

SPREKEN IS ZILVER, MAAR WIE BEPAALT WANNEER ZWIJGEN GOUD IS?

Over de vraag of de parlementaire immuniteit voor volksvertegenwoordigers moet worden uitgebreid

Remco Nehmelman*

* Mr. R. Nehmelman is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

1. Vergelijkbare bepalingen komt men ook tegen in art. 57 Provinciewet en art. 22 Gemeentewet. Deze bijdrage concentreert zich op de nationale parlementaire immuniteit.
2. In de literatuur treft men soms het onderscheid aan tussen de parlementaire immuniteit en parlementaire onschendbaarheid. Het eerste leerstuk ziet op de immuniteit van het parlementaire debat en dus op het tijdstip en de plaats van handeling die wordt beschermd (het parlementaire debat). De parlementaire onschendbaarheid ziet op de vraag in welke mate volksvertegenwoordigers immuniteit (onschendbaarheid) genieten. Vgl. o.a. A.J. Nieuwenhuis, 'Tussen grondrechtelijke vrijheid en parlementaire onschendbaarheid: de vrijheid van meningsuiting van de parlementariër', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, p. 4-23. In deze bijdrage wordt dat onderscheid niet gemaakt; gesproken wordt van parlementaire immuniteit voor politieke uitlatingen van volksvertegenwoordigers buiten het parlementaire debat.
3. Zie hierover het stuk in de *Volkskrant*: 'Halsema: meer parlementaire onschendbaarheid', 11 januari 2011, (www.volkskrant.nl/vknl/4364/Het-vertrek-van-Femke-Halsema/article/detail/1790990/2011/01/11/Halsema-meer-parlementaire-onschendbaarheid.dhtml). Zij wordt hierin gesteund door Tweede Kamervoorzitter Gerdi Verbeet (PvdA), vgl. de *Volkskrant*: 'Verbeet steunt uitbreiding onschendbaarheid', 11 januari 2011, (www.volkskrant.nl/vknl/4364/Het-vertrek-van-Femke-Halsema/article/detail/1823513/2011/01/11/Verbeet-steunt-uitbreiding-onschendbaarheid.dhtml).

1 Inleiding

Tot voor kort genoot artikel 71 Grondwet (Gw) een slapend bestaan. Deze bepaling garandeert dat iedereen die deelneemt aan het parlementaire debat in één van de Kamers van de Staten-Generaal, niet in rechte kan worden vervolgd of aangesproken over hetgeen hij of zij heeft gezegd of geschreven ten behoeve van dat debat.¹ Deze bepaling heeft betrekking op het leerstuk van de parlementaire immuniteit.² Het parlementaire debat moet een vrijplaats zijn om in beginsel alles te kunnen zeggen en schrijven wat men vindt. Alle uitspraken, mondeling of schriftelijk, die niet tijdens het parlementaire debat worden gedaan, vallen dus buiten deze bescherming. Minister, staatssecretaris, Kamerlid of andere deelnemer zijn buiten het parlementaire debat voor de wet gelijk en kunnen daarom allen in rechte worden vervolgd voor een vermeende strafbare uitlating. De klap met de hamer van de Kamervoorzitter ter opening of sluiting van een parlementair debat is dan ook bepalend of er mogelijk juridisch kan worden vervolgd of niet.

Door de vervolging van Geert Wilders is de vraag weer actueel geworden of het leerstuk van de parlementaire immuniteit, zoals dat in Nederland grondwettelijk is vastgelegd, nog wel voldoet

Door de vervolging van het Tweede Kamerlid Geert Wilders (Partij voor de Vrijheid, PVV) is de vraag weer actueel geworden of het leerstuk van de parlementaire immuniteit, zoals dat in Nederland grondwettelijk is vastgelegd, nog wel voldoet. Zo werd onlangs door Femke Halsema (GroenLinks) in haar afscheidsbrief als volksvertegenwoordiger de uitdrukkelijke wens geuit om de

