

2012•2013

FACULTEIT RECHTEN

*master in de rechten: overheid en recht*

Masterproef

Parlementaire immuniteiten

Promotor :  
Prof. dr. Peter SCHOLLEN

Elisabeth Aerts

*Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten ,  
afstudeerrichting overheid en recht*

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten  
in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt  
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



**Maastricht University**

2012•2013

FACULTEIT RECHTEN

*master in de rechten: overheid en recht*

Masterproef

Parlementaire immuniteiten

Promotor :  
Prof. dr. Peter SCHOLLEN

Elisabeth Aerts

*Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten ,  
afstudeerrichting overheid en recht*



## Samenvatting

Parlementaire immuniteiten spelen een belangrijke rol in het parlementair recht. Niet alleen in België maar ook in de rest van Europa bieden zij een waarborg voor de werking van de parlementaire instellingen en de vrije uitoefening van het mandaat van parlementslid. In deze masterscriptie zal de nadruk echter liggen op de Belgische parlementaire immuniteiten. De toepassing van de parlementaire immuniteiten van artikel 58 en 59 van de Grondwet, in de rechtsleer omschreven als de parlementaire onverantwoordelijkheid en de parlementaire onschendbaarheid, is in het verleden reeds op heel wat moeilijkheden gestuit. Naar aanleiding van de juridische bemerkingen die de rechtsleer maakt omtrent de Belgische parlementaire immuniteiten, zal volgende onderzoeksvraag centraal staan: Stelt de toepassing van de parlementaire immuniteiten dergelijke grote problemen dat een wijziging zich opdringt? Of is het integendeel meer opportuun om de immuniteiten in hun huidige vorm te bewaren omwille van de beperkte impact van de juridische bemerkingen die door rechtsgeleerden doorheen de jaren geformuleerd zijn?

Voormelde onderzoeksvraag wordt vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Eerst worden in een beschrijvend gedeelte de belangrijkste kenmerken van de immuniteiten van artikel 58 en 59 van de Grondwet uiteengezet. Een dergelijke algemene bespreking is immers onmisbaar om een duidelijk beeld te vormen van de parlementaire immuniteiten en de juridische bemerkingen die daaromtrent geformuleerd kunnen worden. Daarna volgt een bespreking van de procedure tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid binnen de wetgevende vergadering aan de hand van verslagen van de bevoegde commissies en de plenaire vergaderingen. Daaruit zal blijken dat heel wat juridische problemen rijzen omtrent de toepassing van die procedure. Uit een studie van de grondwetsherziening van 1997, waardoor artikel 59 van de Grondwet grondig gewijzigd werd, zal bovendien duidelijk worden dat een deel van die problemen ook de aanleiding vormden voor de herziening van voormeld artikel.

Ook wordt in deze masterscriptie aandacht besteed aan de verhouding van de Belgische parlementaire immuniteiten tot de mensenrechten. Uit de analyse van arresten van het EHRM zal blijken dat de toepassing van de immuniteiten van artikel 58 en 59 van de Grondwet weinig problemen doet rijzen in het kader van het recht op toegang tot de rechter en het recht op vrijheid van meningsuiting. Tot slot zal ook een vergelijking met de Nederlandse immuniteit doorgevoerd worden. Die immuniteit is veel beperkter dan de Belgische parlementaire immuniteiten en vormt bijgevolg een interessant uitgangspunt voor een rechtsvergelijking.

Dit alles zal leiden tot de conclusie dat de immuniteit van artikel 58 van de Grondwet best in zijn huidige vorm bewaard kan blijven, maar dat de kans reëel is dat artikel 59 van de Grondwet in de toekomst nogmaals herzien zal worden.



## **Dankwoord**

In de eerste plaats wil ik via deze weg mijn promotor, prof. dr. Peter Schollen, en mijn co-promotor, mevrouw Laura De Deyne bedanken. Dankzij hun tips en opbouwende kritiek ben ik dit jaar enorm gegroeid in mijn manier van onderzoek en schrijven.

Daarnaast wil ik ook mijn familie en vrienden bedanken voor de steun doorheen het hele jaar. Zonder hun inspirerende woorden was de realisatie van deze masterscriptie veel moeizamer verlopen.

Elisabeth Aerts



## Inhoudsopgave

Inleiding.....	7
1. De principes van de parlementaire immuniteiten.....	11
2. Algemene bespreking van de parlementaire immuniteiten.....	13
A. Artikel 58 van de Grondwet.....	13
a. Geen vervolging van of onderzoek naar een parlementslid... ..	14
b. ... naar aanleiding van een mening of stem.....	15
c. ... in de uitoefening van de functie uitgebracht.....	16
B. Artikel 59 van de Grondwet.....	18
a. Artikel 59, lid 1 van de Grondwet.....	19
b. Artikel 59, tweede lid van de Grondwet.....	23
c. Artikel 59, derde lid van de Grondwet.....	24
d. Artikel 59, vierde lid van de Grondwet .....	25
e. Artikel 59, vijfde en zesde lid van de Grondwet .....	26
C. Voorlopige analyse.....	29
3. De procedure tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid.....	31
A. Het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid .....	31
B. Procedure binnen de bevoegde commissie.....	35
C. Procedure binnen de plenaire vergadering.....	38
D. Voorlopige analyse .....	40
4. De grondwetsherziening van 28 februari 1997 ( <i>BS</i> 1 maart 1997).....	41
A. Redenen voor de herziening.....	41
B. Het verloop van de onderhandelingen.....	46
C. Veranderingen ten opzichte van het oude systeem .....	49
D. Voorlopige analyse .....	51
5. De verhouding van de parlementaire immuniteiten tot de mensenrechten .....	55
A. Het recht op toegang tot de rechter (artikel 6§1 EVRM).....	55



a. Rechtspraak van het EHRM.....	55
b. Verhouding tot de Belgische parlementaire immuniteiten .....	61
B. Het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) .....	66
C. Voorlopige analyse.....	69
6. Rechtsvergelijking met de Nederlandse parlementaire immuniteit.....	71
A. De Nederlandse parlementaire immuniteit door de jaren heen .....	71
B. Verschillen en gelijkenissen met de Belgische parlementaire immuniteiten .....	73
C. Voorstellen tot wijziging .....	78
D. De Nederlandse parlementaire immuniteit en de mensenrechten.....	79
E. Voorlopige analyse.....	80
Conclusie.....	83
Bibliografie .....	87

## Inleiding

De parlementaire immuniteiten spelen een belangrijke rol in het parlementair recht. Getuige daarvan is de inschrijving van die immuniteiten in de allereerste Grondwet van België van 1831. Maar ook nu blijken ze nog steeds brandend actueel te zijn. Het afgelopen academiejaar verschenen in het nieuws immers meermaals berichten in de aard van 'de parlementaire onschendbaarheid van parlementslid ... werd opgeheven'. In deze scriptie zal nog duidelijk worden wat die zinsnede precies inhoudt. Bovendien blijkt de relevantie van een systeem van parlementaire immuniteiten uit het feit dat de andere lidstaten van de Europese Unie eveneens een gelijkaardige regeling uitgewerkt hebben. Zelfs de leden van het Europees Parlement genieten een dergelijke bescherming. Hoewel al die parlementaire immuniteiten om vergelijkbare redenen ingevoerd werden, kunnen ze onderling verschillen in toepassingsgebied.

De term 'parlementaire immuniteiten' zal doorheen deze scriptie gebruikt worden als verzamelterm om de twee Belgische parlementaire immuniteiten te bespreken. Om de twee immuniteiten te onderscheiden, zullen daarenboven de begrippen 'parlementaire onverantwoordelijkheid' en 'parlementaire onschendbaarheid' gehanteerd worden bij de bespreking van artikel 58, respectievelijk 59 van de Grondwet. Hoewel voormelde begrippen niet als zodanig voorkomen in de grondwetsartikelen, worden ze in de rechtsleer frequent gebruikt om het verschil tussen de twee immuniteiten te benadrukken. Verder zal ik de term 'parlementslid' of 'parlementariër' gebruiken om de begunstigde van de immuniteiten aan te duiden. Hoewel in de artikelen 58 en 59 van de Grondwet de bewoordingen 'lid van één van beide Kamers' gebruikt worden, geeft dat woordgebruik het systeem van de parlementaire immuniteiten niet geheel getrouw weer. Sinds de invoering van artikel 120 van de Grondwet in 1993 zijn de parlementaire immuniteiten immers ook van toepassing op de deelstaatparlementen.

Sinds het inschrijven van de parlementaire immuniteiten in de Belgische Grondwet is de maatschappij erg veranderd. Zo wordt ons recht tegenwoordig bijvoorbeeld sterk beïnvloed door de trends van europeanisering en internationalisering. Die gewijzigde maatschappelijke omstandigheden geven aanleiding tot heel wat vragen omtrent de draagwijdte van de bescherming van de parlementaire immuniteiten. In de verschillende parlementaire instellingen in België en in rechtspraak en rechtsleer bestaat daarenboven vaak onenigheid over hoe die bepalingen precies geïnterpreteerd dienen te worden. Ondanks de gewijzigde realiteit en de vragen die daardoor rijzen met betrekking tot de toepassing van de parlementaire immuniteiten is slechts één van de immuniteiten eenmaal herzien.

Voormelde probleemstelling heeft aanleiding gegeven tot de volgende centrale onderzoeksvraag: Stelt de toepassing van de parlementaire immuniteiten dergelijke grote problemen dat een wijziging zich opdringt? Of is het integendeel meer opportuun om de immuniteiten in hun huidige vorm te bewaren omwille van de beperkte impact van de juridische bemerkingen die door rechtsgeleerden doorheen de jaren geformuleerd zijn? Deze eerder evaluatieve rechtsvraag zal ik benaderen vanuit verschillende invalshoeken, die steeds in een ander hoofdstuk uitgewerkt zullen worden.

Aan het einde van elk hoofdstuk, met uitzondering van het eerste hoofdstuk dat slechts twee pagina's in beslag neemt, zal een voorlopige analyse volgen. Daarin zullen telkens de voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag relevante thema's kort herhaald worden met toevoeging van eigen inzichten en meningen van rechtsgeleerden.

De eerste drie hoofdstukken van deze masterscriptie zijn eerder beschrijvend. Hiermee wil ik een uitgebreide stand van zaken weergeven, opdat de moeilijkheden die gepaard gaan met de toepassing van de parlementaire immuniteiten duidelijk worden. In een eerste hoofdstuk zullen kort de algemene principes omtrent de Belgische immuniteiten uiteengezet worden. Hiervoor zal een beroep gedaan worden op rechtsleer. Daarna volgt in het tweede hoofdstuk een algemene bespreking van zowel de parlementaire onverantwoordelijkheid als de parlementaire onschendbaarheid. Hiervoor zal in de eerste plaats uitgegaan worden van de tekst van de artikelen 58 en 59 van de Grondwet. De rechtsleer zal daarbij eerder als aanvulling dienen.

In het derde hoofdstuk zal meer in het bijzonder de procedure tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid bestudeerd worden. Voor het toelichten van de procedure die binnen de wetgevende vergaderingen gevolgd wordt, zal beroep gedaan worden op verslagen van de bevoegde commissies en van de plenaire vergaderingen. Die geven immers een duidelijk beeld van de manier waarop in de verschillende wetgevende vergaderingen omgegaan wordt met een dergelijk opheffingsverzoek en de eventuele juridische problemen die daaromtrent kunnen rijzen. Om een begrenzing in deze onderzoeksbronnen aan te brengen, zullen alleen voormelde verslagen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en het Vlaams Parlement geraadpleegd worden. Die instanties staan immers het dichtst bij een Vlaamse student. Verder zullen enkel de verslagen vanaf de grondwetsherziening van 1997 bestudeerd worden. Toen werd immers de procedure van artikel 59 van de Grondwet grondig hervormd, waardoor het aantal situaties waarvoor de opheffing van de onschendbaarheid gevraagd moet worden drastisch verminderde.

Aan die grondwetsherziening van 1997 zal het vierde hoofdstuk gewijd worden. Na de voorafgaandelijke toelichting van de principes en de procedures van artikel 59 van de Grondwet zal hier duidelijk worden waarom de grondwetgever het destijds nodig achtte om de procedure tot opheffing van de onschendbaarheid te wijzigen en extra waarborgen in te voeren. Dit onderzoekspunt heeft een verklarende functie. Veel aandacht zal besteed worden aan de redenen voor de wijziging van artikel 59 van de Grondwet. Voor de centrale onderzoeksvraag kan dan onder meer gekeken worden of de juridische problemen die aanleiding gaven tot de grondwetsherziening nu nog steeds een rol spelen of dat zij integendeel volledig opgelost zijn. Voor de bespreking van de grondwetsherziening zal voornamelijk informatie gehaald worden uit parlementaire stukken. Daaruit kan immers het best afgeleid worden welke discussies gevoerd werden ten tijde van de herziening van artikel 59 van de Grondwet. De rechtsleer zal hier bijgevolg een ondersteunende functie hebben.

In het vijfde hoofdstuk zal de verhouding tussen de parlementaire immuniteiten en de mensenrechten onderzocht worden. Omwille van de ruime bescherming die parlementaire immuniteiten bieden aan parlementsleden kunnen de fundamentele rechten van burgers, zoals bijvoorbeeld het recht op toegang tot de rechter, immers beperkt worden. Om die verhouding te bestuderen, zal een beroep gedaan worden op arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die handelen over parlementaire immuniteiten. Dat Hof is immers de meest vooraanstaande instantie op het vlak van mensenrechten in Europa. De zienswijze van het EHRM op de parlementaire immuniteiten van andere lidstaten zal nadien getransponeerd worden op de Belgische immuniteiten. Wat betreft de selectie van de arresten zullen enkel die arresten gebruikt worden die relevant zijn voor het bestuderen van de Belgische parlementaire immuniteiten in het licht van de mensenrechten. Daarom zal een beroep gedaan worden op actuele arresten waarin een met het Belgische systeem vergelijkbare parlementaire immuniteit ter discussie staat. De in dit vijfde hoofdstuk aangehaalde arresten komen bovendien ook regelmatig in de Belgische rechtsleer ter sprake.

Het zesde hoofdstuk van deze masterscriptie bevat een rechtsvergelijking met de Nederlandse parlementaire immuniteit. Het is namelijk interessant om na een bespreking van het eigen systeem te kijken hoe een afwijkende regeling in een ander land werkt. Met het oog op de centrale onderzoeksvraag is het bijvoorbeeld nuttig om te kijken of de juridische bemerkingen die omtrent de Belgische parlementaire immuniteiten geformuleerd kunnen worden ook op een ander regime van toepassing zijn. Voor dit onderzoekspunt zal een beroep gedaan worden op Nederlandse rechtsleer, maar zal ook nog steeds grote aandacht besteed worden aan primaire bronnen zoals wetgeving en rechtspraak. Na dit hoofdstuk volgt nog een conclusie, waarin de centrale onderzoeksvraag beantwoord zal worden aan de hand van de doorheen deze masterscriptie verzamelde informatie.

Uit het bovenstaande blijkt dat mijn gebruikte methodologie verschilt van hoofdstuk tot hoofdstuk. Dit vloeit voort uit de wens om zoveel mogelijk informatie uit primaire en bijgevolg specifieke bronnen te halen. Zo zal in het ene hoofdstuk de nadruk liggen op wetgeving of rechtspraak, terwijl in het andere hoofdstuk voornamelijk een beroep gedaan wordt op commissieverslagen. Wat betreft de rechtsleer zullen doorheen deze scriptie steeds de vooraanstaande auteurs aangaande staatsrecht, constitutioneel recht en parlementair recht aangehaald worden. Zo zal bijvoorbeeld vaak gerefereerd worden aan HAYOIT DE TERMICOURT. Hij geldt immers als één van de autoriteiten op het vlak van de Belgische parlementaire immuniteiten. In deze scriptie zal niet alleen naar boeken, maar ook naar artikels uit publiekrechtelijke juridische tijdschriften verwezen worden. Wat betreft de Belgische rechtsleer worden zowel Nederlandstalige als Franstalige auteurs geraadpleegd.



## 1. De principes van de parlementaire immuniteiten

Hieronder zullen de algemene beginselen omtrent de parlementaire immuniteiten uiteengezet worden, aangezien die onmisbaar zijn om een goed beeld te kunnen vormen van de immuniteiten. De parlementaire immuniteiten betreffen waarborgen die de Grondwet toekent aan parlementsleden met het oog op het verzekeren van de onafhankelijke uitoefening van hun mandaat.<sup>1</sup> Op die manier passen ze perfect in het beginsel van de scheiding der machten. Dit betekent niet dat er geen enkele controle op parlementsleden uitgeoefend kan worden. Wel wordt zo een zekere onafhankelijkheid ten aanzien van de andere machten gewaarborgd.

De parlementaire onverantwoordelijkheid, gewaarborgd in artikel 58 van de Grondwet, biedt bescherming vanaf de eedaflegging door het parlements lid. Toch kunnen ook bepaalde uitspraken en stemmen voorafgaand aan de eedaflegging gedekt worden door de parlementaire onverantwoordelijkheid. Die meningen en stemmen moeten dan wel in de uitoefening van de functie uitgebracht worden. In het volgende hoofdstuk zal deze vereiste voor de toepassing van artikel 58 van de Grondwet nog nader toegelicht worden. Voorbeelden van uitspraken en stemmen die voorafgaand aan de eedaflegging beschermd worden door de parlementaire onverantwoordelijkheid zijn het onderzoek van de geloofsbrieven en de stemming daarrond.<sup>2</sup> De parlementaire onschendbaarheid geldt daarentegen pas vanaf de opening van de zitting, aangezien die immuniteit voornamelijk de werking van de parlementaire instelling beoogt.<sup>3</sup>

Ondanks het verschil in aanvang tussen de immuniteiten, blijkt duidelijk dat beide immuniteiten gekoppeld zijn aan de hoedanigheid van parlements lid. De parlementaire immuniteiten hebben immers allebei de werking van de wetgevende instellingen en de parlementaire democratie tot doel.<sup>4</sup> Het zijn bijgevolg geen privileges voor de parlementsleden. Verder zijn de parlementaire immuniteiten van openbare orde, wat tot gevolg heeft dat parlementsleden geen afstand kunnen doen van hun immuniteiten.<sup>5</sup> Een ander gevolg, dat vooral van belang is voor de parlementaire onverantwoordelijkheid, is dat de rechter de immuniteit ambtshalve moet opwerpen.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Zie onder meer A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 155; D. BATSELE, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Grondwettelijk recht gevat*, Brussel, Bruylant, 2009, 198; L. M. VENY, I. CARLENS, N. A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van Publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 57; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 768.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 194; M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 300; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 426.

<sup>3</sup> Zie onder meer R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, kolom 65; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 530; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 263.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 49; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 155; F. ERDMAN, *La levée de l'immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 15.

<sup>5</sup> Zie onder meer A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 155; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 195 en 199; L. M. VENY, I. CARLENS, N. A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van Publiekrecht*, Brugge, Vanden

De parlementaire onverantwoordelijkheid is absoluut.<sup>7</sup> Dit houdt in dat geen enkel onderzoek noch vervolging mag plaatsvinden wanneer de voorwaarden van artikel 58 van de Grondwet vervuld zijn. De grondwetgever heeft immers geen mogelijkheid tot opheffing van de immuniteit opgenomen in artikel 58 van de Grondwet. De parlementaire onschendbaarheid kan daarentegen wel opgeheven worden door de wetgevende vergadering. Bovendien is de bescherming van artikel 59 van de Grondwet beperkt tot de duur van de zitting. Om die redenen wordt deze immuniteit wel eens als 'relatief' omschreven in de rechtsleer.<sup>8</sup> Sommige Franstalige Belgische auteurs benadrukken dit verschil in karakter door het gebruik van de termen 'immunité absolue' en 'immunité relative' als alternatief voor de begrippen 'irresponsabilité parlementaire' en 'inviolabilité parlementaire'.<sup>9</sup>

De parlementaire immuniteiten gelden zowel binnen als buiten het parlement. Ze zijn immers gekoppeld aan de functie van het parlamentslid als vertegenwoordiger van de wetgevende macht en niet aan de gebouwen van het parlement. Hoewel de terminologie van de artikelen 58 en 59 van de Grondwet anders doet vermoeden, gelden de immuniteiten bovendien voor de leden van elke wetgevende vergadering in België.<sup>10</sup> Sinds mei 1993 bepaalt artikel 120 van de Grondwet immers dat ook de leden van de gemeenschaps- en gewestparlementen de parlementaire immuniteiten genieten.<sup>11</sup>

---

Broele, 2009, 58; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 769; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 278.

<sup>6</sup> Zie M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 195 en M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 423.

<sup>7</sup> Zie onder meer R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 50; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 529; D. BATSELE, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Grondwettelijk recht gevat*, Brussel, Bruylant, 2009, 198; L. M. VENY, I. CARLENS, N. A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van Publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 57; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 278.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 531; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 199.

<sup>9</sup> Voorbeelden van het gebruik van deze termen: F. ERDMAN, *La levée de l'immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 14 en M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 256 en 262.

<sup>10</sup> In de artikelen 58 en 59 van de Grondwet worden de woorden 'één van beide kamers' gebruikt, wat duidt op de twee kamers van het federale parlement, namelijk de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat.

<sup>11</sup> Herziening van Titel III, eerste hoofdstuk, van de Grondwet door invoeging van een afdeling IV en een artikel 59quater betreffende de Gemeenschaps- en Gewestraden, *BS* 8 mei 1993.

## 2. Algemene bespreking van de parlementaire immuniteiten

### A. Artikel 58 van de Grondwet

De immuniteit gewaarborgd in artikel 58 van de Grondwet luidt als volgt:

“Geen lid van een van beide Kamers kan worden vervolgd of aan enig onderzoek onderworpen naar aanleiding van een mening of een stem, in de uitoefening van zijn functie uitgebracht.”

De parlementaire onverantwoordelijkheid staat reeds sinds 1831 in de Grondwet ingeschreven en werd nadien niet gewijzigd. Het Nationaal Congres gaf geen verantwoording voor de invoering van deze immuniteit. Volgens HAYOIT DE TERMICOURT is de reden hiervoor dat het Nationaal Congres de noodzaak van deze bepaling als vanzelfsprekend beschouwde.<sup>12</sup> Wel werd tijdens een vergadering van de leden van het Congres het volgende benadrukt: “Il faut donc, ..., que la plus grande liberté d’opinions puisse régner en cette enceinte. Chaque membre doit pouvoir exprimer la sienne avec franchise, avec la plus entière indépendance, sans crainte comme sans arrière-pensée.”<sup>13</sup>

De doelstelling van de parlementaire onverantwoordelijkheid is niet louter het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting van de individuele parlementsleden. Artikel 58 van de Grondwet is immers ingesteld in het algemeen belang, meer bepaald ter bescherming van de parlementaire debatten.<sup>14</sup> Volgens ERRERA dienen parlementsleden een extra bescherming te genieten, aangezien het een kenmerk van ons representatief systeem is dat zij tegen de voorstellen van de regering kunnen stemmen.<sup>15</sup> In die zin houdt de parlementaire onverantwoordelijkheid ook een garantie van onafhankelijkheid in ten aanzien van de andere staatsmachten. Parlementsleden mogen zich immers niet geremd voelen in hun uitspraken of stemgedrag omwille van de vrees voor sancties.<sup>16</sup>

Artikel 58 van de Grondwet bevat verschillende voorwaarden voor de toepassing van de parlementaire onverantwoordelijkheid. Die voorwaarden zullen hieronder nog toegelicht worden. In burgerlijke zaken en niet-parlementaire tuchtzaken gaat de rechter, respectievelijk het bevoegde tuchtorgaan na of de toepassingsvoorwaarden in een bepaalde zaak vervuld zijn.<sup>17</sup> Indien de rechter of het tuchtorgaan oordeelt dat de parlementaire onverantwoordelijkheid van toepassing is, moet hij de zaak onontvankelijk verklaren.

<sup>12</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, “De parlementaire immuniteit”, *RW* 1955, (kolom 49) kolom 49.

<sup>13</sup> I. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la constitution belge*, Brussel, Goemaere, 1864, 364.

<sup>14</sup> Zie onder meer R. HAYOIT DE TERMICOURT, “De parlementaire immuniteit”, *RW* 1955, (kolom 49) kolom 50; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 193; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 769; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 278.

<sup>15</sup> P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1918, 178.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld H. VUYE, “Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution”, *CDPK* 1997, (2) 6; D. BATSELE, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Grondwettelijk recht gevat*, Brussel, Bruylant, 2009, 199; M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 299; L. M. VENY, I. CARLENS, N. A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van Publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 58.

<sup>17</sup> Zie M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 195; M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 303; P. D. G. CABOOR, *Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten: enkele overpeinzingen vanuit de praktijk van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat* in A. REZSOHAZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementair recht en grondrechten-le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Brugge, Die Keure, 2010, 101.



In strafzaken is voormelde beoordelingsbevoegdheid niet aan één enkele instantie toegewezen. In een advies van de Raad van State werd namelijk het volgende bepaald: "In geval van twijfel over de toepasselijkheid van artikel 58 zal de Kamer zelf, zolang de betrokkene er deel van uitmaakt, ter zake eventueel een standpunt moeten innemen, met name wanneer haar met toepassing van artikel 59 een verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid bereikt."<sup>18</sup> De wetgevende vergadering kan dus bij de beoordeling van een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid ook de vraag naar de toepasselijkheid van de parlementaire onverantwoordelijkheid betrekken. Indien de wetgevende vergadering nalaat dat te doen, mag de rechter daarover oordelen. Wanneer de vraag naar de toepasselijkheid van artikel 58 van de Grondwet echter rijst onafhankelijk van een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid, is enkel de strafrechter bevoegd. Hij is eveneens exclusief bevoegd voor die beoordeling buiten de zitting en na de neerlegging van het parlementair mandaat.<sup>19</sup> Tot slot geldt voor alle zaken dat in geval van twijfel rond de vraag of artikel 58 van de Grondwet van toepassing is op een bepaalde uitlating, de parlementaire onverantwoordelijkheid steeds als principe dient te gelden. Pas wanneer het bewijs van de uitzondering geleverd kan worden, kan het gemeen recht ingang vinden.<sup>20</sup>

#### **a. Geen vervolging van of onderzoek naar een parlamentslid...**

Het begrip 'onverantwoordelijkheid' impliceert dat het parlamentslid niet in rechte aangesproken kan worden. Wanneer de voorwaarden van artikel 58 van de Grondwet vervuld zijn, kan bijgevolg geen enkel onderzoek noch vervolging plaatsvinden. Een parlamentslid kan dus bijvoorbeeld niet gedwongen worden een getuigenis af te leggen naar aanleiding van wat hij in de uitoefening van zijn mandaat gezegd heeft.<sup>21</sup> Dat maakt immers een onderzoeksdaad uit. De parlementaire onverantwoordelijkheid biedt op dat punt een bredere bescherming dan de parlementaire onschendbaarheid. Die laatste immuniteit houdt immers enkel een bescherming in tegen drie specifieke daden van vervolging, meer bepaald de aanhouding, de verwijzing naar en de rechtstreekse dagvaarding voor een hof of rechtbank. De onschendbaarheid voor onderzoeksdaaden werd bij de grondwetsherziening van 1997 uit artikel 59 van de Grondwet geschrapt. Wel werden toen enkele procedurele waarborgen ingeschreven in dat artikel. Wat betreft de onderzoeksfase werd zo bijvoorbeeld in een bijzondere procedure aangaande dwangmaatregelen voorzien. De procedures van artikel 59 van de Grondwet en de herziening van dat artikel in 1997 zullen hierna nog uitvoerig behandeld worden.

---

<sup>18</sup> Wetsontwerp tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, *Parl.St.* Kamer BZ 1995, nr. 61/1, 66.

<sup>19</sup> M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 303.

<sup>20</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 53.

<sup>21</sup> Zie R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 54; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 155-156; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 192; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 429.

De parlementaire onverantwoordelijkheid is niet alleen een strafrechtelijke immuniteit, maar ook een civielrechtelijke en een tuchtrechtelijke.<sup>22</sup> Volgens HAYOIT DE TERMICOURT is de parlementaire onverantwoordelijkheid om die reden een 'werkelijke' immuniteit.<sup>23</sup> De tuchtrechtelijke onverantwoordelijkheid houdt in dat een parlementslid dat bijvoorbeeld advocaat of arts is niet ter verantwoording geroepen kan worden door de Orde der Advocaten respectievelijk de Orde der Geneesheren.<sup>24</sup> De enige uitzondering op de tuchtrechtelijke immuniteit is het intraparlamentaire tuchtrecht. De voorzitter van de wetgevende vergadering kan bijgevolg wel disciplinair optreden tegen een ongeoorloofde meningsuiting van een parlementslid.<sup>25</sup> Die ordemaatregelen worden immers opgelegd om de goede werking van de parlementaire instelling in zijn geheel te verzekeren, wat in een democratie belangrijker is dan de mening van één enkel parlementslid.

### **b. ... naar aanleiding van een mening of stem...**

De parlementaire onverantwoordelijkheid garandeert parlementsliden een onbeperkte vrijheid om hun mening te uiten in de uitoefening van hun functie. Die vrijheid heeft betrekking op zowel gesproken als geschreven meningsuitingen.<sup>26</sup> Het is mogelijk dat het parlementslid bij de uitoefening van die vrijheid misdrijven begaat. Hiervoor kan hij echter niet vervolgd worden. Artikel 58 van de Grondwet verbiedt namelijk elk onderzoek naar of elke vervolging van parlementsliden naar aanleiding van meningsuitingen in de uitoefening van hun functie. In die zin gaat artikel 58 van de Grondwet verder dan de algemene vrijheid van meningsuiting gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet. Dat artikel voorziet immers wel in de mogelijkheid om misdrijven te bestraffen die in de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting begaan zijn. Door die uitgebreide bescherming van parlementsliden is het mogelijk dat de fundamentele rechten van burgers, zoals bijvoorbeeld het recht op toegang tot de rechter, geschonden worden. In het vijfde hoofdstuk zal dat onevenwicht tussen parlementaire immuniteiten en mensenrechten bestudeerd worden aan de hand van rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

<sup>22</sup> Zie onder meer R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 50-51; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 155; L. M. VENY, I. CARLENS, N. A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van Publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 57; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 768; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 278; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 256.

<sup>23</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 49.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 155; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 192; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 429.

<sup>25</sup> Zie hiervoor de artikelen 174 tot en met 176 van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de artikelen 53 en 54 van het reglement van de Senaat en de artikelen 43 en 44 van het reglement van het Vlaams Parlement. De voorzitter kan een spreker tot de orde roepen, hem het woord ontnemen en hem uitsluiten van de vergadering. Bij een ernstige verstoring van de werkzaamheden kan de voorzitter de vergadering zelfs schorsen.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld H. VUYE, "Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution", *CDPK* 1997, (2) 10; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 194; M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 302; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 426. Het Hof van Cassatie nam dit bovendien aan in Cass. 1 juni 2006, nr. C.05.0494.N.

De parlementaire onverantwoordelijkheid biedt geen bescherming voor feitelijkheden, zeker niet voor diegene die gepaard gaan met geweld.<sup>27</sup> Deze kunnen immers niet als 'meningsuiting' in de zin van artikel 58 van de Grondwet begrepen worden, omdat zij geen band vertonen met de parlementaire werkzaamheden. Het onderscheid tussen feitelijkheden en meningsuitingen is echter niet altijd even duidelijk. Zo kan een gebaar als meningsuiting gekwalificeerd worden.<sup>28</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een opgestoken middelvinger van een parlamentslid dat het niet eens is met het betoog van een collega. Een vuistslag naar aanleiding van een dergelijk meningsverschil wordt daarentegen als gewelddaad van het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid uitgesloten. Hieruit blijkt dat sommige vormen van geweld onttrokken kunnen worden aan de normale rechtsgang en andere niet. Nochtans kunnen beledigende gebaren mijns inziens evenveel of zelfs meer schade berokkenen dan fysieke gewelddaden. De interpretaties van rechtspraak en rechtsleer daaromtrent dienen volgens mij dus nog wat bijgesteld te worden.

Naast een bescherming voor meningsuitingen voorziet artikel 58 van de Grondwet eveneens een vrijstelling van onderzoek en vervolging naar aanleiding van een stem die het parlamentslid uitgebracht heeft in de uitoefening van zijn functie. Hiermee wordt het stemgedrag van het parlamentslid bij de stemmingen in zijn assemblee bedoeld. Hoewel deze zinsnede weinig uitleg lijkt te behoeven, kan zich toch alvast één interpretatieprobleem stellen. Is de parlementaire onverantwoordelijkheid namelijk van toepassing wanneer een parlamentslid een burger aanzet tot een misdrijf met de belofte dat hij, naargelang de wil van die burger, voor of tegen een wetsvoorstel zal stemmen? Naar de mening van HAYOIT DE TERMICOURT dient in een dergelijke situatie het gemeen recht toegepast te worden, aangezien de stem op zich niet het misdrijf uitmaakt.<sup>29</sup> Dit lijkt inderdaad de enige juiste interpretatie te zijn.

### **c. ... in de uitoefening van de functie uitgebracht**

Artikel 58 van de Grondwet omvat enkel meningsuitingen en stemmen die het parlamentslid in de uitoefening van zijn functie uitbrengt. De Grondwet bepaalt niet uitdrukkelijk wat bedoeld wordt met die zinsnede. In rechtspraak en rechtsleer worden daarom doorgaans twee criteria gehanteerd. Ten eerste wordt gekeken of de mening geuit werd tijdens een parlementaire werkzaamheid van een orgaan van de wetgevende vergadering.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Zie onder meer P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1918, 179; R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 52; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 156; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 530; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 27; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 259.

<sup>28</sup> Zie P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1918, 179; R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 52; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 427.

<sup>29</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 55.

<sup>30</sup> Zie M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 195 en M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 427.

