensen over, aldus Peters. Kortom, *“vaak vindt het debat buiten het parlement op een meer ordelijke wijze plaats dan het debat binnen het parlement”*.⁴²

Omdat het politieke debat zich tegenwoordig voornamelijk buiten de Kamers afspeelt, pleit Peters voor uitbreiding van de onschendbaarheid van volksvertegenwoordigers. Ook in het maatschappelijke debat buiten het parlement zouden zij zonder vrees voor vervolging of aansprakelijkheid moeten kunnen zeggen wat zij willen. Voor de rest van de deelnemers aan het maatschappelijke debat geldt dat zij, hoewel niet immuun, ook een vrijwel onbegrensd recht op vrijheid van meningsuiting hebben. De grens ligt echter volgens hem bij het aanzetten tot geweld, in dat geval mag de meningsuiting in het maatschappelijke debat beperkt worden. De parlementaire immuniteit krijgt zo volgens Peters *“de betekenis die het verdient: de waarborging van het vrije debat in het parlement maar nu ook daarbuiten”*.⁴³

³⁸ J.A. Peters, “Immuniteit ook buiten het parlementair debat”, *TvCR*, jrg. 1, nr. 3, 2010, p. 327-330.

³⁹ Jurgens 2010, p. 326. Zie ook Peters, 2010, p. 327.

⁴⁰ Peters 2010, p. 328.

⁴¹ Peters 2010, p. 328.

⁴² Peters 2010, p. 329.

⁴³ Peters 2010, p. 330. Zie hierover ook de bijdrage van R. Nehmelman in deze bundel.

De media zijn inderdaad belangrijker geworden in het politieke debat, waardoor de scheiding tussen het debat binnen en buiten de kamer wellicht minder strikt is geworden. Toch vormt de beraadslaging binnen het parlement, waar wordt gedebatteerd en gestemd over recht en beleid, nog steeds de kern van de volksvertegenwoordiging. Andere politieke activiteiten van een Kamerlid zijn uiteindelijk hieraan ondergeschikt. Het feit dat vrijwel alle Kamerdebatten tegenwoordig via internet te volgen zijn, maakt dat een (potentiële) achterban direct kennis kan nemen van hetgeen een parlementariër tijdens de beraadslaging verkondigt. Dit zorgt er wellicht zelfs voor dat het minder noodzakelijk is voor de verspreiding van diens standpunten om uitlatingen in de pers te herhalen. Verwezen kan immers worden naar hetgeen tijdens het Kamerdebat is gezegd.

Daarnaast vindt er binnen de Kamer controle op de toelaatbaarheid van daar gedane uitlatingen plaats door de voorzitter, die over specifieke ordemaatregelen beschikt. Zoals eerder aangegeven door Elzinga, kunnen deze maatregelen vergaande gevolgen hebben voor de deelname van een Kamerlid aan het debat.⁴⁴ In het geval echter dat de immuniteit zich tevens zou uitstrekken tot uitlatingen buiten de Kamer, dan zou het toezicht hierop volledig ontbreken. Dan is namelijk noch de rechter, noch de voorzitter bevoegd in te grijpen bij ontoelaatbare uitlatingen. Dit lijkt mij een ongewenste ontwikkeling. Buiten de Kamer ben ik met Jurgens en Nieuwenhuis van mening dat allen op gelijke voet moeten kunnen deelnemen aan het politieke en maatschappelijke debat. De vrijheid van meningsuiting moet hier voor allen die deelnemen aan dit debat zo ruim mogelijk zijn. Voor vervolging van sprekers tijdens dit debat wegens mogelijk strafbare uitlatingen is dan ook slechts beperkt ruimte. Uiteindelijk zullen de grenzen van het toelaatbare echter door de rechter worden bepaald.

3. Zoeken naar de balans

Hierboven is een kort overzicht gegeven van de discussie omtrent de parlementaire immuniteit als voorrecht voor deelnemers aan het parlementaire debat. Uit deze discussie blijkt, expliciet dan wel impliciet, dat de immuniteit van een parlamentslid tegen strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid kan botsen met andere staatsrechtelijke belangen. Niet in alle gevallen lijkt een absolute toepassing van deze immuniteit gerechtvaardigd. Bij de bepaling van de grenzen van de parlementaire immuniteit vindt een constante afweging plaats van de betrokken belangen. In iedere situatie moet gezocht worden naar de juiste balans. In het navolgende zal een aantal centrale staatsrechtelijke thema's uit deze discussie nader worden belicht.