Vervolging Kamerlid Ruyter

In 1939 is een Kamerlid vervolgd en veroordeeld voor een uitlating binnen de muren van de Kamer, maar buiten het parlementaire debat. Tijdens een vergadering van de Tweede Kamer riep het Kamerlid Ruyter (RKSP) naar Rost van Tonningen (NSB) 'landverrader'. De Rechtbank 's-Gravenhage veroordeelde het Kamerlid tot een geldboete van 25 gulden subsidiair 25 dagen hechtenis voor deze uitlating, aangezien de uitlating was gedaan net nadat de vergadering door de voorzitter was geschorst en dus niet had plaatsgevonden tijdens de parlementaire beraadslaging, *Handelingen II 1938-1939*, aanhangsel, p. 1591. Zie tevens 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; *Handelingen II 1938-1939*, aanhangsel, p. 1591.

vrijheid van meningsuiting van parlementariërs ook te beschermen buiten het parlementaire debat.³ In deze opiniërende bijdrage staat de vraag dan ook centraal of de parlementaire immuniteit voor volksvertegenwoordigers moet worden uitgebreid. Alvorens een standpunt hierover in te nemen, wordt eerst een beknopte historische schets gegeven van het leerstuk van de parlementaire immuniteit. Vervolgens wordt, eveneens kernachtig, de relevante rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) besproken. Daarna volgt een weergave van de opvattingen uit de literatuur over de al dan niet uitbreiding van de parlementaire immuniteit, waarna ten slotte een standpunt zal worden geformuleerd.

2 Beknopte historische schets van parlementaire immuniteit

Parlementaire immuniteit was oorspronkelijk bedoeld om volksvertegenwoordigers tegen de almachtige koning te beschermen. De oudste regeling hierover treft men aan in de Britse *Bill of Rights* die dateert uit 1689 en nog steeds van kracht is! In artikel 9 van de *Bill of Rights* staat:

'That the freedom of speech, and debates or proceedings in parliament, ought not be impeached or questioned in any court or place out of parliament.'

Men ziet dat de huidige Nederlandse regeling sterk op deze Britse regeling lijkt. Alleen uitlatingen die gedaan zijn tijdens het parlementaire debat worden beschermd. In andere westerse landen is de immuniteit veelal ruimer en geldt deze ook in meer of mindere mate voor uitlatingen van parlementariërs die buiten het tijdstip waarop de volksvertegenwoordiging bijeenkomt zijn gedaan. Veelal is daaraan een systeem gekoppeld waarbij de immuniteit kan worden opgeheven door de volksvertegenwoordiging waarna alsnog tot vervolging kan worden overgegaan. Zo bepaalt artikel 46, tweede lid, van de Duitse Grondwet dat leden van de Bondsdag ook immuniteit genieten voor uitlatingen buiten de parlementaire vergadering; deze immuniteit kan door de meerderheid van de Bondsdag worden opgeheven. Eenzelfde systeem treft men in België aan (artikelen 58 en 59 Belgische Grondwet), hoewel voor strafbare vervolging van een Belgisch parlementslid altijd eerst opheffing van de immuniteit door het Belgische parlement dient te geschieden en niet dus enkel voor vermeende strafbare uitlatingen. In Frankrijk beslist het Presidium van de Franse *Assemblée Nationale* of *Sénat* over de opheffing van de immuniteit van een lid van één van beide Kamers alvorens tot strafrechtelijke vervolging kan worden overgegaan.⁴ Nederland en Groot-Brittannië kennen dergelijke systemen echter niet en hebben dus in vergelijking met andere buitenlandse stelsels een beperkte regeling van de parlementaire immuniteit.

In andere westerse landen is de immuniteit veelal ruimer en geldt deze ook in meer of mindere mate voor uitlatingen van parlementariërs die buiten het tijdstip waarop de volksvertegenwoordiging bijeenkomt zijn gedaan