Artikel 58 van de Grondwet is immers niet alleen van toepassing op de plenaire vergaderingen van de parlementaire instellingen, maar bijvoorbeeld ook op vergaderingen van parlementaire onderzoekscommissies.<sup>31</sup> Verder vallen ook vergaderingen van politieke groepen in het parlamentsgebouw onder het toepassingsgebied van artikel 58 van de Grondwet, zolang zij verband houden met de parlementaire werkzaamheden.<sup>32</sup>

Het tweede criterium om te bepalen of een mening of stem in de uitoefening van de functie uitgebracht werd, is of het parlamentslid handelde in naam van het parlementair orgaan of in eigen naam.<sup>33</sup> Zo valt een verklaring afgelegd in een persconferentie georganiseerd in opdracht van een parlementaire commissie wel onder de parlementaire onverantwoordelijkheid, maar een meningsuiting in een op eigen initiatief ingerichte persconferentie niet.<sup>34</sup> Uitspraken van parlementariërs in de pers genieten overigens veelal niet de bescherming van artikel 58 van de Grondwet, omdat zij doorgaans niet in opdracht van de instelling gebeuren. Het basisvoorbeeld hiervan is de mening geuit tijdens een interview.<sup>35</sup> Zelfs wanneer een parlamentslid de letterlijke tekst van een betoog dat hij eerder in de wetgevende vergadering gehouden heeft aan een journalist overhandigt, wordt hij niet beschermd door de parlementaire onverantwoordelijkheid. Enkel voor officiële publicaties van de debatten geldt de bescherming van artikel 58 van de Grondwet.<sup>36</sup>

De zinsnede 'in de uitoefening van de functie' impliceert niet dat de parlementaire onverantwoordelijkheid enkel geldt binnen de gebouwen van het parlement. Een parlamentslid kan immers ook buiten het parlement een uitspraak doen in de uitoefening van zijn functie, zoals bijvoorbeeld tijdens een werkbezoek van een parlementaire onderzoekscommissie.<sup>37</sup> Wanneer een parlamentslid iets zegt binnen het parlement, wordt die uitlating bovendien evenmin automatisch onder zijn functie gerekend. Een parlamentslid dat een burger in de publieke tribune beledigt, terwijl de debatten van de parlementaire instelling niets met die burger te maken hebben, kan zich bijvoorbeeld niet beroepen op de parlementaire onverantwoordelijkheid.<sup>38</sup>

<sup>31</sup> Het Hof van Cassatie rekende in zijn arrest van 1 juni 2006 een rapport van een dergelijke commissie onder het toepassingsgebied van de parlementaire verantwoordelijkheid. Voordien werd deze interpretatie ook al in de rechtsleer gehanteerd. Zie bijvoorbeeld P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1918, 179; R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 51.

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 51; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 156; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 427.

<sup>33</sup> Zie M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 195 en M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 428.

<sup>34</sup> Gent 30 september 1994, *A.J.T.* 1994-1995, 220. *In casu* betrof het een Euro-parlamentslid dat in persconferenties enkele personen beschuldigd had in het kader van hormonenhandel. Zie hierover meer uitgebreid N. ANGELET, "Diplomatieke en parlementaire immuniteiten voor verklaringen aan de pers", *A.J.T.* 1999-2000, 362-365.

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 195; D. BATSELE, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Grondwettelijk recht gevat*, Brussel, Bruylant, 2009, 199; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 428.

<sup>36</sup> Cass. 11 april 1904, *Pas.* 1904, I, 199.

<sup>37</sup> M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 303.

<sup>38</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 52.

In tegenstelling tot de parlementaire onschendbaarheid, die hierna nog besproken zal worden, geldt de parlementaire onverantwoordelijkheid daarenboven ook buiten de zitting. De Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers kan bijvoorbeeld buiten de zitting vergaderen.<sup>39</sup> Meningen of stemmen uitgebracht tijdens die vergadering vallen dus onder de bescherming van artikel 58 van de Grondwet. Daarenboven blijft een parlamentslid zelfs na het neerleggen van zijn mandaat beschermd door de parlementaire onverantwoordelijkheid voor meningen en stemmen uitgebracht in de uitoefening van zijn functie.<sup>40</sup>

Tot slot moet nog opgemerkt worden dat niet steeds automatisch het gemeen recht van toepassing is op een strafbare uitspraak van een parlamentslid die niet onder de uitoefening van zijn functie valt. Tijdens de zitting van de parlementaire instelling moet immers voor de aanhouding, de verwijzing naar of de rechtstreekse dagvaarding van het parlamentslid de procedure van artikel 59 van de Grondwet gevolgd worden.

## B. Artikel 59 van de Grondwet

De procedures die in artikel 59 van de Grondwet beschreven worden, wijken sterk af van het gemeen recht. Dat artikel biedt bijgevolg een bescherming die verder gaat dan die voor gewone burgers, opdat de vrije uitoefening van het mandaat en de goede werking van de wetgevende vergadering gewaarborgd kunnen worden.<sup>41</sup> Een belangenafweging tussen aan de ene kant de vrije werking van de parlementaire instellingen en aan de andere kant de bestraffing van misdrijven dient zich bijgevolg aan. Volgens HAYOIT DE TERMICOURT moet aan het eerste belang de grootste waarde gehecht worden. De niet-eerbiediging van deze regels wordt daarom streng gesanctioneerd. Daden van vervolging die gesteld worden zonder de regels van artikel 59 van de Grondwet te volgen, zijn van rechtswege nietig.<sup>42</sup> Daarenboven zijn rechters of leden van het openbaar ministerie die de regels van artikel 59 van de Grondwet schenden, strafbaar overeenkomstig artikel 158 van het Strafwetboek.

<sup>39</sup> Artikel 120, vierde lid van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

<sup>40</sup> Zie onder meer R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 49-50; L. M. VENY, I. CARLENS, N. A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van Publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 57; M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 300; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 769; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 278.

<sup>41</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, kolom 65; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 530; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 10 en M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 263. Het doel van de parlementaire onschendbaarheid werd bovendien in herinnering gebracht tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1997 (*BS* 1 maart 1997): Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/5, 2. De parlementaire onschendbaarheid is dus geen privilege van het parlamentslid. De goede werking van de parlementaire instelling wordt in artikel 59 van de Grondwet verzekerd door de waarborgen tegen willekeurig optreden van burgers, maar ook tegen dergelijk optreden van de rechterlijke of uitvoerende macht, hoewel daartegen nu voldoende waarborgen bestaan door de scheiding der machten.

<sup>42</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, kolom 59 en 66. Deze nietigheid is bovendien, net als de parlementaire onschendbaarheid zelf, van openbare orde.

Hieronder volgt een bespreking per lid van artikel 59 van de Grondwet. In het volgende hoofdstuk zal vervolgens dieper ingegaan worden op de procedure van het eerste lid van artikel 59 van de Grondwet, meer bepaald de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid.

### **a. Artikel 59, eerste lid van de Grondwet**

“Behalve bij ontdekking op heterdaad kan geen lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting en in strafzaken, worden verwezen naar of rechtstreeks gedagvaard voor een hof of een rechtbank, of worden aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt.”

De parlementaire onschendbaarheid is, in tegenstelling tot de parlementaire onverantwoordelijkheid, slechts een tijdelijke immuniteit. Artikel 59 van de Grondwet beschrijft immers dat de bijzondere bescherming van de parlementaire onschendbaarheid slechts geldt gedurende de zitting. Om die reden meent de rechtsleer dat de benaming ‘parlementaire onschendbaarheid’ enigszins misleidend is, aangezien het de indruk geeft dat parlementsleden ten allen tijde vrijgesteld worden van strafvervolging.<sup>43</sup> Op de duur van de zitting wordt weliswaar al jaren kritiek geleverd. Tegenwoordig blijft het parlement immers nagenoeg een volledig jaar in zitting.<sup>44</sup> Ter illustratie: de zitting 2011-2012 werd gesloten op maandag 8 oktober 2012 en de zitting 2012-2013 werd, overeenkomstig de voorschriften in het derde lid van artikel 44 van de Grondwet, geopend op dinsdag 9 oktober 2012.<sup>45</sup>

Naast de beperking van de bescherming van de parlementaire onschendbaarheid tot de zitting, zijn er nog andere verschillen in de toepassingsvoorwaarden van de Belgische parlementaire immuniteiten. Zo geldt de parlementaire onverantwoordelijkheid zowel in strafzaken als in burgerlijke en tuchtzaken, met uitzondering van intraparlamentaire tuchtzaken. De parlementaire onschendbaarheid geldt daarentegen enkel in strafzaken. Voor burgerlijke en tuchtzaken vallen de parlementsleden tijdens de zitting bijgevolg onder het gemeen recht. Het Nationaal Congres meende bij het opstellen van de Grondwet in 1831 hieromtrent het volgende: “D’abord, on a pensé que la prohibition de la poursuite d’un membre de l’une des chambres devait être restreinte aux matières criminelles, correctionnelles et de simple police, et que rien ne devait arrêter les actions civiles, lors même qu’elles résulteraient d’un délit. Une telle action ne peut donner lieu qu’à des condamnations pécuniaires.”<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Zie hierover onder meer R. HAYOIT DE TERMICOURT, “De parlementaire immuniteit”, *RW* 1955, kolom 56; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 530 en A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 280.

<sup>44</sup> Zie hierover bijvoorbeeld A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 280 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 774. Volgens ELST en VAN LOOY is dan ook enkel de periode tussen het ogenblik waarop het parlementslicd door het hoofdbureau verkozen verklaard wordt en de opening van de eerste zitting van de legislatuur relevant voor het instellen van een vordering buiten de zitting. (M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 309).

<sup>45</sup> De sluiting van de zitting 2011-2012 werd bepaald in artikel 2 Koninklijk besluit van 3 augustus 2012 houdende sluiting van de gewone parlementaire zitting 2011-2012, *B.S.* 23 augustus 2012.

<sup>46</sup> E. HUYTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, IV*, Brussel, Société typographique de Belgique, 1844, 70.

Daaruit blijkt dat het Nationaal Congres met de parlementaire onschendbaarheid in de eerste plaats de werking van de wetgevende vergadering voor ogen had. De werkzaamheden van de assemblee lijden immers enkel onder de afwezigheid van een lid en niet onder de oplegging van een schadevergoeding aan dat lid. Onder 'strafzaken' worden overigens wel alle soorten misdrijven gerekend.<sup>47</sup> Er wordt bij de toepassing van artikel 59 van de Grondwet dus geen onderscheid gemaakt tussen overtredingen, wanbedrijven of misdaden. Verder dient voor de toepassing van artikel 59 van de Grondwet, anders dan bij de parlementaire onverantwoordelijkheid, niet aangetoond te worden dat een misdrijf in de uitoefening van de functie gepleegd werd.

De parlementaire onschendbaarheid wordt in de rechtsleer als een machtigingsimmunitet omschreven.<sup>48</sup> Om een parlamentslid te kunnen aanhouden, verwijzen naar of rechtstreeks dagvaarden voor een hof of rechtbank, moet volgens het eerste lid van artikel 59 van de Grondwet immers eerst het verlof van de betrokken wetgevende vergadering verkregen worden. De procedure tot het verlenen van verlof door de assemblee is beter bekend als 'de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid'. Deze voorafgaande machtiging van de wetgevende vergadering vindt haar rechtvaardiging in de doelstelling van de parlementaire onschendbaarheid, namelijk het garanderen van de goede werking van de wetgevende vergadering. Het is immers logischerwijze de parlementaire instelling zelf die moet oordelen of de afwezigheid van een van haar leden ten gevolge van voormelde daden van vervolging haar werking kan verstoren. Hieruit volgt dat, indien een parlamentslid zitting heeft in meerdere wetgevende vergaderingen, alle betrokken assemblees verlof moeten verlenen.<sup>49</sup> Die situatie doet zich voor bij gemeenschapssenatoren.

Wat betreft Belgische Europarlementsleden rijst de vraag welke instantie bevoegd is voor het verlenen van het vereiste verlof. Een Europees parlamentslid geniet namelijk tijdens de duur van de zitting van het Europees Parlement de immuniteiten die aan parlamentsleden in zijn eigen staat toegekend worden.<sup>50</sup> Tijdens die zitting moet voor de aanhouding, verwijzing naar of rechtstreekse dagvaarding voor een hof of rechtbank van een Belgisch Europarlementslid bijgevolg het voorafgaand verlof van het Europees Parlement verkregen worden. Het Hof van Justitie heeft in twee arresten duidelijk gemaakt dat de immuniteiten die leden van het Europees Parlement genieten niet beperkt mogen worden tot de vergaderperioden van het Europees Parlement.<sup>51</sup> Artikel 9 van het zevende Protocol van het Verdrag van Lissabon bepaalt immers dat de immuniteiten gelden tijdens de *zitting* van het Europees Parlement, die niet alleen de vergaderingen omvat.

---

<sup>47</sup> De parlementaire onschendbaarheid geldt dus zowel voor overtredingen als voor wanbedrijven en misdaden. Zie bijvoorbeeld R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, kolom 56.

<sup>48</sup> Zie onder meer L. M. VENY, I. CARLENS, N. A. DE VOS en B. VERBEECK, *Grondslagen van Publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 59 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 774.

<sup>49</sup> Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 en Omzendbrief nr. COL 6/97 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep-addendum, 23 april 1999, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 58 en 61.

<sup>50</sup> Artikel 9 van het zevende protocol van het Verdrag van Lissabon betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie.

<sup>51</sup> HvJ 12 mei 1964, nr. 101/63, 421 en HvJ 10 juli 1986, nr. 149/85, 2409-2410.

Volgens de praktijk van het Europees Parlement wordt de zitting, net als in België, gesloten op de dag die de opening van de nieuwe zittingsperiode voorafgaat.<sup>52</sup> Parlementsleden kunnen bovendien beroep doen op de immuniteiten gedurende de hele duur van hun mandaat als Europees parlements lid. Dat mandaat eindigt echter automatisch vanaf diens eedaflegging als parlementariër in zijn eigen land. In België is de onverenigbaarheid van die twee mandaten in artikel 42 van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement ingeschreven.

Voormelde onverenigbaarheid heeft in het verleden al interpretatieproblemen opgeleverd. Zo ontving een nieuw verkozen federaal volksvertegenwoordiger een rechtstreekse dagvaarding in de periode voorafgaand aan zijn eedaflegging. Ondanks het feit dat hij in de periode tussen de federale verkiezingen en zijn eedaflegging nog steeds Europees parlements lid was, meende het parket dat het Europees Parlement niet langer geraadpleegd moest worden. Het lid kon zich namelijk volgens het parket vanaf zijn verkiezing als federaal volksvertegenwoordiger niet meer beroepen op zijn onschendbaarheid als Europees parlements lid. De bevoegde commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers oordeelde echter dat voor de rechtstreekse dagvaarding de machtiging van het Europees Parlement verkregen had moeten worden.<sup>53</sup> Het Europees Parlement was immers op dat moment nog steeds in zitting en bijgevolg werd het betrokken lid nog steeds beschermd door de immuniteiten die leden van het Europees Parlement genieten.<sup>54</sup>

Wat betreft de daden van vervolging waarvoor de opheffing van de onschendbaarheid vereist is, moet het volgende voor ogen gehouden worden. Onder de term 'aanhouding' wordt zowel de gerechtelijke aanhouding, wat de aanhouding in het kader van een onderzoek naar strafbare feiten is, als de aanhouding ter uitvoering van een vonnis of een arrest gerekend. De administratieve aanhouding valt echter niet onder het toepassingsgebied van het eerste lid van artikel 59 van de Grondwet.<sup>55</sup> Dat type van aanhouding is de vrijheidsbeneming door de politie ter voorkoming van misdrijven of in het kader van de ordehandhaving.<sup>56</sup> Wel moet de voorzitter van de assemblee waarvan het lid deel uitmaakt op de hoogte gebracht worden van de administratieve aanhouding. Bovendien kan de assemblee op elk ogenblik tot de beëindiging van die aanhouding beslissen.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> De praktijk van het Europees Parlement om de zitting pas te sluiten de dag voorafgaand aan de opening van de nieuwe zitting werd beschreven in overweging 17 van HvJ 10 juli 1986, nr. 149/85, 2408.

<sup>53</sup> Verslag (uitgebracht door T. VAN PARYS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1873/1, 7-10.

<sup>54</sup> Dit staat ingeschreven in artikel 4, tweede lid van het reglement van het Europees Parlement. De commissie baseerde zich voor haar oordeel ook op bovenvermelde rechtspraak van het Hof van Justitie.

<sup>55</sup> Zie bijvoorbeeld J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementaire recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 36-44 en M. VAN DER HULST, *Het federale parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 433-434. De zienswijze van de rechtsleer is dezelfde als die van de voorzitters van de zeven assemblees in de brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementaire recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 61.

<sup>56</sup> Artikel 31 van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt. De aanhouding mag nooit langer duren dan de tijd vereist door de omstandigheden die haar rechtvaardigen en mag nooit meer dan twaalf uur bedragen.

<sup>57</sup> Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementaire recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 59.



De verwijzing naar een hof of rechtbank moet begrepen worden in de zin van de artikelen 129 en 130 van het Wetboek van Strafvordering. Het betreft de beschikking van het onderzoeksgerecht na het onderzoek door de onderzoeksrechter, waarmee de zaak bij een vonnisgerecht aanhangig gemaakt wordt.<sup>58</sup> Een rechtstreekse dagvaarding in de zin van artikel 59 van de Grondwet is enkel mogelijk voor wanbedrijven en overtredingen en voor zover geen gerechtelijk onderzoek bevolen is.<sup>59</sup> Voor de sluiting van een gerechtelijk onderzoek is immers een 'regeling van de rechtspleging' door een onderzoeksgerecht vereist, waardoor de zaak via verwijzing bij een vonnisgerecht terecht zou komen. Bovendien kan, in afwijking van het gemeen recht, enkel het openbaar ministerie een parlementslid tijdens de zitting rechtstreeks dagvaarden. Het vierde lid van artikel 59 van de Grondwet belet burgers immers een dergelijke rechtstreekse dagvaarding in te stellen. Verder meent GOEDERTIER dat een vrijwillige verschijning van het parlementslid in geval van een nietige dagvaarding bij gebrek aan verlof van de wetgevende vergadering evenmin toelaatbaar is.<sup>60</sup> De vrijwillige verschijning zou immers het openbare orde karakter van de parlementaire onschendbaarheid en de daaruit volgende onmogelijkheid van afstand van die immuniteit miskennen.

Voor bovenvermelde daden van vervolging moet het verlof van de wetgevende vergadering niet gevraagd worden in geval van ontdekking op heterdaad. De *ratio legis* van deze uitzondering is voornamelijk het vermijden van het verlies van bewijsmateriaal.<sup>61</sup> Overeenkomstig het eerste lid van artikel 41 van het Wetboek van Strafvordering is een op heterdaad ontdekt misdrijf een misdrijf dat ontdekt wordt terwijl het gepleegd wordt of terstond nadat het gepleegd is. Volgens het Hof van Cassatie is voldaan aan die laatste zinsnede als het misdrijf nog actueel is en de tijd die verlopen is tussen het plegen van dat misdrijf en de daden van onderzoek beperkt bleef tot de tijd die materieel noodzakelijk is om tot daden van onderzoek over te gaan.<sup>62</sup> HAYOIT DE TERMICOURT meent alvast dat niet meer dan vierentwintig uur tussen het plegen van het misdrijf en de inverdenkingstelling mogen verstrijken om te kunnen spreken van 'heterdaad'.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementaire recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 31 en M. VAN DER HULST, *Het federale parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 434.

<sup>59</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementaire recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 33.

<sup>60</sup> G. GOEDERTIER, "De nieuwe regeling van de politieke onschendbaarheid", *CDPK* 1998, (424) 431.

<sup>61</sup> In R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, kolom 58 wordt hieromtrent gesteld: "Tot opheldering van dit vraagstuk is het dienstig de reden in herinnering te brengen, waarom, in geval van betrapting op heterdaad, er van sommige regelen van het gemeen recht is afgeweken. Die reden ligt hoofdzakelijk hierin dat, wanneer het misdrijf nog 'actueel' is, de eerbied voor de morele orde vergt dat het gerecht onverwijld zou optreden en dat de bewijsgronden niet zouden teloorgaan."

<sup>62</sup> Cass. 29 juni 1984 in *JT* 1985, 407 en *RDPC* 1985, 77-78. In datzelfde arrest maakte het Hof van Cassatie ook duidelijk dat het tweede lid van artikel 41 van het Wetboek van Strafvordering, dat een aantal gevallen van ontdekking op heterdaad naar analogie beschrijft, niet van toepassing is op artikel 59 van de Grondwet.

<sup>63</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, kolom 58.

VANDE LANOTTE en GOEDERTIER menen dat de uitzondering van ontdekking op heterdaad omwille van die beperkte tijdspanne weinig relevant is voor de verwijzing van een parlementslid naar een hof of rechtbank.<sup>64</sup> Aan die daad van vervolging gaat immers steeds een gerechtelijk onderzoek vooraf en het is haast onmogelijk dat een dergelijk onderzoek kan plaatsvinden in een termijn van vierentwintig uur. Wat betreft de rechtstreekse dagvaarding en de aanhouding van een parlementslid tijdens de zitting stelt die tijdspanne volgens hen echter minder problemen.

Het openbaar ministerie oordeelt of er sprake is van 'heterdaad' wanneer het een aanhouding, rechtstreekse dagvaarding of verwijzing naar een hof of rechtbank wil verrichten.<sup>65</sup> In geval van twijfel dient veiligheidshalve de procedure van artikel 59 van de Grondwet gevolgd te worden.<sup>66</sup> De wetgevende vergadering kan zelf geen invloed uitoefenen op de strafrechtelijke kwalificatie van 'betrapping op heterdaad'. Wel kan zij, wanneer ze twijfelt over die kwalificatie, besluiten de hechtenis of vervolging van het betrokken lid tijdens de zitting te schorsen.<sup>67</sup> Wanneer het openbaar ministerie op basis van het uitzonderingsregime de strafvervolging ingesteld heeft, kan de rechter die in de zaak gevat wordt mijns inziens de kwalificatie van heterdaad wel nog in twijfel trekken. Een rechter behoort immers niet alleen de gegrondheid, maar ook de ontvankelijkheid van een zaak te beoordelen. Aan een verkeerde kwalificatie van heterdaad kunnen bovendien zware gevolgen verbonden zijn. Op grond van artikel 158 van het Strafwetboek kunnen namelijk zowel rechters als ambtenaren van het openbaar ministerie strafrechtelijk gesanctioneerd worden voor het niet volgen van de regels rond de parlementaire onschendbaarheid.

## **b. Artikel 59, tweede lid van de Grondwet**

"Behalve bij ontdekking op heterdaad kunnen de dwangmaatregelen waarvoor het optreden van een rechter is vereist, ten opzichte van een lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting en in strafzaken, alleen worden bevolen door de eerste voorzitter van het hof van beroep op verzoek van de bevoegde rechter. Deze beslissing wordt aan de voorzitter van de betrokken Kamer meegedeeld."

De grondwetgever heeft dwangmaatregelen beschreven als 'maatregelen waarvoor, behoudens het geval van heterdaad, krachtens de wet het bevel van een rechter noodzakelijk is en waarbij zonder toestemming van de betrokkene inbreuk wordt gemaakt op zijn persoonlijke rechten en vrijheden.'<sup>68</sup>

<sup>64</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 82.

<sup>65</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 82; M. VAN DER HULST, *Het federale parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 432.

<sup>66</sup> Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal COL 6/97, 15 september 1997, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 52.

<sup>67</sup> Deze mogelijkheid werd reeds benadrukt in Cass. 31 december 1900, *Pas* 1901, 95.

<sup>68</sup> Amendement nummer twee (F. ERDMAN c.s.) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/3, 2.

De dwangmaatregelen bedoeld in dit lid werden door het College van procureurs-generaal in 1997 opgesomd als het onderzoek aan het lichaam, het bevel tot medebrenging, het opsporen van telefonische mededelingen of het afluisteren van telefoongesprekken, de huiszoeking zonder toestemming en de inbeslagneming die daarmee gepaard gaat.<sup>69</sup> Aangezien het recht niet statisch is, lijkt het aannemelijk dat voornoemde dwangmaatregelen door de evolutie van het strafrecht nog uitgebreid kunnen worden.<sup>70</sup>

Voormelde dwangmaatregelen dienen, tijdens de zitting en in strafzaken, bevolen te worden door de eerste voorzitter van het hof van beroep. Uit de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1997 blijkt dat de grondwetgever de tussenkomst van de eerste voorzitter van het hof van beroep ingeschreven heeft om een buitensporig optreden van een onderzoeksrechter te vermijden.<sup>71</sup> Het bevelen van voormelde dwangmaatregelen is tijdens de zitting bijgevolg een exclusieve bevoegdheid van de eerste voorzitter van het hof van beroep en komt dus niet neer op een machtiging aan de onderzoeksrechter om voormelde dwangmaatregelen te stellen.<sup>72</sup> Verder moet de toestemming van de assemblee niet verkregen worden, aangezien die weinig hinder ondervindt van de dwangmaatregelen. De voorzitter van elke wetgevende vergadering waarvan de parlementariër lid is, moet daarentegen wel op de hoogte gebracht worden van dergelijke dwangmaatregelen.<sup>73</sup> Zijn aanwezigheid is echter niet vereist. De procedure aangaande dwangmaatregelen zoals beschreven in deze alinea moet niet gevolgd worden in het geval van heterdaad. Dan geldt het gemeen recht.

### **c. Artikel 59, derde lid van de Grondwet**

“Huiszoeking of inbeslagneming krachtens het voorgaande lid kan alleen geschieden in aanwezigheid van de voorzitter van de betrokken Kamer of van een door hem aangewezen lid.”

Dit lid vereist de aanwezigheid van de voorzitter of een door hem aangewezen lid bij een huiszoeking of inbeslagneming in het kader van een onderzoek naar een parlamentslid dat tot zijn wetgevende vergadering behoort. Wanneer het betrokken parlamentslid tot meerdere wetgevende vergaderingen behoort, kunnen de voorzitters van die assemblees in onderling overleg één lid, dat in dezelfde vergaderingen als de betrokken parlementariër zetelt, afvaardigen om namens alle parlementaire instellingen aanwezig te zijn.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal COL 6/97, 15 september 1997, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 51.

<sup>70</sup> ELST en VAN LOOY steunen deze visie in hun werk M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 313.

<sup>71</sup> *Hand. Senaat 1996-97*, 15 januari 1997, nr. 1-85, 2259.

<sup>72</sup> M. VERDUSSEN, “Une inviolabilité parlementaire tempérée”, *JT* 1997, (673) 678.

<sup>73</sup> De gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal COL 6/97 van 15 september 1997 bepaalt hieromtrent dat deze mededeling onverwijld, en in elk geval voor de uitvoering van de geviseerde dwangmaatregelen dient te gebeuren door de bevelverlener, zijnde de eerste voorzitter van het hof van beroep. (Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal COL 6/97, 15 september 1997, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 52.)

<sup>74</sup> Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 en Omzendbrief nr. COL 6/97 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep-addendum, 23

De aanwezigheid van de voorzitter of een door hem aangewezen lid werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1997 gezien als een belangrijke garantie voor een correct verloop van de huiszoeking of inbeslagneming.<sup>75</sup> Volgens VERDUSSEN is de rol van de voorzitter bij een huiszoeking of inbeslagneming passief.<sup>76</sup> Hij kan die dwangmaatregelen bijgevolg niet verhinderen, maar enkel zijn bezwaren laten acteren in het proces-verbaal.

Een bijzonder geval is de huiszoeking in het kader van een onderzoek naar derden die in hetzelfde huis wonen als het parlamentslid. Wanneer dat onderzoek uitsluitend derden betreft en de huiszoeking dus niet verricht wordt met het doel het parlamentslid zelf nadien te vervolgen aan de hand van bewijzen die tijdens de huiszoeking verzameld worden, kan die huiszoeking plaatsvinden zonder de naleving van de bijzondere regels van artikel 59 van de Grondwet.<sup>77</sup> Indien tijdens de huiszoeking echter misdrijven ontdekt worden die door het parlamentslid begaan werden, moet dat feit volgens VANDE LANOTTE en GOEDERTIER aan de procureur des Konings gemeld worden, die vervolgens de regels van artikel 59 van de Grondwet dient te volgen.<sup>78</sup>

Mijns inziens volgt daaruit dat wanneer een parlamentslid tijdens een dergelijke huiszoeking betrappt wordt terwijl hij een misdrijf pleegt of terstond nadat het gepleegd is, de uitzondering van ontdekking op heterdaad geldt. Ter illustratie: een parlamentslid dat op het moment van de huiszoeking ten aanzien van derden betrappt wordt op het snuiven van cocaïne, kan aangehouden worden zonder voorafgaand verlov van zijn wetgevende vergadering. Bovendien kan de cocaïne in beslag genomen worden op bevel van de onderzoeksrechter en is het bevel van de eerste voorzitter van het hof van beroep dus niet vereist. Ondanks het feit dat het derde lid van artikel 59 van de Grondwet niet uitdrukkelijk de uitzondering van heterdaad vermeldt, is bij de inbeslagneming van de cocaïne mijns inziens de aanwezigheid van de voorzitter van de wetgevende vergadering evenmin vereist. Het derde lid verwijst immers expliciet naar het tweede lid, dat naast de procedure aangaande dwangmaatregelen ook de uitzondering rond ontdekking op heterdaad bevat.

#### **d. Artikel 59, vierde lid van de Grondwet**

“De vervolging in strafzaken van een lid van een van beide Kamers kan, tijdens de zitting, enkel worden ingesteld door de ambtenaren van het openbaar ministerie en de bevoegde ambtenaren.”

---

april 1999, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 58 en 61.

<sup>75</sup> Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/5, 27.

<sup>76</sup> M. VERDUSSEN, “Une inviolabilité parlementaire tempérée”, *JT* 1997, (673) 678.

<sup>77</sup> R. HAYOIT DE TERMICOURT, “De parlementaire immuniteit”, *RW* 1955, kolom 59 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 20-24.

<sup>78</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 24.

Overeenkomstig dit lid kunnen, tijdens de zitting, enkel de ambtenaren van het openbaar ministerie en de bevoegde ambtenaren de vervolging in strafzaken instellen. Met 'bevoegde ambtenaren' worden bepaalde administratieve overheden bedoeld die door de wet belast zijn met de strafvordering. Een voorbeeld hiervan is het Bestuur van Financiën dat in geval van materies betreffende douane en accijnzen de strafvervolging kan instellen.<sup>79</sup> De benadeelde kan dus zelf de strafrechtelijke vervolging niet instellen via een rechtstreekse dagvaarding of door zich burgerlijke partij te stellen bij een onderzoeksrechter.<sup>80</sup> Het is echter wel mogelijk voor de benadeelde om zich, nadat de strafvervolging ingesteld is, burgerlijke partij te stellen en zich aldus bij de vordering te voegen.<sup>81</sup> Het was bijgevolg niet de bedoeling van de grondwetgever om benadeelden het recht op toegang tot de rechter te ontnemen, maar wel om parlementsliden te beschermen tegen willekeurig optreden van burgers.<sup>82</sup>

### **e. Artikel 59, vijfde en zesde lid van de Grondwet**

"In elke stand van het onderzoek kan het betrokken lid van een van beide Kamers, tijdens de zitting en in strafzaken, aan de Kamer waarvan hij deel uitmaakt de schorsing van de vervolging vragen. Deze Kamer dient hiertoe met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen te beslissen.

De hechtenis van een lid van een van beide Kamers of zijn vervolging voor een hof of een rechtbank wordt tijdens de zitting geschorst indien de Kamer waarvan het lid deel uitmaakt, het vordert."

Deze twee leden maken het mogelijk voor de wetgevende vergadering om, al dan niet op verzoek van het parlementslid, tijdens de zitting de vervolging te schorsen. Met betrekking tot de schorsing heeft de wetgevende vergadering heel wat beslissingsvrijheid. Zo kan zij in plaats van de vervolging in zijn geheel te schorsen ook beslissen om de schorsing te beperken tot één of enkele daden van vervolging.<sup>83</sup> Verder is in het vijfde noch het zesde lid een tijdsduur opgenomen voor de schorsing. De assemblee kan bijgevolg zelf bepalen gedurende welke termijn de schorsing moet gelden. In principe kan de schorsing dus de hele legislatuur duren, hoewel in dat geval de schorsing niet geldt tussen twee zittingen in.

<sup>79</sup> Artikel 281 van de Algemene Wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977. Zie hierover ook de toelichting bij het tweede amendement van de Senaat, waarin deze waarborg voor de eerste maal voorgesteld werd: Amendement nummer twee (F. ERDMAN c.s.) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/3, 3.

<sup>80</sup> Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal COL 6/97, 15 september 1997, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 49.

<sup>81</sup> In de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1997 (*BS* 1 maart 1997) stelde de rapporteur van de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat hierover het volgende: "Een burgerlijke partijstelling zal slechts a posteriori kunnen worden ingesteld. Niets belet een persoon die beweert nadeel te hebben in de zin van artikel 63 van het Wetboek van Strafvordering om zich, zodra de vervolging is ingesteld, burgerlijke partij te stellen." (*Hand.* Senaat 1996-97, 15 januari 1997, nr. 1-85, 2261.)

<sup>82</sup> Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/5, 19.

<sup>83</sup> M. VAN DER HULST, *Het federale parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 436.

Indien een parlamentslid in meerdere assemblees zetelt, volstaat het voorts dat één assemblee de vervolging schorst. Die schorsing geldt dan immers voor alle wetgevende vergaderingen. Wanneer toch meerdere assemblees besluiten te schorsen, geldt de schorsing met de ruimste draagwijdte.<sup>84</sup> Deze regeling past in de gedachte van de goede werking van de onderscheiden assemblees. Hierdoor wordt immers vermeden dat één wetgevende vergadering door haar beslissing om niet of slechts beperkt te schorsen de werking van de andere assemblees in het gedrang kan brengen.<sup>85</sup>

Volgens het vijfde lid van artikel 59 van de Grondwet kan het betrokken parlamentslid in elke stand van het onderzoek aan zijn parlementaire instelling de schorsing van de vervolging in strafzaken vragen. Deze schorsingsprocedure werd in de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1997 omschreven als 'de alarmbelprocedure', aangezien die het parlamentslid een ultieme waarborg biedt tegen een ondoordachte, onverantwoorde of onredelijk lang durende vervolging.<sup>86</sup> De schorsing kan door het parlamentslid weliswaar enkel gevraagd worden zolang het onderzoek loopt. Vanaf het moment dat de zaak aanhangig gemaakt wordt bij een vonnisgerecht, kan enkel nog een schorsing plaatsvinden op initiatief van de wetgevende vergadering.<sup>87</sup> Het parlamentslid moet zijn verzoek met overtuigende argumenten staven, aangezien hij een twee derden meerderheid van zijn wetgevende vergadering moet overreden van het belang van een schorsing.

In 2012 heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers nog een verzoek tot schorsing van de vervolging ontvangen van één van haar leden.<sup>88</sup> Bij de beoordeling van dat verzoek deed de Commissie voor de Vervolgingen beroep op dezelfde criteria als degene die ze gebruikt voor de beoordeling van een verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid. Deze zullen in het volgende hoofdstuk uitvoerig besproken worden. De Commissie voor de Vervolgingen was daarenboven van oordeel dat nog aan een extra criterium getoetst moest worden, meer bepaald aangaande het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid.<sup>89</sup> Het parlamentslid had zich immers in zijn verzoek eveneens op die immuniteit beroepen.

