

DE PARLEMENTAIRE ONSCHENDBAARHEID IN OPSpraak

EEN STAND VAN ZAKEN

*Koen Buyens*¹

Meer dan ooit staat de parlementaire onschendbaarheid ter discussie. De laatste jaren kwamen een aantal lijvige strafdossiers aan de oppervlakte, waarin parlementairen betrokken zouden zijn : de zaak van de gewest-plannen, het geval Van Rossem, Agusta, U.N.I.O.P., ...

Door de ruime mediabelangstelling voor deze dossiers is de parlementaire onschendbaarheid in een uitgesproken negatief daglicht komen te staan. Voor Jan Modaal schijnt de corporatistisch ingestelde parlementair vaak op weinig anders uit te zijn dan de "vleespotten van Egypte" die zijn statuut hem aanreiken tot de bodem op te consumeren. De parlementaire onschendbaarheid wordt door de publieke opinie gepercipieerd als een vorm van straf-feloosheid, als een privilege van 's lands politiek establishment.

Los van deze negatieve perceptie door de publieke opinie is het gevaar in onze mediatieke samenleving zelfs niet langer denkbeeldig dat het parlementair statuut een toevluchtsoord zou kunnen worden voor kapitaalkrachtige of charismatische white collar-criminelen.

Wil men de veelbesproken antipolitiek bekampen, dan schijnt een hervorming van het statuut van de parlementair zich op te dringen. De Eerste Minister kondigde voor de volgende legislatuur reeds een herziening van art. 59 G.W. aan, dit als onderdeel van de verwezenlijking van een "nieuwe politieke cultuur".

Toch ziet het er niet naar uit dat deze bijdrage het lot van een "In memoriam van de parlementaire onschendbaarheid" beschoren zou zijn. Een meerderheid van parlementsleden bepleit een verfijning, niet de volledige afschaffing van de instelling.

¹ De auteur is assistent aan de Afdeling Romeins Recht en Rechtsgeschiedenis. Dit artikel is de herwerkte en geactualiseerde versie van een seminariewerk uit 1992 onder de wetenschappelijke begeleiding van Prof. Dr. L. Dupont.

I. ALGEMEENHEDEN

A. DE TEKST VAN ART. 59 G.W.

De tekst van het sinds 1831 ongewijzigde art. 59 G.W., het vroegere art. 45 G.W., luidt als volgt :

"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 vervolging van een lid van beide Kamers wordt tijdens de zitting en voor haar gehele duur geschorst indien de Kamer het vordert."

B. RATIO LEGIS - HISTORIEK²

De parlementaire onschendbaarheid heeft haar wortels in de Franse Revolutie³. Het nieuwe regime moest op alle mogelijke manieren de prille volksvertegenwoordiging veilig stellen om te kunnen overleven. De eerste strafrechtelijke codificaties voorzien dan ook draconische straffen voor eenieder die een volksvertegenwoordiger in zijn vrijheid van handelen belemmerde⁴.

² De historiek van art. 59 G.W. komt uitgebreid aan bod in twee Cassatie-arresten en de daaraan voorafgaande conclusies van het Openbaar Ministerie : Cass., 2 augustus 1886, *Pas.*, 1886, I, 373 (concl. Adv.-Gen. MELOT) en Cass., 31 december 1900, *Pas.*, 1901, I, 89 (concl. Adv.-Gen. JANSSENS).

³ SOULIER, G., *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, in *Bibliothèque constitutionnelle et de science politique*, BURDEAU, G. (ed.), XXI, Parijs, Pichon, 1966, 12-17. SOULIER zoekt zelfs een aanknopingspunt in het Romeinse publiekrecht, waar de *tribunus plebis* als vertegenwoordiger van het plebs van een *sacrosanctitas* genoot om zijn taak met de nodige "tranquillité d'esprit" te kunnen vervullen.

⁴ Zo bepaalt art. 4 van de paragraaf *Crimes et attentats contre la Constitution* van de Franse *Code pénal* van 25 september 1791 : "Tous attentats contre la liberté individuelle d'un de ses membres (d.i. van het "Corps législatif") seront punis de mort," zie *Archives parlementaires*, première série, t. 31, 331.

De Belgische Grondwetgever van 1831 inspireerde zich voor de parlementaire onschendbaarheid op de Charte française van 1830⁵. De Grond-wet kwam tot stand in een periode waarin de Belgische Staat door een aantal grote mogendheden nog niet aanvaard werd. Om het hoofd te bieden aan buitenlandse druk kwam het er op aan de interne structuren en instellingen te stabiliseren⁶.

Daarnaast waren er de nare herinneringen aan het Hollandse regime. Onder Willem I was er van parlementaire onschendbaarheid geen sprake. Ook voor misdrijven begaan in de uitoefening van hun functie konden de leden van de Staten-Generaal aan vervolgingen onderworpen worden, zij het pas na verlot van de Staten-Generaal. Voor misdrijven begaan tijdens hun parlementair mandaat genoten de volksvertegenwoordigers slechts van een voorrecht van rechtsmacht⁷.

Een aanzienlijke opwaardering van de Wetgevende Macht lag in 1831 voor de hand. In tegenstelling tot de Franse voorbeelden voorzag de Belgische Grondwetgever in een veralgemeende strafrechtelijke onschendbaarheid, dus ook voor overtredingen⁸. Verder introduceerde hij de mogelijkheid voor de Kamers om aan de gang zijnde vervolgingen of de hechtenis van een parlementair te schorsen (art. 59, al. 3 G.W.)⁹.

⁵ ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, II, *Les pouvoirs de l'état*, Luik, Dessain, 1908, 476-477.

⁶ *Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1198/1, 3.

⁷ Het statuut van de leden van de Staten-Generaal was neergelegd in art. 177 van de Grondwet van 24 augustus 1815, zie COLENBRANDER, H.T., *Ontstaan der Grondwet*, II, Den Haag, Nijhoff, 1909, 643 en VAN DER POT, C.W., DONNER, A.M. en PRAKKE, L., *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, Tjeenk-Willink, 1989, 445.

⁸ De ontwerpakte die aan het Nationaal Congres werd voorgelegd expliciteerde dit ook ("en matière criminelle, correctionnelle ou de police"), maar de Grondwetgever opteerde uiteindelijk voor de meer gevatte formulering "en matière de répression", zie HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès National de Belgique*, II, Brussel, Société typographique de Belgique, 1844, 16-17. Reeds geruime tijd wordt het nut van de onschendbaarheid m.b.t. overtredingen en verkeersmisdrijven in vraag gesteld, zie HENRION, R., "Sur l'immunité parlementaire", *J. Proc.*, 1988, afl. 131, 8; MOSSERAY, W., TILLEMANS, B. en VERBEKE, A., "Welk specialiteitsbeginsel hanteren voor de opheffing van de parlementaire immunitet?" (noot onder Corr. Brussel, 26 maart 1986), *Jura Falc.*, 1986-87, 18 en WIGNY, P., *Droit constitutionnel*, II, Brussel, Bruylant, 1952, 485-486.

⁹ Dit werd door het Hof van Cassatie omschreven als een "innovation plus radicale et spécialement heureuse" die de wetgever een extra wapen verschafte om zich te verweren tegen de Rechterlijke Macht, zie Cass., 31 december 1900, *Pas.*, 1901, I, 95. Vandaag ziet de Kamer van volksvertegenwoordigers art. 59 al. 3 G.W. veeleer in het licht van de bezorgdheid van de Grondwetgever om de gerechtelijke procedures niet nodeloos te belemmeren, doordat de vervolging of hechtenis slechts kan geschorst worden als de Kamer dit vordert (geen automatische schorsing), zie *Gedr. St.*, Kamer, 1991-92, nr. 14/1, 7-8.

De voorbereidende werken van de Grondwet zijn karig met informatie over het waarom van de parlementaire onschendbaarheid, maar toch schijnen zij eerder aan te sturen op een restrictieve interpretatie.