In het verleden was dat in Nederland anders. De parlementaire immuniteit kwam hier in geschreven vorm voor het eerst voor in de Staatsregeling van 1798.⁵ De toenmalige Franse Constitutie diende daarbij als voorbeeld en omvatte de niet-vervolgbaarheid van volksvertegenwoordigers voor gedragingen zowel binnen als buiten het parlement. In de Staatsregeling treft men een uitvoerige regeling aan met betrekking tot de 'Vrijwaaring der Leden van het Vertegenwoordigend Lichaam'. Daarin werd onder andere bepaald dat leden van de volksvertegenwoordiging niet konden worden 'agterhald, beschuldigd of geoordeeld' voor hetgeen zij in de uitoefening van 'hunnen Post' hadden gezegd of geschreven.⁶ In de Grondwetten van het Koninkrijk der Nederlanden van 1814, 1815

en 1840 wordt de onschendbaarheid voor strafrechtelijke vervolging van parlementariërs geregeld, die kon worden opgeheven door het parlement zelf.⁷ De regeling gaf dus enkel een privilege aan volksvertegenwoordigers. Dat systeem wordt in de grondwetsherziening van 1848 verlaten. In dat jaar werd expliciet een regeling getroffen voor de parlementaire immuniteit en werd het tijdstip en de plaats van handeling bepalend. In het toenmalige artikel 92 van de Grondwet werd de immuniteit 'wegens advijzen door hen in de vergadering uitgebragt' opgenomen.⁸ Achterliggende gedachte van deze bepaling was om de onafhankelijkheid van Kamerleden ten opzichte van de uitvoerende en rechtsprekende macht te versterken.⁹ Het is onduidelijk waarom de grondwetgever destijds koos voor een beperkte immuniteit (enkel de uitingen tijdens het parlementaire debat) en niet voor een immuniteit die ook gedragingen in de functie van parlementslid daarbuiten omvatte.¹⁰ Wellicht ging deze verandering in de ogen van de toenmalige regering en de meer conservatieve leden van het parlement te ver.¹¹ In de Grondwet van 1887 werd de term 'advijzen' gewijzigd tot 'hetgeen in de vergadering is gezegd of schriftelijk ingebracht'. Daarmee werd beoogd om het gezegde of geschrevene tijdens het parlementaire debat meer te beschermen aangezien de uiting sindsdien geen verband meer hoefde te houden met het onderwerp van de vergadering.¹²

Het is onduidelijk waarom de grondwetgever koos voor een beperkte immuniteit (enkel de uitingen tijdens het parlementaire debat) en niet voor een immuniteit die ook gedragingen in de functie van parlementslid daarbuiten omvatte

In 1922 werd de immuniteit uitgebreid tot andere personen die deelnemen aan de beraadslaging en in 1948 werden de staatssecretarissen aan de bepaling toegevoegd. Met deze verruiming is de parlementaire immuniteit uitgegroeid van een persoonlijk voorrecht voor Kamerleden tot een plaatsgebonden voorrecht voor eenieder die deelneemt aan de vergadering van de Staten-Generaal. In 1983 werd artikel 71 Gw verruimd door toevoeging van de woorden 'of aangesproken'. Daarmee heeft de wetgever duidelijk willen maken dat deze immuniteit niet alleen strafrechtelijke, maar tevens civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke aansprakelijkheid omvat. Artikel 71 Gw luidt momenteel:

'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.'

4 Vgl. art. 26 van de Franse Constitutie.

5 Ook wel aangeduid als de Grondwet van de Bataafse Republiek 1798. Vgl. P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden – Deel I*, Zwolle: Tjeenk Willink 1967, p. 598-600.

6 Artikelen 74, 75 en 76 Staatsregeling voor het Bataafse Volk 1798. Vgl. C.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland: teksten der achtereenvolgende staatsregelingen en grondwetten sedert 1795, met verschillende andere staatsstukken, historische toelichtingen en eenige tabellen*, Zwolle: Tjeenk Willink 1936, p. 65.

7 Elzinga 1990, p. 121.

8 Zie o.a. R. Nehmelman, 'De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf', in: R. Nehmelman (red.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010, p. 10.

9 P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 118.

10 Vgl. Elzinga 1990, p. 121.

11 Vgl. Elzinga 1990, p. 121.

12 Vgl. Elzinga 1990, p. 121.



Foto © Marten Hoogstraat (whiteframe.nl)

¹³Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kent de Kamervoorzitter in de art. 58-60 achtereenvolgens de volgende bevoegdheden toe: het geven van een waarschuwing, het ontnemen van het woord of in het zwaarste geval de uitsluiting van de vergadering. Zie voor de bevoegdheden van de Voorzitter van de Eerste Kamer de art. 94-98 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer.