3.1 *Gelijkheidsbeginsel*

In de hierboven beschreven discussie zien we dat met enige regelmaat het gelijkheidsbeginsel wordt aangehaald om te pleiten tegen (uitbreiding van) de immuniteit van parlamentsleden. Parlementaire immuniteit voorziet deelnemers aan het parlementaire debat van een bijzonder privilege. Voor uitlatingen die zij doen tijdens de parlementaire beraadslaging kunnen zij immers niet voor de rechter worden gebracht. Volgens Van Os en Krabbe en later ook De Graaf suggereert dit privilege dat parlamentsleden niet gebonden zijn aan dezelfde rechtsregels als andere burgers.⁴⁵ Dit is volgens hen dan ook reden om helemaal af te zien van een bijzondere positie voor deelnemers aan het parlementaire debat. Zij pleitten ervoor dat zowel binnen als buiten het parlement allen, parlamentslid of niet, een even grote mate van vrijheid van meningsuiting genieten. Jurgens en Nieuwenhuis zien wel het nut in van een bijzondere bescherming van het debat binnen de Staten-Generaal.⁴⁶

Hier is overigens mijns inziens, anders dan in de tijd van Van Os en Krabbe, geen sprake van ongelijke behandeling, aangezien alle deelnemers aan de beraadslaging in het parlement immuniteit genieten. Het zijn dus niet enkel parlamentsleden op wie dit voorrecht van toepassing is. De parlementaire immuniteit dient immers ter bescherming van het parlementaire debat *an sich*. Het gelijkheidsbeginsel verzet zich volgens Jurgens

⁴⁴ Elzinga 1990, p. 133.

⁴⁵ Van Os en Krabbe 1910; De Graaf 1995.

⁴⁶ Jurgens 2010; Nieuwenhuis 2010.

en Nieuwenhuis echter terecht tegen uitbreiding van de immuniteit voor enkel parlementariërs buiten de Kamer. In het maatschappelijke debat buiten het parlement zijn alle burgers in dezelfde mate onderworpen aan dezelfde wetgeving. In dit maatschappelijke debat moeten alle deelnemers op gelijke voet kunnen deelnemen en een zo ruim mogelijke vrijheid van meningsuiting hebben. Een bijzondere positie enkel voor parlementsleden is vanuit dit oogpunt ongewenst. Die bijzondere positie genieten zij immers, net als andere deelnemers aan het debat, al tijdens parlementaire beraadslaging, de kern van onze democratie. Dit betekent echter niet dat parlementsleden buiten de Kamer voor alle onwelgevallige uitlatingen moeten worden vervolgd. Dit zal afhangen van de omstandigheden van het geval, waarbij nadrukkelijk aandacht moet zijn voor het belang van de vrijheid van meningsuiting en het maatschappelijke debat in een moderne democratie.⁴⁷ Vervolging moet daarbij zoveel mogelijk worden voorkomen.

Het gelijkheidsbeginsel veronderstelt gelijke behandeling van gelijke gevallen. Volgens Peters en Nehmelman is echter in het geval van parlementsleden en gewone burgers geen sprake van gelijke gevallen.⁴⁸ Zij ontkrachten het gelijkheidsargument door te stellen dat een volksvertegenwoordiger helemaal niet gelijk is aan een burger en dus ook niet gelijk hoeft te worden behandeld. De functie van een parlements lid in het politieke debat is anders dan die van andere deelnemers. Een parlements lid heeft bewezen een achterban te hebben en spreekt namens deze groep. Het systeem van een indirecte democratie is zo ingericht dat de parlementariër spreekt namens een deel van het electoraat. Vanuit deze visie moeten volksvertegenwoordigers kunnen zeggen wat zij nodig achten, hoe ongenueanceerd of stevig dan ook. Om deze taak goed te kunnen uitoefenen is het volgens Peters en Nehmelman van belang dat een parlements lid zijn mening, en dus ook die van zijn kiezers, overal kan uitdragen, zowel binnen als buiten het parlement dus.