In het verslag RAIKEM lezen we : "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. Et la défense d'exercer la contrainte par corps autrement qu'avec l'autorisation de la chambre, a paru une garantie suffisante. Un des membres de la section centrale avait demandé que l'exercice de la contrainte par corps fût suspendu d'une manière absolue pendant la session, et même quinze jours avant et quinze jours après. Mais les autres membres de la section ont pensé que, si la chambre autorisait l'exercice de la contrainte par corps contre un de ses membres, elle reconnaissait qu'il n'y avait pas d'inconvénient à l'exercer, même durant la session. On a aussi été d'avis que la suspension de la contrainte par corps devait être absolument restreinte au temps de la session¹⁰."

Uit deze passage kunnen we afleiden dat de hoofdbekommernis van de Grondwetgever erin bestond de *materiële goede werking* van de Kamers te verzekeren. De onschendbaarheid dekt geen burgerlijke procedures, omdat die slechts kunnen leiden tot "des condamnations pécuniaires", met uitzondering van de lijfswang waarvoor dan ook een bijzondere regeling werd getroffen. Verder genieten de parlementairen slechts van de onschendbaarheid tijdens de zitting. Daarbuiten kunnen ze zonder bijzondere formaliteiten vervolgd of aangehouden worden, vermits de uitoefening van hun mandaat dan niet langer belemmerd kan worden.

Men dient hierbij voor ogen te houden dat de zittingen van de Kamers in de 19de eeuw slechts een relatief korte periode van het jaar bestreken. Art. 44, al. 2 G.W. (vroeger art. 70, al. 2 G.W.) bepaalt daaromtrent : "De Kamers moeten ieder jaar ten minste veertig dagen in zitting blijven"! De overgrote tijd van het jaar genoten de parlementsleden dus geen bijzondere bescherming¹¹.

In de rechtsleer treft men nog een tweede bekommernis aan. De parlementaire onschendbaarheid dient de *intellectuele onafhankelijkheid* van de parlementair te bevorderen, door hem te beschermen tegen "vexatoire

¹⁰ HUYTTENS, E., *o.c.*, IV, 70.

¹¹ JONGEN, F., "Faut-il supprimer les immunités parlementaires?", *J. Proc.*, 1994, afl. 253, 13.

vervolgingen" vanwege de Uitvoerende (de Minister van Justitie heeft een positief injunctierecht) en Rechterlijke Macht¹².

Was dit de hoofdbekommernis van de Grondwetgever geweest, dan zou hij de onschendbaarheid moeten uitbreiden hebben tot de duur van de hele legislatuur, aangezien de intellectuele onafhankelijkheid van de parlementair in beginsel even sterk aangetast kan worden in de periode tussen twee zittingen als tijdens de zitting zelf. Deze oplossing vinden we o.a. terug in het Duitse Grundgesetz¹³. De Belgische Grondwetgever heeft er echter niet voor geopteerd.

De parlementaire onschendbaarheid is een instelling van *openbare orde*. Zij beoogt de goede werking van de Wetgevende Kamers en creëert geen persoonlijk voorrecht in hoofde van de parlementair, wat onverenigbaar zou zijn met art. 10 G.W. (gelijkheidsbeginsel). Het betrokken parlementslid kan er geen afstand van doen, ook al zou dit in zijn persoonlijk voordeel spelen¹⁴.

C. BETRAPPING OP HETERDAAD

Art. 59 G.W. formuleert een belangrijke uitzondering op het principe van de parlementaire onschendbaarheid : wordt de parlementair op heterdaad betrapt, dan kan hij zonder machtiging van de betrokken Kamer vervolgd en aangehouden worden.

¹² MAST, A. en DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 156-157; ORBAN, O., o.c., 476-477 (... car elles requièrent généralement la présence de l'inculpé ou du prévenu; elles sont d'ailleurs entamées d'ordinaire par le ministère public, c'est à dire par des agents qui doivent obéissance au Gouvernement ...); WIGNY, P., *Droit constitutionnel*, II, Brussel, Bruylant, 1952, 482-483. ERRERA, die er i.v.m. parlementaire onschendbaarheid restrictieve opvattingen op nahield, schreef echter reeds in 1918 over de gevreesde vexatoire vervolgingen : "Cela n'est plus à redouter aujourd'hui," zie ERRERA, P., *Traité de droit public belge*, Parijs, Giard, 1918, 180-181.

¹³ BADURA, P., *Staatsrecht*, München, Beck, 1986, 309; HERMAN, V. en MENDEL, F., *Les parlements dans le Monde, Recueil de données comparatives*, Parijs, P.U.F., 1977, 190 en HERZOG, J.B., "Les immunités parlementaires en droit comparé", *Rev. Int. d'Hist. Pol. et Const.*, 1956, 79-80.

¹⁴ *Gedr. St.*, Kamer, 1954-55, nr. 341/1, 1; *Gedr. St.*, Kamer, 1985-86, nr. 265/1, 1; *Gedr. St.*, Kamer, B.Z., 1991-92, nr. 14/1, 5; *Gedr. St.*, Senaat, 1985-86, nr. 262, 3; DU JARDIN, J., "Des effets de l'exception de flagrant délit sur les poursuites contre un parlementaire", in *Liber Amicorum Hermann Bekaert*, Gent, Snoeck, 1977, 111 en VELU, J., *Droit public*, I, *Le statut des gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, 500-501. Het parlementslid kan opheffing van zijn onschendbaarheid verlangen om politiek de aandacht te trekken, zie SOUMERYN, G., "L'immunité parlementaire : évolution et aspects nouveaux", *Res publica*, 1975, 67.

De *ratio legis* ligt voor de hand. THONISSEN stelde het als volgt : "Nulle garantie exceptionnelle ne doit couvrir un citoyen dont le méfait se présente avec tous les caractères de l'évidence"¹⁵ . Bij heterdaad vereist de morele orde dat het gerecht onverwijld optreedt om te voorkomen dat bewijsgronden verloren zouden gaan. Verder valt in deze hypothese nauwelijks te vrezen voor vexatoire vervolgingen vanwege de Uitvoerende Macht¹⁶ .

Komt echter de materiële goede werking van de betrokken Kamer te zeer in het gedrang, dan kan zij haar toevlucht nemen tot art. 59, al. 3 G.W. en schorsing van de vervolging of hechtenis vorderen. De Wetgevende Kamers behouden zo het laatste woord¹⁷ .

De uitzondering van heterdaad slaat zowel op misdaden, wanbedrijven als overtredingen¹⁸ . Verder is na aanhouding bij betrapting op heterdaad geen toestemming van de betrokken Kamer vereist om de vervolging verder te zetten¹⁹ .

Voor het overige wordt de heterdaad-uitzondering strikt geïnterpreteerd. Ze dekt enkel de gevallen voorzien in art. 41, al. 1 Sv. ("Het misdrijf terwijl het gepleegd wordt of terstond nadat het gepleegd is"), niet de twee hypothesen omschreven in het tweede lid van hetzelfde artikel ("Als ontdekking op heterdaad wordt ook *beschouwd* ...")²⁰ .

De loutere ontdekking op heterdaad volstaat niet. Het komt erop aan dat de verschillende daden van onderzoek en vervolging *zonder onderbreking* gesteld worden. Een tijdsbestek van vierentwintig uur tussen het plegen van

¹⁵ THONISSEN, J.J., *La constitution belge annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, 164.

¹⁶ Cass., 31 december 1900, *Pas.*, 1901, I, 94-95; HAYOIT DE TERMICOURT, R., "De parlementaire immunité", *R.W.*, 1955-56, 58 en MESSINE, J., "L'infraction de roulage constatée par radar est-elle un flagrant délit?" (noot onder Pol. Namen, 22 november 1974), *J.T.*, 1975, 84.

¹⁷ Cass., 31 december 1900, *Pas.*, 1901, I, 95 en DU JARDIN, J., *l.c.*, 114-115.

¹⁸ Cass., 31 december 1900, *Pas.*, 1901, I, 89 en RIGAUX, M. en TROUSSE, P.E., *Les crimes et les délits du Code pénal*, II, Brussel, Bruylant, 1952, 248-249.

