

## Immunititeit ook buiten het parlementair debat

J.A. PETERS<sup>1</sup>

Jurgens begint zijn bijdrage met de opmerking dat hij als volksvertegenwoordiger met een ervaring van meer dan twintig jaar nooit de behoefte heeft gevoeld aan een uitbreiding van de parlementaire immunititeit naar buiten het parlement. Hij eindigt zijn bijdrage met de stelling: 'Een behoorlijk parlementslid heeft in onze democratische rechtsstaat, naar mijn mening, niet meer onschendbaarheid nodig dan deze'. Nu kan men van Jurgens veel zeggen, maar niet dat hij geen behoorlijk parlementslid was. Maar de bescherming van de parlementaire immunititeit komt niet alleen de behoorlijke parlementsliden toe maar misschien juist wel de onbehoorlijke. Het recht van meningsuiting, de achterliggende gedachte van het beginsel van parlementaire immunititeit, ontleent zijn betekenis vooral aan de bescherming van minderheidsopvattingen, de extreme uitingen, de onfatsoenlijke uitingen. Dat miskent Jurgens enigszins door zichzelf als maatstaf te nemen. Het gaat niet om mogelijke vervolging van parlementariërs als Jurgens, maar wel om controversiële parlementariërs als Wilders. Dat maakt een debat over de parlementaire immunititeit mijns inziens meer dan een academische discussie.

De parlementaire onschendbaar is over komen waaien uit Engeland, waar men deze al kan vinden in de Bill of Rights van 1689.<sup>2</sup> Zij stamt uit de tijd dat regeringen in de parlementen een min of meer vijandige macht zagen en parlementariërs angst hadden vervolgd te worden voor hun optreden in het parlement.<sup>3</sup> Bij ons vinden we het voor het eerst terug in de Grondwet van 1798 en daarna pas in de Grondwet van 1848. Zoals ook door Jurgens wordt uiteengezet, omvat in een aantal landen het immunitetsrecht veel meer dan de bescherming van de meningsuiting in het parlement. Soms is dat ook niet beperkt tot uitlatingen maar omvat het ook ander gedrag buiten het parlement. Het parlement kan dan eventueel die immunititeit voor strafrechtelijke vervolgingen opheffen. Een immunititeit die verder gaat dan uitlatingen, ofwel de vrijheid van meningsuiting,

de  
stelling

1 Prof. mr. J.A. Peters is hoogle-  
raar Staatsrecht aan de  
Universiteit van Amsterdam.

2 A. J. Nieuwenhuis, 'Tussen  
grondrechtelijke vrijheid en par-  
lementaire onschendbaarheid:  
de vrijheid van meningsuiting  
van de parlementariër', in: *TvCR*  
2010, p. 5.

3 P.J. Oud, *Het Constitutioneel  
Recht van het Koninkrijk der  
Nederlanden*, Deel 1, Zwolle:  
Tjeenk Willink 1947, p.541.

sta ik niet voor. Zo'n verdergaande immuniteit kan hier dus verder onbesproken blijven. Wel kent men in Italië en Frankrijk een ruimere formulering van de parlementaire immuniteit die de immuniteit niet beperkt tot datgeen wat in het parlement wordt gezegd, maar ook ziet op uitlatingen die de parlementariër in de uitoefening van zijn functie heeft gedaan.<sup>4</sup> Dat is interessant, want dat gaat tegen het eerste argument van Jurgens in. Jurgens vindt het niet acceptabel dat als gevolg van een uitbreiding tot buiten het parlement de burger ongelijk behandeld wordt ten opzichte van de parlementariër. Jurgens heeft daarmee een punt. Maar wordt de burger dat al langer niet? Is de parlementaire immuniteit nog wel toegesneden op ons huidige politieke bestel en is een enge uitleg zoals door de Hoge Raad gegeven aan parlementaire immuniteit nog wel van deze wereld?

De parlementaire immuniteit werd ingevoerd in een wereld die er wel even anders uitzag dan de huidige. Sommige staatsrechtelijke beginselen en concepten blijven gehandhaafd terwijl ze hun ware betekenis al lang verloren hebben. Ze overleven zichzelf en raken vermolmd. Dat is nu ook het geval met het immuniteitsbeginsel. Het is ingevoerd in een tijd waarin het politieke debat voor een zeer belangrijk deel plaatsvond in de betrekkelijke beslotenheid van het parlement. Daar speelde het politieke debat zich af, het was het debat tussen weinigen en diende er nog voor een belangrijk deel toe anderen te overtuigen. Debatten werden deels door de serieuzere kranten weergegeven, maar daar bleef het wel zo'n beetje bij.