---

<sup>84</sup> Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 en Omzendbrief nr. COL 6/97 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep-addendum, 23 april 1999, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 58 en 61.

<sup>85</sup> Zie hierover bijvoorbeeld M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 328.

<sup>86</sup> Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) van de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/11, 3 en 5 en *Hand.* Senaat 1996-97, 27 februari 1997, nr. 1-95, 2519-2520.

<sup>87</sup> M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 324. De schorsing op initiatief van de wetgevende vergadering kan echter niet meer plaatsvinden na de sluiting van de debatten in het proces, aangezien de wetgevende vergadering de uitspraak van het vonnis niet mag verhinderen. Zie hierover J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 46 en M. VAN DER HULST, *Het federale parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 437, beide met verwijzing naar *Parl.St.* Kamer BZ 1995, nr. 19/1, 3.

<sup>88</sup> Verslag (uitgebracht door R. LANDUYT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van een verzoek tot schorsing van de vervolging, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2279/1.

<sup>89</sup> *In casu* oordeelde de Commissie voor de Vervolgingen echter dat het misdrijf van 'heling' waarvoor het parlamentslid vervolgd werd niet onder de parlementaire onverantwoordelijkheid viel. Wat de misdrijven 'laster' en 'eerroof' betrof, besloot de commissie dat het dossier onvoldoende elementen bevatte om over de al dan niet toepasselijkheid van de parlementaire onverantwoordelijkheid uitspraak te doen.

Naast de schorsing op verzoek van het betrokken parlementslid kan de wetgevende vergadering blijkens het zesde lid van artikel 59 van de Grondwet ook zelf het initiatief tot de schorsing nemen. De parlementaire vergadering kan daartoe bij gewone meerderheid beslissen. In tegenstelling tot de schorsingsmogelijkheid in het vijfde lid is in het zesde lid van artikel 59 van de Grondwet immers geen twee derden meerderheidseis geformuleerd. Er zijn drie situaties denkbaar waarin de wetgevende vergadering op eigen initiatief een schorsing zou kunnen instellen. Een eerste mogelijkheid is de schorsing in geval van een hechtenis of vervolging aangevat buiten de zitting. Daarnaast kan een dergelijke schorsing gevorderd worden bij een hechtenis of vervolging die voortvloeit uit een ontdekking op heterdaad. Tot slot kan de parlementaire instelling ook terugkomen op een eerdere beslissing tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid.<sup>90</sup>

De schorsingsmogelijkheid van het zesde lid van artikel 59 van de Grondwet is beperkt tot de hechtenis of de vervolging voor een hof of rechtbank van een parlementslid. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1997 bestond heel wat onenigheid over de begrippen die in artikel 59 van de Grondwet gehanteerd dienden te worden. Zo bestond er bijvoorbeeld een discussie over de vraag of in dit lid het woord 'aanhouding' of 'hechtenis' gebruikt moest worden. Aangezien die laatste term volgens de meerderheidsopvatting wees op de voortdurende toestand waardoor het parlement werkelijk hinder ondervindt tijdens zijn werking, werd deze verkozen boven de 'onmiddellijk aflopende' aanhouding.<sup>91</sup>

Aan het begrip 'hechtenis' werd in de parlementaire voorbereiding de ruimst mogelijke draagwijdte toegekend. Dit impliceert dat ook de administratieve aanhouding, die geen verlof van de wetgevende vergadering vereist, geschorst kan worden op initiatief van de assemblee.<sup>92</sup> Voorts beslist de parlementaire instelling tot de schorsing met het oog op de goede werking van de wetgevende vergadering en dus niet ten gunste van het parlementslid. Die *ratio legis* van artikel 59 van de Grondwet en het gebrek aan een uitdrukkelijke verwijzing naar strafzaken in het zesde lid laten het parlement toe om ook de vervolging in burgerlijke zaken te schorsen.

---

<sup>90</sup> M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 324-325.

<sup>91</sup> Amendement nummer vijftien (F. ERDMAN) ingediend na de goedkeuring van het verslag, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/7.

<sup>92</sup> Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 17 en 20.

### C. Voorlopige analyse

De parlementaire onverantwoordelijkheid is een belangrijke waarborg voor de representatieve democratie. Artikel 58 van de Grondwet garandeert immers de vrijheid van de parlementaire debatten, wat past in het beginsel van de scheiding der machten. De rechtsleer is daarom overwegend positief over de parlementaire onverantwoordelijkheid. Ook het Hof van Cassatie heeft het belang van de parlementaire onverantwoordelijkheid erkend.<sup>93</sup> Bovendien wordt de immuniteit van artikel 58 van de Grondwet eveneens geprezen door de parlementsleden.<sup>94</sup> Er werd zelfs al geopperd deze te verbreden.<sup>95</sup>

Toch kent deze immuniteit ook tegenstanders. Volgens VUYE is het bijvoorbeeld niet rechtvaardig dat een burger omwille van die immuniteit niet steeds toegang tot de rechter krijgt nadat hij beledigd werd door een parlements lid.<sup>96</sup> Bovendien is hij van mening dat de parlementaire onverantwoordelijkheid onvolledig is. De immuniteit van artikel 58 van de Grondwet betreft immers meningsuitingen in de uitoefening van de *parlementaire* functie, terwijl de democratie volgens hem draait om de vrijheid van het *politieke* debat. Aangezien de parlementaire onverantwoordelijkheid niet uitgebreid kan worden tot meningsuitingen buiten de parlementaire functie, omdat dat volgens het EHRM in strijd zou zijn met het EVRM, pleit hij voor de afschaffing van die immuniteit.<sup>97</sup> De visie van het EHRM op de verhouding tussen mensenrechten en parlementaire immuniteiten zal in het vijfde hoofdstuk nog uiteengezet worden.

Rond het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid zijn in het verleden al veel interpretatieproblemen ontstaan. Deze zijn echter steeds uitgeklaard en de interpretaties kunnen teruggevonden worden in rechtspraak en rechtsleer. In 2007 heeft de juridische dienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bovendien ter verduidelijking van de reikwijdte van de parlementaire onverantwoordelijkheid een brochure uitgegeven.<sup>98</sup> Ondanks die interpretaties, zijn er toch nog wat onduidelijkheden die meer uitklaring vereisen. Zo bestaat er een soort grijze zone inzake geweld in de toepassing van artikel 58 van de Grondwet. In voornoemde brochure van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt voorgesteld om in de reglementen van de wetgevende vergaderingen op te nemen wanneer de parlementaire onverantwoordelijkheid van toepassing is.<sup>99</sup> Toch lijkt dit, onder meer omdat 'de uitoefening van de parlementaire functie' een evolutief begrip is, niet haalbaar te zijn.

<sup>93</sup> Cass. 1 juni 2006, nr. C.05.0494.N, 14.

<sup>94</sup> Zie bijvoorbeeld *Hand. Senaat 1996-97*, 27 februari 1997, nr. 1-95, 2522 en 2526.

<sup>95</sup> Zie daarvoor de resolutie met betrekking tot de organisatie van de nieuwe Kamer en het statuut van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1500/3, 3.

<sup>96</sup> H. VUYE, "Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution", *CDPK 1997*, (2) 26.

<sup>97</sup> H. VUYE, *La relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire analysée du point de vue de la protection juridique du citoyen. Esquisse d'un ius commune* in N. IGOT, A. REZSOHAZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlement et pouvoir judiciaire: séminaire organisé par les services juridiques de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique, dans le cadre et avec la collaboration du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires*, Brussel, 2008, 219-220.

<sup>98</sup> JURIDISCHE DIENST KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onverantwoordelijkheid (freedom of speech)*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 32 p.

<sup>99</sup> JURIDISCHE DIENST KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onverantwoordelijkheid (freedom of speech)*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 31-32.



Wat betreft de parlementaire onschendbaarheid zijn hierboven de zes leden van artikel 59 van de Grondwet besproken. Zij kaderen allemaal in de doelstelling van het garanderen van de goede werking van de parlementaire instelling. De belangrijkste garantie staat in het eerste lid ingeschreven. Daarin wordt het verlot van de wetgevende vergadering vereist voor drie specifieke daden van vervolging, die de werkzaamheden van de instelling het meest kunnen hinderen aangezien zij de afwezigheid van het betrokken lid tot gevolg hebben. Het verlot van de wetgevende vergadering staat beter bekend als 'de opheffing van de onschendbaarheid'. Die procedure zal in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod komen. Soms kan die verlotvereiste op gespannen voet staan met het beginsel van de scheiding der machten. VERDUSSEN uit in dat opzicht bijvoorbeeld kritiek op de verlotvereiste voor de aanhouding ter uitvoering van een vonnis of arrest.<sup>100</sup>

De parlementaire onschendbaarheid is geen privilege van het parlamentslid. Dit uit zich bijvoorbeeld in het feit dat de parlementaire onschendbaarheid slechts een tijdelijke immuniteit is, die enkel gedurende de zitting bescherming biedt. Om die reden is volgens de rechtsleer de term 'onschendbaarheid' misleidend, aangezien het de indruk geeft dat parlamentsleden te allen tijde vrijgesteld worden van strafvervolging. Nochtans kunnen critici zich vragen stellen bij het tijdelijk karakter van de parlementaire onschendbaarheid. De parlementaire zitting duurt tegenwoordig immers nagenoeg een jaar, waardoor het in de praktijk moeilijk is om tussen twee zittingen in de strafvervolging in te stellen volgens het gemeen recht. Daarnaast bestaat in de rechtsleer onenigheid over het feit of de parlementaire vakantie onder de zittingstijd gerekend moet worden of niet. Volgens VERDUSSEN is het parlement tijdens de parlementaire vakantie niet in zitting en kunnen parlamentsleden in die periode dus aangehouden, verwezen naar of rechtstreeks gedagvaard worden voor een hof of rechtbank zonder verlot van de wetgevende vergadering.<sup>101</sup> De meeste auteurs menen daarentegen dat het parlement tijdens de parlementaire vakantie wel nog in zitting is. Volgens hen is het gemeen recht in strafzaken bijgevolg enkel van toepassing tussen twee zittingen in en bij ontdekking op heterdaad.

Aangaande de andere waarborgen van artikel 59 van de Grondwet, is de link met de *ratio legis* van de parlementaire onschendbaarheid niet steeds duidelijk. Zo lijken de schorsing op initiatief van het parlamentslid en de procedure omtrent dwangmaatregelen mij in eerste instantie de parlementariër ten goede te komen. UYTENDAELE deelt deze mening aangaande laatstvermelde procedure. Voor hem is het evenmin duidelijk waarom de tussenkomst van de eerste voorzitter van het hof van beroep een waarborg inhoudt voor de wetgevende macht.<sup>102</sup> De parlementaire onschendbaarheid is immers ingericht om de wetgevende macht te beschermen tegen willekeurig optreden van de rechterlijke macht, waartoe de eerste voorzitter van het hof van beroep ook behoort.

<sup>100</sup> M. VERDUSSEN, "Une inviolabilité parlementaire tempérée", *JT* 1997, (673) 676.

<sup>101</sup> M. VERDUSSEN, "Une inviolabilité parlementaire tempérée", *JT* 1997, (673) 677.

<sup>102</sup> M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 274.

### 3. De procedure tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid

De procedure die gevolgd moet worden om een parlements lid tijdens de zitting te kunnen aanhouden, rechtstreeks te dagvaarden of te verwijzen naar een hof of rechtbank wijkt aanzienlijk af van het gemeen recht. Daarom is het nuttig om deze procedure wat meer in detail te bespreken. Voor de uitwerking van dit deel zijn voornamelijk verslagen van de bevoegde commissies en van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en het Vlaams Parlement gebruikt. De Grondwet noch een gewone wet beschrijft immers hoe de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid binnen de wetgevende kamers verloopt. Bovendien geven voormelde verslagen een goed beeld van de interpretatiemoelijkheden die kunnen rijzen omtrent de draagwijdte van de bepalingen van artikel 59 van de Grondwet.

Het is echter onmogelijk om in het bestek van een masterscriptie alle verslagen sinds 1831 te bestuderen. Daarom zullen in dit hoofdstuk enkel de verslagen vanaf 1 maart 1997 onderzocht worden. Op die datum werd immers de grondwetsherziening, die artikel 59 van de Grondwet grondig wijzigde, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Door die herziening is het aantal verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid bij de verschillende assemblees in België drastisch afgenomen ten opzichte van de periode voorafgaand aan de grondwetsherziening. Tegenwoordig dient namelijk enkel voor de specifiek in artikel 59 van de Grondwet vermelde daden van vervolging het verlot gevraagd te worden. Voorafgaand aan de wijziging van artikel 59 van de Grondwet moest de onschendbaarheid daarentegen ook opgeheven worden om gewone daden van onderzoek te kunnen stellen.

#### A. Het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid

Wanneer de procureur-generaal van het hof van beroep meent dat er ernstige aanwijzingen zijn die de vervolging van een parlements lid rechtvaardigen, stuurt hij een brief naar de voorzitter van de wetgevende vergadering waarvan de parlementariër lid is.<sup>103</sup> Hoewel het geen grondwettelijke vereiste is, werd in een verslag van de Commissie voor de Vervolgingen van het Vlaams Parlement een verzoek geformuleerd door de procureur-generaal verkozen boven een verzoek van een substituut van de procureur des Konings.<sup>104</sup> Bij deze brief, waarin het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid opgenomen is, wordt ook steeds het dossier met betrekking tot het parlements lid gevoegd.

---

<sup>103</sup> Het verslag van de commissievergadering waarin het verzoek besproken wordt, vangt in de drie bestudeerde assemblees steeds aan met de woorden: "Bij brief van (datum) heeft de procureur-generaal van het hof van beroep te (plaats), met toepassing van artikel 59 van de Grondwet, verzocht de parlementaire onschendbaarheid van (naam parlements lid) op te heffen."

<sup>104</sup> Verslag (uitgebracht door L. CALUWE) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1063/1, 3. De Commissie voor de Vervolgingen baseerde zich hiervoor op de omzendbrief nr. COL 6/97 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep-addendum, 23 april 1999, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 59.

Het is bovendien gebruikelijk dat in geval van een verzoek tot verlof teneinde een parlementslid te kunnen verwijzen naar een rechtbank of rechtstreeks te kunnen dagvaarden ook een ontwerpvoordering of ontwerpdagvaarding opgesteld wordt.<sup>105</sup> Bij gebrek aan zulk een ontwerpvoordering of –dagvaarding, moet het dossier volgens de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voldoende duidelijkheid bieden over de vordering van de procureur des Konings.<sup>106</sup>

Over het tijdstip waarop het verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid ingediend moet worden, bestaan twee visies. De eerste zienswijze is die van de voorzitters van de zeven assemblees, die in een brief van 3 juni 1998 gericht aan de toenmalige minister van Justitie het volgende schreven: "Het verlof van de assemblee waarvan het parlementslid lid is, is niet vereist opdat een verzoek tot buitenvervolginstelling of tot verwijzing naar een rechtbank bij de raadkamer aanhangig zou kunnen worden gemaakt. De raadkamer zal echter maar tot verwijzing kunnen beslissen na voorafgaand verlof van voornoemde assemblee. In dat geval schort de raadkamer haar beslissing op en maakt zij de zaak over aan het openbaar ministerie met het verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid."<sup>107</sup> Volgens deze interpretatie kan het openbaar ministerie een verzoek tot buitenvervolginstelling of tot verwijzing naar een rechtbank dus aanhangig maken bij de raadkamer zonder voorafgaand verlof.

Een illustratie van een dergelijke situatie is te vinden in een verslag van de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 12 november 2003. Daarin richtte de procureur-generaal een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De procureur-generaal formuleerde dat verzoek opdat de procureur des Konings de buitenvervolginstelling zou kunnen vorderen voor de raadkamer. De Commissie voor de Vervolgingen verklaarde het verzoek echter onontvankelijk in navolging van de interpretatie van de voorzitters van de zeven assemblees.<sup>108</sup> Wanneer het dossier volgens de hierboven beschreven zienswijze naar de raadkamer gestuurd is met het verzoek de zaak te verwijzen naar een hof of rechtbank, moet die desalniettemin eerst de machtiging van de wetgevende vergadering afwachten alvorens een oordeel te vellen.

<sup>105</sup> M. VAN DER HULST, *Het federale parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 438.

<sup>106</sup> Verslag (uitgebracht door C. EERDEKENS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1946/1, 21 en *Hand.* Kamer 2001-02, 20 juli 2002, 44-45. In dit verslag ontstond een discussie over de vraag of zonder ontwerpvoordering voldoende duidelijk gesteld kon worden waarvoor de procureur des Konings wenste te vervolgen. Uiteindelijk werd, na een verzoek aan de procureur-generaal van het hof van beroep om de draagwijdte van zijn vraag duidelijk te specificeren, besloten dat in de aan de Commissie voor de Vervolgingen bezorgde gegevens voldoende elementen aanwezig waren om toelating te geven om tot vervolging over te gaan. Zie hiervoor pagina 23 van het voormelde verslag en *Hand.* Kamer 2001-02, 20 juli 2002, 47-48.

<sup>107</sup> Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 61.

<sup>108</sup> Verslag (uitgebracht door D. BACQUELAINE) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 0426/1, 4-5.

Verder werd in een verslag van de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers omtrent het tijdstip van indiening van het verzoek tot verlof nog het volgende gesteld: "Het meest aangewezen moment om het verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van een parlamentslid te formuleren, lijkt dan ook het ogenblik te zijn waarop het onderzoek volledig is, d.i. na het verrichten van de bijkomende onderzoekshandelingen met toepassing van artikel 127, vierde lid of vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering, en na het bepalen van een datum voor de behandeling van de zaak door de raadkamer, overeenkomstig artikel 127, zesde lid, van het Wetboek van Strafvordering."<sup>109</sup> Het was immers volgens de commissieleden de bedoeling van de grondwetgever om het verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid in een zo laat mogelijk stadium van de procedure van regeling van rechtspleging te laten tussenkomen.<sup>110</sup> In 2005 werd deze interpretatie van de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bevestigd in een nieuwe brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie.<sup>111</sup>

De hierboven beschreven interpretatie is van belang voor de situatie waarbij na het indienen van het opheffingsverzoek nog aanvullende onderzoekshandelingen gesteld worden die aanleiding geven tot een wijziging van de vordering van de procureur des Konings lastens het betrokken lid. In die situatie dient volgens de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers een bijkomend verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid geformuleerd te worden.<sup>112</sup> Wanneer de procureur des Konings echter na zulke aanvullende onderzoekshandelingen zijn vordering handhaaft, dient volgens de commissie geen bijkomend verzoek geformuleerd te worden.<sup>113</sup>

De tweede visie rond het tijdstip waarop het verzoek aan de assemblee gericht moet worden, is die van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep. Zij stellen het volgende: "Ten slotte zij volledigheidshalve nog vermeld dat in punt 2, 1ste van de gemeenschappelijke brief van de voorzitters van de parlementaire instellingen niet geheel accuraat sprake is van een schorsing door de raadkamer van een beslissing tot verwijzing van een parlamentslid naar een rechtbank in afwachting van het vereiste verlof daartoe door zijn parlementaire instelling. Het kan uiteraard niet de bedoeling zijn dat een rechtsmacht vooraf haar toekomstige en derhalve nog te nemen beslissing, verwijzing of buitenvervolginstelling kenbaar maakt."

<sup>109</sup> Verslag (uitgebracht door M. TAELEMAN) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1714/1, 12.

<sup>110</sup> *Hand.* Kamer 2004-05, 21 april 2005, 26.

<sup>111</sup> Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 5 december 2005, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 63-64. Deze interpretatie werd nadien ook overgenomen in de omzendbrief nr. COL 15/2006 dd. 26 juni 2006 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep.

<sup>112</sup> Verslag (uitgebracht door P-Y. JEHOLET) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 1394/1, 7.

<sup>113</sup> Verslag (uitgebracht door R. LANDUYT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2621/001, 10.

Het College meent dus dat het dossier pas naar de raadkamer kan gaan na de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid. Ook de Commissie voor de Vervolgeningen van het Vlaams Parlement lijkt zich aan te sluiten bij deze interpretatie.<sup>114</sup>

Een bijzondere situatie doet zich voor bij de vernieuwing van de wetgevende kamers. In de bestudeerde verslagen werd daaromtrent de vraag gesteld of een machtiging tot opheffing van de onschendbaarheid die voorafgaand aan de vernieuwing gegeven was, ook daarna nog gold. De procureur-generaal van het hof van beroep te Luik formuleerde in 2004 een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid van een Kamerlid teneinde dat lid naar het onderzoeksgerecht te kunnen verwijzen. De Kamer van Volksvertegenwoordigers had daartoe nochtans reeds in 2001 machtiging gegeven.<sup>115</sup> De procureur-generaal meende echter dat, aangezien die verwijzing nog steeds niet plaatsgevonden had en de Kamer intussen vernieuwd was, hij een nieuw verzoek tot de voorzitter diende te richten. Volgens de bewoordingen van artikel 59 van de Grondwet moet namelijk de toestemming van de wetgevende vergadering *waarvan de betrokkene deel uitmaakt* verkregen worden. Hieruit leidde de procureur-generaal af dat hij een nieuwe machtiging moest krijgen van de nieuw samengestelde Kamer. De Commissie voor de Vervolgeningen verwees bij zijn beoordeling naar de twee voormelde visies omtrent het tijdstip waarop een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid geformuleerd moet worden en meende dat die *in se* onverzoenbaar waren. De commissie volgde uiteindelijk de zienswijze van de voorzitters van de zeven assemblees, omdat die volgens de commissieleden dichter aansloot bij de tekst van artikel 59 van de Grondwet. Zij besloot bijgevolg dat geen nieuw verlof vereist was om de zaak bij het onderzoeksgerecht aanhangig te maken.

Nadat de voorzitter van de assemblee het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid ontvangen heeft van de procureur-generaal, legt hij het voor aan de plenaire vergadering. Het is bijgevolg de wetgevende vergadering in haar geheel die beslist of het verzoek al dan niet naar de bevoegde commissie doorgestuurd dient te worden. Het lijkt mij een evidentie dat de plenaire vergadering instemt om het dossier door te sturen naar de bevoegde commissie. De voorzitter, noch de plenaire vergadering hebben op dit moment in de procedure immers een zicht op de gegrondheid van het verzoek. Het is namelijk de bevoegde commissie die het verzoek bestudeert en daarover een advies geeft aan de plenaire vergadering.

---

<sup>114</sup> Verslag (uitgebracht door L. CALUWE) namens de Commissie voor de Vervolgeningen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1063/1, 3.

<sup>115</sup> Verslag (uitgebracht door M. Taelman) namens de Commissie voor de Vervolgeningen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 0712/1.

## B. Procedure binnen de bevoegde commissie

Nadat de bevoegde commissie het dossier ontvangen heeft, gaat het over tot de beoordeling ervan. De Kamer van Volksvertegenwoordigers en het Vlaams Parlement hebben een bijzondere commissie opgericht om verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid te behandelen, meer bepaald de Commissie voor de Vervolgingen.<sup>116</sup> In de Senaat werd geen bijzondere commissie opgericht, maar werden de bevoegdheden van de Commissie voor de Justitie daartoe uitgebreid. Elke commissie heeft een voorzitter en één of meerdere rapporteurs, die instaan voor het verslag. De commissies zijn geen onderzoeksgerechten, noch vonnisgerechten.<sup>117</sup> Hun taak bestaat uit het bij wijze van voorstel voorbereiden van de beslissing tot opheffing van de onschendbaarheid voor de plenaire vergadering. Het behoort bijgevolg niet tot hun bevoegdheid om zich uit te spreken over de schuld of onschuld van het parlementslid. De verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid worden in de verschillende commissies bovendien steeds met de nodige discretie behandeld.<sup>118</sup> Het vermoeden van onschuld van de betrokken parlementariër moet immers gewaarborgd blijven.

De commissies kunnen het betrokken lid horen en zijn hier zelfs toe verplicht wanneer het lid er zelf om verzoekt.<sup>119</sup> Bij de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers deed zich daaromtrent onlangs een nogal aparte situatie voor.<sup>120</sup> Het betrokken parlementslid had namelijk verzocht om gehoord te worden, maar liet zich daarna in de commissie vertegenwoordigen door een collega. De commissie liet dit toe, maar benadrukte wel dat de behandeling van dat verzoek niet als een precedent mocht worden beschouwd. Het betrokken parlementslid kon zich immers op uitzonderlijke omstandigheden beroepen. Want hoewel de commissie meerdere momenten ingericht had om de parlementariër te horen, kon hij door zijn aanhoudende slechte gezondheidstoestand zelf geen enkele keer voor de commissie verschijnen.

---

<sup>116</sup> Art. 160 reglement Kamer van Volksvertegenwoordigers en art 85 reglement Vlaams Parlement.

<sup>117</sup> Deze marginale toetsing van de commissie werd meermaals benadrukt, zowel in de verslagen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers als van de Senaat en het Vlaams Parlement. Zie bijvoorbeeld Verslag (uitgebracht door J. TAVERNIER) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1346/1, 7; Verslag (uitgebracht door C. COLLIGNON en T. VAN PARYS) namens de Commissie voor de Justitie naar aanleiding van een vraag tot opheffing van de onschendbaarheid van een senator, *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1041/1, 3; Verslag (uitgebracht door P. LACHAERT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 966/1, 3. Zie hierover ook F. ERDMAN, *La levée de l'immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 21.

<sup>118</sup> In de verslagen van de Commissie voor de Justitie van de Senaat wordt bijvoorbeeld de naam van het betrokken parlementslid niet vermeld. Bij het Vlaams Parlement worden de feiten dan weer achterwege gelaten. Ook schrijven de reglementen van de wetgevende vergaderingen voor dat de bevoegde commissies achter gesloten deuren vergaderen. (art. 23, 8, b reglement van de Senaat; art. 39, lid 2 reglement Kamer van Volksvertegenwoordigers; art. 85, lid 3bis reglement Vlaams Parlement.)

<sup>119</sup> Zie bijvoorbeeld art. 160, lid 2 van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en art. 85, lid 6 reglement Vlaams Parlement.

<sup>120</sup> Verslag (uitgebracht door R. LANDUYT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2621/001.

Het is reeds meermaals gebeurd dat een parlementslid tijdens zijn verhoor door de bevoegde commissie zelf vroeg om zijn onschendbaarheid op te heffen.<sup>121</sup> Een dergelijk verzoek heeft echter geen invloed op de beslissing van de commissie. De parlementaire onschendbaarheid is immers van openbare orde en het parlementslid kan er dus onmogelijk afstand van doen. Een veel voorkomende aanleiding voor een dergelijk verzoek van het parlementslid is het uitlekken van het dossier in de pers voordat het voorgelegd kon worden aan de wetgevende vergadering.<sup>122</sup> Hierdoor kan het vermoeden van onschuld van de parlementariër geschonden worden en kan zijn reputatie ernstige schade oplopen. Nochtans werd artikel 59 van de Grondwet net herzien om situaties te vermijden waarin het parlementslid al veroordeeld werd door het publiek nog voor onderzocht was of de aantijgingen wel ernstig waren. In het volgende hoofdstuk zal deze problematiek nog uitgebreid beschreven worden.

Bij de beoordeling van een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid van een parlementslid, gebruiken de commissies een aantal toetsingscriteria. Uit een constante rechtspraak van de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers blijkt dat die commissie enkel beslist tot de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid wanneer drie voorwaarden cumulatief vervuld zijn.<sup>123</sup> In een eerste criterium gaat voornoemde commissie na of de feiten die in de vordering aangehaald worden niet uit de lucht gegrepen, onrechtmatig, verjaard, willekeurig of onbeduidend zijn.<sup>124</sup> Het niet vervuld zijn van deze voorwaarde vormt, vergeleken met de andere twee criteria, het vaakst de reden voor de weigering van het verlenen van verlof.<sup>125</sup> Ten tweede gaat de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers na of de feiten niet het onvoorziene gevolg zijn van een politieke actie. Met de derde voorwaarde controleert de commissie tenslotte of het niet gaat om een misdrijf met duidelijk politieke drijfveren.<sup>126</sup>

<sup>121</sup> Dit gebeurde bijvoorbeeld in het verslag (uitgebracht door D. BACQUELAINE) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 0919/1.

<sup>122</sup> Ter illustratie: Verslag (uitgebracht door H. STEVENS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 587/1, 2 en Verslag (uitgebracht door L. CALUWE) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1063/1, 4.

<sup>123</sup> Verslag (uitgebracht door J. TAVERNIER) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1346/1, 6; Verslag (uitgebracht door P-Y. JEHOLET) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 1394/1, 7 en Verslag (uitgebracht door R. LANDUYT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2620/001, 6.

<sup>124</sup> Zo was een snelheidsovertreding volgens de Commissie voor de Vervolgingen ernstig genoeg om de opheffing van de onschendbaarheid aan te bevelen aan de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Zie hiervoor Verslag (uitgebracht door D. BACQUELAINE) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 0919/1.

<sup>125</sup> Bijvoorbeeld in het verslag (uitgebracht door T. VAN PARYS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1873/1, 10-11 en het verslag (uitgebracht door R. LANDUYT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2620/001, 6-7.

<sup>126</sup> In één van de bestudeerde verslagen stelde de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de plenaire vergadering de niet-opheffing van de onschendbaarheid voor omdat de

Zelfs wanneer de Commissie voor de Vervolgingen oordeelt dat op basis van voormelde criteria een machtiging tot vervolging mogelijk zou zijn, kan zij de plenaire vergadering nog steeds aanbevelen het verlot niet toe te kennen. De reden voor de voorgestelde niet-opheffing van de onschendbaarheid ligt dan in de impact van een vervolging op de uitoefening van het mandaat.<sup>127</sup> Daaruit blijkt eens te meer dat de parlementaire onschendbaarheid in de eerste plaats de goede werking van de wetgevende vergadering tot doel heeft.

Een studie van de verslagen van de Commissie voor de Vervolgingen van het Vlaams Parlement toont aan dat die commissie vooral aandacht hecht aan de vraag of de vordering niet steunt op elementen die uit de lucht gegrepen, onrechtmatig, verjaard, willekeurig of onbeduidend zijn.<sup>128</sup> Deze voorwaarde stemt overeen met het eerste criterium dat de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers hanteert en gaf tijdens de zitting 2001-2002 aanleiding tot een interessante discussie. De leden van de Commissie voor de Vervolgingen van het Vlaams Parlement vroegen zich immers af of zij wel mochten oordelen over de vraag of de feiten voldoende ernstig waren. De commissie, noch het Vlaams Parlement was immers een rechtbank. Zij mochten dus niet in de beoordeling van de feiten treden. Uiteindelijk stelde een lid dat indien de commissie steeds 'automatisch' de opheffing van de onschendbaarheid zou aanbevelen, de parlementaire onschendbaarheid uitgehold zou worden.<sup>129</sup> Om die reden moest de commissie volgens hem enige controle kunnen uitoefenen op de ernst van de verzoeken tot verlot.

In het volgende hoofdstuk zal blijken dat rechtsgeleerden voorafgaand aan de grondwetsherziening reeds de opmerking maakten dat de bevoegde commissies zich te veel inlieten met de grond van de zaak. Toch blijkt uit de hierboven genoemde criteria en uit bovenstaand verslag dat ook na de grondwetsherziening dat juridisch probleem nog speelt. Enerzijds is het te verantwoorden dat de wetgevende vergadering zelf oordeelt of de feiten waarop de vordering gebaseerd is voldoende ernstig zijn om een mogelijke verstoring van haar werking te rechtvaardigen. Anderzijds moet echter voor ogen gehouden worden dat de bevoegde commissies niet tot de rechterlijke macht behoren en zich bijgevolg niet mogen mengen in de beoordeling van de grond van de zaak. Naar mijn mening is de beoordeling van de ernst van de feiten door de commissie en de wetgevende vergadering niet meer nodig sinds de grondwetsherziening. Nu kunnen immers tijdens het onderzoek voldoende bewijzen verzameld worden omtrent de gegrondheid van de klacht. Het feit dat het openbaar ministerie het opportuun acht om op basis van het dossier een opheffingsverzoek te richten aan de wetgevende vergadering, moet naar mijn mening al een voldoende bewijs zijn voor de assemblee dat de feiten voldoende ernstig zijn om het parlementslid te vervolgen.

---

feiten onbeduidend waren én het gevolg 'zouden kunnen zijn' van de normale uitoefening van een politiek mandaat. Verslag (uitgebracht door R. LANDUYT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2621/001, 11-12.

<sup>127</sup> Zie hierover bijvoorbeeld M. VAN DER HULST, *Het federale parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 441.

<sup>128</sup> Zie bijvoorbeeld de aanbeveling van de commissie aan de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement tot niet-opheffing van de parlementaire onschendbaarheid wegens onvoldoende zwaarwichtige feiten in het verslag (uitgebracht door P. LACHAERT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 966/1, 3.

<sup>129</sup> Verslag (uitgebracht door P. LACHAERT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 966/1, 3.



Uit de bestudeerde verslagen van de Commissie voor de Justitie van de Senaat blijkt dat die commissie niet steeds eenduidige criteria hanteert. Zo ging de Commissie voor de Justitie tijdens de zitting 2009-2010 na of de vordering willekeurig was en niet uitsluitend ingegeven door overwegingen met betrekking tot een goede rechtsbedeling. Verder controleerde de commissie of de feiten niet het onvoorzienbare gevolg waren van een politieke actie en of het geen misdrijf betrof met duidelijk politieke drijfveren.<sup>130</sup> Deze voorwaarden zijn nagenoeg dezelfde als diegene waaraan de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers toetst.

Tijdens de zitting 2009-2010 verwees de Commissie voor de Justitie echter naar andere criteria. Die criteria waren meer bepaald of het verlot het werk van de assemblee zou verstoren, of de feiten waarop de vervolging gebaseerd werd niet manifest onjuist waren en of de vervolgende overheden geen schade wilden toebrengen.<sup>131</sup> De Commissie voor de Justitie lijkt bijgevolg sterk de nadruk te leggen op de vraag of de vervolging niet is ingegeven door politieke motieven. Dat criterium keert immers steeds terug in de verslagen. De bescherming tegen tergende vervolgingen door politieke tegenstanders is overigens ook een reden voor het behoud van de parlementaire onschendbaarheid in de Grondwet.<sup>132</sup>

Het is mogelijk voor de commissies om, in geval van meerdere tenlasteleggingen, de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid voor te stellen voor sommige daarvan en voor ander niet.<sup>133</sup> Het is bijvoorbeeld mogelijk dat naar hun mening de feiten voor één van de tenlasteleggingen onvoldoende ernstig zijn om een verstoring van hun werkzaamheden te verantwoorden, terwijl zij omtrent de andere tenlasteleggingen geen bezwaren hebben. De commissies besluiten bij gewone meerderheid, maar er wordt wel steeds gestreefd naar een consensus.<sup>134</sup> Tot slot wordt de beslissing van de commissie kenbaar gemaakt aan de plenaire vergadering.