¹⁹ Cass., 2 augustus 1886, *Pas.*, 1886, I, 373 en ENGELS, P., "Parlementaire onschendbaarheid, enkele praktische bedenkingen", *JUS*, 1979, 82-83.

²⁰ Cass., 29 juni 1984, *R.D.P.*, 1985, 77; CONSTANT, J., *Précis de droit pénal*, I, *Les principes généraux*, Luik, Province de Liège, 1975, 84; ENGELS, P., *l.c.*, 83-84; NYPELS, J.S.G., *Législation criminelle de la Belgique ou commentaire et complément du Code pénal belge*, II, Brussel, Bruylant, 1869, 96 en 133 en VANDERMEERSCH, D., "Les poursuites à charge d'un parlementaire" (noot onder Commissie voor de Justitie van de Senaat, 18 januari 1994), *J.L.M.B.*, 1994, 733.

het misdrijf en de inverdenkingstelling wordt als absoluut maximum beschouwd²¹.

Hoewel er geen juridische sanctie aan verbonden is, dient de betrokken Kamer onmiddellijk van de door het gerecht ondernomen stappen op de hoogte gesteld te worden, zodat ze eventueel schorsing van de vervolging of hechtenis kan vorderen. Dit geldt zowel voor het geval van betrapting op heterdaad als voor de vervolging of hechtenis ingezet buiten de zittijd. De Kamers reageren terecht kregelig, wanneer het Openbaar Ministerie zich hier niet aan houdt²².

In twijfelgevallen doet het Openbaar Ministerie er goed aan opheffing van de onschendbaarheid te vorderen om later niet met de eventuele onontvankelijkheid van de strafvordering geconfronteerd te worden²³.

Stelt het Openbaar Ministerie heterdaad voorop, dan hebben de Kamers dit niet in twijfel te trekken²⁴. Het beginsel van de Scheiding der Machten laat de controle van de voorwaarden van heterdaad over aan de Rechterlijke Macht. Dit vormt geen onverantwoorde beknotting van de bevoegdheden van de Wet-gevende Kamers, vermits schorsing op grond van art. 59, al. 3 ten allen tijde mogelijk blijft.

De uitzondering van heterdaad vindt veelal toepassing op het vlak van verkeersmisdrijven²⁵.

²¹ *Gedr. St., Senaat*, 1984-85, nr. 918, 1; *Cass.*, 29 juni 1984, *R.D.P.*, 1985, 77; Brussel, 23 december 1859, *Pas.*, 1861, II, 118; Brussel (K.I.), 13 mei 1982, *Pas.*, 1983, II, 2; Pol. Hasselt, 11 juni 1993, *Limb. Rechtsl.*, 1993, 172-173; DU JARDIN, J., *l.c.*, 120-121; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 58 en VELU, J., *o.c.*, 507.

²² *Gedr. St., Kamer*, B.Z. 1991-92, nr. 505/1, 2-5 (waar ook gesteld wordt dat niets het betrokken parlementslid of één van zijn collega's belet zelf de betrokken Kamer in kennis te stellen van de ingestelde vervolgingen, b.v. door indiening van een resolutie "tot vordering van de schorsing der vervolgingen"); *Gedr. St., Senaat*, 1993-94, nr. 981, 3 en DU JARDIN, J., *l.c.*, 122.

²³ ENGELS, P., *l.c.*, 82 en 85; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 58-59; ORBAN, O., *o.c.*, 479 en VAN SCHOOR, C., *l.c.*, 224.

²⁴ *Gedr. St., Senaat*, 1982-83, nr. 414/1, 1-2 en VELU, J., *o.c.*, 508. Contra: ENGELS, P., *l.c.*, 71 en ORBAN, O., *o.c.*, 479, voetnoot 84.

²⁵ MESSINE, J., *l.c.*, 174 (ook een door radar vastgesteld verkeersmisdrijf valt onder betrapting op heterdaad).

D. SCHORSING VAN DE VERJARING VAN DE STRAFVORDERING

De verjaring van de strafvordering wordt geschorst vanaf het aanhangig maken van het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid door de Procureur-Generaal of de burgerlijke partij bij de Voorzitter van de betrokken Kamer. Het gaat derhalve niet om een schorsing van rechtswege zodat het Openbaar Ministerie zijn verantwoordelijkheid moet nemen om verjaring van de strafvordering te verhinderen.

De schorsing neemt een einde bij het verlenen van de opheffing of, in geval van weigering, bij het einde van de zittijd²⁶.

Vordert de betrokken Kamer de schorsing van de vervolging op grond van art. 59, al. 3 G.W., dan is de verjaring geschorst vanaf de dag van de schorsing van de vervolging tot het einde van de zittijd of tot een door de betrokken Kamer nader bepaalde datum, waarop de vervolgingen opnieuw doorgang kunnen vinden.

Reageert de betrokken Kamer niet binnen een redelijke termijn op de kennisgeving door de Procureur-Generaal, dan blijkt zij geen gebruik te willen maken van de schorsingsbevoegdheid van art. 59, al. 3 G.W.²⁷.

Een formele beslissing van de betrokken Kamer is echter wenselijk, omdat het Openbaar Ministerie volgens een juridisch niet dwingende regel zolang geen verdere daden van vervolging stelt. Het is dus van belang voor het Openbaar Ministerie te weten dat de betrokken Kamer tegen het voortzetten van de vervolging geen bezwaar heeft²⁸.

Het Belgische Hof van Cassatie, in tegenstelling tot het Franse, gaat ervan uit dat de schorsing van de verjaring een zakelijk karakter heeft, d.w.z. dat de verjaring ook geschorst wordt t.a.v. mededaders en medeplichtigen²⁹.

²⁶ Luik (K.I.), 19 april 1902, *B.J.*, 1902, 623, met noot; ENGELS, P., *l.c.*, 81; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 66; RIGAUX, M. en TROUSSE, P.E., *o.c.*, 234 en VELU, J., *o.c.*, 500.

²⁷ *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, 4; Cass., 2 augustus 1886, *Pas.*, 1886, I, 385; Cass., 17 december 1991, nr. 6159, onuitgegeven en VELU, J., *o.c.*, 509.

²⁸ *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, 4.

²⁹ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 74, voetnoot 173. Voor een nuancering, zie DECLERCQ, R., "Oude recepten en nieuw recht", in *Liber Amicorum Marc Châtel*, Antwerpen, Kluwer, 1991, 72.

E. SANCTIES

Bij gebrek aan opheffing van de onschendbaarheid is de strafvordering *onontvankelijk*³⁰. In geval van samenhang geldt de onontvankelijkheid ook t.a.v. derden³¹. Werd de strafvordering ontvankelijk verklaard, dan staat pas na het eindvonnis of -arrest beroep in Cassatie open (art. 416 Sv.)³².

Elke in strijd met art. 59 G.W. verrichte daad of opgemaakte akte is van rechtswege *nietig*. De nietigheid kan niet gedekt worden³³. Werd eenzelfde daad van vervolging tegelijkertijd ten opzichte van een parlementair en een derde gesteld, dan blijft deze daad wat de derde betreft geldig³⁴.

Voor overheidspersonen die opzettelijk een inbreuk maken op art. 59 G.W. voorziet art. 158 Sw. een *strafrechtelijke sanctie*³⁵.

F. COMPLEMENTARITEIT VAN ART 58 EN 59 G.W.

Naast de bescherming van art. 59 G.W. genieten de parlementairen tevens van de "parlementaire onverantwoordelijkheid" (art. 58 G.W.). Bij deze instelling van Angelsaksische oorsprong³⁶ staat, in tegenstelling tot de

³⁰ Brussel, 13 mei 1982, *Pas.*, 1983, II, 1.

³¹ Corr. Hasselt, 16 oktober 1951, *R.W.*, 1951-52, 1238 en ENGELS, P., *l.c.*, 80. Er bestaat echter nooit een absolute verplichting tot het aannemen van samenhang. Het gaat bij samenhang om een onaantastbare beslissing van het vonnisgerecht, zie: VERSTRAETEN, R., *Handboek Strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1994, 311-312.

³² HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 67.

³³ Cass., 29 juni 1984, *R.D.P.*, 1985, 78.

³⁴ Cass., 30 september 1992, *R.D.P.*, 1993, 96, noot BOSLY, H.D. en BOSLY, T.; Corr. Hoei, 15 juni 1978, *J.T.*, 1979, 164., noot MESSINE, J.; BODSON, P.L., *Manuel de droit pénal*, Luik, Ed. de la Fac. de Droit de Liège, 1986, 303; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 66-67 en VANDERMEERSCH, D., *l.c.*, 735.

³⁵ RIGAUX, M. en TROUSSE, P.E., *o.c.*, 221-223 en 249. Volgens HAYOIT DE TERMICOURT heeft art. 158 Sw. ook betrekking op art. 58 G.W., zie: HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 67.

Over art. 158 Sw. vonden we geen rechtspraak. Het corresponderende art. 121 van de oude Franse Code Penal werd in de praktijk niet toegepast en bijgevolg niet meer opgenomen in de nieuwe Code Penal van 22 juli 1992 (zie: GAUDEMET, P.M., "Immunités", in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, III, Parijs, Dalloz, 1977, 4, nr. 42 en SOULIER, G., *o.c.*, 142-143). Wellicht staat art. 158 Sw. hetzelfde te wachten.

³⁶ De parlementaire onverantwoordelijkheid duikt voor het eerst op in de *Bill of Rights* (1689). De strafrechtelijke parlementaire onschendbaarheid daarentegen is in Engeland onbestaande. Men kent er slechts een *freedom from arrest*, een instelling die betrekking heeft op *imprisonment for civil debts*. Deze procedure, vergelijkbaar met lijfswang, is echter volledig in onbruik geraakt, zie: HERZOG,

parlementaire onschendbaarheid, het vrijwaren van de intellectuele onafhankelijkheid van het parlementslid centraal.

Art. 58 G.W. voorziet in een absolute immuniteit (of straffeloosheid) m.b.t. elke mening of stem, in de uitoefening van de parlementaire functie uitgebracht. Voor misdrijven niet gedekt door art. 58 G.W. wordt de parlementair, zoals ieder Belg (art. 10 G.W.; gelijkheidsbeginsel), onderworpen aan de strafwet. Op dat ogenblik verschijnt echter de onschendbaarheid van art. 59 G.W. op het toneel³⁷.

De twee grondwetsbepalingen zijn vanuit een staatsrechtelijk perspectief complementair in het bewerkstelligen van een goed functioneren van de Wetgevende Kamers. Strafrechtelijk hebben de twee instellingen echter niets gemeen³⁸.

Terwijl art. 58 G.W. thuishoort in het materiële strafrecht en naast strafrechtelijke, ook burgerrechtelijke of tuchtrechtelijke vervolgingen uitsluit³⁹, situeert art. 59 G.W. zich in het strafprocesrecht: het legt slechts een aanvullende, niet in het gemeen recht voorziene voorwaarde met betrekking tot de ontvankelijkheid van de strafvordering op, namelijk de machtiging door de betrokken Kamer⁴⁰. BRAAS stelde het als volgt: "Il ne s'agit pas d'une immunité, mais d'une simple surséance⁴¹". Hoogstens kan men spreken van een *machtigingsimmuniteit*⁴². De benaming "onschendbaarheid" is dan ook ongelukkig gekozen en kan voor de publieke opinie enkel verwarring zaaien⁴³.

In de rechtsleer wijst men tevens op het zakelijk karakter van art. 58 G.W. tegenover het *persoonlijk* karakter van art. 59 G.W.. De onschendbaarheid

J.B., *l.c.*, 74 en 77-78 en WADE, E.C.S. en BRADLEY, A.W., *Constitutional and administrative law*, Londen, Longman, 1985, 211-213.

³⁷ De afbakening van het toepassingsgebied van art. 58 en art 59 G.W. kwam voor enige tijd nog ter sprake in de Kamer, zie: *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 781/1, 3-6.

³⁸ HERZOG, J.B., *l.c.*, 83-85.

³⁹ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 50-51.

⁴⁰ Corr. Brussel, 26 maart 1986, *Jura Falc.*, 1986-87, 8, noot MOSSERAY, W., TILLEMANS, B. en VERBEKE, A.; HERZOG, J.B., *l.c.*, 84-85 en VELU, J., *o.c.*, 500.

⁴¹ BRAAS, A., *Précis de procédure pénale*, I, Brussel, Bruylant, 1950, 72.

⁴² VAN DEN WINGAERT, C., *Strafrecht en strafprocesrecht in hooflijnen*, II, Antwerpen, Maklu, 1991, 493 en 495-496. De Duitse auteur BADURA duidt de onschendbaarheid ("Immunität") aan als een *Strafverfolgungshindernis*, zie: BADURA, P., *o.c.*, 309.

⁴³ *Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1198/1, 3.

kleeft a.h.w. aan de persoon van de parlementair, die er zich in alle omstandigheden op kan beroepen, zowel in als buiten de uitoefening van zijn functie⁴⁴.

II. HET TOEPASSINGSGEBIED RATIONE PERSONAE

A. LEDEN VAN DE FEDERALE KAMERS - LEDEN VAN DE RADEN

Zowel de leden van de federale Kamers (art. 59 G.W.) als deze van de Raden (art. 120 G.W.) genieten van de onschendbaarheid.

De onschendbaarheid komt ook toe aan senatoren van rechtswege, bedoeld in art. 72 G.W. (vroeger art. 58 G.W.).

Het senatorschap van rechtswege werd in het leven geroepen om het toekomstige staatshoofd door deelname aan de werkzaamheden en besprekingen van een beraadslagend vergadering een politieke opleiding te verschaffen. Intussen is het lidmaatschap louter symbolisch geworden⁴⁵. Zo woonde prins Filip, thans de enige senator van rechtswege, b.v. het Afrika-debat in de Senaat bij om door zijn aanwezigheid het belang van dit debat extra in de verf te zetten. Bij gebrek aan democratische legitimatie is het echter uitgesloten dat een senator van rechtswege een wetsvoorstel zou indienen, deel uitmaken van een commissie of deelnemen aan een stemming⁴⁶. De senatoren van rechtswege worden evenmin meegerekend bij het bepalen van het aanwezigheidsquorum⁴⁷.

Gelet op de *ratio legis* van art. 59 G.W. (goede werking van de Wetgevende Kamers) is de parlementaire onschendbaarheid in hoofde van senatoren van rechtswege moeilijk te verantwoorden. De onschendbaarheid komt voor hen neer op een persoonlijk voorrecht of privilege. Het valt echter te betwijfelen of dit soort constitutionele schoonheidsfoutjes ook voor correctie in aanmerking komen, gelet op de politieke realiteit.

⁴⁴ ERRERA, P., *o.c.*, 180 en WIGNY, P., *o.c.*, 483.

⁴⁵ SENELLE, R., *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Brussel, Min. Buitenl. Zaken, 1974, 154 en VELU, J., *o.c.*, 402-403.

⁴⁶ In de Belgische politieke geschiedenis werd éénmaal door een senator van rechtswege deelgenomen aan een stemming. Dit gebeurde op 31 mei 1907 door prins Albert, de latere Koning Albert I, zie : WIGNY, P., *o.c.*, 599-600.

⁴⁷ VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Inleiding tot het publiek recht*, II, *Overzicht van het publiek recht*, Brugge, die Keure, 1994, 327.

*B. MINISTERS-PARLEMENTAIRES EN STAATSSECRETARISSEN-PARLEMENTAIRES*⁴⁸

De Grondwetsherziening van 1993 brengt een belangrijke innovatie : vanaf de eerstvolgende parlementsverkiezingen bestaat er een onverenigbaarheid van het statuut van minister en parlementair (art. 50 G.W.).

Tot deze wijzigingen in werking treden, genieten de Ministers die tevens parlements lid zijn, zowel van de parlementaire immuniteiten (art. 58 en 59 G.W.) als van de procedure voorzien in art. 103 G.W. (vroeger art. 90 en 134 G.W.), die bepaalt dat Ministers tijdens hun ambtsduur enkel door de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor het Hof van Cassatie in beschuldiging kunnen worden gesteld⁴⁹.