¹⁴Elzinga 1990, p. 132.

¹⁵Hier wordt slechts zeer beknopt de visie van het EHRM weergegeven. Zie voor uitgebreide besprekingen hieromtrent: R. Lawson, 'Wild, Wilder, Wildst', *NJCM-Bulletin* 2008-4, p. 469-484 en Nieuwenhuis 2010, p. 4-23.

¹⁶EHRM 23 april 1992, *NJ* 1994, 102 (*Castells/Spañje*) m.nt. E.J. Dommering, r.o. 42.

¹⁷Lawson 2008, p. 472.

De bepaling sluit overigens *parlementaire* sancties niet uit. In de Reglementen van Orde van beide Kamers zijn aan de Kamervoorzitters bevoegdheden toegekend om een Kamerlid tot de orde te roepen indien hij naar het oordeel van de Kamervoorzitter te ver gaat in zijn uitlatingen.¹³ Elzinga verwoordt het bepaalde in artikel 71 Gw als volgt: 'de rechterlijke jurisdictie is ter zake vervangen door de parlementaire jurisdictie'.¹⁴

Het EHRM is vooralsnog niet eenduidig in zijn jurisprudentie over de vrijheid van meningsuiting van een parlementariër

3 Meningsuiting van politici volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

Voor een goed begrip van de parlementaire immuniteit is het tevens noodzakelijk hier enige aandacht te besteden aan de jurisprudentie die is ontwikkeld door het EHRM.¹⁵ Ook het Hof in Straatsburg heeft zich reeds een aantal keer uitgelaten over hoe

ver de vrijheid van meningsuiting van een politicus reikt. Het EHRM is vooralsnog niet eenduidig in zijn jurisprudentie over de vrijheid van meningsuiting van een parlementariër. Zo stelde het Hof in de Spaanse *Castells*-zaak dat politici – en zeker zij die tot de oppositie behoren – een bijzondere, sterke bescherming van hun uitingsvrijheid genieten:

'While freedom of expression is important for everybody, it is especially so for an elected representative of the people. He represents his electorate, draws attention to their preoccupations and defends their interests. Accordingly, interferences with the freedom of expression of an opposition member of parliament, like the applicant, call for the closest scrutiny on the part of the Court.'¹⁶

Aan de andere kant treft men ook uitspraken aan waaruit juist kan worden afgeleid dat een politicus (meer) plichten en verantwoordelijkheden heeft en zich in het publieke debat niet alles kan permitteren. Zo is het volgens het EHRM van belang om in het oordeel mee te wegen welke positie de persoon heeft die de mening uit en van welke middelen hij zich heeft bediend. Lawson typeert dat als de *impact* die de uiting kan hebben.¹⁷ Dit element treft men in een aantal uitspraken van het Hof aan. Zo overweegt het Hof in de Turkse *Zana*-zaak:

'The statement cannot, however, be looked at in isolation. It had a special significance in the circumstances of the case, as the applicant must have realised. (...) the interview coincided with murderous attacks carried out by the PKK on civilians in south-east Turkey, where there was extreme tension at the material time. In those circumstances the support given to the PKK – described as a 'national liberation movement' – by the former mayor of Diyarbakır, the most important city in south-east Turkey, in an interview published in a major national daily newspaper, had to be regarded as likely to exacerbate an already explosive situation in that region.'¹⁸

Ook in de recente Belgische *Féret*-zaak legt het EHRM meer de nadruk op de verantwoordelijkheid die de politicus in kwestie heeft.¹⁹ In een belangrijke *dissenting opinion* in deze zaak stelt de Hongaarse EHRM-rechter András Sajó²⁰ daarentegen dat de vorming van een xenofobe mentaliteit bij de bevolking (zoals door Féret gedaan) weliswaar een sluipend proces is, maar de bestrijding daarvan moet plaatsvinden door middel van een vrije uitwisseling van meningen.²¹ Ten slotte valt te wijzen op de Franse *Le Pen*-zaak waarin het EHRM oordeelde dat de haatzaaiende uitlatingen van Le Pen in strijd zijn met de bestrijding van rassendiscriminatie en bovendien de veiligheid en waardigheid van de gehele Franse bevolking in gevaar brengen.²²