3.2 *Scheiding der machten*

In het licht van de discussie omtrent de immuniteit van parlementsleden speelt ook de scheiding der machten een belangrijke rol.⁴⁹ Zo is Elzinga van mening dat noch de uitvoerende, noch de rechterlijke macht zich mag mengen in hetgeen zich afspeelt in de parlementaire arena. Anders gezegd, als niet-democratisch gekozen macht, moet de rechter zich verre houden van bemoeienis met de uitlatingen van democratisch gekozen volksvertegenwoordigers. Binnen de Kamers gelden tijdens de vergaderingen dus niet de normale wettelijke regels met betrekking tot uitlatingen, maar zijn de voorzitters aangewezen op de ordemaatregelen in de Reglementen van Orde. *'De rechterlijke jurisdictie is ter zake vervangen door de parlementaire jurisdictie'*, aldus Elzinga.⁵⁰ Er wordt in de literatuur een aantal argumenten aangedragen voor het behoud van deze scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.⁵¹ In de eerste plaats wordt door een oordeel van de rechter het toezicht verplaatst van een democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordiging naar een niet gekozen rechter. In de tweede plaats verzwakt een minder strikte scheiding der machten de democratische taak van het parlement. De immuniteit zorgt ervoor dat parlementsleden in het kader van wetgeving ongehinderd kunnen deelnemen aan het parlementaire 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 een van de kerntaken van het parlement. Dit toezicht moet zij zonder vrees voor juridische gevolgen kunnen uitvoeren. Ten slotte kan het

⁴⁷ Zie ook de jurisprudentie van het EHRM, bijvoorbeeld 23 mei 1992, *Thorgeir Thorgeirson tegen JJsland*, appl. nr. 14234/88 en 14235, NJ 1993, 544, r.o. 71-72.

⁴⁸ Peters 2010 en de bijdrage van Nehmelman in deze bundel.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Elzinga 1990, p. 132.

⁵⁰ Elzinga 1990, p. 132. Zie verder Maris 2008, p. 338-340.

⁵¹ G. Koçan, "Democracy and the politics of parliamentary immunity in Turkey", *New perspectives on Turkey*, nr. 33, 2005, p. 126-127.

uitbreiden van de bevoegdheden voor rechterlijke toetsing een verschuiving teweeg brengen waarbij de invloed van de rechterlijke macht toeneemt ten koste van de volksvertegenwoordiging.

Niet iedereen is van mening dat de scheiding der machten noopt tot handhaving van de parlementaire immuniteit. Deze vorm van zelfjurisdictie houdt namelijk in dat parlementsleden optreden als '*judges in their own case*'.⁵² Dit betekent dat Kamerleden onderling een oordeel moeten geven over de toelaatbaarheid van het gedrag van één van hen. 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 immuniteit ten grondslag ligt tegenwoordig geen argument (meer) om rechterlijke bemoeienis uit te sluiten.⁵³ In de eerste plaats heeft het beginsel van de scheiding der machten 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 de rol van de rechter zeer beperkt. Nu is de bestuursrechtspraak een geaccepteerd onderdeel van ons rechtssysteem. Hierbij zou ook passen dat de rechter zich uitlaat over uitlatingen van parlementsleden, aldus Maris. Opvallend is echter dat artikel 11 van de Wet algemene bepalingen uit 1829 (dat nog steeds geldend recht is) stelt: "*De rechter moet volgens de wet regt spreken: hij mag in geen geval de innerlijke waarde of billijkheid der wet beoordeelen*". Uitgangspunt is dus op grond van deze wet nog steeds dat de rechter zich niet dient uit te laten over politieke kwesties.