Deze situatie deed hybridisch aan : ministers-parlementairen werden via de parlementaire onschendbaarheid, die de parlementairen moet vrijwaren voor vexatoire vervolgingen vanwege de Uitvoerende Macht, a.h.w. beschermd tegen zichzelf.

De Grondwetswijziging van 1993 bracht orde op zaken. Vanaf de eerstvolgende parlementsverkiezingen zullen de Ministers genieten van een "ministeriële onverantwoordelijkheid" voor een in de uitoefening van hun functie uitgebrachte mening (art. 101, al. 2 G.W.), vergelijkbaar met de regeling van art. 58 G.W.

De Grondwetgever achtte het daarentegen niet nodig ook in een "ministeriële onschendbaarheid" te voorzien, omdat Ministers reeds voldoende beschermd worden door de bijzondere procedure van art. 103 G.W..

Voor Staatssecretarissen geldt dezelfde regeling (art. 104 al. 4 G.W.).

⁴⁸ VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *o.c.*, 362-365 en VANDENBERGHE, H., "De nieuwe Grondwet en de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid", in *Om deze redenen - Liber amicorum Armand Vandeplass*, Gent, Mys en Brees, 1994, 399-413.

⁴⁹ BRAAS, A., *o.c.*, 71, voetnoot 2.

III. HET TOEPASSINGSGEBIED RATIONE TEMPORIS

A. BEPERKING TOT DE DUUR VAN DE ZITTIJD

De parlementairen genieten slechts tijdens de zitting van de onschendbaarheid. Enkel dan kan de materiële goede werking van de Wetgevende Kamers in het gedrang komen.

Wat de duur van de zitting betreft zijn er enkele belangrijke evoluties onder de loop te nemen.

Art. 44 G.W. (vroeger art. 70 G.W.) bepaalt dat de Kamers ieder jaar de tweede dinsdag van oktober van rechtswege bijeenkomen. De Kamers moeten ieder jaar minstens veertig dagen in zitting blijven. De Koning, die ook het recht heeft de Kamers in buitengewone zitting bijeen te roepen, sluit de zitting⁵⁰.

De constitutionele praktijk is echter zo geëvolueerd dat de Kamers het hele jaar in zitting blijven, dit zowel om redenen van werkdruk als redenen van praktische aard. *De facto* overspant de onschendbaarheid dan ook de hele legislatuur. Daar komt nog bij dat heel wat politici een parlementaire carrière doorlopen van tien à twintig jaar. Zij genieten al die jaren van de onschendbaarheid, slechts onderbroken door de een of twee dagen tussen de verschillende zittingen en maximum twee maanden tussen de verschillende legislaturen (art. 46, al. 5 G.W., vroeger art. 71 G.W.)⁵¹.

In deze tussenperiodes kan het gerecht dan wel tot actie overgaan, maar door het schorsingsrecht van art. 59, al. 3 G.W. zijn de Kamers in staat het gerechtelijk onderzoek stelselmatig te dwarsbomen, wat neerkomt op het verlenen van straffeloosheid aan parlementairen en het onmogelijk maken van de burgerlijke vordering van het slachtoffer (art. 4, al. 1 V.T.Sv.)⁵².

De Kamers zijn zich van het probleem bewust⁵³. Volksvertegenwoordiger BROUHON stelde het in 1976 als volgt: "Dès lors, nous nous en tiendrons désormais à ce principe : le Parlement ne peut rester crédible que s'il accepte

⁵⁰ ALEN, A., *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek recht*, I, *De Instellingen*, Brussel, Story-Scientia, 1988, 158-159 en VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *o.c.*, 335-336. Zie ook : *Gedr. St., Kamer*, 1993-94, nr. 1331/1, 2.

⁵¹ JONGEN, F., *l.c.*, 14.

⁵² ENGELS, P., *l.c.*, 78-79; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 66 en VELU, J., *o.c.*, 501.

⁵³ *Gedr. St., Kamer*, 1972-73, nr. 439/2, 4 en *Hand., Kamer*, 1972-73, 28 juni 1973, 2744.

de ne pas profiter abusivement des privilèges qui lui sont reconnus par la Constitution et par la loi⁵⁴ ."

In dezelfde periode verzetten de senatoren LINDEMANS en HAMBYE zich tegen het zonder enige reden uitschakelen van de normale werking van het justitieapparaat door "het spel der achtereenvolgende opschortingen", zich steunend op de *ratio legis* van art. 59 G.W.⁵⁵ .

De parlementairen genieten ook van de onschendbaarheid tijdens de zomervakantie.

"Zomervakantie" is een feitelijk begrip, officieel zijn de parlementairen ook dan in zitting⁵⁶ . Nu valt het wel bijzonder moeilijk met de *ratio legis* van art. 59 G.W. (materiële goede werking van de Wetgevende Kamers) te rijmen dat vervolgingen die op grond van art. 59, al. 3 G.W. geschorst werden, ook geen doorgang zouden kunnen vinden op een ogenblik dat de betrokken parlementair in een vakantieoord van de zuiderse zon geniet.

Soms lossen de Kamers dit probleem op door de duur van de schorsing te beperken tot de dag vóór de aanvang van de zomervakantie⁵⁷ . Deze praktijk wordt wel eens bekritiseerd omdat hij zou indruisen tegen een letterlijke interpretatie van art. 59, al. 3 G.W. ("tijdens de zitting en voor haar gehele duur geschorst"). De betrokken Kamer zou dan enkel de keuze hebben tussen schorsen voor de duur van de hele zittijd of helemaal niet schorsen⁵⁸ . Vanuit dergelijke interpretatie zou het wenselijk zijn de zittijd te beperken tot de periode waarin effectief gezeteld wordt. De Koning kan de Kamers immers nog in buitengewone zitting bijeenroepen⁵⁹ .

B. BEKENDMAKING VAN DE VERKIEZINGSUITSLAG

Het parlementslid kan zich op de onschendbaarheid beroepen van zodra de verkiezingsuitslag door het kiesbureau bekendgemaakt wordt, onder ontbindende voorwaarde van een ongeldigverklaring van de uitslag. Het ogenblik

⁵⁴ *Hand.*, Kamer, 1975-76, 1 juli 1976, 4683.

⁵⁵ *Hand.*, Senaat, 1976-77, 13 oktober 1976, 40-42.

⁵⁶ *Hand.*, Kamer, 1972-73, 15 februari 1973, 690 (tussenkomst PERRIN) en SOUMERYN, G, *l.c.*, 65.

⁵⁷ *Gedr. St.*, Kamer, 1975-76, nr. 947/3, 2-5; *Gedr. St.*, Kamer, 1980-81, nr. 889/1 en ENGELS, P, *l.c.*, 79.

⁵⁸ *Hand.*, Kamer, 1972-73, 8 maart 1973, 1118-1119.

⁵⁹ SOUMERYN, G., *l.c.*, 65-66.

van de eedaflegging is niet relevant, enkel het al dan niet geopend zijn van de zitting⁶⁰.

Het vertrekpunt van de onschendbaarheid vanaf de bekendmaking van de verkiezingsuitslag is slechts relevant in de hypothese van gedeeltelijke verkiezingen, die door het stelsel van opvolgers *de facto* niet meer plaatsvinden.

C. AANHOUDING TIJDENS DE ZITTIJD

Werd de vervolging ingezet vóór de aanvang van de zittijd, dan blijft voor aanhouding tijdens de zittijd de machtiging van de betrokken Kamer vereist⁶¹.

IV. DRAAGWIJDTE VAN DE ONSCHENDBAARHEID

A. STRAFRECHTELIJKE PROCEDURES

De onschendbaarheid belet elke strafrechtelijke vervolging en aanhouding. Daarenboven vereist art. 59, al. 2 G.W. een voorafgaande machtiging voor de uitoefening van burgerlijke lijfswang. Deze bepaling heeft haar betekenis verloren sinds de lijfswang formeel werd opgeheven door de wet van 30 januari 1980, houdende goedkeuring van de Benelux-overeenkomst betreffende de eenvormige wet op de dwangsom⁶².