### C. Procedure binnen de plenaire vergadering

Nadat de bevoegde commissie een voorstel gedaan heeft over het al dan niet opheffen van de parlementaire onschendbaarheid van een lid van de wetgevende vergadering, dient de plenaire vergadering hierover te stemmen.

---

<sup>130</sup> Verslag (uitgebracht door C. COLLIGNON en T. VAN PARYS) namens de Commissie voor de Justitie naar aanleiding van een vraag tot opheffing van de onschendbaarheid van een senator, *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1041/1, 3-4. De overweging dat het verzoek niet ingegeven mag zijn door andere redenen dan de noodzakelijkheid van een goede rechtsbedeling stemt overeen met de mening van HAYOIT DE TERMICOURT in R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, kolom 64.

<sup>131</sup> Verslag (uitgebracht door P. MAHOUX) namens de Commissie voor de Justitie naar aanleiding van een aanvraag tot opheffing van de onschendbaarheid van een senator, *Parl.St.* Senaat 2009-10, nr. 4-1453/1, 2-3.

<sup>132</sup> Dit kwam naar voren in de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1997. Zie bijvoorbeeld het verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/5, 19.

<sup>133</sup> Zie bijvoorbeeld ter illustratie het verslag (uitgebracht door T. VAN PARYS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1873/1, 11.

<sup>134</sup> F. ERDMAN, *La levée de l'immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 27.

Voorafgaand aan de eigenlijke stemming wordt een mondelinge samenvatting van het verslag van de bevoegde commissie gegeven door de rapporteur. Tijdens de behandeling van het verzoek mag in de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en het Vlaams Parlement slechts een beperkt aantal personen het woord nemen. Naast de rapporteur van de bevoegde commissie mag enkel het betrokken lid of een lid dat hem vertegenwoordigt, één spreker voor en één spreker tegen de plenaire vergadering toespreken.<sup>135</sup> In het reglement van de Senaat is zulk een beperking niet opgenomen.<sup>136</sup>

Na de sprekers gehoord te hebben, roept de voorzitter de plenaire vergadering op om bij gewone meerderheid te stemmen over het besluit van de commissie. Aangezien het betrokken parlementslid ook deel uitmaakt van de plenaire vergadering, mag hij eveneens stemmen over het verzoek tot opheffing van zijn onschendbaarheid.<sup>137</sup> In principe zou het resultaat van de stemming van de plenaire vergadering kunnen afwijken van het advies van de commissie. In de bestudeerde verslagen heeft die situatie zich echter niet voorgedaan. Wanneer de plenaire vergadering de gevraagde machtiging verleent, geldt die enkel voor de specifieke feiten en daden van vervolging opgenomen in de machtiging.<sup>138</sup>

Tegen de beslissing van de plenaire vergadering kan door het betrokken parlementslid geen beroep aangetekend worden. De bevoegde commissie, noch de wetgevende vergadering doet immers uitspraak als een rechtbank. Een illustratie hiervan kan gevonden worden in het verslag van de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 20 juli 2002 rond het verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid van Daniel Féret. Die laatste stelde immers zelf: "après le vote d'aujourd'hui, il n'y aura plus de recours possible en Belgique".<sup>139</sup> Wat hij vervolgens deed toen zijn zaak na het vereiste verlof voor de Belgische rechtbanken kwam, was zich beroepen op zijn parlementaire onverantwoordelijkheid en op zijn vrijheid van meningsuiting.<sup>140</sup> Hij bracht de zaak uiteindelijk zelfs voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, omwille van een vermeende schending van artikel 10 EVRM.<sup>141</sup> Een bespreking van die zaak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt nog onder het vijfde hoofdstuk omtrent de verhouding tussen de parlementaire immuniteiten en de mensenrechten.

---

<sup>135</sup> Art. 160, lid 3 reglement Kamer van Volksvertegenwoordigers, art. 85, lid 7 reglement van het Vlaams Parlement.

<sup>136</sup> In artikel 38 van het reglement van de Senaat zijn geen specificaties opgenomen over de personen die het woord mogen nemen bij de behandeling van verzoeken tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid.

<sup>137</sup> F. ERDMAN, *La levée de l'immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 29.

<sup>138</sup> F. ERDMAN, *La levée de l'immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 21.

<sup>139</sup> *Hand.* Kamer 2001-02, 20 juli 2002, 41.

<sup>140</sup> Zie bijvoorbeeld Cass. 4 oktober 2006, nr. P.06.0759.F.

<sup>141</sup> EHRM, *Féret t. België*, 16 juli 2009. Hij gaf zijn intentie om de zaak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te brengen al te kennen in de plenaire vergadering van 20 juli 2002 rond het verzoek tot opheffing van zijn parlementaire onschendbaarheid: *Hand.* Kamer 2001-02, 20 juli 2002, 41.

## D. Voorlopige analyse

Zoals uit deze bespreking van de procedure tot opheffing van de onschendbaarheid blijkt, is een belangrijke rol weggelegd voor de bevoegde commissies. Zij dienen namelijk het dossier voor de plenaire vergadering voor te bereiden door op het einde van hun verslag een advies aan die plenaire vergadering te verlenen. De commissies mogen zich daarbij niet inlaten met de grond van de zaak, aangezien zij geen onderzoeks- of vonnisgerecht zijn. Nochtans zal in het volgende hoofdstuk duidelijk worden dat de commissies er ten tijde van de grondwetsherziening van beschuldigd werden zich te veel met de grond van de zaak in te laten. Die kritiek werd meer bepaald geuit met betrekking tot het criterium dat de in de vordering aangehaalde feiten een zekere mate van ernst moeten vertonen. De bevoegde commissies mochten volgens critici immers alleen nagaan of de vervolging van de aangehaalde feiten de werkzaamheden van de wetgevende vergadering zou hinderen. Ondanks die kritiek werden de criteria na de herziening van artikel 59 van de Grondwet niet aangepast.

De toepassing van de bijzondere procedure van het eerste lid van artikel 59 van de Grondwet heeft in het verleden al aanleiding gegeven tot heel wat interpretatievragen. Omdat elke parlementaire instelling over een eigen commissie beschikt die instaat voor de *prima facie* beoordeling van opheffingsverzoeken, kunnen verschillen in interpretatie ontstaan. Zo bestaan er bijvoorbeeld twee verschillende visies over het tijdstip waarop het opheffingsverzoek aan de voorzitter van de wetgevende vergadering gericht moet worden. Verder hanteren de bevoegde commissies niet steeds dezelfde objectieve criteria.

Ondanks het feit dat parlementsleden geen afstand kunnen doen van hun immuniteiten, werden de bevoegde commissies toch enkele malen door de betrokken parlementsleden zelf verzocht om de onschendbaarheid op te heffen. Die parlementsleden deden dat doorgaans omdat hun dossier reeds in de pers gelekt was voordat het bij de wetgevende vergadering aanhangig gemaakt was. Hoewel dat probleem een aanleiding vormde voor de grondwetsherziening, zoals in het volgende hoofdstuk nog duidelijk zal worden, blijkt ook nu nog schade aan de reputatie veroorzaakt te kunnen worden door dergelijke voortijdige lekken.

## 4. De grondwetsherziening van 28 februari 1997 (BS 1 maart 1997)

De parlementaire immuniteiten werden reeds in 1831 in de Grondwet ingeschreven. Sindsdien werd slechts één van de immuniteiten, meer bepaald de parlementaire onschendbaarheid, één keer gewijzigd. Hieronder zullen eerst de aanleidingen voor die grondwetsherziening van 1997 uiteengezet worden. Vervolgens zal het verloop van de onderhandelingen nader toegelicht worden. Tot slot worden de veranderingen aan artikel 59 van de Grondwet beschreven, aan de hand van een vergelijking tussen het oude en het nieuwe artikel.

### A. Redenen voor de herziening

Om de redenen voor de herziening van artikel 59 van de Grondwet goed te kunnen begrijpen, is een korte schets van de context nuttig. De parlementaire onschendbaarheid was in de periode voorafgaand aan de grondwetsherziening van 1997 in een slecht daglicht komen te staan. Parlementsleden waren in die tijd immers steeds vaker betrokken bij schandalen, zoals bijvoorbeeld de Agusta-affaire. Ook de zaak Van Rossem sprak tot de verbeelding van de burger.<sup>142</sup> De media brachten echter niet alleen verslag uit van de grote schandalen, maar rapporteerden ook elk verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid aan de burgers.

ERRERA besprak in 1918 de voordelen van de aandacht van de media. De pers en de publieke opinie konden volgens hem immers controle uitoefenen op het parlementslid, dat zich bijgevolg als een voorbeeldige volksvertegenwoordiger zou gedragen met het oog op zijn herverkiezing.<sup>143</sup> Deze opmerking werd echter wel bijna een eeuw geleden gemaakt, toen de pers nog niet over de middelen beschikte van onze huidige maatschappij. In de periode voorafgaand aan de grondwetsherziening werd de geïntensifieerde media-aandacht eerder als een verstikking ervaren. Door de toegenomen verslaggeving ontstond bij de burger namelijk de gedachte dat de onschendbaarheid een soort van privilege vormde voor het parlementslid.<sup>144</sup> In de ogen van de publieke opinie waren parlementsleden straffeloos, waardoor zij als een klasse boven de burgers beschouwd werden. Een herziening van artikel 59 van de Grondwet werd bijgevolg aanzien als de ideale gelegenheid om het vertrouwen van de burger terug te winnen, door de procedure voor de vervolging van parlementairen meer te doen aansluiten bij het gemeenrechtelijk regime.<sup>145</sup>

Het oorspronkelijke artikel inzake de parlementaire onschendbaarheid luidde als volgt:

<sup>142</sup> In de parlementaire voorbereiding werd dit aangehaald in onder meer *Hand. Kamer 1996-97*, 20 februari 1997, 4936 en *Hand. Senaat 1996-97*, 27 februari 1997, nr. 1-95, 2526. Zie hierover ook K. BUYENS, "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak - een stand van zaken", *Jura Falc.* 1994-1995, (295) 295 en M. VERDUSSEN, "Une inviolabilité parlementaire tempérée", *JT* 1997, (673) 674.

<sup>143</sup> P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1918, 178.

<sup>144</sup> Illustraties in de parlementaire documenten: *Hand. Senaat 1996-97*, 15 januari 1997, nr. 1-85, 2271 en *Hand. Kamer 1996-97*, 20 februari 1997, 4930 en 4938. Zie hierover ook de volgende rechtsleer: D. VANDERMEERSCH, "Les poursuites à charge d'un parlementaire", *JLMB* 1994, (731) 734; K. BUYENS, "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak - een stand van zaken", *Jura Falc.* 1994-1995, (295) 295; N. LAGASSE, "Le nouveau régime de l'immunité parlementaire", *Journ.proc.* 1997, (10) 11.

<sup>145</sup> Zie bijvoorbeeld *Hand. Kamer 1995-96*, 20 juni 1996, 2317.

“Geen lid van een van beide Kamers kan, tijdens de zitting, in strafzaken worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, behalve bij ontdekking op heterdaad.

Lijfswang kan, tijdens de zitting, tegen een lid van een van beide Kamers niet worden uitgeoefend dan met zodanig verlof.

De hechtenis of de vervolging van een lid van een van beide Kamers wordt tijdens de zitting en voor haar gehele duur geschorst indien de Kamer het vordert.”<sup>146</sup>

Voorafgaand aan de grondwetsherziening was het verlof van de wetgevende vergadering vereist voor de vervolging en de aanhouding van een parlamentslid. Onder ‘vervolging’ werd de uitoefening van de strafvordering begrepen, wat impliceerde dat slechts enkele informatiemaatregelen gesteld konden worden zonder de voorafgaande machtiging van de parlementaire instelling.<sup>147</sup> Een ondervraging door de onderzoeksrechter was bijvoorbeeld onmogelijk zonder die machtiging. De procedure beschreven in het oude grondwetsartikel aangaande de parlementaire onschendbaarheid was bijgevolg erg omslachtig. Door de vereiste van verlof in de fase van het onderzoek kwam het parlamentslid bovendien reeds in een heel vroeg stadium in de mediastorm terecht, wat aanleiding gaf tot een reeks juridische problemen.

Ten eerste stond het oude systeem van de parlementaire onschendbaarheid op gespannen voet met het geheim van het onderzoek omdat het dossier rond het parlamentslid niet in de nodige geest van discretie samengesteld kon worden.<sup>148</sup> Het parlamentslid werd immers door het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid op de hoogte gebracht van al hetgeen hem verweten werd en van alle aanwijzingen waarover de onderzoekers beschikten. Op die manier werd het element van de verrassing in het verdere verloop van het onderzoek volledig weggenomen. Dat leverde een belangrijk risico op voor het onderzoek.

<sup>146</sup> Artikel 45 van de Grondwet van België van 7 februari 1831. De oorspronkelijke tekst van de Grondwet was in het Frans opgesteld. De officiële Nederlandse vertaling kwam er na de grondwetsherziening van 10 april 1967 (BS 3 mei 1967).

<sup>147</sup> In de parlementaire voorbereiding werd de omslachtigheid van de procedure aangehaald in bijvoorbeeld Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St. Senaat 1996-97*, nr. 1-363/5, 6. Zie hierover ook onder meer R. HAYOIT DE TERMICOURT, “De parlementaire immunitet”, *RW 1955*, kolom 57; K. LEUS en L. VENY (eds.), *Het federale België in de praktijk – de werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Brugge, die Keure, 1996, 73-74; F. ERDMAN, *La levée de l’immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 16; M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 307.

<sup>148</sup> Dit werd tijdens de onderhandelingen rond de grondwetsherziening onder meer aangehaald in het verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St. Senaat 1996-97*, nr. 1-363/5, 5 en *Hand. Senaat 1996-97*, 15 januari 1997, nr. 1-85, 2258. Zie hieromtrent ook D. VANDERMEERSCH, “Les poursuites à charge d’un parlementaire”, *JLMB 1994*, (731) 734; L. M. VENY, “De parlementaire onschendbaarheid in een nieuw kledingje”, *AJT 1996-1997*, (488) 489; N. LAGASSE, “Le nouveau régime de l’immunité parlementaire”, *Journ.proc. 1997*, (10) 10; M. VERDUSSEN, “Une inviolabilité parlementaire tempérée”, *JT 1997*, (673) 675; F. ERDMAN, *La levée de l’immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 16; G. GOEDERTIER, “De nieuwe regeling van de politieke onschendbaarheid”, *CDPK 1998*, (424) 424; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 5; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 265.

Zo kon een parlamentslid bijvoorbeeld bezwarend materiaal vernietigen nog voordat de onderzoeksrechter de toestemming van de wetgevende vergadering verkregen had om een huiszoekingsbevel te ondertekenen. Om die reden werd geopperd om de opheffing van de onschendbaarheid naar een later stadium van de procedure te verplaatsen. Daardoor zouden de onderzoekers immers in alle discretie de nodige bewijzen kunnen verzamelen en een uitgebreider dossier kunnen afleveren aan de wetgevende vergadering. Die zou op haar beurt met meer kennis van de zaak het opheffingsverzoek kunnen beoordelen.<sup>149</sup>

Ten tweede werd de burger ten gevolge van de grote media-aandacht rond opheffingsverzoeken in een vroeg stadium op de hoogte gebracht van het vermeende misdrijf dat het parlamentslid gepleegd zou hebben. Dat systeem kon leiden tot een schending van het vermoeden van onschuld van de parlementariër, aangezien de opheffingsverzoeken door de burger meermaals als een schuldigverklaring geïnterpreteerd werden.<sup>150</sup> De parlementsleden ervoeren de parlementaire onschendbaarheid bijgevolg vaak als een last.<sup>151</sup> De procedure tot opheffing van de onschendbaarheid moest bijvoorbeeld ingezet worden opdat de buitenvervolginstelling uitgesproken kon worden omwille van een gebrek aan redenen om het parlamentslid te vervolgen. Helaas kon de media-aandacht rond dat verzoek ervoor zorgen dat de reputatie van het parlamentslid ernstige schade opliep.<sup>152</sup> Want ondanks het feit dat de procureur-generaal voorafgaand aan de grondwetsherziening ook al een verzoek tot uitleg aan het parlamentslid kon richten via de voorzitter van de wetgevende vergadering, beschikte het parlamentslid verder over weinig mogelijkheden om zich te verdedigen.<sup>153</sup>

<sup>149</sup> Voor illustraties in de parlementaire voorbereiding, zie *Hand. Kamer 1995-96*, 20 juni 1996, 2317 en Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St. Senaat 1996-97*, nr. 1-363/5, 6. Zie ook volgende rechtsleer: D. VANDERMEERSCH, "Les poursuites à charge d'un parlementaire", *JLMB 1994*, (731) 739; K. LEUS en L. VENY (eds.), *Het federale België in de praktijk – de werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Brugge, die Keure, 1996, 90; M. VERDUSSEN, "Une inviolabilité parlementaire tempérée", *JT 1997*, (673) 675; M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 307; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 265.

<sup>150</sup> Tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening werd dit argument bijvoorbeeld aangehaald in *Hand. Kamer 1995-96*, 20 juni 1996, 2322 en 2324; Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St. Kamer 1995-96*, nr. 492/5, 9 en Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St. Senaat 1996-97*, nr. 1-363/5, 5. In de rechtsleer wordt dit ook vaak aangewezen als een belangrijke reden voor de herziening. Zie onder meer K. BUYENS, "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak - een stand van zaken", *Jura Falc. 1994-1995*, (295) 330; K. LEUS en L. VENY (eds.), *Het federale België in de praktijk – de werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Brugge, die Keure, 1996, 90; N. LAGASSE, "Le nouveau régime de l'immunité parlementaire", *Journ.proc. 1997*, (10) 10; M. VERDUSSEN, "Une inviolabilité parlementaire tempérée", *JT 1997*, (673) 675; G. GOEDERTIER, "De nieuwe regeling van de politieke onschendbaarheid", *CDPK 1998*, (424) 424; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 197; M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 307; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 430; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 280; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 265.

<sup>151</sup> Zie bijvoorbeeld L. M. VENY, "De parlementaire onschendbaarheid in een nieuw kleedje", *AJT 1996-1997*, (488) 488 en G. GOEDERTIER, "De nieuwe regeling van de politieke onschendbaarheid", *CDPK 1998*, (424) 424.

<sup>152</sup> F. ERDMAN, *La levée de l'immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 17.

<sup>153</sup> De mogelijkheid voor het parlamentslid om zijn daden te verklaren aan de procureur-generaal werd aangehaald in het Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St. Kamer 1995-96*, nr. 492/5, 11-12. Nergens in de

Anno 2013 wordt het verlov van de wetgevende vergadering pas gevraagd wanneer het onderzoek afgerond is. Bovendien moet dat verlov enkel verkregen worden voor de aanhouding, de verwijzing naar of de rechtstreekse dagvaarding voor een hof of rechtbank. In theorie blijft het onderzoek dus geheim totdat er voldoende bewijzen vergaard zijn om voormelde daden van vervolging te rechtvaardigen. Helaas is uit het vorige hoofdstuk gebleken dat het vermoeden van onschuld van het parlamentslid in de praktijk nog steeds geschonden kan worden omwille van het voortijdig lekken van het dossier in de pers.<sup>154</sup> Er is dus wel verbetering merkbaar ten opzichte van het oude systeem, maar het probleem is nog niet volledig verholpen. Het is echter bijna onmogelijk om hiervoor een oplossing te vinden die geen preventieve censuur, die verboden wordt in artikel 25 van de Grondwet, zou inhouden.

Verder werd voorafgaand aan de grondwetsherziening betoogd dat de parlementaire onschendbaarheid niet meer aan de tijd aangepast was. VERDUSSEN stelde hieromtrent dat de Grondwet bestemd is om zo lang mogelijk te blijven gelden en dat het daarom vereist is om die aan te passen aan de evoluties in de maatschappij.<sup>155</sup> Volgens de onderhandelaars van de grondwetsherziening was onder meer de oorspronkelijke *ratio legis* verdwenen.<sup>156</sup> ERRERA zei in dat opzicht reeds in 1918 dat de parlementaire onschendbaarheid beter begrepen kon worden in een tijd waarin de justitie willekeurig de redenen voor aanhouding uitbreidde en waarin de regering fictieve beschuldigingen uitte jegens de oppositie.<sup>157</sup> Hoewel ten tijde van de grondwetsherziening overeenstemming bestond over het feit dat niet langer gevreesd moest worden voor politiek geïnspireerde vervolgingen door de andere staatsmachten, werd wel benadrukt dat het risico van zulke vervolgingen door burgers nog steeds bestond.<sup>158</sup>

Daarnaast werd ook kritiek geleverd op de geldingsduur van de parlementaire onschendbaarheid. Toen die immuniteit in 1831 in de Grondwet verscheen, werd eveneens een artikel ingeschreven omtrent de duur van de zitting. Dit artikel, dat correspondeert met het huidige tweede lid van artikel 44, voorzag in een zittingsperiode van minimum veertig dagen per jaar.

---

rechtsleer of parlementaire voorbereiding is terug te vinden dat deze procedure is afgeschaft. Waarschijnlijk wordt dus gewoonweg niet langer van deze vraag om uitleg gebruik gemaakt omdat die sinds de herziening van de procedure tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid overbodig geworden is.

<sup>154</sup> Zie bijvoorbeeld het verslag (uitgebracht door H. STEVENS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 587/1, 2 en het verslag (uitgebracht door L. CALUWE) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1063/1, 4.

<sup>155</sup> M. VERDUSSEN, "Une inviolabilité parlementaire tempérée", *JT* 1997, (673) 673.

<sup>156</sup> Tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening kwam dit argument naar voren in bijvoorbeeld *Hand.* Kamer 1995-96, 20 juni 1996, 2322; Amendement nummer drie (S. GORIS *et al.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/3, 4 en *Hand.* Kamer 1996-97, 20 februari 1997, 4930. In de rechtsleer kan dit argument teruggevonden worden in F. JONGEN, "Faut-il supprimer les immunités parlementaires?", *Journ.proc.* 1994, (12) 12-13 en A. ALEN, *Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer rechtswetenschappen België, 1995, 166.

<sup>157</sup> P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1918, 180-181.

<sup>158</sup> Zie hieromtrent onder meer volgende parlementaire documenten: Amendement nummer twee (G. BOURGEOIS c.s.) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, 492/3, 4 en Amendement nummer één (J. LOONES c.s.) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/2, 2. Zie ook F. JONGEN, "Faut-il supprimer les immunités parlementaires?", *Journ.proc.* 1994, (12) 12.

Ten tijde van de grondwetsherziening waren de parlementaire instellingen echter nagenoeg het volledige jaar in zitting. De kritiek luidde bijgevolg dat door de evolutie van een tijdelijke naar een nagenoeg voortdurende bescherming, de immuniteit van artikel 59 van de Grondwet meer en meer een *werkelijke* onschendbaarheid geworden was.<sup>159</sup> De mogelijkheid om een parlementslid tussen twee zittingen in strafrechtelijk te vervolgen was immers eerder theoretisch geworden. Bovendien kon het parlementslid, door zich steeds opnieuw verkiesbaar te stellen, gedurende vele jaren de strafvervolging ontlopen. Dat kon aanleiding geven tot misbruik van het mandaat van parlementslid.<sup>160</sup> Tegenwoordig zijn de wetgevende vergaderingen overigens nog steeds *de facto* het hele jaar in zitting. Zo werd de zitting 2011-2012 gesloten op 8 oktober 2012, terwijl de zitting 2012-2013 de dag erna al geopend werd.<sup>161</sup>

Verder was het aantal verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid tijdens de zittingsperiodes voorafgaand aan de grondwetsherziening enorm toegenomen ten opzichte van voordien. Die toename was niet zozeer te wijten aan het feit dat parlementsliden zich vaker schuldig maakten aan een misdrijf, maar wel aan een verandering in de mentaliteit van de burgers. Zij dienden immers steeds vaker een klacht in tegen parlementsliden, zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van een simpele burenruzie.<sup>162</sup>

Voorts werd in de periode van de grondwetsherziening gesteld dat de wetgevende vergaderingen zich te veel inlieten met de grond van de zaak. Bij de *prima facie* beoordeling van de verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid hanteerden de bevoegde commissies namelijk de ernst van de klacht als criterium. Dit gaf de indruk dat de parlementaire instellingen zich het recht toe-eigenden om voorafgaand aan het oordeel van de rechter de inhoud van het dossier en de geldigheid van het onderzoek te controleren.<sup>163</sup> De kritiek luidde bijgevolg dat de hinder voor de werking van de wetgevende vergadering de enige grond tot weigering van een verzoek tot opheffing zou mogen zijn om in overeenstemming te zijn met de doelstelling van de parlementaire onschendbaarheid.<sup>164</sup>

<sup>159</sup> In de parlementaire documenten komt dit argument onder meer naar voren in amendement nummer drie (S. GORIS *et al.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/3, 3-4 en Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/5, 6. Zie hieromtrent ook bijvoorbeeld F. JONGEN, "Faut-il supprimer les immunités parlementaires?", *Journ.proc.* 1994, (12) 13; K. BUYENS, "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak - een stand van zaken", *Jura Falc.* 1994-1995, (295) 307; N. LAGASSE, "Le nouveau régime de l'immunité parlementaire", *Journ.proc.* 1997, (10) 10; F. ERDMAN, *La levée de l'immunité parlementaire en droit belge* in F. ERDMAN, J.-P. COT, G.P. CASTANETTO, M. VERDUSSEN en B. CAHEN (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 17; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 280.

<sup>160</sup> Dit werd onder meer aangehaald in *Hand.* Kamer 1995-96, 20 juni 1996, 2322 en 2330 en *Hand.* Senaat 1996-97, 15 januari 1997, nr. 1-85, 2272. Deze praktijk werd in de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers beschreven als 'political shopping', aangezien charismatische figuren zich zouden laten verkiezen om de strafvervolging te ontvluchten. Voor rechtsleer hieromtrent, zie K. BUYENS, "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak - een stand van zaken", *Jura Falc.* 1994-1995, (295) 295.

<sup>161</sup> De sluiting van de zitting 2011-2012 werd bepaald in artikel 2 Koninklijk besluit van 3 augustus 2012 houdende sluiting van de gewone parlementaire zitting 2011-2012, *B.S.* 23 augustus 2012. De zitting 2012-2013 werd overeenkomstig het derde lid van artikel 44 van de Grondwet geopend op de tweede dinsdag van oktober, zijnde dinsdag 9 oktober 2012.

<sup>162</sup> Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 53-54.

<sup>163</sup> F. JONGEN, "Faut-il supprimer les immunités parlementaires?", *Journ.proc.* 1994, (12) 14.

<sup>164</sup> Zie hieromtrent in de parlementaire voorbereiding bijvoorbeeld *Hand.* Kamer 1995-96, 20 juni 1996, 2328. Voor illustraties in de rechtsleer, zie onder andere F. JONGEN, "Faut-il supprimer les immunités



Ondanks de kritiek op de gehanteerde criteria gaan de commissies bij de beoordeling van een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid nu nog steeds na of de klacht onder andere niet kennelijk onjuist, willekeurig of onbeduidend is.<sup>165</sup> Nochtans is tijdens de fase van het onderzoek tegenwoordig geen verlot van de wetgevende vergadering meer vereist. Bijgevolg zijn er voorafgaand aan de aanhangigmaking van de zaak bij de wetgevende vergadering reeds voldoende bewijzen omtrent de gegrondheid van de klacht verzameld.

Als mogelijke oplossing voor dit probleem werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening overigens geopperd om een onafhankelijk orgaan op te richten. Dat orgaan zou los van de wetgevende en zelfs van de rechterlijke macht de verzoeken tot opheffing beoordelen. Daardoor zou het risico op partijdigheid en een door politieke motieven ingegeven beslissing afnemen of zelfs verdwijnen.<sup>166</sup> Volgens JONGEN en VANDERMEERSCH zou de oprichting van een dergelijk orgaan echter een terugkeer naar een vorm van 'gouvernement des juges' betekenen. Zij pleitten bijgevolg voor het behoud van een beoordeling door parlementsleden, omwille van de rechtstreekse verantwoording voor hun daden aan de burger.<sup>167</sup> Omdat geen overeenstemming bereikt kon worden over de oprichting van een dergelijk onafhankelijk orgaan, bleef de *prima facie* beoordeling van het opheffingsverzoek uiteindelijk een bevoegdheid van de commissies.

## B. Het verloop van de onderhandelingen

Het zogenaamde 'akkoord van Gesves' vormde de aanleiding voor de grondwetsherziening van 28 februari 1997 (BS 1 maart 1997). Het akkoord was het resultaat van informele onderhandelingen in Gesves in het kader van de herziening van het statuut van de Kamerleden, met bijzondere aandacht voor een mogelijke herziening van de parlementaire onschendbaarheid.<sup>168</sup> Reeds enkele jaren woedden er immers discussies omtrent de vraag hoe het statuut van de parlementsleden aangepast kon worden aan de veranderde realiteit.<sup>169</sup>

---

parlementaires?", *Journ.proc.* 1994, (12) 13; A. ALEN, *Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer rechtswetenschappen België, 1995, 166; K. BUYENS, "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak - een stand van zaken", *Jura Falc.* 1994-1995, (295) 318; L. M. VENY, "De parlementaire onschendbaarheid in een nieuw kleedje", *AJT* 1996-1997, (488) 489; N. LAGASSE, "Le nouveau régime de l'immunité parlementaire", *Journ.proc.* 1997, (10) 10.

<sup>165</sup> Zie bijvoorbeeld Verslag (uitgebracht door J. TAVERNIER) namens de Commissie voor de Vervolgeningen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1346/1, 6; Verslag (uitgebracht door C. COLLIGNON en T. VAN PARYS) namens de Commissie voor de Justitie naar aanleiding van een vraag tot opheffing van de onschendbaarheid van een senator, *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1041/1, 3-4; Verslag (uitgebracht door P. LACHAERT) namens de Commissie voor de Vervolgeningen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 966/1, 3.

<sup>166</sup> Zie bijvoorbeeld *Hand.* Kamer 1996-97, 20 februari 1997, 4935 en 4941. Voor rechtsleer, zie M. VERDUSSEN, "Une inviolabilité parlementaire tempérée", *JT* 1997, (673) 675.

<sup>167</sup> F. JONGEN, "Faut-il supprimer les immunités parlementaires?", *Journ.proc.* 1994, (12) 14 en D. VANDERMEERSCH, "Les poursuites à charge d'un parlementaire", *JLMB* 1994, (731) 739.

<sup>168</sup> Voor vermeldingen van het 'akkoord van Gesves' in de parlementaire voorbereiding, zie bijvoorbeeld Amendement nummer drie (I. LOWIE) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/3, 6; Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 2.

<sup>169</sup> *Hand.* Kamer 1995-96, 20 juni 1996, 2320.

In navolging van het akkoord van Gesves nam de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 1 juli 1994 een resolutie aan met betrekking tot de organisatie van de nieuwe Kamer van Volksvertegenwoordigers en het statuut van de toekomstige volksvertegenwoordiger. Deze resolutie bepaalde het volgende met betrekking tot de parlementaire immuniteiten: "Inzake parlementaire onschendbaarheid wordt voorgesteld artikel 58 van de Grondwet ongewijzigd te behouden, zoniet de draagwijdte ervan te verruimen, en artikel 59 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, zodat de opheffing van de onschendbaarheid in ieder geval niet meer nodig zal zijn voor gewone daden van gerechtelijk onderzoek (ondervraging en confrontatie met getuigen)."<sup>170</sup> Dit stemde overeen met wat de onderhandelaars in Gesves overeengekomen waren.

Na het aannemen van deze resolutie vond in augustus en september 1995 overleg plaats tussen de fractieleiders van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.<sup>171</sup> Daaruit bleek dat de meerderheid van die fracties ingrijpendere veranderingen wilden doorvoeren aan de parlementaire onschendbaarheid dan diegene die in de resolutie opgenomen waren. De wijziging die de Kamerfracties voorstelden, hield in dat de opheffing van de onschendbaarheid enkel nog vereist zou zijn voor het in hechtenis nemen, aanhouden of naar een vonnisgerecht verwijzen van een parlementslid. Aangaande de huiszoeking en inbeslagname stelden zij de aanwezigheid van de voorzitter van de wetgevende vergadering voor als waarborg.<sup>172</sup> Dit voorstel vertoonde dus heel wat gelijkenissen met het huidige artikel 59 van de Grondwet.

Op 6 september 1996 vond echter een informeel overleg met de Senaatsfracties plaats, waarin duidelijk werd dat in de Senaat geen meerderheid gevonden kon worden om verder te gaan dan de bepalingen die overeengekomen waren in Gesves.<sup>173</sup> Aangezien een grondwetsherziening een bicamerale procedure vereist, werd besloten om mogelijke voorstellen tot herziening van artikel 59 van de Grondwet te beperken tot die 'kleinste gemeenschappelijke noemer'.<sup>174</sup> Daardoor kon immers duidelijk gemaakt worden aan de burger dat er een wil was om een oplossing te zoeken voor de problemen die op dat moment met de parlementaire onschendbaarheid gepaard gingen.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> Resolutie met betrekking tot de organisatie van de nieuwe Kamer en het statuut van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 1993-94, nr. 1500/3, 3.

<sup>171</sup> Voor een beschrijving van de informele onderhandelingen in de Kamer en het daaropvolgende overleg met de Senaatsfracties, zie het verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 2.

<sup>172</sup> Zie hierover onder meer amendement nummer één (F. LOZIE c.s.) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/2, 1 en amendement nummer drie (I. LOWIE) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/3, 6.

<sup>173</sup> Zie over het moeizaam informeel overleg met de Senaat bijvoorbeeld Amendement nummer twee (G. BOURGEOIS c.s.) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, 492/3, 2; Amendement nummer drie (I. LOWIE) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/3, 6; Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 7-8. In deze documenten worden de wijzigingen voorgesteld in Gesves en ingeschreven in de resolutie beschreven als 'de kleinste gemeenschappelijke noemer' waarover overeenstemming kan bestaan.

<sup>174</sup> De procedure tot herziening van de Grondwet is een bicamerale procedure overeenkomstig artikel 77, eerste lid, 1° van de Grondwet. Artikel 195 en volgende van de Grondwet geven meer details over die procedure.