4 Botsende opvattingen: afschaffen, behouden of uitbreiden van de parlementaire immuniteit

In het verleden is de discussie over de parlementaire immuniteit een aantal keer uitvoerig aan de orde geweest. Hieronder volgt een beknopt overzicht van een aantal opvattingen die goed deze discussies weergeven. In 1910 pleitten Van Os en Krabbe voor het in zijn geheel afschaffen van de parlementaire immuniteit.²³ Het was in hun ogen onterecht dat voor parlementsleden niet dezelfde rechtsregels golden als voor andere burgers.²⁴ In 1995 schaarde oud-D66 voorman Thom de Graaf zich achter dit standpunt en toonde zich voorstander voor de afschaffing van de parlementaire immuniteit.²⁵ In 1990 hield Elzinga juist een pleidooi voor het behoud van artikel 71 Gw. Evident is volgens Elzinga dat de oorspronkelijke motieven voor invoering van de parlementaire immuniteit geen actualiteitswaarde meer bevatten. Hij stelde in navolging van Baron de Vos van Steenwijk dat het geen privilege betreft voor een bepaalde groep personen, maar een voorrecht is voor het parlementaire debat. Baron de Vos van Steenwijk schreef in 1927 dat '[h]et plegen van last en hoon in het parlement even ongeoorloofd is als daarbuiten. Slechts de sanctie waarmee het verbod wordt verzekerd, is een andere'.²⁶

Voor de vraag of de parlementaire immuniteit niet juist zou moeten worden uitgebreid voor parlementariërs buiten het parlementaire debat, valt te wijzen op de opvatting van Jit Peters. Hij vindt het vreemd dat parlementariërs immuun zijn tijdens het debat en daarbuiten niet. Hij stelt daarom (enigszins chargerend):

'Sommige leden zie je niet eens 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.'²⁷

Oud-politicus Eric Jurgens is het niet eens met Peters. Hij is van mening dat in het openbare debat parlementsleden en gewone burgers aan dezelfde regels gebonden moeten zijn. Jurgens vraagt zich het volgende af:

'Waarom zou ik als burger, in een debat met een Kamerlid, mij moeten onthouden van onrechtmatige uitlatingen, terwijl hij/zij zich daaraan mag bezondigen?'²⁸

Er moet buiten de Kamer volgens hem een '*level playing field*' bestaan waar alle spelers op gelijke voet deelnemen. Gelijkheid is dus een kernoverweging voor Jurgens om niet tot uitbreiding van de parlementaire immuniteit te komen. Nieuwenhuis is eenzelfde mening toegedaan: de verbinding tussen vrijheid van meningsuiting en democratie maakt volgens hem dat alle individuen, in zijn woorden alle *potentiële* politici, een gelijke aanspraak moeten hebben op de bescherming van de vrijheid van meningsuiting.²⁹ Ten slotte deelt ook De Morree deze opvatting van Nieuwenhuis.³⁰

Het parlementaire debat moet een vrijplaats zijn en blijven om in beginsel ongestoord een mening te verkondigen

5 Opinie

Het is tijd om de balans op te maken en een standpunt in te nemen. Het mag duidelijk zijn dat dat niet eenvoudig is. Laat ik met het eenvoudige beginnen. Ik ben een groot voorstander van het behoud van de parlementaire immuniteit zoals nu in artikel 71 Gw vastgelegd. Het parlementaire debat moet een vrijplaats zijn en blijven om in beginsel ongestoord een mening te verkondigen. De Kamervoorzitter moet er daarbij op toezien of de grenzen van het fatsoenlijke en betamelijke al dan niet worden overschreden en oordelen over eventuele passende *parlementaire* sancties.