Tegenwoordig worden debatten in de Tweede Kamer vaak op televisie en internet integraal weergegeven. Het podium van de Tweede Kamer dient er nu vaak toe om de eigen standpunten voor de eigen achterban uit te dragen of om nieuwe kiezers te winnen. De echte beslissingen komen vaak in achterkamertjes tot stand en de standpunten die worden ingenomen worden eerst afgestemd met de fracties en fractievoorzitters. In de communicatie naar de kiezers vormt het parlementaire debat een armzalig forum in de tijd van internet, Hyves, en Facebook. Kamerleden en ook ministers twitteren erop los met hun achterban. Daar hebben ze het parlementaire debat niet voor nodig. Kranten besteden ook steeds minder aandacht aan parlementaire debatten en beperken zich tot de onliners van Kamerleden. Daar moet je bedreven in zijn om nog de krant te halen, laat staan Pauw en Witteman. Kamerleden communiceren via hun eigen websites met kiezers en achterban. Als de Kamerleden iets willen melden over hun inbreng in een Kamerdebat doen ze dat via persberichten of websites. Voor verkiezingen spelen verkiezingsdebatten op de televisie een belangrijke rol. En dan opeens zijn de uitingen niet meer beschermd.

<sup>4</sup> Nieuwenhuis (*supra* noot 2), p. 9. In Frankrijk blijft overigens de uitbreiding beperkt en omvat niet alle uitlatingen buiten het parlement gedaan.

Dat valt toch alleen maar uit te leggen vanuit de historische plaats van het immunitetsbeginsel maar toch niet vanuit de hedendaagse realiteit.

Een reden die nogal eens opgeld doet om de meningsuiting van de parlementariër te onderscheiden in het parlement en buiten het parlement is de rol die de voorzitter speelt in het handhaven van de orde. Hij ziet erop toe dat de leden zich houden bij het onderwerp en geen onwelvoeglijke taal gebruiken en bijvoorbeeld niet gaan schelden. Hij kan een Kamerlid het woord ontnemen en hem uitsluiten van de vergadering. Verder reiken zijn sancties niet. Oud kon nog opmerken dat de voorzitter met nauwgezetheid de orde taak vervult.<sup>5</sup> Maar de manier waarop Kamerleden elkaar en de regering vandaag de dag aanspreken is ook een andere dan die Oud gewend was. Een minister wordt openlijk voor knettergek uitgemaakt door Wilders zonder dat de voorzitter ingrijpt. Minister Bos werd op een geweldig platte manier door Verdonk voor leugenaar uitgemaakt. De voorzitter deed daar niets aan. Kortom: vaak vindt het debat buiten het parlement op een meer ordelijke wijze plaats dan het debat binnen het parlement. Dit is ook allemaal zichtbaar op televisie.

Het immunitetsbeginsel wordt nogal eens misbruikt in de gemeentepolitiek om geheime stukken via de Raad bekend te maken.<sup>6</sup> Een voorstel van de Raad van Ede om de Voorzitter van de Raad hiertoe meer ordesancties toe te kennen dan de Gemeentewet nu kent stuit op juridische bezwaren.<sup>7</sup> In 1936 is door de regering voorgesteld de parlementaire immuniteit op te heffen voor schending van geheimhouding. Dit voorstel heeft het echter niet gehaald.<sup>8</sup> Wel kan een Tweede Kamerlid voor ten hoogste een maand worden uitgesloten van bepaalde commissievergadering of toezending van vertrouwelijke stukken.<sup>9</sup> Dient de immuniteit hier nog wel zijn oorspronkelijke doel, het mogelijk maken van een robuust debat?