In de tweede plaats is Maris van mening dat de ordemaatregelen waarover de Kamervoorzitter beschikt niet voldoen. Dit is eerder ook door De Graaf en De Jong beargumenteerd.⁵⁴ De burger wiens belangen worden geschonden is vaak niet aanwezig bij het Kamerdebat en kan zich dus niet verdedigen tegen de uitlatingen die daar worden gedaan.⁵⁵ 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 op basis van de Reglementen van Orde de gangbare procedures en beroepswaARBorgen die in de normale rechtspraak wel bestaan.⁵⁶ Ook kan de Kamervoorzitter parlementsleden geen verplichting opleggen tot vergoeding van de schade die zij met hun gedraging hebben aangericht. Een rechter zou dit in een civiele aansprakelijkheidsprocedure wel kunnen. Kortom, men moet zich volgens Maris afvragen of de maatregelen die de Kamervoorzitter kan nemen onder alle omstandigheden voldoende bescherming bieden, met name als het gaat om gevallen waarin de belangen van burgers in ernstige mate worden geschaad door uitlatingen van politieke ambtsdragers in de Kamer.⁵⁷ De rechterlijke macht heeft volgens hem dus duidelijk een functie in de bescherming van de rechten van burgers tegen schadelijke uitlatingen van parlementsleden.

3.3 Waken voor misbruik

Jurgens wijst in zijn betoog op het gevaar van misbruik van immuniteit.⁵⁸ De parlementaire immuniteit biedt leden van de volksvertegenwoordiging de mogelijkheid om zich in te zetten voor de realisering van de plannen op grond waarvan zij zijn verkozen. Deze immuniteit brengt echter met zich mee dat parlementsleden ook meer ruimte krijgen om hun persoonlijke belangen na te jagen.⁵⁹ Indien politici meer handelen vanuit hun

⁵² S. Wigley, "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?", *The Journal of political philosophy*, vol. 11, nr. 1, 2003, p. 30 en 36-37.

⁵³ Maris 2008, p. 340.

⁵⁴ De Graaf 1995 en De Jong 1987, p. 55.

⁵⁵ De Jong 1987, p. 49.

⁵⁶ Elzinga 1990, p. 133.

⁵⁷ De Jong 1987, p. 49.

⁵⁸ Jurgens 2010, p. 325.

⁵⁹ Wigley 2003, p. 23-24.

persoonlijke belang dan in het belang van degenen die zij vertegenwoordigen, dan ligt misbruik op de loer. Dit roept vragen op over de rechtvaardigheid van deze regeling. Als uitgangspunt geldt hierbij dat naarmate deze immuniteit ruimer is, deze een sterkere rechtvaardiging vereist. Als voorbeeld kan hier worden gewezen op de persoonlijke vete die door de Italiaanse senator en oud-president Cossiga werd uitgevochten en waarvoor hij naar eigen zeggen niet vervolgd kon worden omdat hij op grond van de Italiaanse constitutie parlementaire immuniteit genoot.⁶⁰ Dergelijke excessen zijn voor sommige landen reden om de parlementaire immuniteit te beperken. Zo is in Turkije een aantal jaar geleden de discussie rondom de immuniteit van parlementariërs opgelaaid. Het vermoeden bestond dat corruptie regelmatig voorkwam in de Turkse politiek en de parlementaire immuniteit werd gezien als belemmering om de corruptie aan te pakken.⁶¹

De vraag is vervolgens echter of het toepassen van het recht zoals dat voor anderen geldt op parlementsleden een bruikbaar alternatief is.⁶² Om hun taak goed te kunnen uitoefenen is het ook voor huidige parlementsleden van belang dat hun 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 tegenwoordig is inmenging van regering en rechter in het debat binnen 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. Naar mijn mening komt die balans in het huidige Nederlandse systeem, waarbij bescherming van het debat in plaats van bescherming van individuele Kamerleden centraal staat, goed tot uiting.

3.4 Bescherming van grondrechten

In het kader van de parlementaire immuniteit komen diverse grondrechten aan bod, zoals 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 bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM of Hof), spelen deze grondrechten een belangrijke rol. Hiervoor kwam al het gelijkheidsbeginsel aan de orde. Het EHRM heeft zich in relatie tot met name het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op een eerlijk proces regelmatig uitgesproken over de immuniteit van parlementariërs.