<sup>175</sup> Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 10.

Tijdens de zitting 1995-1996 dienden de fractieleiders van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorstel 492/1 in, dat uitvoering gaf aan de resolutie en de basis vormde voor de onderhandelingen rond de grondwetsherziening. Het voorstel bepaalde uitdrukkelijk dat het parlement alle ruimte kreeg tot amenderen, omdat de voorgestelde herziening niet volledig aan ieders wensen tegemoet kwam.<sup>176</sup> Ook in deze fase van de onderhandelingen werd namelijk duidelijk dat geen overeenstemming bestond over de omvang van de herziening van artikel 59 van de Grondwet.

Een eerste groep parlementsleden wilde vasthouden aan hetgeen in Gesves overeengekomen was en pleitte bijgevolg voor een wijziging die beperkt bleef tot de bepalingen van voorstel 492/1. Zij meenden immers dat de mogelijkheid tot ondervraging van het parlements lid zonder het voorafgaand verlov van de parlementaire instelling een toereikende waarborg was voor een discreet onderzoek. Bovendien zou de wetgevende vergadering volgens hen op die manier een uitgebreider dossier krijgen, waardoor ze met meer kennis van zaken een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid zou kunnen beoordelen.<sup>177</sup> Verder achtten zij de bepalingen van de resolutie en het daaropvolgende voorstel in overeenstemming met de *ratio legis* van de parlementaire onschendbaarheid, meer bepaald de ongehinderde werking van het parlement, onafhankelijk van de andere staatsmachten.<sup>178</sup>

Een tweede groep parlementsleden wilde echter verder gaan dan de bepalingen van voorstel 492/1. Volgens hen kwamen de daarin voorgestelde wijzigingen namelijk onvoldoende tegemoet aan de problemen die gepaard gingen met de parlementaire onschendbaarheid. Zo stelden zij dat het voorstel niet verenigbaar was met het beginsel dat parlementsleden geen bevoorrechte klasse mogen vormen. Het gemeenrechtelijk regime zou immers slechts van toepassing zijn op de ondervraging en de confrontatie met getuigen.<sup>179</sup> Omdat voor de meeste onderzoeksdaden nog steeds het verlov van de wetgevende vergadering vereist was, kon een parlements lid bovendien nog steeds nadeel ondervinden van de media-aandacht rond het opheffingsverzoek.<sup>180</sup> Daarnaast zou volgens hen omwille van de vereiste van verlov voor nagenoeg alle onderzoeksdaden nog altijd geen effectief onderzoek mogelijk zijn.<sup>181</sup> Ook stelden zij vast dat het voorstel niets regelde omtrent het risico van tergende, politiek geïnspireerde klachten ingesteld door burgers.<sup>182</sup>

<sup>176</sup> Voorstel (P. TANT *et al.*) tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/1, 2.

<sup>177</sup> Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 3 en *Hand.* Kamer 1995-96, 20 juni 1996, 2317.

<sup>178</sup> Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 9.

<sup>179</sup> Amendement nummer twee (G. BOURGEOIS *c.s.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, 492/3; *Hand.* Kamer 1995-96, 20 juni 1996, 2328.

<sup>180</sup> Amendement nummer twee (G. BOURGEOIS *c.s.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, 492/3; *Hand.* Kamer 1995-96, 20 juni 1996, 2328; Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 9.

<sup>181</sup> Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 7.

<sup>182</sup> Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 4-5.

Uiteindelijk wonnen de voorstanders van een ruimere herziening van artikel 59 van de Grondwet het pleit. Op 28 februari 1997 kwam, na twee behandelingen in elke instelling van het federale parlement, de grondwetsherziening tot stand. Op 1 maart 1997 volgde de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Hieronder zal bestudeerd worden welke veranderingen de herziening van artikel 59 van de Grondwet aanbracht aan de oude regeling.

### C. Veranderingen ten opzichte van het oude systeem

Een eerste beslissing die in de grondwetsherziening genomen werd, betrof het schrappen van het lid over lijfswang. De wetgeving daaromtrent was immers reeds in 1980 opgeheven.<sup>183</sup> De belangrijkste wijziging had echter te maken met de procedure tot opheffing van de onschendbaarheid. In het oude artikel 59 van de Grondwet was het verlot van de wetgevende vergadering vereist voor de vervolging of aanhouding van een parlementslid. Omwille van de ruime interpretatie van de term 'vervolging' moest ook voor onderzoeksdaden, met uitzondering van enkele informatiemaatregelen, de onschendbaarheid van het parlementslid opgeheven worden. Het vernieuwde artikel 59 van de Grondwet gaat daarentegen uit van het principe dat alle onderzoeksdaden en daden van vervolging gesteld kunnen worden overeenkomstig het gemeen recht, behoudens diegene waarvoor een bijzondere procedure voorzien is.

De specifiek vermelde daden van vervolging die het verlot van de wetgevende vergadering vereisen, zijn de aanhouding, de verwijzing naar en de rechtstreekse dagvaarding voor een hof of rechtbank. Die daden kunnen de werkzaamheden van de parlementaire instelling namelijk het meest kunnen verstoren. Meestal vereisen de parlementaire werkzaamheden immers de aanwezigheid van het bewuste parlementslid. Door zijn afwezigheid is het bijgevolg mogelijk dat een deel van het kiezerskorps niet vertegenwoordigd wordt, wat nefast is voor de representatieve democratie.<sup>184</sup> De beperking van de bijzondere procedure tot opheffing van de onschendbaarheid tot die drie daden van vervolging past daarom beter in de doelstelling van de parlementaire onschendbaarheid dan het oude regime. Bovendien kan het openbaar ministerie nu alle onderzoeksdaden stellen om voldoende zekerheid te verkrijgen over de gegrondheid van de aantijgingen ten aanzien van het parlementslid.

Het gebruik van specifieke termen in plaats van de algemene term 'vervolging' van het oude artikel werd in de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening aangeraden door professoren TRAEST en FRACHIMONT.<sup>185</sup> De uitvoering van dat voorstel bleek echter een moeilijke opdracht, omdat de meningen over de te hanteren begrippen sterk variëerden.

<sup>183</sup> Voorstel (P. TANT *et al.*) tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/1, 2.

<sup>184</sup> A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 157; K. BUYENS, "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak - een stand van zaken", *Jura Falc.* 1994-1995, (295) 329.

<sup>185</sup> De uitgeschreven versie van de hoorzittingen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat kunnen teruggevonden worden in Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/5, 28-50 en Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/5, 8-15.

Zo werd na de eerste behandeling in de Senaat gekozen om het begrip 'inverdenkingstelling' in te voegen in het geamendeerde voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet.<sup>186</sup> Daarna werden echter in de Kamer van Volksvertegenwoordigers verschillende amendementen ingediend die het schrappen van die term beoogden. De kritiek luidde dat het begrip geen juridische betekenis had omdat het enkel het feitelijk gebeuren betrof waarbij de onderzoeksrechter na het verhoor stelde dat er ernstige redenen tot vervolging van het parlementslid waren.<sup>187</sup>

Naast het eerste lid waarin de vereiste van verlof van de wetgevende vergadering beschreven wordt, bevat het huidige artikel 59 van de Grondwet nog vijf andere leden. De inhoud daarvan werd reeds in het tweede hoofdstuk besproken. De schorsing van de hechtenis of vervolging van een lid op initiatief van de wetgevende vergadering is de enige van die waarborgen die reeds in 1831 in de Grondwet ingeschreven werd. Wel werden daaraan bij de grondwetsherziening enkele terminologische wijzigingen aangebracht. Daarbovenop werden vier nieuwe waarborgen ingeschreven in artikel 59 van de Grondwet. Een eerste betrof de dwangmaatregelen ten aanzien van een parlementslid. Hieromtrent werd bepaald dat de eerste voorzitter van het hof van beroep die moest bevelen. De onderhandelaars van de grondwetsherziening beoogden daarmee een buitensporig optreden door de onderzoeksrechter tegen te gaan. Zij geloofden namelijk dat de eerste voorzitter van het hof van beroep beter geplaatsd was om na te gaan of een dwangmaatregel gerechtvaardigd was.<sup>188</sup>

Verder werd extra bescherming in geval van een inbeslagname of huiszoeking bij het parlementslid nodig geacht. Dienaangaande werd in artikel 59 van de Grondwet de garantie ingeschreven dat de voorzitter van de wetgevende vergadering of een door hem aangeduid persoon aanwezig moest zijn bij elke huiszoeking of inbeslagname ten aanzien van een lid. De voorzitter kan immers toezien op het geldig verloop van de huiszoeking of inbeslagname, opdat geen documenten van het lid die geen verband houden met de opdracht van het gerechtelijk onderzoek doorzocht worden.<sup>189</sup> Volgens LAGASSE bevat dit argument echter een tegenstrijdigheid.<sup>190</sup> De grondwetgever heeft het immers onmogelijk gemaakt om een parlementslid rechtstreeks te dagvaarden zonder opheffing van de onschendbaarheid omwille van het misbruik dat daarvan gemaakt zou kunnen worden door politieke tegenstanders. Tegelijkertijd schrijft het nieuwe artikel 59 van de Grondwet echter voor dat een parlementslid, via een delegatie door de voorzitter van de wetgevende vergadering, controle kan uitoefenen op de geldigheid van de huiszoeking of inbeslagname ten aanzien van een collega. Op die manier zou de toezichthoudende parlementariër kennis kunnen nemen van geheime informatie om later tegen het betrokken parlementslid te gebruiken.

<sup>186</sup> Tekst aangenomen door de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/6, 1-2.

<sup>187</sup> Amendement nummer acht (L. VANVELTHOVEN), *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 492/8, 1-2; Amendement nummer negen (L. VANVELTHOVEN), *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 492/8, 2; Amendement nummer elf (P. DEWAELE *et al.*), *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 492/8, 3; Amendement nummer twaalf (D. REYNDERS *c.s.*), *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 492/8, 3-4; Amendement nummer dertien (D. REYNDERS *et al.*), *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 492/8, 4.

<sup>188</sup> *Hand.* Senaat 1996-97, 15 januari 1997, nr. 1-85, 2259.

<sup>189</sup> Amendement nummer één (F. LOZIE *c.s.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492/2, 2.

<sup>190</sup> N. LAGASSE, "Le nouveau régime de l'immunité parlementaire", *Journ.proc.* 1997, (10) 13.

Een andere bij de grondwetsherziening ingeschreven waarborg betreft het instellen van de vervolging. Dat kan volgens het huidige artikel 59 van de Grondwet enkel gebeuren door de leden van het openbaar ministerie en de bevoegde ambtenaren. Hiermee beoogden de onderhandelaars de instelling van de strafrechtelijke vervolging via een klacht met burgerlijke partijstelling onmogelijk te maken.<sup>191</sup> Dit past in de gedachte dat het parlementslid beschermd moet worden tegen tergende, louter politiek geïnspireerde klachten door burgers.

Tot slot wilden de onderhandelaars het parlementslid een 'alarmbel' in handen geven als ultieme waarborg tegen een ondoordachte, onverantwoorde, tergende of onredelijk lang durende vervolging.<sup>192</sup> Het vijfde lid van artikel 59 van de Grondwet bepaalt daarom dat het betrokken parlementslid in elke stand van het onderzoek de schorsing van de vervolging in strafzaken kan vragen aan de parlementaire instelling waartoe hij behoort. De eis dat de wetgevende vergadering daartoe met twee derden meerderheid moet beslissen, werd toegevoegd omwille van de verstrekkende gevolgen van de beslissing tot schorsing. Ook wilden de onderhandelaars niet dat zulk een belangrijke beslissing in een meerderheid versus minderheids sfeer genomen moest worden.<sup>193</sup> Zonder voormeld stemquorum zou de schorsingsmogelijkheid daarenboven beschouwd kunnen worden als een privilege.

#### **D. Voorlopige analyse**

Uit de bespreking hierboven is gebleken dat er heel wat redenen waren om artikel 59 van de Grondwet te herzien. In het nieuwe regime van de parlementaire onschendbaarheid zijn in de eerste plaats wijzigingen aangebracht aan de procedure tot opheffing van de onschendbaarheid. Verder werden ook vier nieuwe waarborgen ingeschreven, naast de reeds bestaande waarborg van schorsing van de procedure op initiatief van de wetgevende vergadering. Toch is daarmee niet volledig tegemoetgekomen aan de problemen die aanleiding gaven tot de grondwetsherziening. Zo duren de zittingen van de wetgevende vergaderingen nog steeds nagenoeg een jaar. Hierdoor is de parlementaire onschendbaarheid volgens de rechtsleer een werkelijke onschendbaarheid voor de parlementariër geworden in plaats van een tijdelijke immuniteit om de werking van de parlementaire instelling gedurende de zitting te vrijwaren.

Daarnaast wordt de mogelijke schending van het vermoeden van onschuld van het parlementslid het vaakst aangehaald als reden voor de grondwetsherziening. Nochtans is de parlementaire onschendbaarheid in de Grondwet ingeschreven om de werking van de parlementaire instelling te vrijwaren en dus niet om het parlementslid als individu te beschermen. Bovendien blijkt dat het probleem van de mediatieke veroordeling door de publieke opinie niet verholpen is, aangezien dossiers nog steeds voortijdig kunnen uitlekken in de media. Door de invloed van de pers en het verbod op preventieve censuur is het echter moeilijk om hiervoor een oplossing te vinden.

<sup>191</sup> Zie bijvoorbeeld Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/5, 19.

<sup>192</sup> Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) van de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/11, 3 en 5 en *Hand.* Senaat 1996-97, 27 februari 1997, nr. 1-95, 2519-2520.

<sup>193</sup> Zie bijvoorbeeld amendement nummer zeven (G. VERHOFSTADT c.s.), *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/3, 8 en amendement nummer veertien (G. VERHOFSTADT), *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/4, 4.

Verder onderzoeken de bevoegde commissies de verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid nog steeds aan de hand van dezelfde criteria. Door de ernst van de klacht tegen het betrokken parlementslid mee in overweging te nemen, menen bepaalde auteurs dat de commissies zich te veel met de grond van de zaak inlaten. Ze zouden bijgevolg naar hun mening enkel het criterium van de werking van de vergadering mogen hanteren. De bevoegde commissies en de wetgevende vergaderingen zijn immers geen onderzoeksgerecht, noch een vonnisgerecht. Zoals ik in het derde hoofdstuk reeds toegelicht heb, ben ik het hiermee eens omdat de beoordeling van de feiten door de wetgevende vergadering in mijn ogen niet meer vereist sinds de grondwetsherziening.

Tijdens de grondwetsherziening pleitte een groep van parlementariërs uit verschillende politieke partijen voor de afschaffing van de parlementaire onschendbaarheid. Hun belangrijkste argument betrof de gelijke behandeling. Zij meenden immers dat parlementsliden dezelfde behandeling als burgers moesten krijgen en dat de tussenkomst van de wetgevende vergaderingen bijgevolg tot een minimum beperkt moest worden.<sup>194</sup> De argumenten die zij aanhaalden waren dezelfde als de redenen voor de grondwetsherziening die hierboven beschreven werden, zoals de verlengde zittingsduur en de effectiviteit van het onderzoek. Een volledige afschaffing van de parlementaire onschendbaarheid zou echter problemen kunnen opleveren in het kader van de scheiding der machten. Bovendien moeten parlementsliden, als de vertegenwoordigers van het volk, tijdens de zitting toch op enige manier beschermd kunnen worden tegen vervolgingen door politieke tegenstanders. De wetgevende vergadering kan immers moeilijk functioneren wanneer één of meerdere van haar leden afwezig zijn.

Sinds de grondwetsherziening van 1997 zijn nog twee nieuwe voorstellen van verklaring tot herziening van artikel 59 van de Grondwet ingediend, die allebei vervielen. Hoewel een aanzienlijke groep parlementsliden tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening de volledige afschaffing van de parlementaire onschendbaarheid voorstond, handelde geen enkel van de voorstellen daarover. Het eerste voorstel beoogde senatoren van rechtswege uit te sluiten van het toepassingsgebied van de parlementaire onschendbaarheid.<sup>195</sup> De indiener stelde dat het doel van artikel 59 van de Grondwet voor hen niet relevant is. Rechtsgeleerde BUYENS deelt die mening.<sup>196</sup> Senatoren van rechtswege moeten immers nooit democratisch gelegitimeerd worden en blijven bijgevolg senator, ook na de ontbinding van de kamers. Zij kunnen dus niet door politiek geïnspireerde klachten verhinderd worden in hun herverkiezing, in tegenstelling tot gewone senatoren.

---

<sup>194</sup> Zie onder meer Verslag (uitgebracht door S. VERHERSTRAETEN) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 492/9, 4; Amendement nummer veertien (P. DEWAELE) voorgesteld na de indiening van het verslag, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 492/10, 2; *Hand.* Senaat 1996-97, 15 januari 1997, nr. 1-85, 2264 en 2268-2269; *Hand.* Kamer 1996-97, 20 februari 1997, 4930-4931; *Hand.* Senaat 1996-97, 27 februari 1997, nr. 1-95, 2526.

<sup>195</sup> Voorstel (W. VERREYCKEN) van verklaring tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, teneinde de senatoren van rechtswege niet langer te onttrekken aan de gewone rechtsgang, *Parl.St.* Senaat 2002-03, nr. 2-1383/1. Door het verval van dit voorstel besloot de indiener het voorstel opnieuw in te dienen, meer bepaald het voorstel (W. VERREYCKEN) van verklaring tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, teneinde de senatoren van rechtswege niet langer te onttrekken aan de gewone rechtsgang, *Parl.St.* Senaat 2003-04, 3-858/1. Dit voorstel was echter hetzelfde lot beschoren als het eerste.

<sup>196</sup> K. BUYENS, "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak - een stand van zaken", *Jura Falc.* 1994-1995, (295) 305.

In de toekomst zal deze discussie zich echter niet meer voordoen. In de zesde staatshervorming werd immers een akkoord bereikt over de hervorming van de Senaat. Ten gevolge daarvan zal de Senaat nog slechts zestig leden tellen. Bovendien willen de onderhandelaars van de staatshervorming dat de Senaat 'van de deelstaten' wordt. Bijgevolg zal de Senaat in de toekomst samengesteld zijn uit vijftig vertegenwoordigers van de deelstaatparlementen en tien gecoöpteerden.<sup>197</sup> De senatoren van rechtswege zullen dus niet zetelen in de nieuw samengestelde Senaat.

Het andere voorstel van verklaring tot herziening van artikel 59 van de Grondwet handelde over een mogelijke belangenvermenging wanneer het betrokken parlementslid de voorzitter van de wetgevende vergadering zou betreffen. De onderzoeksmaatregelen in artikel 59 van de Grondwet zouden in dat geval volgens de indiener in het gedrang gebracht worden, aangezien die enkel kunnen plaatsvinden na kennisgeving aan de voorzitter of in diens aanwezigheid.<sup>198</sup> Voormelde voorstellen haalden bijgevolg wel problemen aan die in de praktijk kunnen rijzen, maar waren niet van zulk een omvang als degene die voor de grondwetsherziening van 1997 aangehaald werden. Noch betroffen zij problemen die de goede werking en onafhankelijkheid van de wetgevende vergadering grondig kunnen verstoren.

---

<sup>197</sup> Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming. Een efficiëntere federale Staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, 11 oktober 2011, [http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/home/NLdirupo.pdf](http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf), 7.

<sup>198</sup> Voorstel (M. DELACROIX) van verklaring tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1156/1.





## 5. De verhouding van de parlementaire immuniteiten tot de mensenrechten

Omdat de parlementaire immuniteiten een ruime bescherming bieden aan parlementsleden, bestaat de mogelijkheid dat fundamentele rechten geschonden worden. Het onevenwicht tussen die twee types van rechten treedt niet alleen op in België, maar ook in andere landen waar een systeem van parlementaire immuniteiten uitgewerkt is. Het uitgangspunt voor een onderzoek naar de verhouding daartussen is bijgevolg bij uitstek de rechtspraak van de meest vooraanstaande instantie inzake mensenrechten in Europa, namelijk het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM).

Voor het uitwerken van dit hoofdstuk zijn niet alle arresten van het EHRM aangaande parlementaire immuniteiten bestudeerd, maar is een beroep gedaan op de arresten van het EHRM die het meest in de rechtsleer naar voren komen.<sup>199</sup> Dat zijn immers de basisarresten betreffende de verhouding van parlementaire immuniteiten tot de mensenrechten. Bovendien dateert het oudst bestudeerde arrest van 2002, zodat hieronder niet alleen een relevante, maar ook actuele visie van het EHRM op parlementaire immuniteiten weergegeven wordt. Die zienswijze van het EHRM zal daarna toegepast worden op het Belgische systeem.

Hieronder zal de verhouding van de parlementaire immuniteiten tot artikel 6§1 EVRM en artikel 10 EVRM besproken worden. De reden voor de beperking van het onderzoek tot deze twee artikelen is dat die reeds meermaals door verzoekers voor het EHRM ingeroepen zijn. Het Hof heeft daaromtrent bijgevolg een uitgebreide rechtspraak ontwikkeld. Artikel 6§1 EVRM wordt voornamelijk door burgers ingeroepen, artikel 10 EVRM door parlementsleden. Naast voormelde (eerder voor de hand liggende) mensenrechten worden soms ook nog andere rechten ingeroepen voor het EHRM. Het Hof gaat echter nooit diep in op die rechten.<sup>200</sup> Het is bijgevolg niet relevant voor dit onderzoek om die andere rechten te bespreken.

### A. Het recht op toegang tot de rechter (artikel 6§1 EVRM)

#### a. Rechtspraak van het EHRM

Het recht waarop verzoekers zich in zaken betreffende parlementaire immuniteiten voor het EHRM het vaakst beroepen, is het recht op toegang tot de rechter van artikel 6§1 EVRM. De ruime bescherming die parlementaire immuniteiten bieden, heeft immers tot gevolg dat verzoekers die betrokken zijn in een geschil met een parlements lid geen vordering kunnen instellen.

<sup>199</sup> Die arresten zijn EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002; EHRM, *Cordova t. Italië (1)*, 30 januari 2003; EHRM, *Cordova t. Italië (2)*, 30 januari 2003; EHRM, *De Jorio t. Italië*, 3 juni 2004; EHRM, *Ielo t. Italië*, 6 december 2005; EHRM, *Patrono, Cascini en Stefanelli t. Italië*, 20 april 2006; EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006; EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008; EHRM, *C.G.I.L. en Cofferati t. Italië (1)*, 24 februari 2009; EHRM, *Féret t. België*, 16 juli 2009; EHRM (Grote Kamer), *Kart t. Turkije*, 3 december 2009; EHRM, *C.G.I.L. en Cofferati t. Italië (2)*, 6 april 2010; EHRM, *Syngelidis t. Griekenland*, 11 februari 2010.

<sup>200</sup> Het Hof stelt in zulke gevallen bijvoorbeeld in zijn beoordeling dat de klacht op grond van dat mensenrecht dezelfde kwesties aan het licht brengt als diegene die het al onderzocht heeft onder artikel 6§1 EVRM, meer bepaald het recht op toegang tot de rechter. Bijgevolg acht het Hof het dan niet nodig de klacht op grond van dat andere artikel te onderzoeken (zie bijvoorbeeld overweging 102 EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002 en overweging 70 en 71 EHRM, *Cordova t. Italië (1)*, 30 januari 2003.). Een voorbeeld van een recht dat een paar keer werd ingeroepen naast het recht op toegang tot de rechter was het verbod op discriminatie van artikel 14 EVRM.

Wanneer burgers toch een vordering zouden instellen met miskennis van de regels betreffende de parlementaire immuniteiten, dient de rechter die in de zaak gevat wordt de zaak onontvankelijk te verklaren. Deze regel wordt in België strikt gevolgd. Rechters die een dergelijke zaak niet onontvankelijk verklaren, kunnen volgens artikel 158 van het Strafwetboek zelfs strafrechtelijk vervolgd worden.

Om een schending van artikel 6§1 van het EVRM te kunnen invoeren, moeten er overeenkomstig het eerste lid van dat artikel burgerlijke rechten in het geding zijn. Het EHRM oordeelde daaromtrent dat het EVRM geen recht toekent om iemand te laten veroordelen voor een misdrijf. Om die reden vereist het Hof voor de toepassing van artikel 6§1 EVRM een 'onlosmakelijke band' met het instellen van een burgerlijke vervolging of met de bescherming van een burgerlijk recht, zoals bijvoorbeeld het recht op een goede reputatie.<sup>201</sup> Volgens de rechtspraak van het EHRM moet de verzoeker echter niet noodzakelijk een schadevergoeding vragen, zolang uit de kern van de procedure voldoende duidelijk blijkt welk burgerlijk recht ter discussie staat.<sup>202</sup>

Uit de bestudeerde zaken blijkt dat het EHRM een mogelijke schending van artikel 6§1 EVRM onderzoekt aan de hand van drie stappen.<sup>203</sup> Meestal zijn die drie stappen zelfs in aparte titels in het arrest terug te vinden.<sup>204</sup> Eerst onderzoekt het Hof of het recht op toegang tot de rechter werkelijk belemmerd werd. Het Hof stelt met betrekking tot deze stap dat het individu over een duidelijke en praktische mogelijkheid moet beschikken om een handeling die zijn rechten schendt aan te vechten.<sup>205</sup> Wanneer in de bestudeerde zaken een relatieve immuniteit ter discussie stond, nam het Hof bijvoorbeeld aan dat de weigering van de parlementaire instelling tot het verlenen van de vereiste machtiging om het parlementslid te kunnen vervolgen een belemmering uitmaakte van het recht op toegang tot de rechter.<sup>206</sup> Aangaande absolute immuniteiten heeft het EHRM in het arrest *A. t. het Verenigd Koninkrijk* gesteld dat de loutere keuze voor een parlementaire immuniteit met een absoluut karakter *in se* geen overschrijding van de appreciatiemarge van een Staat om het recht op toegang tot de rechter te beperken inhoudt.<sup>207</sup>

<sup>201</sup> Paragraaf 29 van EHRM, *Patrono, Cascini en Stefanelli t. Italië*, 20 april 2006; paragraaf 29 van EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006 en paragraaf 27 van EHRM, *Syngelidis t. Griekenland*, 11 februari 2010.

<sup>202</sup> Zie hierover meer uitgebreid paragrafen 29-33 van EHRM, *Patrono, Cascini en Stefanelli t. Italië*, 20 april 2006; paragrafen 29-31 van EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006 en paragrafen 27-30 van EHRM, *Syngelidis t. Griekenland*, 11 februari 2010.

<sup>203</sup> In de arresten aangaande parlementaire immuniteiten verwijst het Hof in het kader van deze drie stappentoets steeds naar het arrest EHRM, *Golder t. het Verenigd Koninkrijk*, 21 februari 1975. Dat is namelijk het basisarrest betreffende het recht op toegang tot de rechter.

<sup>204</sup> Niet in alle zaken voor het Hof zijn de drie stappen uitdrukkelijk onderzocht. Zo zijn bijvoorbeeld in de zaak EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006 de drie stappen moeilijk te onderscheiden. Het Hof sprak zich echter wel uitdrukkelijk uit over de proportionaliteit, zoals opgenomen in stap drie. Daarmee nam het Hof impliciet aan dat aan de twee andere stappen voldaan was.

<sup>205</sup> In de bestudeerde arresten omtrent parlementaire immuniteiten wordt regelmatig verwezen naar het arrest waarin het Hof dit voor het eerst gezegd heeft, meer bepaald naar paragraaf 36 van de zaak EHRM, *Bellet t. Frankrijk*, 4 december 1995. Dat arrest ging niet specifiek over parlementaire immuniteiten, maar vormde wel een belangrijke basis voor latere zaken waarin een mogelijke schending van artikel 6§1 EVRM ingeroepen werd.

<sup>206</sup> Zie hiervoor EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006 en EHRM, *Syngelidis t. Griekenland*, 11 februari 2010.

<sup>207</sup> Overwegingen 74, 78 en 87 van EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002.

In een tweede stap onderzoekt het Hof of die belemmering een legitiem doel dient. Het Hof stelt namelijk duidelijk in zijn arresten dat het recht op toegang tot de rechter geen absoluut recht is en onderworpen is aan bepaalde beperkingen. Een dergelijke beperking moet echter wel een legitiem doel dienen en proportioneel zijn.<sup>208</sup> Het Hof neemt algemeen aan dat parlementaire immuniteiten een legitiem doel dienen en dus een gerechtvaardigde beperking kunnen vormen op het recht op toegang tot de rechter. De legitieme doelen die het EHRM in zijn arresten tot nu toe aangenomen heeft, zijn het verzekeren van de vrijheid van meningsuiting in het parlement en de scheiding der machten, in het bijzonder de scheiding tussen de rechterlijke en de wetgevende macht.<sup>209</sup>

Tot slot spreekt het Hof zich in een derde stap uit over de proportionaliteit. Hierbij gaat het EHRM na of er een proportionele verhouding bestaat tussen de doelstelling die nagestreefd wordt met de parlementaire immuniteit en de beperkingen die daaruit voortvloeien op het recht op toegang tot de rechter.<sup>210</sup> Het Hof onderzoekt bijgevolg of de overheid erin geslaagd is een rechtvaardig evenwicht te schapen tussen de behartiging van het algemeen belang en de verplichting om de fundamentele rechten van individuen te verzekeren. Aangezien het Hof relatief makkelijk aanneemt dat er een belemmering van het recht op toegang tot de rechter is en dat de immuniteit een legitiem doel nastreeft, is de proportionaliteitstoets doorslaggevend in de beoordeling.

Aangaande de proportionaliteitstoets van het EHRM kunnen de bestudeerde arresten best in twee groepen onderscheiden worden. In een eerste groep arresten stond telkens een absolute immuniteit voor uitlatingen van een parlamentslid ter discussie. De misdrijven die in die zaken ingeroepen werden, waren steeds smaad en laster en eerroof. Deze zaken zullen bijgevolg uiterst relevant zijn voor een vergelijking met de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid. In de tweede groep arresten stond een relatieve (ophefbare) immuniteit ter discussie, die de strafvervolgning tegen parlamentsleden tijdelijk schorste. In tegenstelling tot de immuniteiten in de eerste groep arresten gold de bescherming van die relatieve immuniteiten voor andere misdrijven dan die in het kader van strafbare uitlatingen in de uitoefening van de functie. De beoordeling van de immuniteiten in de tweede groep arresten kan bijgevolg een goede implicatie zijn voor de zienswijze van het EHRM op de Belgische parlementaire onschendbaarheid.

In de eerste groep zaken voor het EHRM, waarin een absolute immuniteit vergelijkbaar met de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid ter discussie stond, nam het EHRM in één zaak geen schending van artikel 6§1 EVRM aan, maar in de daaropvolgende zaken wel.

<sup>208</sup> Zie bijvoorbeeld paragraaf 83 van EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002 en paragraaf 54 van EHRM, *Cordova t. Italië (1)*, 30 januari 2003.

<sup>209</sup> Zie bijvoorbeeld paragraaf 77 van EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002. In EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008 vulde het Hof de legitieme doelen nog aan met 'protéger l'organisation constitutionnelle' (paragraaf 80) en benadrukte het Hof dat de parlementaire immuniteiten geen individueel privilege zijn, maar een principe van politiek recht dat er niet op gericht is het individu te beschermen, maar wel de functie die hij uitoefent (paragraaf 82). In het kader van de scheiding tussen wetgevende en rechterlijke macht verduidelijkt het Hof soms dat het gaat om 'preventing partisan complaints from interfering with parliamentary functions', zoals bijvoorbeeld in paragraaf 42 van EHRM, *Syngelidis t. Griekenland*, 11 februari 2010.

<sup>210</sup> Zie bijvoorbeeld paragraaf 74 van EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002.

Die ene zaak waarin het EHRM voorrang verleende aan de parlementaire immuniteit boven het recht op toegang tot de rechter betrof de zaak *A. t. het Verenigd Koninkrijk*. Het Hof nam in die zaak het beperkte toepassingsgebied van de parlementaire immuniteit van het Verenigd Koninkrijk in acht. De immuniteit geldt daar namelijk alleen voor meningen geuit binnen de muren van het parlement.<sup>211</sup> Het Hof stelde in voormeld arrest dat hoe breder een immuniteit is, des te overtuigender de rechtvaardiging moet zijn.<sup>212</sup> Omwille van het beperkt toepassingsgebied van de parlementaire immuniteit van het Verenigd Koninkrijk nam het Hof bijgevolg relatief makkelijk aan dat artikel 6§1 EVRM niet geschonden was.

Op dit arrest van het EHRM werd door Belgische rechtsgeleerden hevige kritiek geuit. Het Hof achtte daarin volgens hen immers te veel belang aan de vrijheid van meningsuiting in het parlement, waardoor het recht op toegang tot de rechter volledig miskend werd. KRENC formuleerde dienaangaande volgend verwijt: "La légitimité que l'homme politique tient de l'élection ne saurait justifier des propos qui mettent en cause de manière inconsidérée la réputation et l'honneur d'autrui."<sup>213</sup> BREMS stelde zich in dat verband de vraag of de kern van het politiek debat werkelijk aangetast zou worden indien parlementsleden niet langer ongestraft grove beledigingen naar het hoofd van burgers zouden kunnen slingeren.<sup>214</sup>

In de zaken na *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, waarin Italië telkens als verwerende Staat optrad, nuanceerde het EHRM zijn rechtspraak. In die zaken werd de Italiaanse parlementaire immuniteit, die een absolute bescherming biedt voor meningen die parlementsleden uiten in de uitoefening van hun parlementaire functie, zeer breed geïnterpreteerd. Zo was de immuniteit volgens de bevoegde commissie bijvoorbeeld van toepassing op de situatie waarin een parlements lid speelgoed aan een openbare aanklager gestuurd had met de bedoeling om die te beledigen.<sup>215</sup> Het Hof ontwikkelde in de Italiaanse zaken een vaste rechtspraak aangaande dergelijke immuniteiten door een schending van het recht op toegang tot de rechter aan te nemen indien de uitlating geen duidelijke link met de uitoefening van de functie vertoonde.<sup>216</sup> Dan bestond volgens het EHRM immers geen redelijk evenwicht tussen de verplichting van de overheid om het algemeen belang te vertegenwoordigen en de verplichting om de fundamentele rechten van individuen te verzekeren.

<sup>211</sup> De parlementaire immuniteit in het Verenigd Koninkrijk is van toepassing zowel op burgerlijke als op strafzaken en kan niet opgeheven worden. De immuniteit strekt zich echter enkel uit tot meningen uitgebracht in parlementaire debatten in het parlement zelf. De meningen geuit buiten de muren van het parlement vallen bijgevolg niet binnen het toepassingsgebied van de parlementaire immuniteit. Het Hof neemt deze beperkte toepassing van de immuniteit mee in de beoordeling van de zaak in overweging 84 van EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002.