In een representatieve democratie moeten parlementariërs aanspraak kunnen maken op een in beginsel onbepaalde vrijheid van (politieke) meningsuiting

Veel lastiger is de vraag te beantwoorden of de parlementaire immuniteit voor volksvertegenwoordigers moet worden uitgebreid, in die zin dat deze onschendbaarheid voor hen ook gaat gelden voor politieke uitlatingen die buiten het parlementaire debat worden gedaan. Hiervoor heb ik onder punt 4 al kort enige voor- en nadelen genoemd over de uitbreiding van de parlementaire immuniteit. Ik kan mij goed vinden in het standpunt van het EHRM dat

- 18 EHRM 25 november 1997, *Reports* 1997-VII (*Zana/Turkije*), r.o. 59-60. Ook in de Turkse Erbakan-zaak uit 2006 treft men deze benadering aan EHRM 6 juli 2006, 59405/00, (*Erbakan/Turkije*), r.o. 64; vgl. Lawson 2008, p. 473.
- 19 EHRM 16 juli 2009, *NJ* 2009, 412 (*Féret/België*) m.nt. E.J. Dommering. De hoedanigheid van parlementariër moet in dit verband gezien worden als een verzwaaring van verantwoordelijkheid: 'qu'il est d'une importance cruciale que les hommes politiques, dans leurs discours publics, évitent de diffuser des propos susceptibles de nourrir l'intolérance' (r.o. 75). Dat geldt dan vooral ook in een verkiezingscampagne (r.o. 76), vgl. de annotatie van Dommering.
- 20 Gesteund door de Georgische en Italiaanse EHRM-rechter.
- 21 Vgl. ook de reeds genoemde annotatie van E.J. Dommering bij *NJ* 2009, 412.
- 22 Opvallend is in deze zaak overigens dat het EHRM niet uitdrukkelijk naar de *Féret*-zaak verwijst. Zie hierover eveneens E.J. Dommering in zijn annotatie bij de *Le Pen*-zaak: EHRM 20 april 2010, LJN: BN0891, *NJ* 2010, 429 (*Le Pen*) m.nt. E.J. Dommering.
- 23 W.A.E. van Os, *De gerechtelijke onvervolgbaarheid der volksvertegenwoordigers*, Groningen: J.B. Wolters 1910 (met een voorwoord van H. Krabbe).
- 24 Twee Staatscommissies in 1934 en 1936 pleitten, in navolging van Krabbe en Van Os, voor een beperking van de parlementaire immuniteit. Vgl. P.E. de Morree, 'Parlementaire immuniteit: discutabel privilege of onmisbaar instrument?', in: R. Nehmelman (red.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010, p. 26-27.
- 25 Th.C. de Graaf, 'Noodzaak onschendbaarheid niet vol te houden', *de Volkskrant*, 1 juni 1995.
- 26 R.H. Baron de Vos van Steenwijk, 'Parlementaire immuniteit', in: *Staatsrechtelijke opstellen (Krabbe-bundel) Deel 2*, 's-Gravenhage: Nijhoff 1927, p. 122.
- 27 Zie J.A. Peters in een interview in *Trouw*, 'Immuniteit moet breder', 5 juli 2008 en tevens J.A. Peters, 'Immuniteit ook buiten het parlementaire debat', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2010, p. 327-330.
- 28 E.C.M. Jurgens, 'Een gedurfd stelling', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, p. 322-326.
- 29 Nieuwenhuis 2010, p. 22-23.
- 30 De Morree 2010, p. 48.

een parlementariër meer bescherming voor zijn meningsuiting geniet dan 'gewone' burgers. Daarmee ontkracht ik direct het argument dat veelal wordt aangevoerd om tegen uitbreiding van de parlementaire immuniteit te zijn, te weten het beroep op de gelijkheid van de vrijheid van meningsuiting voor politici en anderen.