Het instellen van een burgerlijke vordering wordt door art. 59 G.W. niet verhinderd. Zo kan het parlementslid ook als civielrechtelijk aansprakelijke

⁶⁰ *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 7 (met citaat Cass., 17 december 1991, onuitg., nr. 6159); ERRERA, P., *o.c.*, 181; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 56-57; VELU, J., *o.c.*, 501 en WIGNY, P., *o.c.*, 485.

⁶¹ *Gedr. St.*, Kamer, 1955-56, nr. 383/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1965-66, nr. 80 en ENGELS, P., *l.c.*, 86-87. Men kan zich voor deze stelling echter niet steunen op de Franse rechtsleer, aangezien de Franse situatie grondig verschilt van de Belgische. Tijdens de "intersession" kunnen Franse parlementairen zonder machtiging worden vervolgd, maar voor hun aanhouding is opheffing van de onschendbaarheid vereist, niet, zoals tijdens de zittijd, door de volledige Assemblée, maar wel door het Bureau van de Assemblée. Zou men nu aanvaarden dat een vervolging, ingezet tijdens de "intersession" zou kunnen leiden tot aanhouding tijdens de zittijd, dan zou dit tot de absurde conclusie leiden dat de Franse parlementsliden beter beschermd zijn tijdens de "intersession" dan tijdens de zittijd zelf, zie: GICQUEL, J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parijs, Montchrétien, 1989, 752-753 en SOULIER, G., *o.c.*, 246.

⁶² VELU, J., *o.c.*, 508.

partij voor de strafrechter gedagvaard worden, zelfs op vordering van het Openbaar Ministerie⁶³.

B. DADEN VAN VERVOLGING

Van vervolging in de zin van art. 59 G.W. spreekt men van zodra de publieke vordering tegen het parlementslid wordt uitgeoefend, hetzij door het parket (vordering tot onderzoek, vordering een aanhoudingsbevel of een huiszoekingsbevel uit te vaardigen, rechtstreekse dagvaarding voor het vonnisgerecht), hetzij door de burgerlijke partij (burgerlijke partijstelling of rechtstreekse dagvaarding door de benadeelde)⁶⁴.

Elke *ondervraging* van een parlementair i.v.m. een feit waarvoor hij verdacht wordt, door het parket, een onderzoeksrechter of politieautoriteit, zelfs met zijn toestemming, wordt verboden. Wel is het mogelijk, zonder opheffing van de onschendbaarheid, dat de parlementair zelf een magistraat verzoekt akte te nemen van een verklaring die hij wenst af te leggen. Daarnaast kan de Voorzitter van de betrokken Kamer op verzoek van de Procureur-Generaal de parlementair ertoe uitnodigen via zijn tussenkomst tegenover het parket een verklaring af te leggen, indien de betrokkene dit oppoortuun acht⁶⁵.

De woonplaats van de parlementair is geen asiel. Een *huiszoeking* in zijn woonst stuit op geen bezwaar, indien ze betrekking heeft op een door een derde gepleegd feit. Daarbij mag het niet de bedoeling zijn de parlementair naderhand zelf te vervolgen, zodat noch de ontdekking van het gezochte voorwerp, noch de vaststelling die het gerecht wil doen, een bewijs of zelfs een aanwijzing van schuld kan uitmaken ten laste van de parlementair⁶⁶.

Het hoeft geen betoog dat de vereiste van een voorafgaande machtiging door de betrokken Kamer het effect van een huiszoeking doorgaans volledig teniet doet.

⁶³ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 60 en RIGAUX, M. en TROUSSE, P.E., *o.c.*, 231-232. Men denke hierbij aan de wettelijke gevallen van burgerlijke aansprakelijkheid voor de betaling van de geldboete in hoofde van personen die t.a.v. de veroordeelde een bewakings- of toezichtsplicht hebben, zie: DUPONT, L. en VERSTRAETEN, R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1989, 362-363.

⁶⁴ DU JARDIN, J., *l.c.*, 118; ENGELS, P., *l.c.*, 67; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 57; VAN DEN WJINGAERT, C., *o.c.*, 496 en VANDERMEERSCH, D., *l.c.*, 733.

⁶⁵ VELU, J., *o.c.*, 501-502.

⁶⁶ Cass., 30 september 1992, *R.D.P.*, 1993, 96, noot BOSLY, H.D. en BOSLY, T.; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 59 en VELU, J., *o.c.*, 502-503.

De opheffing van de onschendbaarheid is niet vereist voor het verrichten van een eenvoudig opsporingsonderzoek door het parket⁶⁷, voor het verrichten van een deskundigenonderzoek⁶⁸ of voor de procedure van art. 216 bis Sv. (verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom)⁶⁹.

In de Kamers dook tevens het probleem op of men ook de *vordering tot buitenvervolginstelling* vanwege het Openbaar Ministerie als een daad van vervolging diende te beschouwen.

In 1988 beraadde de Senaat zich over het al dan niet schorsen van een door de burgerlijke partij op gang gebrachte procedure, waarin de Procureur des Konings de buitenvervolginstelling van de betrokken parlementair en de verwijzing naar de Correctionele rechtbank van drie andere verdachten vorderde. De Senaat kwam tot de conclusie dat ook een vordering tot buitenvervolginstelling vanwege het Openbaar Ministerie een daad van vervolging uitmaakt. De burgerlijke partij zou immers verwijzing vorderen en zowel de burgerlijke partij als het Openbaar Ministerie kunnen beroep aantekenen tegen een beschikking tot buitenvervolginstelling van de Raadkamer⁷⁰.

In 1990 werd in de geruchtmakende gewestplannen-zaak door de Procureur-Generaal de opheffing van de onschendbaarheid gevraagd om de Raadkamer in de mogelijkheid te stellen uitspraak te doen over de vordering tot buitenvervolginstelling van het Openbaar Ministerie, die echter reeds was ingesteld vóór het verzoek tot opheffing.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers beschouwde de vordering tot buitenvervolginstelling als een daad van vervolging en deed het verzoek af als "onontvankelijk", omdat het te laat was ingediend⁷¹. Men kan een aantal bedenkingen formuleren bij dit onontvankelijk verklaren van het verzoek van de Procureur-Generaal. De Kamer moet slechts nagaan

⁶⁷ DU JARDIN, J., *l.c.*, 118-119; HAYOIT DE TERMICOURT, *l.c.*, 57; RIGAUX, M. en TROUSSE, P.E., *o.c.*, 231; VANDERMEERSCH, D., *l.c.*, 734 en VELU, J., *o.c.*, 503. VANDERMEERSCH wijst erop dat de grens tussen een daad van vervolging en een daad van eenvoudig onderzoek niet steeds eenvoudig te trekken is, met alle nadelige gevolgen vandien.

⁶⁸ Cass., 5 oktober 1982, *Pas.*, 1983, I, 167 en VAN DEN WIJNGAERT, C., *o.c.*, 496.

⁶⁹ Deze kan immers leiden tot het verval van de strafvordering. Ook bij niet slagen kan nog geseponneerd worden.

⁷⁰ *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, 3-4. Zie ook : VERSTRAETEN, R., *Handboek Strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1994, 262 et seq.

⁷¹ *Gedr. St.*, Kamer, 1990-91, nr. 1339/1.

of het verzoek van de Procureur-Generaal gegrond is. Het oordelen over de ontvankelijkheid van de strafvordering komt toe aan de strafrechter.

De Senaat benaderde het probleem vanuit een andere invalshoek. Men vroeg zich af of er nog een betere twijfel kon bestaan over de gegrondheid van de strafvordering dan die welke voortvloeit uit de vordering tot buitenvervolginstelling vanwege het Openbaar Ministerie. De opheffing van de onschendbaarheid werd zodoende geweigerd⁷².