Op basis van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) heeft eenieder het recht een eigen mening te koesteren en inlichtingen en denkbeelden te ontvangen of te verstrekken.⁶³ Het Hof benadrukt dan ook in de eerste plaats het belang van de vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting is daarmee een noodzakelijke pijler voor een democratische samenleving.⁶⁴ 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.⁶⁵ In recentere uitspraken heeft het Hof nog eens bevestigd dat de vrijheid om kritiek te uiten voor politici groter is dan voor anderen.⁶⁶ Dit betekent dat het Hof de inmenging op het recht van vrijheid van meningsuiting van parlementsleden met de uiterste zorg zal onderzoeken.

⁶⁰ Zie zaak EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië* (nr. 1), appl. nr. 40877/98, ECHR 2003/35.

⁶¹ Koçan 2005, p. 121.

⁶² Wigley 2003, p. 24-25.

⁶³ Artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome 4 november 1950.

⁶⁴ D. Voorhoof, "Artikel 10 Vrijheid van meningsuiting", in: J. Vande Lanotte & Y. Haecq (red), *Handboek EVRM, Deel 2 artikelsgewijze commentaar, Vol. I*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2004, p. 855.

⁶⁵ EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje*, appl. nr. 11798/85, NJ 1994, 102, r.o. 42.

⁶⁶ 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.

Zoals gezegd hecht het Hof grote waarde aan het politieke debat als voorwaarde voor de democratische rechtstaat. De vrijheid van meningsuiting heeft daarom volgens het EHRM niet alleen betrekking op informatie en standpunten die positief zullen worden ontvangen, maar geldt ook voor uitlatingen die grievend, schokkend of verontrustend zijn.⁶⁷ Zonder deze vereisten van pluriformiteit, tolerantie en ruimdenkendheid kan de democratische rechtsstaat niet bestaan.⁶⁸ Toch is de vrijheid van meningsuiting zeker niet onbegrensd. Het tweede lid van dit artikel wijst erop dat naast rechten, de vrijheid van meningsuiting ook plichten en verantwoordelijkheden met zich mee brengt.⁶⁹ Op basis hiervan kan het recht op vrijheid van meningsuiting worden begrensd indien dit bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het Hof is van mening dat degene die zijn mening uit, rekening moet houden met de context waarin hij deze uitlatingen doet en de maatschappelijke impact die zijn uitlatingen kunnen hebben.⁷⁰ Deze eis geldt ook voor parlementsleden.⁷¹ 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.⁷² De (potentiële) maatschappelijke gevolgen van uitlatingen kunnen dus de vrijheid van meningsuiting van een parlements lid beperken.

De andere kant van de medaille, het recht op een eerlijk proces, wordt beschermd door artikel 6 EVRM.⁷³ Parlementaire immuniteit betekent immers dat iemand die zich beledigd of gediscrimineerd voelt door uitlatingen van een parlements lid, hem hier niet in rechte op kan aanspreken. Wederom benadrukt het EHRM in de eerste plaats het belang van de parlementaire immuniteit.⁷⁴ 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 der machten tussen wetgever en rechter. Daarnaast is voor het Hof van belang dat de parlementaire immuniteit in Europa behoort tot de gevestigde parlementaire tradities.⁷⁵ 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, aldus het Hof. Maar een absolute immuniteit voor alle uitlatingen gedaan in een parlementaire vergadering, zoals in Nederland het geval is, acht het Hof niet in strijd met dit artikel.⁷⁶ 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.⁷⁷ Deze eis wordt door het Hof zeer strikt uitgelegd.⁷⁸

⁶⁷ 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.

⁶⁸ EHRM 27 februari 2001, *Jerusalem tegen Oostenrijk*, appl. nr. 26958/95.

⁶⁹ EHRM 7 december 1976, *Handyside tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 5493/72, r.o. 49 en 59.

⁷⁰ EHRM 4 april 2006, *Keller tegen Hongarije (beslissing)*, appl. nr. 33352/02. Zie ook EHRM 23 september 1994, *Jersild tegen Denemarken*, appl. nr. 15890/89, r.o. 31; EHRM 25 november 1997, *Zana tegen Turkije*, appl. nr. 18954/91, r.o. 59-60; 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.

⁷¹ EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België*, appl. nr. 15615/07.