Ik realiseer mij dat het onderscheid tussen politieke en andere meningsuitingen soms lastig te maken zal zijn

Volksvertegenwoordigers zijn in mijn ogen op dit punt niet gelijk aan andere burgers. In een democratie waarbij gekozen is voor de indirecte vorm, te weten een representatieve democratie, moeten parlementariërs aanspraak kunnen maken op een in beginsel onbeperkte vrijheid van (politieke) meningsuiting. Zij spreken namens een electorale achterban, waarbij zij uitlatingen moeten kunnen doen die nu mogelijk strafbaar zijn. Van een 'level playing field' is dan ook mijns inziens geen sprake. Een probleem doet zich hierbij wel voor bij kandidaat-Kamerleden; voor deze groep geldt de voorgestelde parlementaire immuniteit niet. Voor deze (nog) niet gekozen volksvertegenwoordigers die op de kieslijst staan, zou men wellicht kunnen denken aan een systeem waarbij de politicus zelf moet inschatten of hij een potentieel strafbare uitlating wil doen. Indien hij gekozen wordt, dan geniet hij parlementaire immuniteit, wordt hij niet gekozen dan kan hij worden vervolgd. De kiezer heeft dan gesproken en laten blijken het al dan niet met deze (vermeende strafbare) uitlatingen eens te zijn.³¹

De opvatting dat een parlementariër aan de ene kant meer bescherming van de vrijheid van meningsuiting geniet, maar aan de andere kant juist voorzichtiger moet zijn met zijn uitlatingen, spreekt zichzelf tegen

De uitbreiding van de parlementaire immuniteit dient voorts wel beperkt te blijven tot *politieke* meningsuitingen. Ik realiseer mij dat het onderscheid tussen politieke en andere meningsuitingen soms lastig te maken zal zijn, zo kan men twisten of een beledigende op de persoon gerichte uitlating over een collega-politicus, moet worden gekwalificeerd als politieke meningsuiting. Vooralsnog hecht ik echter aan dit onderscheid waarde. In navolging van Peters ben ik bovendien van mening dat het politiek moeten 'zwijgen' buiten het parlementaire debat gekunsteld is. In het huidige systeem mag een volksvertegenwoordiger zichzelf buiten het

parlementaire debat niet eens citeren indien dat strafbare uitlatingen betreft die hij tijdens dat debat heeft gedaan. Immers, het tijdstip en de plaats van handeling wordt beschermd (het parlementaire debat) en niet de politicus zelf. Het EHRM is aan de andere kant, zoals hiervoor weergegeven, van opvatting dat een politicus juist meer plichten en verantwoordelijkheid heeft dan een niet-politicus. Ik kan weinig met deze jurisprudentie van het Straatsburgse Hof. De opvatting dat een parlementariër aan de ene kant meer bescherming van de vrijheid van meningsuiting geniet (waarin ik mij als gezegd wel kan vinden), maar aan de andere kant juist voorzichtiger moet zijn met zijn uitlatingen, spreekt zichzelf zodanig tegen, dat men ofwel moet kiezen voor de ene benadering ofwel voor de andere. Of men erkent dat een parlementariër een bijzondere positie heeft in het publieke debat en daarmee een privilege heeft om meer uitlatingen te doen dan ieder ander of men is van opvatting dat hij een dergelijk privilege niet heeft en eveneens vervolgd kan worden voor vermeende strafbare uitlatingen. Het maken van nuances zoals de vorm van de uitlatingen, het tijdstip waarop de uitlatingen zijn gedaan enzovoorts, zoals door het EHRM voorgesteld, zijn mijns inziens vooralsnog niet goed werkbaar.