C. AANHOUDING - HECHTENIS

Het woord "aanhouding" in art. 59, al. 1 G.W. slaat enkel op de *gerechtelijke* aanhouding (aanhouding in strafzaken)⁷³, niet op de administratieve aanhouding, die door de politie getroffen kan worden in de uitoefening van haar preventieve opdrachten en in het kader van de ordehandhaving. De duur van deze laatste vorm van vrijheidsbeneming mag in geen geval twaalf uur te boven gaan (*cf.* art. 31 Wet 5 augustus 1992 op het politieambt)⁷⁴.

Een ministeriële omzendbrief van 1949 (Min. Binn. Zaken, A.R.P. MO/O/49, 15 april 1949) schrijft voor dat de Voorzitter van de betrokken Kamer en de Minister van Binnenlandse Zaken van de maatregel onmiddellijk ("telegrafisch") in kennis gesteld moeten worden⁷⁵, zodat de betrokken Kamer desgevallend de schorsing van de administratieve aanhouding kan vorderen (art. 59, al. 3 G.W.). Hoewel het niet om een gerechtelijke aanhouding gaat, blijft schorsing mogelijk, vermits het woord "hechtenis" in art. 59, al. 3 G.W. een ruimere draagwijdte heeft dan "aangehouden" in art. 59, al. 1 G.W.⁷⁶. Rekening houdend met de essentieel korte duur van de administratieve aanhouding is deze bevoegdheid in de praktijk echter niet erg relevant.

⁷² *Gedr. St., Senaat*, 1990-91, nr. 1148, 3-5.

⁷³ ORBAN, O., *o.c.*, 477-478.

⁷⁴ VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *o.c.*, 191-194.

⁷⁵ RIGAUX, M. en TROUSSE, P.E., *o.c.*, 230, voetnoot 1 en VELU, J., *o.c.*, 504.

⁷⁶ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 61.

V. DE PROCEDURE TOT OPHEFFING VAN DE ONSCHENDBAARHEID

A. INITIATIEF

Het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid wordt gericht tot de Voorzitter van de betrokken Kamer, hetzij door de Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep van het rechtsgebied waar de zaak aanhangig is via de Minister van Justitie, hetzij door de burgerlijke partij .

De tussenkomst van de Procureur-Generaal wordt aanzien als teken van eerbied voor de Wetgevende Kamers en als waarborg voor de ernst waarmee de zaak op het niveau van het parket is behandeld⁷⁷ .

De benadeelde die een parlementair rechtstreeks dagvaardt of zich burgerlijke partij stelt bij de onderzoeksrechter zal de onontvankelijkheid niet kunnen afwentelen door te stellen dat een initiatief van zijnentwege de doeltreffendheid en het gezag van een tussenkomst door de Procureur-Generaal ontbeert. De zetelende rechter kan het parket immers geen injunctie geven om opheffing van de onschendbaarheid te vragen, zodat de benadeelde in dit geval zelf stappen moet ondernemen⁷⁸ .

B. OFFICIEUS EN OFFICIEEL VERZOEK DOOR DE PROCUREUR-GENERAAL

Neemt het Openbaar Ministerie het initiatief, dan richt de Procureur-Generaal eerst een officieus verzoek tot de Voorzitter van de betrokken Kamer. De Voorzitter geeft de parlementair daarop de mogelijkheid via zijn tussenkomst een verklaring aan het parket af te leggen. Vervolgens maakt de Voorzitter het dossier met eventuele opmerkingen opnieuw over aan de Procureur-Generaal, die dan beslist of hij ook officieel om opheffing van de onschendbaarheid zal verzoeken.

⁷⁷ *Gedr. St.*, Kamer, 1994-95, nr. 1699/1, 3-4 en Omzendbrief Min. van Just. 19 juli 1910, 3e Dir. gén. A, 3e Sect., Litt. G, n°623, *Recueil des circulaires, instructions et autres actes émanés du Ministère de la Justice, Années 1909-1910*, Brussel, Imprimerie du Moniteur Belge, 1911, 234.

⁷⁸ *Gedr. St.*, Kamer, 1994-95, nr. 1618/1; Brussel (K.I.), 13 mei 1982, *Pas.*, 1983, II, 1; Corr. Hoei, 15 juni 1978, *J.T.*, 1979, 164, noot MESSINE, J.; Corr. Gent (Rk.), 10 november 1978, *R.W.*, 1979-80, 1171; Corr. Hasselt (Rk.), 25 juni 1993, 227, noot DELBROUCK, I., 227; BRAAS, A., *o.c.*, 71; *Pandectes belges*, v° *Immunités parlementaires*, 899, nr. 24 en VELU, J., *o.c.*, 504.

Deze procedure, uitgewerkt in een ministeriële omzendbrief⁷⁹, speelt in het voordeel van de parlementair. Zou de Procureur-Generaal onmiddellijk met een officieel verzoek op de proppen komen, die niet door een ontlastende verklaring kan vermeden worden, dan treedt het bestaan van de tenlastelegging onvermijdelijk in de openbaarheid, terwijl een latere buitenvervolgstelling of vrijspraak mogelijk onbesproken blijft⁸⁰.

C. BEHANDELING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE - STEMMING IN PLENAIRE VERGADERING

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden de dossiers behandeld in een speciaal daartoe opgerichte *Commissie voor de Vervolgingen* (art. 93 Reglement van de Kamer), die zeven leden telt. De Commissie kan de betrokkene horen. Deze kan er ook om verzoeken zelf gehoord te worden. Hij mag zich laten vertegenwoordigen door een collega-parlementair.

Meer en meer ziet men dat de betrokken parlementairen zich laten bijstaan door een advocaat⁸¹. Dit is tekenend voor een evolutie, waarbij de Kamer zich, in strijd met de *ratio legis* van art. 59 G.W., schijnt op te werpen als een quasi-gerechtelijke instantie die uitspraak doet over de schuldvraag⁸², hoewel dit in de verslagen van de Commissie vanzelfsprekend formeel ontkend wordt.

VELU wijst erop dat het door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging niet uitgesloten is dat enkel vertegenwoordigers van de meerderheidspartijen in de Commissie zetelen, met als gevolg een weinig benijdenswaardige positie voor een parlementair van de oppositie⁸³. Maar ook

⁷⁹ Omzendbrief Min van Just. 10 april 1913, 3e Dir gén. A, Litt. P, n° 37069, *Recueil des circulaires, instructions et autres actes émanés du Ministère de la Justice, Année 1913*, Brussel, Imprimerie du Moniteur Belge, 1914, 80-81.

⁸⁰ RIGAUX, M. en TROUSSE, P.E., *o.c.*, 229 en VELU, J., *o.c.*, 502.

⁸¹ *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 4; *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 563/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 687/1; *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 375; *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, nr. 958, nr. 959, nr. 1165 en *Gedr. St.*, Senaat, 1994-95, nr. 1269. De bijstand door een advocaat werd ook ooit geweigerd, zie: *Gedr. St.*, Kamer, 1944-45, nr. 109, 1 (vlak na W.O. III).

⁸² JONGEN, F., *l.c.*, 14. JONGEN wijst erop dat men volgens deze logica van "jurisdictionalistion" zou kunnen uitmonden in de absurde situatie dat de Procureur-Generaal ooit, bijgestaan door zijn raadslieden, de opheffing zal komen bepleiten voor de Commissie voor de Vervolgingen. VANDERMEERSCH is wel voorstander van bijstand door een advocaat in het licht van het recht van verdediging, zie: VANDERMEERSCH, D., *l.c.*, 736.

⁸³ VELU, J., *o.c.*, 504, voetnoot 4. Voorbeelden van gevallen waarbij geen vertegenwoordiger van de partij van de betrokken parlementair in de Commissie zetelde: *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1, nr. 394/1 en *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 781/1.

wanneer de betrokkene tot de meerderheid behoort lijkt deze situatie weinig bevreemdend. Het gevaar is dan niet denkbeeldig dat men het "op een akkoordje gooit". Wellicht dient op het vlak van vervolgingen de tegenstelling meerderheid-oppositie niet overgeaccentueerd te worden. Meerderheden wisselen immers doorheen de legislaturen. Is er sprake van een corporatistische reflex (een beetje in de zin van het Latijnse grafschrift "*Hodie mihi, cras tibi*" ("Heden ik, morgen gij")) of, zoals JONGEN het zegt: "Les loups ne se mangent pas entre eux"⁸⁴), dan omhelst die ook het parlement als geheel.