<sup>212</sup> Overweging 78 EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002.

<sup>213</sup> F. KRENC, "La règle de l'immunité parlementaire à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev. trim. dr. h.* 2003, (813) 815.

<sup>214</sup> E. BREMS, "Conflicting human rights: an exploration in the context of the right to a fair trial in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms," *Human Rights Quarterly* 2005, (294) 324.

<sup>215</sup> Deze beledigende handeling wordt beschreven in het feitenrelaas van EHRM, *Cordova t. Italië (1)*, 30 januari 2003.

<sup>216</sup> Zie overweging 62 tot 64 EHRM, *Cordova t. Italië (1)*, 30 januari 2003; overweging 63 tot 65 EHRM, *Cordova t. Italië (2)*, 30 januari 2003; overweging 53 tot 55 EHRM, *De Jorio t. Italië*, 3 juni 2004; overweging 50 tot 52 EHRM, *Ielo t. Italië*, 6 december 2005; overweging 62 tot 64 EHRM, *Patrono, Cascini en Stefanelli t. Italië*, 20 april 2006; overweging 72 tot 75 EHRM, *C.G.I.L. en Cofferati t. Italië (1)*, 24 februari 2009 en overweging 46 tot 49 EHRM, *C.G.I.L. en Cofferati t. Italië (2)*, 6 april 2010.

Wat betreft de tweede groep zaken waarin een relatieve parlementaire immuniteit van toepassing was op misdrijven andere dan strafbare uitlatingen in de uitoefening van de functie, was de proportionaliteitstoets van het Hof niet zo eenduidig. In de Griekse zaak *Tsalkitzis t. Griekenland* onderzocht het EHRM met betrekking tot de proportionaliteit of de misdrijven die het parlementslid gepleegd had verband hielden met de uitoefening van de parlementaire functie. Ondanks het feit dat de Griekse Grondwet voor de toepassing van de betrokken relatieve parlementaire immuniteit niet vereiste dat het misdrijf gepleegd moest zijn in de uitoefening van de functie, paste het Hof toch dezelfde toets toe als in de zaken beschreven in de vorige alinea.<sup>217</sup> Om in overeenstemming te zijn met artikel 6§1 EVRM mocht het Griekse parlement bijgevolg enkel weigeren de machtiging tot strafrechtelijke vervolging te geven wanneer de handelingen waarop de vervolging gebaseerd was duidelijk verbonden waren met de parlementaire functie. Aangezien de strafbare feiten drie jaar voorafgaand aan de verkiezing plaatsgevonden hadden, oordeelde het Hof dat er geen link met de uitoefening van de functie was. Bovendien uitte het Hof kritiek op het feit dat de strafvervolging tot het einde van het mandaat van het parlementslid geschorst bleef. De Griekse Grondwet bevatte immers geen limiet aangaande de hernieuwing van het mandaat, zodat er vele jaren konden verstrijken tussen het plegen van de feiten en de vervolging ervan.<sup>218</sup> Voormelde overwegingen brachten het EHRM ertoe een schending van het recht op toegang tot de rechter aan te nemen.<sup>219</sup>

Na deze Griekse zaak volgde de Turkse zaak *Kart t. Turkije*, die gewezen werd door de voormalige tweede sectie van het EHRM.<sup>220</sup> Deze zaak is bijzonder in drie opzichten. Ten eerste werd daarin voor de eerste keer een vermeende schending van het recht op toegang tot de rechter ingeroepen door een parlementslid.<sup>221</sup> De parlementariër meende immers dat de weigering van de wetgevende vergadering om zijn immuniteit op te heffen hem het recht ontzegde om zich voor de rechtbank te verdedigen tegen de klachten die tegen hem ingesteld waren.<sup>222</sup> Ten tweede maakte het EHRM daarin voor het eerst een duidelijk onderscheid tussen de twee types van immuniteiten die het in zijn arresten tegengekomen was. Het Hof gebruikte daarvoor de term 'irresponsabilité' om de ene immuniteit aan te duiden en 'inviolabilité' voor de andere.<sup>223</sup>

<sup>217</sup> Overweging 47 tot 51 EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006. Hierin wordt verwezen naar de proportionaliteitstoets die het Hof eerder al doorvoerde in onder meer EHRM, *Cordova t. Italië (1)*, 30 januari 2003.

<sup>218</sup> Overweging 50 EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006.

<sup>219</sup> Overweging 48 en 49 EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006.

<sup>220</sup> EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008.

<sup>221</sup> De voormalige tweede sectie van het EHRM uitte haar verbazing over het feit dat de genietter van de immuniteit een zaak startte voor het EHRM in overweging 56 EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008: "La Cour souligne tout d'abord que si elle a déjà eu l'occasion d'examiner la question de l'immunité accordée aux membres du parlement et ses incidences sur le droit d'accès à un tribunal (voir notamment A. c. Royaume-Uni, no 35373/97, CEDH 2002-X ; Cordova c. Italie (no 1), no 40877/98, CEDH 2003-I ; Cordova c. Italie (no 2), no 45649/99, CEDH 2003-I ; Tsalkitzis c. Grèce, no 11801/04, 16 novembre 2006), elle n'a encore jamais eu à connaître de circonstances dans lesquelles c'est le bénéficiaire de l'immunité parlementaire qui se plaint des conséquences de cette immunité sur son droit d'accès à un tribunal."

<sup>222</sup> Overweging 52 EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008.

<sup>223</sup> Overweging 71 EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008.

Ten derde is de zaak rond parlamentslid Kart de enige van de in dit hoofdstuk bestudeerde zaken die na de behandeling door een sectie van het EHRM doorverwezen werd naar de Grote Kamer.<sup>224</sup> Artikel 43 EVRM beschrijft de mogelijkheid van verwijzing naar de Grote Kamer. Volgens dat artikel kan een dergelijke verwijzing enkel in uitzonderlijke gevallen, meer bepaald indien de zaak aanleiding geeft tot een ernstige vraag betreffende de interpretatie of toepassing van het EVRM of in geval van een ernstige kwestie van algemeen belang. *In casu* was het de Turkse regering die om verwijzing naar de Grote Kamer verzocht.

De voormalige tweede sectie leek aan het begin van haar beoordeling komaf te maken met de eerdere rechtspraak van het EHRM in de zaak *Tsalkitzis*. De sectie erkende namelijk, zoals hierboven reeds vermeld werd, het onderscheid tussen de twee types van immuniteiten die in de lidstaten golden door ze aan te duiden als 'de onverantwoordelijkheid' en 'de onschendbaarheid'.<sup>225</sup> Omwille van dat onderscheid nam het Hof bovendien aan dat het voor die laatste immuniteit niet uitmaakte wat de aard van de strafbare handelingen was. De vervolging van een parlamentslid voor een misdrijf dat geen verband hield met de parlementaire functie kon immers evenzeer de werking van de parlementaire instelling verstoren.<sup>226</sup> Toch keerde het Hof ook in deze zaak terug naar het criterium van de link tussen het misdrijf en de uitoefening van de functie.<sup>227</sup> Uiteindelijk besloot de tweede sectie van het EHRM tot een schending van artikel 6§1 van het EVRM. Ze kwam tot dat oordeel door de nadruk te leggen op het ruime toepassingsgebied van de Turkse parlementaire onschendbaarheid. Die gold immers voor strafbare feiten gepleegd zowel voor als na zijn verkiezing en bood reeds bescherming gedurende het onderzoek. Daarnaast uitte de tweede sectie kritiek op de procedure tot opheffing van die onschendbaarheid, meer bepaald op de lange duur ervan en op het gebrek aan objectieve criteria op basis waarvan de bevoegde commissie diende te oordelen.<sup>228</sup>

De Grote Kamer verliet echter wel de *Tsalkitzis*-rechtspraak door het volgende te stellen: "A cet égard, la Cour rappelle que, saisie de la question de la compatibilité de l'immunité parlementaire avec les droits garantis par la Convention, elle a attribué de l'importance au degré de rattachement pouvant exister entre l'acte reproché au député et l'exercice de sa fonction parlementaire stricto sensu (...). Eu égard à la nature même de l'inviolabilité parlementaire, la Cour estime toutefois qu'une telle approche ne saurait prévaloir en tant que telle dans le cas d'espèce."<sup>229</sup> De Grote Kamer oordeelde bijgevolg dat omwille van het specifieke karakter van de onschendbaarheid de link tussen het misdrijf en zijn parlementaire plichten geen rol speelde. Toch bracht dit de Grote Kamer er niet toe een schending van artikel 6§1 EVRM aan te nemen. De Grote Kamer liet zich immers sterk leiden door de specifieke context van de zaak, meer bepaald de situatie waarin een parlamentslid en niet een burger de vermeende schending van artikel 6§1 EVRM inriep.

<sup>224</sup> EHRM (Grote Kamer), *Kart t. Turkije*, 3 december 2009.

<sup>225</sup> Overweging 71 EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008.

<sup>226</sup> Overweging 81 EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008.

<sup>227</sup> Overweging 83 EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008.

<sup>228</sup> Overwegingen 85, 88, 89 en 90 EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008.

<sup>229</sup> Overweging 94 EHRM (Grote Kamer), *Kart t. Turkije*, 3 december 2009.

Zij benadrukte dat de beslissing van parlementaire organen erop gericht is om parlementsleden te beschermen en dat die bescherming bovendien maar tijdelijk is.<sup>230</sup> Daarnaast hield de Grote Kamer rekening met het feit dat het parlements lid advocaat was en dus had moeten kunnen voorzien dat ten gevolge van zijn mandaat de vervolging van de feiten die hij gepleegd had voor zijn verkiezing geschorst zou worden.<sup>231</sup>

Ondanks het nieuwe principe dat de Grote Kamer hanteerde in de zaak *Kart* voor de beoordeling van de proportionaliteit, keerde het EHRM in het daaropvolgende arrest *Syngelidis t. Griekenland*, terug naar zijn redenering van het arrest *Tsalkitzis*.<sup>232</sup> Het is bijgevolg niet geheel duidelijk hoe het Hof in de toekomst de verhouding tussen 'de onschendbaarheid' en het recht op toegang tot de rechter zal beoordelen. MUYLLE, ELST en VAN LOOY pleiten alleszins voor een proportionaliteitstoets zoals in het Grote Kamerarrest in de zaak *Kart*, omwille van het belang dat gehecht wordt aan uitspraken van de Grote Kamer en het specifieke karakter van 'de onschendbaarheid'.<sup>233</sup> Mijns inziens kan de hierboven geciteerde overweging van de Grote Kamer in de zaak *Kart*, ondanks de specifieke context van die zaak, om die redenen inderdaad als een algemeen principe toegepast worden op andere zaken.

## **b. Verhouding tot de Belgische parlementaire immuniteiten**

Uit de hierboven besproken rechtspraak van het EHRM over de verhouding tussen parlementaire immuniteiten en het recht op toegang tot de rechter zal nu de zienswijze van het EHRM op de Belgische parlementaire immuniteiten gededuceerd worden. Deze bespreking zal gebeuren aan de hand van de drie stappentoets waarvan het Hof gebruik gemaakt heeft in de bestudeerde zaken.

### *De parlementaire onverantwoordelijkheid*

Het EHRM gaat in de beoordeling van zaken waarin de bescherming geboden door een parlementaire immuniteit een vermeende schending inhoudt van het recht op toegang tot de rechter eerst na of er werkelijk sprake is van een belemmering van dat recht. Omdat de parlementaire onverantwoordelijkheid ervoor zorgt dat een parlements lid niet ter verantwoording geroepen kan worden voor strafbare uitlatingen in de uitoefening van de functie geuit, is er wel degelijk sprake van een dergelijke belemmering. In de zaak *A. t. het Verenigd Koninkrijk* stelde het Hof evenwel dat het absoluut karakter van een dergelijke immuniteit niet automatisch een schending van artikel 6§1 EVRM inhoudt. De belemmering van het recht op toegang tot de rechter kan immers gerechtvaardigd zijn. Het legitieme doel van de parlementaire immuniteit en de proportionaliteit dienen dus nog onderzocht te worden.

<sup>230</sup> Overweging 108 tot 111 EHRM (Grote Kamer), *Kart t. Turkije*, 3 december 2009.

<sup>231</sup> Overweging 106 EHRM (Grote Kamer), *Kart t. Turkije*, 3 december 2009.

<sup>232</sup> De redenering van het EHRM in overwegingen 44 en 46 EHRM, *Syngelidis t. Griekenland*, 11 februari 2010 is nagenoeg dezelfde als die in EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006.

<sup>233</sup> K. MUYLLE, *Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten: toont Luxemburg de weg aan Straatsburg?* in A. REZSOHAZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementair recht en grondrechten-le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Brugge, Die Keure, 2010, 70; K. MUYLLE, "L'immunité parlementaire face à la Convention européenne des droits de l'homme", *APT 2007-2008*, (207) 214 en M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 321.



In een tweede stap gaat het EHRM na of de parlementaire immuniteit, die een beperking vormt op het recht op toegang tot de rechter, een legitiem doel dient. Zoals hierboven al vermeld werd, neemt het Hof aan dat de parlementaire immuniteiten verschillende legitieme doelen kunnen nastreven, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting in het parlement. Uit het tweede hoofdstuk is gebleken dat onze grondwetgever precies dat doel nastreefde met de invoering van de parlementaire onverantwoordelijkheid. In navolging van de rechtspraak van het EHRM kan dus geconcludeerd worden dat de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid een legitiem doel dient.

Tot slot gaat het EHRM na of er een proportionele verhouding bestaat tussen de immuniteit in kwestie en het recht op toegang tot de rechter. Voor de beoordeling van de proportionele verhouding tussen de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid en het recht op toegang tot de rechter is voornamelijk de eerste hierboven beschreven groep arresten relevant. Daarin stond immers telkens een absolute immuniteit ter discussie die parlementsleden uitsloot van aansprakelijkheid voor de meningen die zij uitten in de uitoefening van hun functie. De parlementaire onverantwoordelijkheid geldt, in tegenstelling tot de immuniteit van het Verenigd Koninkrijk, voor meningen geuit zowel binnen als buiten het parlamentsgebouw. Met de hierboven vermelde redenering van het Hof in de zaak *A. t. het Verenigd Koninkrijk* in het achterhoofd, zou de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid als bredere immuniteit bijgevolg strenger beoordeeld moeten worden. In de voormelde Italiaanse zaken hanteerde het Hof voor die beoordeling het criterium van de link tussen de strafbare uitlating en de uitoefening van de functie. Om in overeenstemming te zijn met het EVRM, mag de parlementaire onverantwoordelijkheid bijgevolg enkel gelden voor uitlatingen die een onmiddellijk verband met de parlementaire activiteiten vertonen.

Aangaande de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid is in artikel 58 van de Grondwet geregeld dat de bescherming enkel geldt 'in de uitoefening van de parlementaire functie'. In principe is er dus geen probleem met betrekking tot de proportionaliteit, tenzij die notie te breed geïnterpreteerd zou worden zoals het geval was in de Italiaanse zaken voor het EHRM. In België zijn in het verleden wel moeilijkheden gerezen aangaande de interpretatie van die zinsnede. De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft daarom een brochure uitgegeven waarin zij haar interpretatie omtrent het materiële toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid kenbaar maakte.<sup>234</sup> De Italiaanse wetgever heeft via de constitutionele wet nr. 140 van 20 juni 2003 ook een dergelijke toelichting trachten te geven.

---

<sup>234</sup> JURIDISCHE DIENST KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onverantwoordelijkheid (freedom of speech)*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 32 p. Op pagina 31 van deze brochure stelt de juridische dienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het volgende: "Alle moeilijkheden die tot nog toe zijn gerezen, hebben met andere woorden te maken met het materiële toepassingsgebied, en meer bepaald met wat moet worden verstaan onder 'de uitoefening van het parlementair mandaat'. De uitoefening van het parlementair mandaat is immers een evolutief begrip: wat er momenteel nog niet toe wordt gerekend, wordt dat morgen misschien wel." De problemen met het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid blijken overigens ook uit Cass. 1 juni 2006, nr. C.05.0494.N.

Na de inwerkingtreding van die wet verschenen echter nog steeds zaken voor het EHRM omdat de bevoegde Italiaanse commissie een te brede interpretatie hanteerde. Zo werden in de zaken *De Jorio, Ielo* en *C.G.I.L. en Cofferati* beledigingen door een parlementslid in een interview geuit onder de bescherming van de parlementaire immuniteit gerekend. De in België geldende interpretaties rond het materiële toepassingsgebied van artikel 58 van de Grondwet werden reeds uitgebreid beschreven in het tweede hoofdstuk. Uit die bespreking blijkt dat de omschrijving van het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid nauwer is dan die van de corresponderende Italiaanse immuniteit. Een Belgisch parlementslid geniet bijvoorbeeld doorgaans geen bescherming voor strafbare uitspraken die hij tijdens een interview doet.<sup>235</sup> Volgens mij stelt de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid bijgevolg weinig problemen in het licht van het recht op toegang tot de rechter.

### *De parlementaire onschendbaarheid*

De immuniteit van artikel 59 van de Grondwet werd reeds uitgebreid besproken in het tweede en derde hoofdstuk. Hieronder zal beroep gedaan worden op de in die hoofdstukken vergaarde kennis. Om de beoordeling van de parlementaire onschendbaarheid in het licht van het recht op toegang tot de rechter aan te vangen, zal ook hier eerst gekeken worden of een belemmering van dat recht mogelijk is. Hoewel de parlementaire onschendbaarheid slechts een relatieve en tijdelijke immuniteit is, kan het recht gewaarborgd in artikel 6§1 EVRM toch belemmerd worden. Zo kan de vervolging van het parlementslid in strafzaken blijkens het vierde lid van artikel 59 van de Grondwet enkel ingesteld worden door de ambtenaren van het openbaar ministerie en de bevoegde ambtenaren. De burger is bijgevolg afhankelijk van het oordeel van het openbaar ministerie over de opportuniteit om de strafvervolging tijdens de zitting in te stellen. Maar zelfs wanneer het openbaar ministerie besluit de strafvervolging in te stellen, kan het recht op toegang tot de rechter van de burger nog beperkt worden. De wetgevende vergadering kan immers weigeren het verlot te verlenen voor de specifieke daden van vervolging vermeld in het eerste lid van artikel 59 van de Grondwet. Die weigering werd in de hierboven bestudeerde zaken van het EHRM meermaals ingeroepen als beperking van het recht op toegang tot de rechter.

In het geval van de parlementaire onschendbaarheid wordt de burger niet volledig het recht op toegang tot de rechter ontzegd. Wel vormt die immuniteit een tijdelijke belemmering voor de uitoefening van dat recht. Die belemmering is echter doorheen de jaren steeds groter geworden, ten gevolge van de verlengde duur van de zitting. Wat betreft de zittingsperiode 2011-2012 bepaalde de Koning dat het Koninklijk besluit van 3 augustus 2012 houdende sluiting van de gewone parlementaire zitting 2011-2012 in werking zou treden op 8 oktober 2012.<sup>236</sup> Overeenkomstig het eerste lid van artikel 44 van de Grondwet werd de nieuwe zitting 2012-2013 geopend op de tweede dinsdag van oktober, zijnde 9 oktober 2012.

<sup>235</sup> Zie bijvoorbeeld M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 195; D. BATSELE, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Grondwettelijk recht gevat*, Brussel, Bruylant, 2009, 199; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 428.

<sup>236</sup> Artikel 2 Koninklijk besluit van 3 augustus 2012 houdende sluiting van de gewone parlementaire zitting 2011-2012, *B.S.* 23 augustus 2012.

Het is dus duidelijk dat de burger buiten de zitting slechts over weinig tijd beschikt om een parlementslid te vervolgen in strafzaken volgens de regels van het gemeen recht.<sup>237</sup> Uit vorige hoofdstukken is al gebleken dat de quasi-jaarlijkse duur van de zitting al jaren een punt van kritiek vormt.<sup>238</sup> Daarenboven kunnen vervolgingen ingesteld buiten de zitting nadien nog geschorst worden op verzoek van het parlementslid zelf of op initiatief van de wetgevende vergadering op basis van het vijfde en zesde lid van artikel 59 van de Grondwet.

Voormelde beperkingen van het recht op toegang tot de rechter kunnen volgens de rechtspraak echter nog gerechtvaardigd worden. Daarvoor is in de eerste plaats vereist dat de parlementaire onschendbaarheid een legitiem doel dient. Het EHRM heeft in zijn arresten rond de parlementaire immuniteiten als legitiem doel onder andere de scheiding der machten, meer bepaald de scheiding tussen de wetgevende en de rechterlijke macht, aangenomen. Het EHRM specificeerde meermaals dat die doelstelling betrekking heeft op het vermijden van vervolgingen door politieke tegenstanders die de uitoefening van de parlementaire functie zouden kunnen schaden.<sup>239</sup> Het is in die legitieme doelstelling dat de parlementaire onschendbaarheid kadert.<sup>240</sup> De doelstelling die de grondwetgever van 1831 nastreefde met de parlementaire onschendbaarheid, was de goede werking van de wetgevende vergadering.<sup>241</sup> Te dien einde wilde hij parlementsliden voornamelijk beschermen tegen politiek geïnspireerde klachten van de uitvoerende macht. Tegenwoordig wordt echter algemeen aangenomen dat de parlementaire werkzaamheden niet langer verstoord worden door klachten van de uitvoerende macht tegen politieke tegenstanders, maar wel door tergende gedingen van burgers.<sup>242</sup>

Net als in de bestudeerde arresten van het EHRM zal ook voor het bepalen van de verhouding tussen de parlementaire onschendbaarheid en het recht op toegang tot de rechter de proportionaliteitstoets doorslaggevend zijn.

---

<sup>237</sup> ELST en VAN LOOY achten bijgevolg enkel de periode tussen het ogenblik waarop zij door het hoofdbureau verkozen verklaard worden en de opening van de eerste zitting van de legislatuur relevant voor het instellen van een strafvordering buiten de zitting. (M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 309).

<sup>238</sup> Zo werd deze quasi-jaarlijkse duur van de zitting aangehaald tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1 maart 1997, bijvoorbeeld in amendement nummer twee (G. BOURGEOIS c.s.) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer 1995-96, 492/3, 1-5*.

<sup>239</sup> Zie bijvoorbeeld overweging 55 van EHRM, *Cordova t. Italië (1)*, 30 januari 2003.

<sup>240</sup> In het verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St. Senaat 1996-97, nr. 1-363/5, 2* werd expliciet gesteld dat de parlementaire onschendbaarheid begrepen moet worden in een context van machtentegenstellingen.

<sup>241</sup> De doelstelling van artikel 59 van de Grondwet kan afgeleid worden uit de besprekingen daarover in het Nationaal Congres, zoals beschreven door E. HUYTTENS in E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique, IV*, Brussel, Société typographique de Belgique, 1844, 70. Zie over de doelstelling van de parlementaire onschendbaarheid echter meer uitgebreid R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW 1955*, kolom 65; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 530; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997* in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementaire recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 10 en M. UYTTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 263.

<sup>242</sup> In de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1 maart 1997 werd meermaals vermeld dat in de huidige tijdsgeest nog moeilijk gesteld kan worden dat een parlementslid beschermd moet worden tegen de uitvoerende macht die, bijvoorbeeld door middel van het positieve injunctierecht, een lastige politieke tegenstander zou laten vervolgen. Dit werd bijvoorbeeld gesteld in amendement nummer twee (G. BOURGEOIS c.s.) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer 1995-96, 492/3, 4*.

Voor de beoordeling van de Belgische parlementaire onschendbaarheid is de hierboven besproken eerste groep zaken niet echt relevant. Daarin ging het immers steeds om een absolute immuniteit die de aansprakelijkheid van het parlementslid voor strafbare uitspraken in de uitoefening van zijn functie uitsloot. Daarom zal hieronder de rechtspraak van het EHRM omtrent relatieve immuniteiten die tijdelijk de strafvervolging voor misdrijven schorsen, toegepast worden op de parlementaire onschendbaarheid. Die rechtspraak is echter niet eenduidig.

In de Griekse zaak *Tsalkitzis* oordeelde het Hof dat de parlementaire immuniteit de proportionaliteitstoets enkel kan doorstaan als de bescherming van die immuniteit beperkt wordt tot de vervolging van misdrijven die een duidelijk verband vertonen met de parlementaire functie. Nochtans bevatte het grondwetsartikel handelend over de Griekse parlementaire immuniteit geen dergelijke toepassingsvoorwaarde. Ondanks die miskennis van het specifieke karakter en doel van de relatieve immuniteiten in de lidstaten, paste het Hof voormeld criterium opnieuw toe in de daaropvolgende arresten *Kart t. Turkije (arrest van de tweede sectie)* en *Syngelidis*. Indien die rechtspraak toegepast zou worden op de Belgische parlementaire onschendbaarheid, zou er in vele gevallen een disproportionele verhouding bestaan tussen die immuniteit en de beperkingen die daaruit voortvloeien op het recht op toegang tot de rechter. De misdrijven die onder het toepassingsgebied van de immuniteit van artikel 59 van de Grondwet vallen, houden immers zelden verband met de uitoefening van de parlementaire functie.

De Grote Kamer maakte in het arrest *Kart t. Turkije* echter komaf met deze rechtspraak die een ongunstig beeld vormde van de relatieve immuniteiten in de lidstaten. Het Hof erkende in dat arrest namelijk wel de verschillen in karakter en doel tussen de twee types van immuniteiten in de lidstaten en paste bijgevolg het criterium van het verband tussen het misdrijf en de uitoefening van de parlementaire functie niet toe. Ondanks de specifieke context van het arrest *Kart* sluit ik me aan bij de rechtsleer die stelt dat het Hof in dat arrest een algemeen principe ontwikkeld heeft dat op alle toekomstige zaken aangaande dergelijke relatieve immuniteiten toegepast kan worden. In navolging van dat arrest stelt het feit dat de parlementaire onschendbaarheid geldt voor alle misdrijven, zonder beperking tot de parlementaire functie, volgens mij weinig problemen in het licht van het recht op toegang tot de rechter.

In de bestudeerde arresten maakte het Hof nog enkele opmerkingen omtrent de toepassing van de ter discussie staande immuniteiten. Zo uitte het Hof in de zaak *Tsalkitzis* kritiek over het feit dat de strafvervolging tot het einde van het mandaat van het parlementslid geschorst bleef, aangezien de Griekse Grondwet geen limiet bevatte aangaande de hernieuwing van het mandaat. Op die manier kunnen immers vele jaren verstrijken tussen het plegen van de feiten en de vervolging ervan, waardoor de benadeelde burger lange tijd geen toegang tot de rechter heeft. In België is evenmin een dergelijke limiet voor verkiesbaarstelling voorzien. Dit stelt echter minder problemen voor de uitoefening van het recht gewaarborgd in artikel 6§1 EVRM dan in Griekenland. De Belgische parlementaire onschendbaarheid is immers beperkt tot de duur van de zitting, wat inhoudt dat de burger tussen twee zittingen in de strafvervolging kan instellen volgens de regels van het gemeen recht. Ondanks deze vaststelling moet wel de quasi-jaarlijkse duur van de zitting in acht genomen worden, waardoor voormelde mogelijkheid van de burger eerder theoretisch is.

Vergeleken met de Turkse immunitet die in *Kart t. Turkije* onderzocht werd, zou het Hof eveneens milder zijn in de beoordeling van de Belgische parlementaire onschendbaarheid in het licht van het recht op toegang tot de rechter. De immunitet van artikel 59 van de Grondwet kent immers een minder ruim toepassingsgebied dan de corresponderende Turkse immunitet, die ook bescherming biedt in de onderzoeksfase. Zoals in vorige hoofdstukken al beschreven werd, is het toepassingsgebied van de Belgische parlementaire onschendbaarheid sinds de grondwetsherziening van 1997 beperkt tot drie specifieke daden van vervolging. Verder stelde de tweede sectie van het EHRM in de zaak *Kart* dat de procedure voor de opheffing van de Turkse immunitet op gespannen voet stond met het recht op toegang tot de rechter. Zij benadrukte in dat kader vooral het gebrek aan objectieve criteria waaraan het parlement het opheffingsverzoek kon toetsen en de lange tijd die de instelling nodig had om tot een beslissing te komen. In het derde hoofdstuk van deze masterscriptie is duidelijk geworden dat de bevoegde commissies in België wel objectieve criteria hanteren in hun *prima facie* beoordeling van opheffingsverzoeken. Bovendien is uit de daarin bestudeerde verslagen gebleken dat de wetgevende vergaderingen dergelijke verzoeken relatief snel beoordelen.

## **B. Het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM)**

De voorwaarden die een lidstaat stelt omtrent de toepassing van een absolute parlementaire immunitet kunnen op gespannen voet staan met het recht op vrijheid van meningsuiting. Ook kan het mensenrecht gewaarborgd in artikel 10 EVRM in het gedrang komen door een beslissing van de wetgevende vergadering om een relatieve immunitet op te heffen opdat het parlamentslid vervolgd kan worden voor een strafbare uitlating. In België zal het voormelde recht voornamelijk in het gedrang komen wanneer de bevoegde instanties oordelen dat een strafbare uitlating niet onder het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid valt en het parlamentslid bijgevolg vervolgen. Artikel 59 van de Grondwet bevat immers slechts een tijdelijke immunitet en vrijwaart het parlamentslid dus niet van strafvervolging. Het recht op vrijheid van meningsuiting, gewaarborgd in artikel 10 van het EVRM, werd in een recente zaak voor het EHRM nog ingeroepen door een Belgisch parlamentslid. Een uitgebreide bespreking van dat arrest onder deze titel is bijgevolg onmisbaar.

Daniel Féret was lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers toen tegen hem klachten ingediend werden wegens het aanzetten tot haat en discriminatie. Hij had in zijn verkiezingscampagne immers discriminerende uitspraken gedaan via pamfletten en de website van zijn politieke partij. Volgens de ambtenaren van het openbaar ministerie was de immunitet van artikel 58 van de Grondwet niet van toepassing op die strafbare meningsuitingen, omdat die volgens hen niet in de uitoefening van de functie geuit waren. Om die reden startte het openbaar ministerie een onderzoek. Wel bestond nog de mogelijkheid dat de strafbare meningsuitingen onder het regime van de parlementaire onschendbaarheid vielen. In het tweede hoofdstuk werd toegelicht dat in een dergelijke situatie best de procedures beschreven in artikel 59 van de Grondwet gevolgd worden. Bijgevolg verzocht de procureur-generaal van het hof van beroep te Brussel de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers om de parlementaire onschendbaarheid op te heffen teneinde meneer Féret te kunnen vervolgen.

Het opheffingsverzoek werd vervolgens besproken in de Commissie voor de Vervolgingen. Het verslag van die bespreking werd reeds aangehaald in het derde hoofdstuk. Daniel Féret stelde in de hoorzitting voor de commissie dat de uitgedrukte meningen een politieke drijfveer hadden en in rechtstreeks verband stonden met de uitoefening van zijn mandaat als Kamerlid. Volgens Féret vielen de meningen bijgevolg onder de parlementaire onverantwoordelijkheid en niet onder de parlementaire onschendbaarheid.<sup>243</sup> De Commissie voor de Vervolgingen volgde echter het oordeel van het openbaar ministerie.<sup>244</sup> Uiteindelijk stelde de commissie de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid voor. De plenaire vergadering stemde in met dit besluit.<sup>245</sup> Daarna volgde een lange nationale procedure waarin Féret bleef volharden in het feit dat hij als parlamentslid een ruimere vrijheid van meningsuiting diende te genieten dan een gewone burger.

Nadat Féret alle nationale rechtsmiddelen zonder succes uitgeput had, stelde hij een zaak in voor het EHRM. Hij meende immers dat de nationale rechtbanken en hoven zijn recht op vrijheid van meningsuiting geschonden hadden via een te brede interpretatie van de beperkingen opgenomen in het tweede lid van artikel 10 EVRM.<sup>246</sup> Het EHRM stelde vast dat er inderdaad een inmenging in het recht van meneer Féret op vrijheid van meningsuiting was. Het Hof ging vervolgens na of die beperking gerechtvaardigd kon worden op basis van het tweede lid van artikel 10 EVRM. Overeenkomstig dat lid moeten de beperkingen op het recht op vrijheid van meningsuiting voorzien zijn bij wet, geregeld worden binnen een legitiem doel opgenomen in dat lid en noodzakelijk zijn binnen een democratische samenleving. Het Hof nam in zijn beoordeling relatief makkelijk aan dat de eerste twee voorwaarden voldaan waren.<sup>247</sup> Op de vraag of de beperking op het recht op vrijheid van meningsuiting noodzakelijk was in een democratische samenleving ging het Hof echter dieper in.

Het EHRM benadrukte in dat opzicht enerzijds het belang van een vrij politiek debat in een democratisch land, maar onderstreepte anderzijds ook de noodzaak om de waardigheid van alle mensen in een democratische samenleving te respecteren.<sup>248</sup> Het Hof moest dus een belangrijke belangenafweging maken. Het EHRM nam aan dat het politieke discours een hoog beschermingsniveau vereist opdat politieke partijen hun kiezers kunnen overtuigen, zelfs indien zij daarmee een deel van de bevolking kwetsen, choqueren of verontrusten. Zo mogen zij volgens het Hof voorstellen doen om problemen gelinkt aan immigratie op te lossen.

---

<sup>243</sup> Verslag (uitgebracht door C. EERDEKENS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1946/1, 10 en *Hand.* Kamer 2001-02, 20 juli 2002, 42. Daniel Féret meende dat de meningen geuit waren in zijn verkiezingscampagne en dus tot doel hadden kiezers te overtuigen van de ideeën van zijn partij, Front National. Omwille van het politiek doel vielen de meningen volgens hem dan ook onder de bescherming van de parlementaire onverantwoordelijkheid.

<sup>244</sup> Verslag (uitgebracht door C. EERDEKENS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1946/1, 19.

<sup>245</sup> *Hand.* Kamer 2001-02, 20 juli 2002, 73.

<sup>246</sup> Paragraaf 48 van EHRM, *Féret t. België*, 16 juli 2009.

<sup>247</sup> Overwegingen 58 en 59 van EHRM, *Féret t. België*, 16 juli 2009. Aan de vereiste dat de beperkingen voorzien moeten zijn bij wet, was volgens het Hof voldaan door de wet van 30 juli 1981. Als legitiem doel nam het Hof het verzekeren van de bescherming van de openbare orde en de bescherming van de goede naam en rechten van anderen aan.

<sup>248</sup> Overweging 63 en 64 van EHRM, *Féret t. België*, 16 juli 2009.