Ik zou hier willen pleiten voor een uitbreiding van de parlementaire immuniteit

Ik zou hier willen pleiten voor een uitbreiding van de parlementaire immuniteit. Een volksvertegenwoordiger moet mijns inziens *in beginsel* ook buiten het parlementaire debat immuniteit genieten voor zijn politieke uitlatingen (mondeling of schriftelijk). Een goed lezer ziet echter dat ik de woorden 'in beginsel' gebruik. Dat doe ik omdat die immuniteit weliswaar ver moet gaan, maar niet absoluut mag zijn. Zoals bezien bewaakt in het huidige systeem de Kamervoorzitter de orde tijdens het parlementaire debat en is het momenteel de rechter die kan oordelen of een politicus te ver is gegaan buiten het parlementaire debat. Er ontstaat mijns inziens echter een ongewenst vacuüm als de immuniteit voor volksvertegenwoordigers absoluut zou gelden voor politieke uitlatingen buiten het parlementaire debat. Het zou merkwaardig zijn als tijdens het parlementaire debat de Kamervoorzitter toeziet op de grenzen van de meningsuiting en daarbuiten een Kamerlid een absolute vrijheid geniet om alle politieke uitlatingen te doen die hij of zij wil. Eerder heb ik gepleit om voor dit soort moeilijke zaken een speciale procedure te volgen die (enigszins) vergelijkbaar is met de vervolgingsprocedure voor het plegen van ambtsmisdrijven door bewindspersonen en leden van de Staten-Generaal zoals neergelegd in artikel 119 Gw.³² Zo zou voor het vervolgen van een Kamerlid eerst de immuniteit door de Kamer, met een verzwaarde meerderheid, moeten kunnen worden opgeheven. De eis van een *verzwaarde meerderheid* – ik stel voor een drievijfde meerder-

³¹ De vergelijking is wellicht in dit verband wat ver gezocht, maar denk ook aan het vervallen aan de staat van de waarborgsom indien een nieuwe politieke partij onvoldoende stemmen heeft behaald bij Kamerverkiezingen. Een nieuwe politieke partij maakt in dit systeem ook een inschatting of hij kans maakt op 'succes' of niet.

³² Ik heb in die bijdrage (zie Nehmelman 2010, p. 18-23) betoogd dat de procedure van art. 119 Gw nu reeds van toepassing is voor de vervolging van een Kamerlid die een vermeende strafbare uitlating heeft gedaan. Dat betekent dat of de regering of de Tweede dan wel Eerste Kamer de vervolging aanvangt en waarna vervolgens de procureur-generaal bij de Hoge Raad verplicht is de vervolging voort te zetten. De Hoge Raad komt in deze procedure in een bijzondere zitting met tien raadsheren bijeen.

heid – is bewust gekozen om zo te voorkomen dat niet enkel de regeringsfracties tot een opheffing van de immuniteit kunnen besluiten, maar dat daarvoor (veelal) tevens steun noodzakelijk is van een deel van de oppositie. Vervolgens moet de procureur-generaal bij de Hoge Raad vervolging instellen, waarna het hoogste rechtscollege in een bijzondere zitting bijeenkomt met tien rechters. Een veroordeling vindt alleen plaats als zes van de tien rechters van oordeel zijn dat het aangeklaagde Kamerlid strafbaar is. Ten slotte zouden de termijnen waarbinnen dit alles plaatsvindt kort moeten zijn, om zo voor alle betrokken partijen snel helderheid te krijgen. Hoewel ik een aantal bezwaren van dit systeem onderken, waarvan de voornaamste is dat de politieke concurrentie gaat oordelen over de opheffing van de immuniteit van een medeparlementariër (vandaar de verzwaarde meerderheid), heeft deze procedure mijns inziens meer voor- dan nadelen. Zo wordt de immuniteit van parlementariërs enerzijds vergroot en anderzijds is daar controle op door zowel een politiek orgaan (de Kamer zelf met verzwaarde meerderheid) als een rechterlijk orgaan (Hoge Raad). Bovendien wordt de uitspraak geconcentreerd bij het hoogste rechtscollege waardoor snel duidelijkheid bestaat over de vraag of een Kamerlid strafbaar is of niet. Spreken is zilver, het parlement en de Hoge Raad bepalen wanneer zwijgen goud is!



BEGIN JE CARRIÈRE TIJDENS JE MASTER

DE MASTER ONDERNEMINGS-RECHT AAN DE ZUIDAS

Wil jij een gedegen academische basis met een sterke blik op de praktijk, gastcolleges van ervaren juristen op kantoren en een stage bij een vooraanstaand advocatenkantoor?

Kies dan voor de master Ondernemingsrecht *aan de Zuidas*, een unieke samenwerking tussen de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de VU en vijftien grote advocatenkantoren rond de Zuidas.

Kijk voor meer informatie, aanmelding en deelnemende kantoren op www.rechten.vu.nl/ondernemingsrecht.

VU  **VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM**

IS VERDER KIJKEN