⁷² Onder andere EHRM 6 juli 2006, *Erbakan tegen Turkije*, appl. nr. 59405/00, r.o. 64.

⁷³ Dit artikel veronderstelt tevens vrije toegang tot de rechter. Zonder toegang is een eerlijk proces immers niet mogelijk. 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. 1*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2004, p. 489.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25, r.o. 55.

⁷⁶ EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk*, appl. nr. 35373/97, NJB 2003, 7, p. 330-331.

⁷⁷ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 1)*, appl. nr. 40877/98, EHRC 2003/25; EHRM 6 december 2005, *Ielo tegen Italië*, appl. nr. 23053/02, EHRC 2006/10, *RvdW* 2006, 144; EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië (nr. 2)*, appl. nr. 45649/99 en EHRM 16 november 2006, *Tsalkitzis tegen Griekenland*, appl. nr. 11801/04, EHRC 2007/11, *RvdW* 2007, 217.

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 parlementslid kunnen om die reden evenmin onder de immuniteit vallen.⁷⁹

3.5 *Scheiding tussen debat binnen en buiten het parlement*

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 enkele immuniteit. Hiervoor kan een parlementslid, net als ieder ander, ter verantwoording worden geroepen door de rechter. Een dergelijke strikte scheiding met bijbehorende consequenties roept vragen op. Peters wijst hier in zijn betoog voor verruiming van de parlementaire immuniteit ook op.⁸⁰ 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. Sommige wetenschappers vragen zich echter af of deze grenzen in de hedendaagse maatschappij nog zo duidelijk te trekken zijn.⁸¹ Iedereen kan tegenwoordig alle Kamerdebatten live op internet volgen. Indien een parlementslid 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 worden aangesproken. De vraag die dit oproept is of, gelet op de huidige mogelijkheden van de massamedia, misschien moet worden geconcludeerd dat het politieke debat zich niet meer beperkt tot de debatten die worden gevoerd in de Haagse arena?

Uit onderzoek blijkt dat de media tegenwoordig een belangrijke rol spelen in de democratische rechtstaat.⁸² Dit wordt bevestigd door het EHRM.⁸³ De media zijn bij uitstek de plek waar kiezers kennis kunnen nemen van de standpunten van de verschillende parlementsliden. Ook informeren ze burgers over het beleid, beleidsvoornemens en beleidsuitvoering van de overheid. Door het verstrekken van achtergrondinformatie, het geven van analyses en commentaren kunnen de media worden gezien als "*waakhonden van de democratie*".⁸⁴ De berichtgeving in de media oefent aantoonbare invloed uit op kiezers.⁸⁵ 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*".⁸⁶ Bovendien lijkt het erop dat politieke debatten steeds meer plaatsvinden in studio's in plaats van binnen de muren van het parlement.⁸⁷ Volksvertegenwoordigers nemen samen met burgers, organisaties en ministers deel aan het maatschappelijke debat.⁸⁸ Ook de media nemen deel aan dit debat. Het risico bestaat dat de kiezers geen juist beeld krijgen van de standpunten van parlementsliden als deze in het debat buiten de Kamer niet kunnen herhalen wat zij in de Kamer wel verkondigen. Om deze

⁷⁸ EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België*, appl. nr. 15615/07 en EHRM 20 april 2006, *Patrono, Cascini en Stefanelli tegen Italië*, appl. nr. 10180/04, r.o. 62.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Peters 2010.

⁸¹ Peters 2010 en de bijdrage van Nehmelman in deze bundel.

⁸² Maris 2008, p. 298-299.

⁸³ EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje*, appl. nr. 11798/85, *NJ* 1994, 102, r.o. 43; EHRM 8 juli 1986, *Lingens tegen Oostenrijk*, appl. nr. 9815/82, *NJ* 1987, 901, r.o. 42; EHRM 23 september 1994, *Jersild tegen Denemarken*, appl. nr. 15890/89, r.o. 31. Zie ook D. Voorhoof, "Artikel 10 Vrijheid van meningsuiting", in: J. Vande Lanotte & Y. Haecck (red), *Handboek EVRM, Deel 2 artikelsgewijze commentaar*, Vol. 1, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2004, p. 860-862.

⁸⁴ Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 445.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Kleinnijenhuis 2003, p. 203.