Het Hof stelde echter dat politici daarbij niet zo ver mogen gaan dat ze zich schuldig maken aan discriminatie op grond van ras. Het EHRM oordeelde in dat opzicht meer bepaald dat het in een democratische samenleving van cruciaal belang is dat politici zich in hun publieke uitingen onthouden van het verspreiden van ideeën die onverdraagzaamheid kunnen voeden. Zij hebben immers als leiders van het land een voorbeeldfunctie en dienen bijgevolg de waarden van de democratie te beschermen.<sup>249</sup> Het Hof besloot bijgevolg dat de beslissingen van de nationale hoven artikel 10 EVRM niet schonden, aangezien meneer Féret in zijn uitingen duidelijk aanzette tot discriminatie en geweld op grond van ras.<sup>250</sup>

In België wordt inderdaad groot belang gehecht aan de vrijheid van meningsuiting, zoals gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet. Die bescherming moet des te meer gelden voor parlementsleden, aangezien het vrije parlementaire debat één van de grondbeginselen is van de Belgische Staat. Getuige daarvan zijn precies de parlementaire immuniteiten, die ervoor zorgen dat parlementsleden vrij kunnen spreken, zonder de vrees voor vervolgingen die een censurerende werking zouden kunnen hebben. Ondanks het belang van het vrije parlementaire debat was de inperking van het recht op vrijheid van meningsuiting van Daniel Féret volgens het EHRM nodig voor de bescherming van de openbare orde en de goede naam en rechten van anderen in een democratische samenleving. Het EHRM maakte in voormelde zaak terecht de opmerking dat in een democratische samenleving ook nog andere waarden spelen, namelijk de verdraagzaamheid en het respect voor anderen. Zonder die waarden is het immers onmogelijk om vreedzaam samen te leven.

De grondwetgever heeft omwille van die conflicterende belangen van parlementsleden en burgers beperkingen op de parlementaire immuniteiten ingeschreven in de Grondwet. De parlementaire onverantwoordelijkheid geldt bijvoorbeeld enkel voor strafbare meningen die het parlements lid uit in de uitoefening van de parlementaire functie. Hierdoor komt de nadruk te liggen op het *parlementaire* debat en niet op het algemenere *politieke* debat. Strafbare uitlatingen die buiten de functie gedaan werden, kunnen weliswaar nog onder het regime van de parlementaire onschendbaarheid vallen zolang zij aan de voorwaarden van artikel 59 van de Grondwet voldoen. De grondwetgever heeft echter niet gewild dat parlementsleden de strafvervolging voor misdrijven gepleegd buiten de functie volledig zouden ontlopen. Om die reden bevat artikel 59 van de Grondwet enkel de procedurele garanties die in het tweede hoofdstuk toegelicht werden.

Zowel het EHRM als de grondwetgever zijn bijgevolg van mening dat de immuniteiten niet alle strafbare meningsuitingen moeten beschermen. In een democratische samenleving spelen immers nog andere belangen dan louter en alleen de vrijheid van het parlementaire debat. Om die reden staat de toepassing van de Belgische parlementaire immuniteiten mijns inziens niet op gespannen voet met de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden op basis van artikel 10 EVRM.

---

<sup>249</sup> Overweging 75 van EHRM, *Féret t. België*, 16 juli 2009. Een overweging eerder had het EHRM al gesteld dat politieke uitingen die oproepen tot geweld op grond van religieuze, etnische of culturele vooroordelen een gevaar vormen voor de sociale vrede en de politieke stabiliteit van democratische staten.

<sup>250</sup> Overwegingen 77 tot 82 van EHRM, *Féret t. België*, 16 juli 2009.

### C. Voorlopige analyse

Uit de analyse van de rechtspraak van het EHRM in dit hoofdstuk blijkt dat de toepassing van de Belgische parlementaire immuniteiten weinig problemen doet rijzen in het kader van het recht op toegang tot de rechter en het recht op vrijheid van meningsuiting. In het licht van het recht op toegang tot de rechter van artikel 6§1 EVRM lijken vooral de beperkingen omtrent het toepassingsgebied van de Belgische immuniteiten en de welomlijnde procedures belangrijk te zijn voor het Hof. In het bestudeerde arrest omtrent artikel 10 EVRM nam het Hof aan dat het beperkte toepassingsgebied van de parlementaire immuniteiten niet op gespannen voet stond met het recht op vrijheid van meningsuiting van parlementsleden. Ondanks het belang van de vrijheid van het parlementaire debat moesten volgens het Hof immers nog andere waarden in acht genomen worden in een democratische samenleving.

De rechtspraak van het EHRM heeft heel wat rechtsgeleerden tot denken aangezet. Zo stelde de Britse rechtsgeleerde BARBER dat de wetgever in navolging van het arrest *A. t. het Verenigd Koninkrijk* een hervorming van de parlementaire immuniteit moest overwegen. Hij opperde in dat opzicht een uitzondering op de immuniteit in geval van zware beledigingen.<sup>251</sup> In België stelde KRENC eenzelfde beperking voor met betrekking tot het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid.<sup>252</sup> MUYLLE uitte daarentegen juist kritiek op de beperkte interpretatie van het EHRM aangaande de parlementaire onverantwoordelijkheid. Volgens hem heeft het Hof namelijk een te restrictieve visie van de moderne rol van parlementsleden.<sup>253</sup> CABOOR vindt echter dat de inbreuk op het recht op toegang tot de rechter van de burger niet vergroot mag worden door de nadruk op het *politieke* in plaats van op het *parlementaire* debat te leggen.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> N. W. BARBER, "Parliamentary immunity and human rights", *Law Quarterly Review* 2003, 559.

<sup>252</sup> F. KRENC, "La règle de l'immunité parlementaire à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev. trim. dr. h.* 2003, (813) 821.

<sup>253</sup> K. MUYLLE, *Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten: toont Luxemburg de weg aan Straatsburg?* in A. REZSOHAZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementair recht en grondrechten-le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Brugge, Die Keure, 2010, 93 en K. MUYLLE, "L'immunité parlementaire face à la Convention européenne des droits de l'homme", *APT* 2007-2008, (207) 210.

<sup>254</sup> P. D. G. CABOOR, *Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten: enkele overpeinzingen vanuit de praktijk van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat* in A. REZSOHAZY en M. VAN DER HULST (eds.), *Parlementair recht en grondrechten-le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Brugge, Die Keure, 2010, 113.





## 6. Rechtsvergelijking met de Nederlandse parlementaire immuniteit

In Nederland bestaat er slechts één parlementaire immuniteit, die in artikel 71 van de Grondwet ingeschreven is:

“De leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd.”

Deze immuniteit wordt in de rechtsleer ‘parlementaire immuniteit’ of ‘parlementaire onschendbaarheid’ genoemd. Die laatste term is volgens enkele auteurs echter misleidend.<sup>255</sup> In Nederland wordt immers streng toegezien op het principe dat parlementsleden net als gewone burgers onderworpen zijn aan rechterlijke controle. Ook in België uit de rechtsleer om een gelijkaardige reden kritiek op de term ‘parlementaire onschendbaarheid’ voor de immuniteit beschreven in artikel 59 van de Grondwet.<sup>256</sup> Hoewel wij in België eveneens een immuniteit kennen onder de benaming ‘parlementaire onschendbaarheid’, vindt de Nederlandse parlementaire immuniteit in onze rechtsorde het meest aansluiting bij de parlementaire onverantwoordelijkheid. Dat is immers, net als de Nederlandse parlementaire immuniteit, een absolute immuniteit voor meningsuitingen. In dit hoofdstuk zal de Nederlandse parlementaire immuniteit bijgevolg overwegend vergeleken worden met de parlementaire onverantwoordelijkheid.

### A. De Nederlandse parlementaire immuniteit door de jaren heen

In 1663 werd reeds een voorloper van de huidige Nederlandse parlementaire immuniteit in de toenmalige Republiek ingevoerd, meer bepaald de ‘Acte van Indemniteit’. Deze indemniteit omvatte echter niet alles wat gezegd werd en strekte zich bovendien enkel uit tot de leden van de vergadering die een welbepaalde politieke mening hadden over het bestuur van enkele Nederlandse steden.<sup>257</sup> In 1798 werd in de toenmalige constitutie een parlementaire immuniteit ingericht voor hetgeen een lid van het wetgevend orgaan bij de uitoefening van zijn ambt ‘geadviseerd’ had. In de daaropvolgende constituties werd die immuniteit regelmatig weggelaten.<sup>258</sup> Wel werd in 1814 en 1815 een andere immuniteit ingeschreven, meer bepaald voor misdrijven begaan door een parlements lid in de uitoefening van zijn functie. De Grondwet bepaalde dienaangaande dat enkel de Hoge Raad uitspraak kon doen in een dergelijke zaak.<sup>259</sup>

<sup>255</sup> Zie bijvoorbeeld P. P. T. BOVEND’EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 143.

<sup>256</sup> Zie hierover onder meer R. HAYOIT DE TERMICOURT, “De parlementaire immuniteit”, *RW* 1955, kolom 56 en A. ALLEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 280.

<sup>257</sup> P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 655.

<sup>258</sup> Zie hiervoor P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 655; R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 8-9.

<sup>259</sup> Zie bijvoorbeeld C. W. VAN DER POT, D. J. ELZINGA en R. DE LANGE (eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 572; R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als*

In 1848 werd die immuniteit echter terug vervangen door een verbod om parlementsleden te vervolgen 'wegens de advijzen door hen in vergadering uitgebragt'. Deze vormde de basis voor de huidige parlementaire onschendbaarheid. De immuniteit was er toen enkel op gericht bescherming te bieden tegen een strafrechtelijke vervolging van het parlements lid.<sup>260</sup> Verder hadden de adviezen bedoeld in de Grondwet alleen betrekking op redevoeringen en geschreven stukken. Tussenkomen in het betoog van een ander parlements lid waren bijvoorbeeld niet gedekt.<sup>261</sup> In 1887 werd deze lacune opgevangen door in de Grondwet in te schrijven dat de onschendbaarheid de Kamerleden bescherming bood voor al hetgeen zij zeiden of schriftelijk overlegden.<sup>262</sup>

Vervolgens werd de immuniteit in 1922 uitgebreid zodat ook ministers, regeringscommissarissen en andere ambtenaren die bijstand verleenden aan de ministers beroep konden doen op de bescherming.<sup>263</sup> Tot slot werden bij de grondwetsherziening van 1983 enkele termen toegevoegd in navolging van de rechtspraak omtrent het toepassingsgebied van de parlementaire onschendbaarheid. Zo werd de groep immuniteitsgerechtigden opengetrokken tot 'andere personen die deelnemen aan de beraadslagingen'.<sup>264</sup> Dat laatste woord werd bovendien ingeschreven om ondubbelzinnig vast te leggen dat de bescherming enkel geldt voor degenen die deelnemen aan de vergadering.<sup>265</sup> Verder werd het woord 'aangesproken' ingevoegd om te verduidelijken dat de onschendbaarheid ook een civielrechtelijke immuniteit betreft.<sup>266</sup>

Aan de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid zijn duidelijk aanzienlijk meer wijzigingen aangebracht dan aan de Belgische parlementaire immuniteiten. Dit (in vergelijking tot België) hoge aantal herzieningen moet echter genuanceerd worden. Nederland kent immers een langere geschiedenis dan België, dat pas in 1831 een eerste Grondwet kende.

---

*ambtsmisdrif* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 9.

<sup>260</sup> H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 57.

<sup>261</sup> Zie onder meer P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 655-656; H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 58.

<sup>262</sup> Zie bijvoorbeeld P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 656; H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 58; C. W. VAN DER POT, D. J. ELZINGA en R. DE LANGE (eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 572; P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 144.

<sup>263</sup> Zie onder meer P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 656; C. W. VAN DER POT, D. J. ELZINGA en R. DE LANGE (eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 572; P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 144; R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrif* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 10.

<sup>264</sup> H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 58.

<sup>265</sup> P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 656-657.

<sup>266</sup> Zie onder meer H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 58; C. W. VAN DER POT, D. J. ELZINGA en R. DE LANGE (eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 572; P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 144-145; R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrif* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 10-11.

Bovendien biedt de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid bescherming aan verschillende personen, terwijl de Belgische parlementaire immuniteiten slechts voor parlementsleden gelden. Voor een volledige vergelijking van het aantal herzieningen zouden dus de wijzigingen aan de artikelen met gelijkaardige garanties voor ministers en staatssecretarissen mee in acht genomen moeten worden. Tot slot waren de wijzigingen aan het artikel dat de basis vormde voor de huidige Nederlandse immuniteit veelal verduidelijkingen naar aanleiding van interpretaties in de rechtspraak. Ondanks het feit dat in België slechts één immuniteit eenmaal herzien werd, was die ene wijziging wel uitgebreider dan die in Nederland.

## **B. Verschillen en gelijkenissen met de Belgische parlementaire immuniteiten**

De Nederlandse parlementaire immuniteit kan beschreven worden als een beperkte immuniteit. Zo is er in Nederland geen waarborg voor de instelling voorzien wanneer een parlements lid tijdens de zitting vervolgd wordt voor andere misdrijven dan diegene bedoeld in artikel 71 van de Grondwet. In België is te dien einde de parlementaire onschendbaarheid ingericht. Via de procedures van de opheffing van de onschendbaarheid en de schorsing van reeds ingezette vervolgingen kan de wetgevende vergadering zelf invloed uitoefenen op het tijdstip waarop de in artikel 59 van de Grondwet vermelde daden van vervolging kunnen plaatsvinden.

Bovendien wordt in Nederland, meer dan in België, de nadruk gelegd op het principe dat parlementsleden op dezelfde manier behandeld moeten worden als gewone burgers. De mogelijke invloed van een aanhouding en dergelijke van het parlements lid op de werking van de instelling wordt in de rechtsleer bijvoorbeeld niet besproken. Wel beschrijft artikel 119 van de Grondwet een afzonderlijke procedure voor ambtsmisdrijven. Uit artikel 44 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht kan afgeleid worden dat een dergelijk misdrijf 'het plegen van een strafbaar feit door schending van een bijzondere ambtsplicht of door misbruik van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken' omvat.<sup>267</sup> De opdracht tot vervolging van een parlements lid voor een ambtsmisdrijf moet gegeven worden bij Koninklijk besluit of na een besluit van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Enkel de procureur-generaal bij de Hoge Raad is bevoegd om de vervolging in te stellen. Wanneer de opdracht tot vervolging gegeven is, is de procureur-generaal bij de Hoge Raad bovendien verplicht deze in te stellen. Voor de vervolging van ambtsmisdrijven speelt het opportuniteitsoordeel van het openbaar ministerie dus niet. Uiteindelijk doet de Hoge Raad uitspraak in eerste en laatste aanleg.<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> Artikel 44 Wetboek van Strafrecht luidt als volgt: "Indien een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, kan de op het feit gestelde straf, met uitzondering van geldboete, met een derde worden verhoogd." Het artikel geeft bijgevolg niet als zodanig een definitie van ambtsmisdrijven, maar is bedoeld om ambtenaren voor de in dat artikel bedoelde misdrijven zwaarder te bestraffen.

<sup>268</sup> Zie P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 655 en A. W. HERINGA, J. VAN DER VELDE, L. F. M. VERHEY en W. VAN DER WOUDE, *Staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2012, 133-134. Zie hierover bovendien uitgebreid R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 14-23.

Een specifieke procedure voor het vervolgen van ambtsmisdrijven verscheen voor het eerst in de Nederlandse Grondwet in 1815. In dat jaar werd, zoals hierboven bij het geschiedkundig overzicht reeds beschreven is, een parlementaire immuniteit voor misdrijven begaan in de uitoefening van de functie ingeschreven. Daarbij werd in het bijzonder gesteld dat voor de vervolging van een ambtsmisdrijf het verlov van de Staten-Generaal verkregen moest worden en dat de berechting ervan tot de exclusieve bevoegdheid van de Hoge Raad behoorde. Bij de grondwetsherziening van 1848 werd echter de basis gelegd voor de huidige Nederlandse parlementaire onschendbaarheid, door een immuniteit voor 'advijzen' uitgebracht in de vergadering te voorzien. Daarmee werd de idee van een parlementaire immuniteit die parlamentsleden garanties biedt bij de vervolging eender welke misdrijven verlaten. De bijzondere procedure voor de vervolging van ambtsmisdrijven bleef daarentegen wel behouden in de Grondwet.<sup>269</sup> Zij wordt in de rechtsleer evenwel niet omschreven als 'parlementaire immuniteit'.

Wat betreft het toepassingsgebied *ratione loci* gelden de Belgische parlementaire immuniteiten zowel binnen als buiten het parlement, terwijl de Nederlandse immuniteit enkel betrekking heeft op hetgeen gezegd of schriftelijk overgelegd wordt binnen de muren van het parlement. In de rechtsleer wordt de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid daarom niet langer omschreven als een persoonlijke immuniteit, verbonden aan een welbepaalde functie, maar wel als een plaatsgebonden immuniteit.<sup>270</sup> Volgens NEHMELMAN kan een vermeende strafbare uitlating buiten het parlamentsgebouw echter wel bescherming genieten wanneer die gekwalificeerd kan worden als ambtsmisdrijf.<sup>271</sup> De Hoge Raad oordeelde immers dat om te kunnen spreken van een ambtsmisdrijf geen verband noodzakelijk is tussen het gepleegde strafbare feit en de aan de ambtenaar toekomende bevoegdheden.<sup>272</sup> Volgens NEHMELMAN is de loutere gebruikmaking van de toegang die hij heeft tot de media om zijn mening publiekelijk te uiten bijgevolg voldoende om een strafbare uitlating te kwalificeren als ambtsmisdrijf.<sup>273</sup>

De geldingskracht van de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid is beperkt tot de vergaderingen. Volgens de Nederlandse grondwetgever ligt de kern van het parlementair proces immers in de beraadslaging.<sup>274</sup> Om die reden moet er voor de toepassing van de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid daadwerkelijk een vergadering aan de gang zijn.

---

<sup>269</sup> Zie voor de geschiedenis van artikel 119 van de Grondwet R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 16-17.

<sup>270</sup> Zie bijvoorbeeld P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 144.

<sup>271</sup> R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 18-21.

<sup>272</sup> Hoge Raad 8 december 1998, NJ 1999, 224.

<sup>273</sup> R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 18-21.

<sup>274</sup> R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 12.

Verder moeten de personen die beroep kunnen doen op de bescherming van de immuniteit voorzien in artikel 71 van de Grondwet ook effectief deelnemen aan de vergaderingen van de Staten-Generaal of van een commissie daarvan.<sup>275</sup> Het is bijgevolg het parlementaire debat dat in Nederland centraal staat en niet het politieke debat in het algemeen.<sup>276</sup> Bij de grondwetsherziening van 1983 werd bijvoorbeeld duidelijk gesteld dat de bescherming van de parlementaire onschendbaarheid zich niet uitstrekt tot fractievergaderingen. Bovendien mogen rapporten van enquêtecommissies volgens professor KUMMELING evenmin onder de Nederlandse parlementaire immuniteit gerekend worden, aangezien deze niet 'in het vuur van het parlementaire debat worden ingebracht'.<sup>277</sup>

In België worden fractievergaderingen echter wel onder het toepassingsgebied van artikel 58 van de Grondwet gerekend.<sup>278</sup> Daarnaast heeft het Hof van Cassatie uitdrukkelijk geoordeeld dat rapporten van parlementaire onderzoekscommissies de bescherming van de parlementaire onverantwoordelijkheid genieten.<sup>279</sup> Het toepassingsgebied *ratione materiae* van de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid is echter niet altijd even duidelijk omlind. Zo worden feitelijkheden bijvoorbeeld uitgesloten van de bescherming van de immuniteit van artikel 58 van de Grondwet.<sup>280</sup> Toch kunnen gebaren wel gekwalificeerd worden als 'mening' in de zin van dat artikel, zolang die niet gepaard gaan met geweld.<sup>281</sup> In Nederland wordt daarentegen een strikte interpretatie doorgevoerd van de zinsnede 'hetgeen gezegd of schriftelijk overgelegd wordt'. Afkeurende gebaren worden bijvoorbeeld niet onder de parlementaire onschendbaarheid gerekend.<sup>282</sup>

<sup>275</sup> Zie P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 655; A. W. HERINGA, J. VAN DER VELDE, L. F. M. VERHEY en W. VAN DER WOUDE, *Staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2012, 134.

<sup>276</sup> R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 12.

<sup>277</sup> H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 64-66.

<sup>278</sup> Zie bijvoorbeeld A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 156 en R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 48) kolom 51. Deze interpretatie werd ook al toegepast door de Commissie voor de Vervolgingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. (Verslag (uitgebracht door E. DE GROOT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 781/1.)

<sup>279</sup> Cass. 1 juni 2006, nr. C.05.0494.N.

<sup>280</sup> Zie onder meer P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1918, 179; R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 49) kolom 52; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 156; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 530; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 769; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 27; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 259.

<sup>281</sup> Zie bijvoorbeeld P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Bière, 1918, 179 en H. VUYE, "Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution", *CDPK* 1997, (2) 18. Deze interpretatie wordt ook gevolgd in de Kamer (JURIDISCHE DIENST KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onverantwoordelijkheid (freedom of speech)*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 12 en 23.)

<sup>282</sup> G. H. HAGELSTEIN, *Nederlands parlementaire recht, monografie 6: de parlementaire commissies*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1991, 204.

Hoewel de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid beperkter is dan de Belgische parlementaire immuniteiten, kent zij op enkele vlakken ook een breder toepassingsgebied. Zo geldt de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid niet alleen voor de leden van de Staten-Generaal, maar ook voor de ministers, de staatssecretarissen en alle andere personen die aan de beraadslaging deelnemen. De Eerste en Tweede Kamer kunnen zelf in hun reglement van orde definiëren welke 'andere personen' de bescherming van de parlementaire onschendbaarheid genieten.<sup>283</sup> De Belgische immuniteiten zijn daarentegen enkel van toepassing op parlementsleden. In de reglementen van de wetgevende vergaderingen is weliswaar wel de mogelijkheid opgenomen voor andere personen dan parlementsleden om het woord te nemen in de plenaire vergaderingen en de commissievergaderingen. Voorbeelden van dergelijke personen zijn secretarissen, uitgenodigde sprekers en leden van de regering.<sup>284</sup> Ministers en staatssecretarissen kunnen zich, wanneer zij tijdens de beraadslaging een strafbare uitlating doen, beroepen op een gelijkaardige bescherming als degene die voorzien is voor parlementsleden.<sup>285</sup> Voor andere personen die tijdens de vergadering een strafbare uitlating doen, is echter in de Grondwet noch de reglementen van de wetgevende vergaderingen een garantie vergelijkbaar met die voor parlementsleden voorzien.

Verder vermeldt artikel 71 van de Nederlandse Grondwet, in tegenstelling tot zijn Belgische tegenhanger, expliciet dat de immuniteit zich ook uitbreidt tot de commissievergaderingen.<sup>286</sup> De kamers bepalen zelf in hun reglement van orde wanneer sprake is van een vergadering van een kamercommissie.<sup>287</sup> De Nederlandse immuniteit geldt echter enkel voor de beraadslaging en beschermt dus geen personen die louter gehoord worden door een parlementaire commissie, noch degenen die aan een onderzoek hebben meegewerkt.<sup>288</sup> Zo oordeelde de Hoge Raad dat een externe deskundige niet onder het toepassingsgebied van artikel 71 van de Grondwet valt.<sup>289</sup> Ook is in de Nederlandse Grondwet uitdrukkelijk opgenomen dat de immuniteit zowel het gesproken als het geschreven woord omvat. In de Belgische Grondwet staat dit niet nadrukkelijk geschreven, maar het toepassingsgebied van de parlementaire onverantwoordelijkheid wordt wel in die zin opgevat.<sup>290</sup>

<sup>283</sup> Zie hiervoor *Hand. Tweede Kamer 1978-79*, 14 224, nr. 8 en P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 656.

<sup>284</sup> Bij wijze van voorbeeld de corresponderende artikelen in het reglement van het Vlaams Parlement: Artikel 19, derde lid stelt dat secretarissen het woord kunnen nemen. In artikel 42, vierde lid van dat reglement staat vermeld dat personen die door het Uitgebreid Bureau uitgenodigd worden de plenaire vergadering kunnen toespreken. De mogelijkheid tot het nemen van het woord van leden van de regering, van wie de parlementaire instelling de aanwezigheid kan vorderen, staat onder meer beschreven in artikel 28bis, derde lid en artikel 45, negende lid.

<sup>285</sup> Artikel 101, tweede lid; artikel 104, laatste lid; artikel 124 en artikel 126 van de Grondwet.

<sup>286</sup> In België heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 1 juni 2006 geoordeeld dat een rapport van een parlementaire onderzoekscommissie de bescherming van de parlementaire onverantwoordelijkheid geniet. Voorafgaand aan deze uitspraak was de rechtsleer reeds dezelfde mening toegedaan. Zie bijvoorbeeld R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, (kolom 48) kolom 51.

<sup>287</sup> Zie hierover *Hand. Tweede Kamer, 1978-79*, 14 224, nr. 6, 10 en P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 656.

<sup>288</sup> P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 656; P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 144.

<sup>289</sup> Hoge Raad 28 juni 2002, nr. C01/124HR. Zie hierover ook H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 60-64.

<sup>290</sup> Zie bijvoorbeeld H. VUYE, "Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution", *CDPK* 1997, (2) 10; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*,

Naast bovenvermelde verschillen vertonen de twee regimes ook een aantal gelijkenissen. Allereerst hebben de Nederlandse en Belgische parlementaire immuniteiten een gelijkaardige doelstelling. De Nederlandse immuniteit werd immers in de eerste plaats ingesteld in het kader van de machtenscheiding. De grondwetgever beoogde met de garantie in artikel 71 van de Grondwet de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers ten aanzien van de regering en de rechterlijke macht te waarborgen.<sup>291</sup> Aangezien de Staten-Generaal net als het Belgisch Parlement een controlerende functie heeft ten aanzien van de handelingen van de regering, moet zij mogelijke wantoestanden uit de weg ruimen.<sup>292</sup> Het is niet ondenkbaar dat daarbij iemand beledigd wordt. Een andere doelstelling van de Nederlandse parlementaire immuniteit is het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden. De onschendbaarheid is hierdoor echter niet primair ingegeven en het is bijgevolg ook niet de bedoeling dat artikel 71 van de Nederlandse Grondwet aangewend wordt als een soort van autorisatie om beledigingen te uiten.<sup>293</sup>

Daarnaast geldt de Nederlandse parlementaire immuniteit net als de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid voor alle gerechtelijke procedures.<sup>294</sup> Aangaande tuchtprocedures voorziet de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid echter wel de mogelijkheid tot disciplinair optreden van de voorzitter van de assemblee.<sup>295</sup> Ook in Nederland kan de kamervoorzitter ordemaatregelen treffen.<sup>296</sup> Hij wordt zelfs omschreven als een soort plaatsvervangend rechter, aangezien de rechter niet kan optreden tegen uitspraken van parlementsleden en andere personen die deelnemen aan de beraadslagingen. In de Nederlandse rechtsleer wordt dus kennelijk meer aandacht besteed aan deze mogelijkheid tot disciplinair optreden dan in België.<sup>297</sup>

---

Brugge, die Keure, 2008, 194; M. ELST en L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 302; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 426. Het Hof van Cassatie nam dit bovendien aan in Cass. 1 juni 2006, nr. C.05.0494.N.

<sup>291</sup> Zie onder meer P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 654; G. H. HAGELSTEIN, *Nederlands parlementsrecht, monografie 6: de parlementaire commissies*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1991, 204; H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 57; P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 143-144.

<sup>292</sup> P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 654; H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 57.

<sup>293</sup> Zie bijvoorbeeld G. H. HAGELSTEIN, *Nederlands parlementsrecht, monografie 6: de parlementaire commissies*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1991, 207; C. W. VAN DER POT, D. J. ELZINGA en R. DE LANGE (eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 572; P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 145; A. W. HERINGA, J. VAN DER VELDE, L. F. M. VERHEY en W. VAN DER WOUDE, *Staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2012, 134.

<sup>294</sup> C. W. VAN DER POT, D. J. ELZINGA en R. DE LANGE (eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 572.

<sup>295</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld de artikelen 174 tot en met 176 van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de artikelen 53 en 54 van het reglement van de Senaat en de artikelen 43 en 44 van het reglement van het Vlaams Parlement. De voorzitter kan een spreker tot de orde roepen, hem het woord ontnemen en hem uitsluiten van de vergadering. Bij een ernstige verstoring van de werkzaamheden kan de voorzitter de vergadering zelfs schorsen.

<sup>296</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van de ordemaatregelen, zie P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 146 en 147-153. Zij vermelden drie ordemaatregelen, meer bepaald de vermaning, het ontnemen van het woord en de uitsluiting van de vergadering. Deze zijn ingeschreven in de artikelen 94 tot en met 98 van het reglement van orde van de Eerste Kamer en in de artikelen 58 tot en met 62 van het reglement van orde van de Tweede Kamer.

<sup>297</sup> Ter illustratie: P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 146 en 147-153; R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R.



### C. Voorstellen tot wijziging

De Nederlandse parlementaire onschendbaarheid kent, net als de Belgische parlementaire immuniteiten, zowel voor- als tegenstanders. In de twintigste eeuw werden bijvoorbeeld verschillende voorstellen ingediend om de parlementaire onschendbaarheid af te schaffen of te beperken. Zo werd vlak voor de tweede wereldoorlog gepleit voor een opheffing van de immuniteit bij een schending van geheimhoudingsbepalingen. Een ander voorstel van die periode hield in dat opruiing door revolutionaire volksvertegenwoordigers van de bescherming van de immuniteit uitgesloten moest worden. Verder werd in 1995 gepleit voor de opheffing van de onschendbaarheid in geval van racistische en discriminerende uitspraken.<sup>298</sup> Redenen voor een afschaffing of beperking van de immuniteit waren onder andere dat de grondslag voor de immuniteit verdwenen was en dat de positie van parlementsleden veranderd was, waardoor misbruiken verwacht konden worden.<sup>299</sup> Diezelfde redenen werden ook door de voorstanders van een afschaffing van de Belgische parlementaire onschendbaarheid aangehaald tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1997.<sup>300</sup>

BOVEND'EERT en KUMMELING bekritisieren deze Nederlandse voorstellen tot afschaffing van de parlementaire immuniteit omdat de bezwaren tegen de parlementaire onschendbaarheid niet opwegen tegen de voordelen ervan. De nood aan bescherming van de vrijheid van meningsuiting van parlementsleden is volgens hen nog steeds aanwezig. Daarnaast voeren zij aan dat een inperking van de immuniteit op gespannen voet staat met het beginsel van de scheiding der machten.<sup>301</sup> Verder benadrukken AKKERMANS en HAGELSTEIN dat de Kamers zelf hun leden bestraffen door in hun reglement van orde controlemechanismen te voorzien, en dat de parlementsleden bijgevolg niet onbestraft blijven.<sup>302</sup>

---

NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 11; A. W. HERINGA, J. VAN DER VELDE, L. F. M. VERHEY en W. VAN DER WOUDE, *Staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2012, 134.

<sup>298</sup> Zie hierover H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 59 en P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 145 en 147.

<sup>299</sup> P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 657; H. R. B. M. KUMMELING, *Beperkte immuniteit bij parlementaire enquêtes* in A. K. KOEKKOEK, *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 59.

<sup>300</sup> Zie onder meer Verslag (uitgebracht door S. VERHERSTRAETEN) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 492/9, 4; Amendement nummer veertien (P. DEWAELE) voorgesteld na de indiening van het verslag, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 492/10, 2; *Hand.* Senaat 1996-97, 15 januari 1997, nr. 1-85, 2264 en 2268-2269; *Hand.* Kamer 1996-97, 20 februari 1997, 4930-4931; *Hand.* Senaat 1996-97, 27 februari 1997, nr. 1-95, 2526.

<sup>301</sup> Zie bijvoorbeeld P. P. T. BOVEND'EERT en H. R. B. M. KUMMELING, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 146.

<sup>302</sup> Zie bijvoorbeeld P. W. C. AKKERMANS, *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 657-658; G. H. HAGELSTEIN, *Nederlands parlementsrecht, monografie 6: de parlementaire commissies*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1991, 204.

In tegenstelling tot de oude voorstellen tot afschaffing van de onschendbaarheid, gaan in Nederland tegenwoordig meer en meer stemmen op om de immuniteit uit te breiden. Zo wordt onder meer door PETERS kritiek geuit op het feit dat de parlementaire onschendbaarheid enkel geldt binnen de muren van de Staten-Generaal.<sup>303</sup> Door de groter wordende invloed van de media vindt het politiek debat immers steeds vaker plaats buiten de Staten-Generaal, zoals bijvoorbeeld in televisiestudio's. Omwille van het beperkte toepassingsgebied *ratione loci* van de parlementaire onschendbaarheid, zou de burger zich bijgevolg geen duidelijk beeld kunnen vormen van het standpunt van een parlamentslid. JURGENS en NIEUWENHUIS zijn echter tegen een uitbreiding van de onschendbaarheid tot uitspraken buiten de Staten-Generaal. Volgens hen moet een zo groot mogelijke gelijkheid met de gewone burger nagestreefd worden.<sup>304</sup> Daartegen wordt door NEHMELMAN ingebracht dat van een dergelijk *level playing field* in een representatieve democratie geen sprake kan zijn.<sup>305</sup>

De Kamerleden zelf beginnen zich eveneens af te vragen of een dergelijke plaatsgebondenheid nog opportuun is. Zo heeft voormalig Tweede Kamerlid HALSEMA tijdens haar afscheidsrede in de Staten-Generaal in 2011 nog gepleit voor een uitbreiding van de parlementaire onschendbaarheid, zodat de bescherming ook buiten de Staten-Generaal zou gelden.<sup>306</sup> NEHMELMAN is eveneens voorstander van een dergelijke uitbreiding van de onschendbaarheid, zolang de bescherming beperkt blijft tot politieke uitspraken.<sup>307</sup> Hij oppert daarbij ook de mogelijkheid tot opheffing van de onschendbaarheid voor uitspraken buiten de Staten-Generaal.<sup>308</sup>

## D. De Nederlandse parlementaire immuniteit en de mensenrechten

Het EHRM heeft zich nog niet moeten uitspreken over een geschil waarbij de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid in het kader van een vermeende schending van een mensenrecht ter discussie stond. Het arrest *A. t. het Verenigd Koninkrijk* kan echter wel een indicatie zijn van hoe het Hof in een dergelijk geschil zou oordelen. De Nederlandse en de Britse parlementaire immuniteit vertonen immers heel wat gelijkenissen. Zo zijn ze allebei beperkt tot het mondelinge en schriftelijke debat binnen de gebouwen van het parlement. De andere arresten aangaande parlementaire immuniteiten voor uitlatingen van parlementsleden die in hoofdstuk vijf besproken werden, zijn minder relevant voor de Nederlandse parlementaire immuniteit. Daarin ging het immers telkens over bredere immuniteiten.