Waar leidt mijn kritiek op het vasthouden aan de beperkte betekenis van het immunitetsbeginsel nu toe? Niet tot het afschaffen ervan. Immers het proces van Wilders leidt ertoe dat hij anders ook zou kunnen worden vervolgd voor bijvoorbeeld het voorstel van de introductie van een belasting op hoofddoeken of andere beledigende opmerkingen in de Tweede Kamer. Veraart heeft de interessante vraag gesteld of de discriminerende uitspraken van Wilders binnen het parlement als context kunnen dienen voor de beoordeling van zijn buitenparlementaire uitspraken.<sup>10</sup> Mag hij zijn voorstel niet buiten het parlement toelichten? Dat zou toch vreemd zijn. Eerder bepleit ik de absolute bescherming van het gesproken woord van Kamerleden uit te breiden tot buiten het parlement. Immers daar vindt voornamelijk het politieke debat plaats. De kiezers zijn voor hun keuze voornamelijk daarop aangewezen. Mag Wilders wanneer hij wordt

5 Oud (*supra* noot 3), p. 534.

6 C.J.N. Verstedden, 'Maatregelen tegen schending van de geheimhoudingsplicht door immuniteit genietende raadsleden', in: *de Gemeentestem* 2010, 7332, 17.

7 Brief van de Staatssecretaris van BZK d.d. 12 januari 2010.

8 Oud (*supra* noot 3), 1947, p. 547.

9 Artikel 38 lid 3 Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

10 Wouter Veraart, 'Beledigen kan alleen in context', in: *NJB* 2010, p. 730.

aangevallen op uitlatingen in de Tweede Kamer zich in een verkiezingsdebat niet verdedigen of loopt hij dan het risico te worden vervolgd? Alleen voor zoverre Kamerleden spreken in een publiek debat en hun uitingen zijn op te vatten als een bijdrage aan een publiek debat neemt hun meningsuiting 'a preferred position' in, vergelijkbaar met de parlementaire immuniteit. En wat dan met de andere discussianten die (nog) geen Kamerleden zijn, hoor ik Jurgens vragen? Worden die niet in het publieke debat op afstand gezet? Voor hen bepleit ik uitbreiding van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. In navolging van Meiklejohn zou ik willen stellen dat ook deze discussianten een vrijwel onbegrensd recht op vrijheid van meningsuiting hebben.<sup>11</sup> Zolang hun meningsuiting is te kenmerken als een bijdrage aan het publiek debat, zogenaamd 'public speech', neemt die meningsuiting een nagenoeg absolute positie in. Alleen daar waar de meningsuiting oproept tot geweld, verliest de meningsuiting het kenmerk van de uiting en mag het beperkt worden. Ook puur schelden en het om nieuwsgierigheidsredenen schenden van iemands privacy verliest de bescherming van de meningsuiting. Mede onder invloed van de jurisprudentie van het EHRM is ook de Hoge Raad de opvatting toe gedaan dat de publieke discussie de nodige ruimte dient te hebben.<sup>12</sup> Daarmee beperkt de Hoge Raad de betekenis van de beledigingartikelen van artikel 137 c en volgende.<sup>13</sup> Natuurlijk wil ik niet gezegd hebben dat we al gekomen zijn tot het stadium dat 'public speech' vrijwel absoluut beschermd wordt. Maar dat is wel de ontwikkeling die we op moeten gaan zodat Kamerleden niet alleen immuun zijn voor strafvervolging binnen het parlement maar ook daar buiten. Voor een proces als tegen Wilders is dan geen plaats meer. En diegenen die het opnemen tegen Wilders? Ook voor hen geldt het recht van het vrije woord. Als uitnodiging: niet de weg naar de rechter om het vrije woord te beperken maar een uitnodiging op even vrije wijze het debat aan te gaan.<sup>14</sup> De parlementaire immuniteit krijgt zo de betekenis die het verdient: de waarborging van het vrije debat in het parlement maar nu ook daar buiten.

<sup>11</sup> Eerder heb ik dat bepleit in J.A.Peters, *Het primaat van de vrijheid van meningsuiting*, dissertatie Leiden, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1981.

<sup>12</sup> Nieuwenhuis (*supra* noot 2), p. 7.

<sup>13</sup> HR 10 maart 2009, LJN BF 0655. Zie voor een kritiek op dit arrest: Veraart (*supra* noot 10), p. 724-730.

<sup>14</sup> Nu wordt de pers vaker onder vuur genomen en neemt het aantal procedures tegen de pers toe. Zie *de Volkskrant* 7 april 2010, p. 51.