⁸⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Politiek en media: pleidooi voor een LAT-relatie* (adviesrapport), Den Haag: ROB, 2003, p. 29.

⁸⁸ Maris 2008, p. 386.

scheve verhouding zo veel mogelijk te compenseren, is het mijns inziens van belang dat de vrijheid van meningsuiting, ook buiten het parlement, zo ruim mogelijk moet zijn.

4. Conclusie

Zoals blijkt uit het bovenstaande is de immuniteit van parlementsleden in Nederland regelmatig onderwerp van discussie. Aan het begin van de 20^e eeuw gingen er stemmen op om de parlementaire immuniteit helemaal af te schaffen of in ieder geval schendingen van de geheimhoudingsplicht of opruiing hiervan uit te sluiten.⁸⁹ Beperking van de parlementaire immuniteit was ook in de tweede helft van de 20^e eeuw onderwerp van discussie.⁹⁰ Daarnaast waren er in die tijd wederom voorstanders van volledige afschaffing van de parlementaire immuniteit.⁹¹ Tegenwoordig concentreert de discussie zich juist rond de vraag of de immuniteit van parlementsleden niet moet worden uitgebreid.⁹² Desondanks is de tekst van artikel 71 Grondwet sinds 1983, toen aan deze bepaling de woorden 'of aangesproken' werden toegevoegd (waarmee de wetgever duidelijk wilde maken dat deze immuniteit niet alleen strafrechtelijke, maar tevens de civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke aansprakelijkheid omvat), niet meer gewijzigd. Het uitgangspunt van de Grondwet is nog steeds dat de bescherming van het parlementaire debat centraal staat. Het parlement, als kern van de democratie, is de aangewezen plek voor het vrije debat. De parlementaire immuniteit in Nederland dient dus niet ter bescherming van de individuele parlementsleden. Vandaar ook dat alle deelnemers aan het parlementaire debat immuniteit genieten voor uitlatingen die zij daar doen.

Hoewel er zonder twijfel veranderingen gaande zijn waardoor de scheiding tussen het debat binnen en buiten de Kamer minder nadrukkelijk aanwezig is, is dit mijns inziens geen reden om parlementsleden ook buiten de Kamer een bijzondere positie toe te kennen. Dit zou een nieuwe scheve verhouding in het leven roepen, omdat parlementsleden en andere deelnemers dan niet op gelijke voet aan het maatschappelijk debat kunnen deelnemen. Hierbij speelt ook het belang van de burger om iemand door wie hij zich beledigd of gediscrimineerd acht hierop in rechte aan te spreken een rol (artikel 6 EVRM). Bovendien ontbreekt bij uitbreiding van de parlementaire immuniteit tot uitlatingen buiten de Kamer een vorm van onafhankelijk toezicht, omdat noch de rechter, noch de Kamervoorzitter hier kan toezien op de toelaatbaarheid van deze uitlatingen. De huidige parlementaire immuniteit die zich beperkt tot uitlatingen tijdens de parlementaire beraadslaging, maar wel geldt voor alle deelnemers aan dit debat, geeft blijk van een juiste afweging van de betrokken staatsrechtelijke belangen. Wel ben ik, net als Nieuwenhuis, van mening dat de uitlatingen van alle sprekers tijdens het maatschappelijke debat bijzondere bescherming verdienen.⁹³ Parlementsleden, maar ook burgers, moeten een grote vrijheid genieten om in het maatschappelijke debat hun mening te ventileren. Het is aan de rechter om dit belang mee te wegen in zijn beoordeling.

⁸⁹ Van Os en Krabbe 1910; Staatscommissies-Heemskerk (1910) en -De Wilde (1936) en de Commissie-Koolen (1934). Weerstand tegen afschaffing kwam in die tijd van Baron De Vos van Steenwijk 1927.

⁹⁰ De Jong 1987, Elzinga 1990.

⁹¹ Herziening Grondwet 1983; De Graaf 1995; Maris 2008.

⁹² Peters 2008 en 2010; Jurgens 2010; Nieuwenhuis 2010; Nehmelman in deze bundel.

⁹³ Nieuwenhuis 2010.