<sup>303</sup> J. A. PETERS, "Immuniteit ook buiten het parlementair debat", *TvCR* 2010, (327) 328-330.

<sup>304</sup> E. C. J. M. JURGENS, "Een gedurfde stelling", *TvCR* 2010, (322) 322 en 325 en A. J. NIEUWENHUIS, "Tussen grondrechtelijke vrijheid en parlementaire onschendbaarheid: de vrijheid van meningsuiting van de parlementariër", *TvCR* 2010, (4) 21-22.

<sup>305</sup> R. NEHMELMAN, "Spreken is zilver, maar wie bepaalt wanneer zwijgen goud is?", *AA* 2011, (355) 359.

<sup>306</sup> De afscheidsbrief van Femke Halsema is gepubliceerd op de website van haar partij, namelijk op <http://tweedekamer.groenlinks.nl/node/59534>.

<sup>307</sup> R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 23 en R. NEHMELMAN, "Spreken is zilver, maar wie bepaalt wanneer zwijgen goud is?", *AA* 2011, (355) 359-360.

<sup>308</sup> R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 23 en R. NEHMELMAN, "Spreken is zilver, maar wie bepaalt wanneer zwijgen goud is?", *AA* 2011, (355) 359-360.

In de zaak *A. t. het Verenigd Koninkrijk* onderzocht het EHRM een mogelijke schending van artikel 6§1 van het EVRM. Een parlementslid had namelijk een burger beledigd, maar omwille van de parlementaire immuniteit werd de zaak van de burger onontvankelijk verklaard. Hierdoor werd haar recht op toegang tot de rechter ernstig beperkt. Het EHRM ging vervolgens na of die inperking op haar recht een legitiem doel nastreefde en proportioneel was. Het Hof oordeelde dat de Britse parlementaire immuniteit de legitieme doelen van vrijheid van meningsuiting in het parlement en de scheiding tussen de wetgevende en rechterlijke macht nastreefde.<sup>309</sup> In de beoordeling van de proportionaliteit liet het Hof zich voorts leiden door het feit dat de immuniteit van het Verenigd Koninkrijk beperkter was dan die van andere lidstaten. Dit leverde volgens het Hof immers het bewijs dat de immuniteit ontwikkeld was om de belangen van het parlement te waarborgen en niet die van de individuele parlementariërs. Het Hof besloot bijgevolg dat de inperking van het recht op toegang tot de rechter proportioneel was en dus geen schending van artikel 6 EVRM inhield.<sup>310</sup>

Voor de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid zou dezelfde redenering met betrekking tot het beperkte toepassingsgebied gevolgd kunnen worden. NIEUWENHUIS wendt de rechtspraak van het EHRM daarom aan om te pleiten tegen een uitbreiding van de parlementaire onschendbaarheid tot uitlatingen buiten de Staten-Generaal.<sup>311</sup> Het EHRM acht een parlementaire immuniteit immers minder makkelijk in overeenstemming met het EVRM wanneer die ook buiten het parlement geldt. België kent daarentegen wel meer uitgebreide parlementaire immuniteiten dan de Nederlandse parlementaire onschendbaarheid. Toch heeft de analyse van het vijfde hoofdstuk aangetoond dat de Belgische immuniteiten volgens de rechtspraak van het EHRM ook in overeenstemming zijn met de mensenrechten.

## **E. Voorlopige analyse**

De Nederlandse parlementaire onschendbaarheid is een beperkte immuniteit, waarbij de nadruk op het *parlementair* en niet op het *politiek* debat ligt. Dit uit zich in de plaatsgebonden beperking. De Nederlanders willen immers zo veel mogelijk de gelijkheid met de burger nastreven. De Belgische immuniteit voor meningsuitingen, meer bepaald de parlementaire onverantwoordelijkheid, biedt wel bescherming buiten de muren van het Parlement. De Belgische grondwetgever meent immers dat parlementsliden, als vertegenwoordigers van het volk, een extra bescherming moeten genieten voor de meningen die zij uiten. Dat vormt namelijk een essentiële waarborg voor de representatieve democratie. Wat de Belgische parlementaire onschendbaarheid betreft, sluit de procedure van het eerste lid van artikel 59 van de Grondwet sinds de grondwetsherziening meer aan bij het gemeenrechtelijk regime. Toch heeft de grondwetgever het nodig geacht om ter vrijwaring van de werkzaamheden van de wetgevende vergadering nog enkele bijzondere waarborgen in te schrijven in artikel 59 van de Grondwet.

<sup>309</sup> Paragraaf 77 van EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002.

<sup>310</sup> Paragrafen 87-89 van EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002.

<sup>311</sup> A. J. NIEUWENHUIS, "Tussen grondrechtelijke vrijheid en parlementaire onschendbaarheid: de vrijheid van meningsuiting van de parlementariër", *TvCR* 2010, (4) 14-15.

Het EHRM acht beperkte immuniteiten eerder in overeenstemming met het EVRM dan de meer uitgebreide. Dit is volgens sommige Nederlandse auteurs een reden om de onschendbaarheid te blijven beperken tot hetgeen gezegd wordt binnen het parlement. Toch is in een vorig hoofdstuk gebleken dat de ruimere Belgische immuniteiten ook in overeenstemming zijn met het EVRM. Zo schendt de parlementaire onverantwoordelijkheid volgens de rechtspraak van het EHRM artikel 6§1 van het EVRM niet omdat de immuniteit beperkt is tot de meningen uitgebracht in de uitoefening van de functie. In Nederland gaan er bijgevolg ook steeds meer stemmen op om de parlementaire onschendbaarheid uit te breiden tot uitlatingen buiten het Parlement. Volgens NEHMELMAN biedt artikel 119 van de Grondwet daarvoor al enige garantie, meer bepaald onder de omschrijving als 'ambtsmisdrif'.<sup>312</sup>

In Nederland is er echter geen vraag naar een immuniteit voor feitelijkheden die vergelijkbaar zou zijn met de Belgische parlementaire onschendbaarheid. Tegenstanders van de immuniteit in artikel 59 van de Grondwet zouden dit kunnen aanhalen bij wijze van bevestiging dat een democratie ook zonder dergelijke bescherming voor parlementariërs kan. Toch moet hier opgemerkt worden dat het systeem van het ene land niet zonder meer toegepast kan worden in het andere land. De geschiedenis van de twee landen heeft immers geleid tot verschillende politieke systemen en rechtsordes. Bovendien is het moeilijk een immuniteit af te schaffen wanneer die reeds meer dan honderdvijftig jaar van kracht is.

---

<sup>312</sup> R. NEHMELMAN, *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrif* in R. NEHMELMAN, P. E. DE MORREE en S. SOTTIAUX (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 18-21.



## Conclusie

De centrale onderzoeksvraag in deze masterscriptie luidt als volgt: "Stelt de toepassing van de parlementaire immuniteiten dergelijke grote problemen dat een wijziging zich opdringt? Of is het integendeel meer opportuun om de immuniteiten in hun huidige vorm te bewaren omwille van de beperkte impact van de juridische bemerkingen die door rechtsgeleerden doorheen de jaren geformuleerd zijn?" Aan de hand van de doorheen de hoofdstukken vergaarde informatie zal nu een antwoord op die vraag geformuleerd worden.

De Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid biedt een belangrijke waarborg voor de representatieve democratie, door de vrijheid van meningsuiting in het parlement te garanderen. Op deze absolute immuniteit van artikel 58 van de Grondwet wordt bovendien weinig kritiek geuit. Zo stelt de parlementaire onverantwoordelijkheid in navolging van de rechtspraak van het EHRM weinig problemen in het licht van de in het vijfde hoofdstuk bestudeerde mensenrechten. Verder werd in het federale parlement nooit een noemenswaardig voorstel ingediend om die immuniteit af te schaffen. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1997, die een grondige herziening van artikel 59 van de Grondwet tot gevolg had, werd zelfs geopperd om de parlementaire onverantwoordelijkheid te verbreden.

Nochtans heeft de toepassing van artikel 58 van de Grondwet al interpretatieproblemen opgeleverd. Ten gevolge daarvan heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers een brochure uitgegeven waarin zij haar interpretatie weergaf. Vooral over de zinsnede 'in de uitoefening van de functie' bestaat onenigheid. Bovendien is door de jaren heen het onderscheid tussen feitelijkheden en meningsuitingen vertroebeld. Hoewel feitelijkheden vroeger uitgesloten werden van de bescherming van de immuniteit van artikel 58 van de Grondwet, worden gebaren nu wel als meningsuitingen beschouwd. Daardoor ontstaan heel wat vragen bij de toepassing van artikel 58 van de Grondwet, zoals welke gebaren die een vorm van geweld inhouden wel onder het toepassingsgebied vallen en welke niet.

Wat betreft de verhouding van de parlementaire onverantwoordelijkheid tot de mensenrechten is uit het vijfde hoofdstuk gebleken dat deze proportioneel is. Dat komt voornamelijk door de beperkte interpretatie van het toepassingsgebied en het welomschreven doel van de parlementaire onverantwoordelijkheid in België. Toch zijn enkele rechtsgeleerden het niet eens met deze visie. Zo vindt VUYE het onrechtvaardig dat een burger het recht op toegang tot de rechter ontzegd wordt nadat hij beledigd werd door een parlamentslid, louter en alleen omwille van het feit dat de parlementaire immuniteit in het algemeen belang ingesteld is. Hij pleit om die reden voor de afschaffing van de parlementaire onverantwoordelijkheid. Dit lijkt me echter niet verantwoord. Parlementsleden moeten immers als vertegenwoordigers van het volk beschermd kunnen worden tegen vervolgingen van politieke tegenstanders. Anders zou de vrees voor vervolgingen ervoor zorgen dat zij zichzelf zouden censureren. Om die reden past de parlementaire immuniteit ook in het beginsel van de scheiding der machten.

MUYLLE uit verder kritiek op het feit dat het EHRM de toepassing van met de parlementaire onverantwoordelijkheid vergelijkbare immuniteiten beperkt tot het parlementair debat. Volgens hem stemt die visie niet overeen met de moderne rol van politici, die ook buiten de uitoefening van hun functie uitlatingen doen in het kader van het politiek debat. In Nederland geeft dit argument aanleiding tot de vraag of de parlementaire immuniteit, die enkel bescherming biedt binnen het parlamentsgebouw, niet beter uitgebreid kan worden tot uitlatingen buiten het parlement. Volgens de rechtspraak van het EHRM is dit mogelijk zolang zij de bescherming van de parlementaire immuniteit buiten het parlamentsgebouw beperken tot strafbare uitlatingen gedaan in de uitoefening van de functie. VUYE wendt het argument van het politieke vs. het parlementaire debat daarentegen aan als rechtvaardiging voor de afschaffing van de Belgische parlementaire onverantwoordelijkheid, aangezien een verruiming ervan in strijd zou zijn met de rechtspraak van het EHRM. Hoewel ik een afschaffing van de parlementaire onverantwoordelijkheid niet realistisch vind, ben ik het wel eens met het feit dat de immuniteit van artikel 58 van de Grondwet in het licht van de rechtspraak van het EHRM niet verruimd kan worden.

Ondanks de problemen die kunnen rijzen omtrent de toepassing van de parlementaire onverantwoordelijkheid, lijkt het mij beter om deze parlementaire immuniteit in zijn huidige vorm te bewaren. In het verleden is immers gebleken dat een interpretatieve oplossing voor die problemen goed werkt, de verschillen in interpretatie in acht genomen. Het is volgens mij bijgevolg beter om de bevoegde instanties te laten omspringen met de vragen die rijzen omtrent de toepassing van de immuniteit van artikel 58 van de Grondwet in het licht van de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Bovendien kent de parlementaire onverantwoordelijkheid weinig tegenstanders, waardoor het onwaarschijnlijk is dat in de nabije toekomst een voorstel tot herziening van artikel 58 van de Grondwet ingediend zal worden.

De tweede Belgische parlementaire immuniteit, de parlementaire onschendbaarheid, verschilt sterk van de parlementaire onverantwoordelijkheid. De immuniteit van artikel 59 van de Grondwet biedt slechts bescherming in strafzaken, tijdens de zitting en voor drie specifieke daden van vervolging. Daarnaast kan de immuniteit opgeheven worden door de wetgevende vergadering. Die procedure wordt vermeld in het eerste lid van artikel 59 van de Grondwet. Verder omvat dat artikel nog vijf andere leden, die extra waarborgen bieden aan parlementsleden tijdens de zitting. Bij die waarborgen is de link met de *ratio legis* van de parlementaire onschendbaarheid niet steeds duidelijk. Zo lijken de schorsing op initiatief van het parlements lid en de procedure omtrent dwangmaatregelen mij in de eerste plaats waarborgen voor het parlements lid zelf te zijn. Ook UYTENDAELE ziet omtrent die laatste waarborg niet duidelijk de link met de werking van de parlementaire instelling.

De bescherming van de parlementaire onschendbaarheid kan soms op gespannen voet staan met het beginsel van de scheiding der machten. Zo uit VERDUSSEN bijvoorbeeld kritiek op het feit dat voor de aanhouding ter uitvoering van een vonnis of arrest het verlof van de wetgevende vergadering verkregen moet worden. Nochtans past dat principe binnen de *ratio legis* van de parlementaire onschendbaarheid. De grondwetgever wilde de wetgevende vergaderingen immers een middel in handen geven om hun ongehinderde werking te garanderen.

Verder vormde de procedure tot opheffing van de onschendbaarheid binnen de wetgevende vergadering een punt van kritiek ten tijde van de grondwetsherziening van 1997. Volgens de rechtsleer lieten de bevoegde commissies zich immers te veel in met de grond van de zaak via de toetsing aan het criterium van de ernst van de feiten en betraden zij zo het bevoegdheidsdomein van de rechterlijke macht. Ook vandaag toetsen de commissies nog aan dat criterium. Bij de beoordeling van dit twistpunt moet een afweging gemaakt worden tussen het belang van de ongehinderde werking van de wetgevende macht en het beginsel van de scheiding der machten. Mijns inziens is de beoordeling van de ernst van de feiten door de commissies niet meer nodig sinds de grondwetsherziening. Tegenwoordig is immers tijdens de fase van het onderzoek geen verlot van de wetgevende vergadering meer vereist. Bijgevolg zijn er voorafgaand aan het opheffingsverzoek reeds voldoende bewijzen omtrent de gegrondheid van de klacht verzameld. Het feit dat het openbaar ministerie het opportuun acht om een opheffingsverzoek te richten aan de wetgevende vergadering, volstaat naar mijn mening als bewijs voor de assemblee dat de feiten voldoende ernstig zijn om het parlementslid te vervolgen. Ik ben het bijgevolg eens met de rechtsleer die meent dat de wetgevende vergadering zich enkel moet uitspreken over de vraag of de vervolging mag plaatsvinden tijdens de zitting of niet.

Een andere reden voor de herziening van artikel 59 van de Grondwet was het feit dat door de grote media-aandacht rond de verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid het vermoeden van onschuld van het parlementslid geschonden kon worden. In de ogen van de burger werden die verzoeken namelijk meermaals als schuldigverklaring geïnterpreteerd. Ondanks het feit dat sinds de grondwetsherziening veel minder opheffingsverzoeken aan de wetgevende vergadering gericht moeten worden, blijkt ook nu dit risico nog te bestaan door het vroegtijdig lekken van dossiers in de pers. Het is echter moeilijk een oplossing voor dit probleem voor te stellen die geen verboden censuur van de pers zou inhouden.

Verder werd ten tijde van de grondwetsherziening kritiek geuit op de *de facto* jaarlijkse duur van de zitting, waardoor de parlementaire onschendbaarheid volgens de rechtsleer een 'werkelijke onschendbaarheid' geworden was. Toch is in dit opzicht niets veranderd sinds de herziening van artikel 59 van de Grondwet. De parlementaire instellingen zijn nu nog steeds nagenoeg een jaar in zitting. Aan deze kritiek kan bijvoorbeeld tegemoetgekomen worden door de parlementaire vakantie niet onder de zittingsperiode van het parlement te rekenen. Dit werd geopperd door VERDUSSEN.

Volgens mij kan op basis van bovenvermelde juridische problemen gesteld worden dat de kans reëel is dat artikel 59 van de Grondwet in de toekomst nogmaals gewijzigd zal worden. Enkele redenen die aanleiding gaven tot de grondwetsherziening in 1997 kunnen nu immers ook ingeroepen worden. Daarnaast vormt het gebrek aan duidelijke link tussen de extra waarborgen in dat artikel en de *ratio legis* van de onschendbaarheid een nieuw argument tot wijziging. Bovendien werden reeds meermaals voorstellen gedaan om artikel 59 van de Grondwet te herzien. Volgens mij zal aan een dergelijke oproep tot herziening echter pas gevolg gegeven worden wanneer een 'klimaat' van schandalen en hevige druk van de media vergelijkbaar met dat van 1997 aanwezig is.



Ondanks bovenvermelde juridische problemen omtrent de parlementaire onschendbaarheid zou het EHRM, in navolging van zijn arresten, toch gunstig oordelen over die immuniteit. De parlementaire onschendbaarheid heeft immers een beperkter toepassingsgebied en beter omlijnde procedures dan de immuniteiten die ter discussie stonden in de arresten van het EHRM. Het Hof zou mijns inziens na een wijziging van artikel 59 van de Grondwet echter nog gunstiger oordelen over de parlementaire onschendbaarheid. In zijn rechtspraak heeft het Hof immers te kennen gegeven dat het de proportionaliteitstoets bij bredere immuniteiten strikter toepast dan bij beperktere immuniteiten. Aangezien het me, gelet op bovenvermelde kritieken, hoogst onwaarschijnlijk lijkt dat artikel 59 van de Grondwet bij een herziening uitgebreid zou worden, zou het Hof volgens mij bijgevolg een minder strenge toets doorvoeren.

Tijdens de grondwetsherziening pleitte een groep parlementsleden voor een volledige afschaffing van artikel 59 van de Grondwet. Dat lijkt me echter een stap te ver, voornamelijk in het kader van het beginsel van de scheiding der machten. Voorstanders van een afschaffing zouden het Nederlandse systeem kunnen inroepen om hun redenering kracht bij te zetten. Daar hebben ze immers geen parlementaire immuniteit vergelijkbaar met die van artikel 59 van de Belgische Grondwet. Het feit dat een systeem in het ene land werkt, is echter nog geen garantie voor het slagen ervan in een ander land. Er moet rekening gehouden worden met de bijzondere kenmerken van de verscheiden rechtssystemen. Bovendien is in artikel 119 van de Nederlandse Grondwet wel een bijzondere procedure ingeschreven voor de vervolging van ambtsmisdrijven. Het is dus niet zo dat parlementsleden daar geen garanties hebben buiten de immuniteit van artikel 71 van de Grondwet.

## Bibliografie

### 1. Wetgeving

#### **Europa**

- Artikel 9 van het zevende protocol van het Verdrag van Lissabon betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie.
- Reglement van het Europees Parlement.

#### **België**

##### Regelgeving

- Artikelen 44 en 45 van de Grondwet van België, 7 februari 1831.
- Artikelen 44, 58, 59, 77, 101, 104, 120, 124 en 126 gecoördineerde Grondwet van België, 17 februari 1994.
- Herziening van Titel III, eerste hoofdstuk, van de Grondwet door invoeging van een afdeling IV en een artikel 59quater betreffende de Gemeenschaps- en Gewestraden, 8 mei 1993.
- Artikel 158 Strafwetboek, 8 juni 1867.
- Artikelen 41, 129 en 130 Wetboek van Strafvordering, 17 november 1808.
- Artikel 281 Algemene Wet inzake douane en accijnzen, 18 juli 1977.
- Artikel 42 Wet betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, 23 maart 1989.
- Artikel 31 Wet op het politieambt, 5 augustus 1992.
- Artikel 2 Koninklijk besluit houdende sluiting van de gewone parlementaire zitting 2011-2012, 3 augustus 2012.
- Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Reglement van de Senaat.
- Reglement van het Vlaams Parlement.
- Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal COL 6/97, 15 september 1997, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 47-56.
- Omzendbrief nr. COL 6/97 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep-addendum, 23 april 1999, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 57-59.

- Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 60-62.
- Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 5 december 2005, gepubliceerd in JURIDISCHE DIENST VAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onschendbaarheid*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 63-64.

### Parlementaire stukken

#### *Kamer van Volksvertegenwoordigers*

- *Hand. Kamer* 1995-96, 20 juni 1996.
- *Hand. Kamer* 1996-97, 20 februari 1997.
- Resolutie met betrekking tot de organisatie van de nieuwe Kamer en het statuut van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St. Kamer* 1993-94, nr. 1500/3.
- Wetsontwerp tot regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers, *Parl.St. Kamer* BZ 1995, nr. 61/1.
- Voorstel (P. TANT *et al.*) tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer* 1995-96, nr. 492/1.
- Amendement nummer één (F. LOZIE *c.s.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer* 1995-96, nr. 492/2.
- Amendement nummer twee (G. BOURGEOIS *c.s.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer* 1995-96, 492/3.
- Amendement nummer drie (I. LOWIE) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St. Kamer* 1995-96, nr. 492/3.
- Verslag (uitgebracht door P. BREYNE) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St. Kamer* 1995-96, nr. 492/5.
- Amendement nummer acht (L. VANVELTHOVEN), *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 492/8.
- Amendement nummer negen (L. VANVELTHOVEN), *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 492/8.
- Amendement nummer elf (P. DEWAELE *et al.*), *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 492/8.
- Amendement nummer twaalf (D. REYNDERS *c.s.*), *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 492/8.
- Amendement nummer dertien (D. REYNDERS *et al.*), *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 492/8.
- Verslag (uitgebracht door S. VERHERSTRAETEN) namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen, *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 492/9.
- Amendement nummer veertien (P. DEWAELE) voorgesteld na de indiening van het verslag, *Parl.St. Kamer* 1996-97, nr. 492/10.

## *Senaat*

- *Hand.* Senaat 1996-97, 15 januari 1997, nr. 1-85.
- *Hand.* Senaat 1996-97, 27 februari 1997, nr. 1-95.
- Amendement nummer één (J. LOONES *c.s.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/2.
- Amendement nummer twee (F. ERDMAN *c.s.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/3.
- Amendement nummer drie (S. GORIS *et al.*) op het voorstel tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/3.
- Amendement nummer zeven (G. VERHOFSTADT *c.s.*), *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/3.
- Amendement nummer veertien (G. VERHOFSTADT), *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/4.
- Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/5.
- Tekst aangenomen door de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/6.
- Amendement nummer vijftien (F. ERDMAN) ingediend na de goedkeuring van het verslag, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/7.
- Verslag (uitgebracht door F. ERDMAN) van de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1996-97, nr. 1-363/11.
- Voorstel (W. VERREYCKEN) van verklaring tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, teneinde de senatoren van rechtswege niet langer te onttrekken aan de gewone rechtsgang, *Parl.St.* Senaat 2002-03, nr. 2-1383/1.
- Voorstel (W. VERREYCKEN) van verklaring tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, teneinde de senatoren van rechtswege niet langer te onttrekken aan de gewone rechtsgang, *Parl.St.* Senaat 2003-04, 3-858/1.
- Voorstel (M. DELACROIX) van verklaring tot herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1156/1.

## **Nederland**

### Regelgeving

- Artikel 71 en 119 Grondwet.
- Artikel 44 Wetboek van Strafrecht.
- Reglement van orde van de Eerste Kamer.
- Reglement van orde van de Tweede Kamer.

Parlementaire stukken

- *Hand.* Tweede Kamer, 1978-79, 14 224, nr. 6.
- *Hand.* Tweede Kamer 1978-79, 14 224, nr. 8

**2. Rechtspraak****Europa**

- EHRM, *Golder t. het Verenigd Koninkrijk*, 21 februari 1975.
- EHRM, *Bellet t. Frankrijk*, 4 december 1995.
- EHRM, *A. t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 december 2002.
- EHRM, *Cordova t. Italië (1)*, 30 januari 2003.
- EHRM, *Cordova t. Italië (2)*, 30 januari 2003.
- EHRM, *De Jorio t. Italië*, 3 juni 2004.
- EHRM, *Ielo t. Italië*, 6 december 2005.
- EHRM, *Patrono, Cascini en Stefanelli t. Italië*, 20 april 2006.
- EHRM, *Tsalkitzis t. Griekenland*, 16 november 2006.
- EHRM, *Kart t. Turkije*, 8 juli 2008.
- EHRM, *C.G.I.L. en Cofferati t. Italië (1)*, 24 februari 2009.
- EHRM, *Féret t. België*, 16 juli 2009.
- EHRM (Grote Kamer), *Kart t. Turkije*, 3 december 2009.
- EHRM, *C.G.I.L. en Cofferati t. Italië (2)*, 6 april 2010.
- EHRM, *Syngelidis t. Griekenland*, 11 februari 2010.
- HvJ 12 mei 1964, nr. 101/63.
- HvJ 10 juli 1986, nr. 149/85.

**België**Vonnisgerechten

- Cass. 31 december 1900, *Pas* 1901, 89-96.
- Cass. 11 april 1904, *Pas*. 1904, I, 199.
- Cass. 29 juni 1984, *JT* 1985, 407 en *RDPC* 1985, 76-78.
- Cass. 1 juni 2006, nr. C.05.0494.N.
- Cass. 4 oktober 2006, nr. P.06.0759.F.
- Gent 30 september 1994, *A.J.T.* 1994-1995, 220.

Verlagen plenaire vergaderingen en commissieverslagen

*Kamer van Volksvertegenwoordigers*

- *Hand.* Kamer 2001-02, 20 juli 2002.
- *Hand.* Kamer 2004-05, 21 april 2005.
- Verslag (uitgebracht door E. DE GROOT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 781/1.
- Verslag (uitgebracht door J. TAVERNIER) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1346/1.
- Verslag (uitgebracht door T. VAN PARYS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1873/1.
- Verslag (uitgebracht door C. EERDEKENS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1946/1.
- Verslag (uitgebracht door D. BACQUELAINE) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 0426/1.
- Verslag (uitgebracht door M. Taelman) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 0712/1.
- Verslag (uitgebracht door M. Taelman) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1714/1.
- Verslag (uitgebracht door D. BACQUELAINE) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 0919/1.
- Verslag (uitgebracht door P-Y. JEHOLET) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 1394/1.
- Verslag (uitgebracht door R. LANDUYT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van een verzoek tot schorsing van de vervolging, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2279/1.
- Verslag (uitgebracht door R. LANDUYT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2620/001.

- Verslag (uitgebracht door R. LANDUYT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van vervolgingen ten laste van een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2621/001.

#### *Senaat*

- Verslag (uitgebracht door C. COLLIGNON en T. VAN PARYS) namens de Commissie voor de Justitie naar aanleiding van een vraag tot opheffing van de onschendbaarheid van een senator, *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1041/1.
- Verslag (uitgebracht door P. MAHOUX) namens de Commissie voor de Justitie naar aanleiding van een aanvraag tot opheffing van de onschendbaarheid van een senator, *Parl.St.* Senaat 2009-10, nr. 4-1453/1.

#### *Vlaams Parlement*

- Verslag (uitgebracht door P. LACHAERT) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 966/1.
- Verslag (uitgebracht door H. STEVENS) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 587/1.
- Verslag (uitgebracht door L. CALUWE) namens de Commissie voor de Vervolgingen naar aanleiding van de vervolging ten laste van een Vlaams Volksvertegenwoordiger, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1063/1.

#### ***Nederland***

- Hoge Raad 8 december 1998, *NJ* 1999, 224.
- Hoge Raad 28 juni 2002, nr. C01/124HR.

### **3. Rechtsleer**

#### ***Boeken***

#### *België*

- ALEN, A., *Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer rechtswetenschappen België, 1995, 889 p.
- ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.
- BATSELE, D., MORTIER, T. en SCARCEZ, M., *Grondwettelijk recht gevat*, Brussel, Bruylant, 2009, 586 p.
- DELPEREE, F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 1048 p.

- ELST, M. en VAN LOOY, L., *Het Vlaams Parlement-verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Mechelen, Kluwer, 2009, 494 p.
- ERDMAN, F., COT, J.-P., CASTANETTO, G.P., VERDUSSEN, M. en CAHEN, B. (eds.), *Les droits de la défense devant les parlements exerçant des prérogatives juridictionnelles*, Brussel, Bruylant, 1998, 146 p.
  - Bijdrage: ERDMAN, F., *La levée de l'immunité parlementaire en droit belge*, 13-37.
- ERRERA, P., *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1918, 847 p.
- HUYTENS, E., *Discussions du Congrès National de Belgique, IV*, Brussel, Société typographique de Belgique, 1844, 646 p.
- IGOT, N., REZSOHAZY, A. en VAN DER HULST, M. (eds.), *Parlement et pouvoir judiciaire: séminaire organisé par les services juridiques de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique, dans le cadre et avec la collaboration du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires*, Brussel, 2008, 317 p.
  - Bijdrage: VUYE, H., *La relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire analysée du point de vue de la protection juridique du citoyen. Esquisse d'un ius commune*, 208-230.
- JURIDISCHE DIENST KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Parlementair recht in kort bestek: de parlementaire onverantwoordelijkheid (freedom of speech)*, Centrale drukkerij van de Kamer, 2007, 32 p.
- LEUS, K. en VENY, L. (eds.), *Het federale België in de praktijk – de werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Brugge, die Keure, 1996, 248 p.
- MAST, A. en DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, E. Story Scientia, 1987, 617 p.
- REZSOHAZY, A. en VAN DER HULST, M. (eds.), *Parlementair recht en grondrechten-le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Brugge, Die Keure, 2010, 176 p.
  - Bijdrage: MUYLLE, K., *Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten: toont Luxemburg de weg aan Straatsburg?*, 49-94.
  - Bijdrage: CABOOR, P. D. G., *Rechten van de mens en parlementaire immuniteiten: enkele overpeinzingen vanuit de praktijk van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat*, 95-122.
- UYTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2011, 882 p.
- VAN DAMME, M., *Overzicht van het Grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 467 p.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 1530 p.
- VAN DER HULST, M. en VENY, L., *Parlementair recht: commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl.
  - Bijdrage: VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997*, 1-87.



- VAN DER HULST, M., *Het federale Parlement: organisatie en werking*, Kortrijk-Heule, UGA publishers, 2010, 587 p.
- VAN OVERLOOP, I., *Exposé des motifs de la constitution belge*, Brussel, Goemaere, 1864, 694 p.
- VENY, L.M., CARLENS, I., DE VOS, N.A. en VERBEECK, B., *Grondslagen van Publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 590 p.

### Nederland

- AKKERMANS, P. W. C., *De Grondwet: een artikelgewijs commentaar*, Zwolle, W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, 1122 p.
- BOVEND'EERT, P. P. T. en KUMMELING, H. R. B. M., *Het Nederlandse parlement*, Deventer, Kluwer, 2010, 565 p.
- HAGELSTEIN, G. H., *Nederlands parlamentsrecht, monografie 6: de parlementaire commissies*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1991, 444 p.
- HERINGA, A. W., VAN DER VELDE, J., VERHEY, L. F. M. en VAN DER WOUDE, W., *Staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2012, 436 p.
- KOEKOEK, A. K., *Getuigend Staatsrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005, 486 p.
  - Bijdrage: KUMMELING, H. R. B. M., *Bepaalde immuniteit bij parlementaire enquêtes*, 55-67.
- NEHMELMAN, R., DE MORREE, P. E. en SOTTIAUX, S. (eds.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010, 70 p.
  - Bijdrage: NEHMELMAN, R., *De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf*, 7-23.
- VAN DER POT, C. W., ELZINGA, D. J. en DE LANGE, R. (eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 1073 p.

### **Tijdschriften**

#### Internationaal

- BARBER, N. W., "Parliamentary immunity and human rights", *Law Quarterly Review* 2003, 557-560.
- BREMS, E., "Conflicting human rights: an exploration in the context of the right to a fair trial in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms," *Human Rights Quarterly* 2005, 294-326.

#### België

- ANGELET, N., "Diplomatieke en parlementaire immuniteiten voor verklaringen aan de pers", *A.J.T.* 1999-2000, 362-365.

- BUYENS, K., "De parlementaire onschendbaarheid in opspraak - een stand van zaken", *Jura Falc.* 1994-1995, 295-332.
- GOEDERTIER, G., "De nieuwe regeling van de politieke onschendbaarheid", *CDPK* 1998, 424-444.
- HAYOIT DE TERMICOURT, R., "De parlementaire immuniteit", *RW* 1955, kolom 49-76.
- JONGEN, F., "Faut-il supprimer les immunités parlementaires?", *Journ.proc.* 1994, 12-14.
- KRENC, F., "La règle de l'immunité parlementaire à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev. trim. dr. h.* 2003, 813-821.
- LAGASSE, N., "Le nouveau régime de l'immunité parlementaire", *Journ.proc.* 1997, 10-13.
- MUYLLE, K., "L'immunité parlementaire face à la Convention européenne des droits de l'homme", *APT* 2007-2008, 207-216.
- VANDERMEERSCH, D., "Les poursuites à charge d'un parlementaire", *JLMB* 1994, 731-739.
- VENY, L. M., "De parlementaire onschendbaarheid in een nieuw kleedje", *AJT* 1996-1997, 488-490.
- VERDUSSEN, M., "Une inviolabilité parlementaire tempérée", *JT* 1997, 673-679.
- VUYE, H., "Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution", *CDPK* 1997, 2-27.

#### Nederland

- JURGENS, E. C. J. M., "Een gedurfde stelling", *TvCR* 2010, 322-326.
- NEHMELMAN, R., "Spreken is zilver, maar wie bepaalt wanneer zwijgen goud is?", *AA* 2011, 355-360.
- NIEUWENHUIS, A. J., "Tussen grondrechtelijke vrijheid en parlementaire onschendbaarheid: de vrijheid van meningsuiting van de parlementariër", *TvCR* 2010, 4-23.
- PETERS, J. A., "Immunitéit ook buiten het parlementair debat", *TvCR* 2010, 327-330.

#### **4. Websites**

- [http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/home/NLdirupo.pdf](http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf).
- <http://tweedekamer.groenlinks.nl/node/59534>.

## **Auteursrechtelijke overeenkomst**

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

### **Parlementaire immuniteiten**

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2013**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

**Aerts, Elisabeth**

Datum: **14/05/2013**