In de Senaat is er geen bijzondere Commissie. De gevallen worden er behandeld in de *Commissie voor de Justitie*. Deze Commissie telt 22 leden.

In een "Voorstel tot invoeging in het Reglement van de Senaat van een artikel 61 betreffende de vervolging van senatoren" dd. 19 juli 1988 stelt senator HENRION dat de procedure in de Senaat a priori democratischer lijkt dan die in Kamer, omdat de 22 commissieleden het dossier kunnen inzien en dus met kennis van zaken advies uitbrengen. In de praktijk is het echter zo dat alleen de aangewezen rapporteur het dossier raadpleegt en de belangrijkste punten ervan meedeelt aan zijn collega's, terwijl in de Kamer alle zeven leden van de Commissie effectief van het dossier kennis nemen. Het voorstel van HENRION strekte ertoe de in de Kamer van Volksvertegenwoordigers gevolgde procedure over te nemen in de Senaat, wat echter niet gebeurde⁸⁵. Na behandeling van het dossier in de Commissies, waar naar consensus gestreefd wordt, wordt er, na een beperkt debat, gestemd in plenaire vergadering (cf. art. 93 Reglement van de Kamer).

VI. DRAAGWIJDTE VAN DE OPHEFFING VAN DE ONSCHEENDBAARHEID - OMVANG VAN HET AAN DE BETROKKEN KAMER OVER TE MAKEN DOSSIER

A. DRAAGWIJDTE VAN DE OPHEFFING VAN DE ONSCHENDBAARHEID

Een uitvoerig gemotiveerd vonnis van de Correctionele rechtbank te Brussel dd. 26 maart 1986 reikt enkele interessante elementen aan m.b.t. de vraag tot welke feiten de machtiging tot vervolging⁸⁶.

⁸⁴ JONGEN, F., *o.c.*, 14.

⁸⁵ *Gedr. St., Senaat*, B.Z. 1988, 383/1.

⁸⁶ *Corr. Brussel*, 26 maart 1986, *Jura Falc.*, 1986-87, 7, noot MOSSERAY, W., TILLEMANN, B. en VERBEKE, A.

Vooreerst dient men zich ervoor te hoeden zich blind te staren op de Franse situatie. In Frankrijk werd de procedure van opheffing van de onschendbaarheid nauwkeurig geregeld door een Wet van 31 juli 1953, die bepaalt dat de feiten waarvoor het Openbaar Ministerie de opheffing van de onschendbaarheid verlangt, door de Procureur-Generaal nauwkeurig omschreven dienen te worden. Ook in de beslissing van de Assemblée moeten de feiten waarvoor opheffing verleend wordt, gedetailleerd aangehaald worden⁸⁷. In België, waar men zich dient te behelpen met twee ministeriële omzendbrieven van 1910 en 1913⁸⁸ is dergelijk voorschrift onbestaande.

Om de vraag te beantwoorden tot welke feiten de machtiging tot vervolging zich dan uitstrekt, stelt het geciteerde vonnis, zich baserend op de omzendbrief van 10 april 1913, de volgende principes voorop⁸⁹.

1) Het verzoek tot opheffing van de Procureur-Generaal bevat een beknopte aanduiding van het algemeen kader (*cadre général*) van de aan het betrokken parlementslid verweten feiten, alsook een omschrijving van hun aard (*nature*).

2) Het verzoek gaat vergezeld van de reeds verzamelde stukken die moeten toelaten het algemeen kader van de feiten en de aard van de feiten beter te onderkennen.

3) Stelt de betrokken Kamer geen beperkingen m.b.t. bepaalde feiten of stukken van het dossier, dan kan het parlementslid vervolgd worden voor alle feiten van dezelfde aard die binnen het in het verzoek omschreven algemeen kader vallen. Voor andere feiten is een nieuw verzoek tot opheffing vereist. Een te restrictieve opvatting zou het normale verloop van de gerechtelijke procedure ernstig belemmeren (gevaar voor verjaring).

In de noot onder het arrest maakt men zich zorgen over de blanconorm "algemeen kader", die het O.M. te veel speelruimte zou geven⁹⁰. Zo werden er in de epuratietijd na de tweede wereldoorlog enkele machtigingen tot

⁸⁷ GAUDEMET, P.M., *l.c.*, 6, nr. 76 en SOULIER, G., *o.c.*, 327.

⁸⁸ Zie voetnoot 77 en 79. In VANDERMEERSCH, D., "Les poursuites à charges d'un parlementaire" (noot onder Commissie voor de Justitie van de Senaat, 18 januari 1994), *J.L.M.B.*, 1994, 731-739 en *Gedr. St.*, Kamer, 1994-95, nr. 1699/1, 3-4 wordt ook verwezen naar een omzendbrief van Just. dd. 1 september 1983.

⁸⁹ Corr. Brussel, 26 maart 1986, *Jura Falc.*, 1986-87, 14-15.

⁹⁰ MOSSERAY, W., TILLEMAN, B. en VERBEKE, A., "Welk specialiteitsbeginsel hanteren voor de opheffing van de parlementaire immuniteit?" (noot onder Corr. Brussel, 26 maart 1986), *Jura Falc.*, 1986-87, 17.

vervolging verleend die het Openbaar Ministerie zonder meer *carte blanche* gaven⁹¹.

Men mag echter niet uit het oog verliezen dat het vonnis nog een tweede voorwaarde oplegt : de feiten moeten van dezelfde aard zijn.

Het staat buiten kijf dat de kwalificatie van de feiten tot de exclusieve bevoegdheid van de strafrechter behoort. Op grond van het beginsel van de Scheiding der Machten hebben de Kamers zich daarmee niet in te laten⁹².

Daarnaast laat het vonnis ook toe dat twee feiten van dezelfde aard vervolgd zouden worden, hoewel slechts voor één feit opheffing van de onschendbaarheid gevraagd werd, dit op voorwaarde dat beide feiten in het "algemeen kader" van het verzoek tot opheffing kunnen ingepast worden.

Is de betrokken Kamer van mening dat het Openbaar Ministerie de grenzen van de machtiging te buiten gaat, dan kan zij in elke stand van de procedure schorsing van de vervolging vorderen (art. 59, al. 3 G.W.). Daarenboven is er de controle van het vonnisgerecht (en in laatste instantie van het Hof van Cassatie) over de ontvankelijkheid van de strafvordering.

Dat de Kamers zelf tot een restrictieve opvatting m.b.t. de draagwijdte van de opheffing geneigd zijn, hoeft niet te verbazen⁹³.

B. OMVANG VAN HET AAN DE BETROKKEN KAMER OVER TE MAKEN DOSSIER

Met de problematiek van de draagwijdte van de opheffing van de onschendbaarheid hangt de vraag naar de omvang van het door het parket aan de betrokken Kamer over te maken dossier nauw samen.

Het dossier zal per definitie onvolledig zijn. Pas tijdens het gerechtelijk onderzoek zullen de nodige elementen om de schuld van de betrokkene te bewijzen aan het licht kunnen komen, maar om tot dit gerechtelijk onderzoek

⁹¹ *Gedr. St.*, Senaat, 1944-45, nr. 13 en 37.

⁹² *Gedr. St.*, Senaat, 1994-95, nr. 1269, 5-6; ENGELS, P., *l.c.*, 78 en HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 64 (zomet "intrusion du pouvoir politique dans le pouvoir judiciaire"). In Frankrijk gaf dit in 1949-1953 aanleiding tot een aanvaring tussen de Assemblée Nationale en het Cour de Cassation. De Wet van 31 juli 1953 bevestigde de exclusieve bevoegdheid van de strafrechter m.b.t. de kwalificatie, zie : SOULIER, G., *o.c.*, 327-330.

⁹³ *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 687/1, 4.

te kunnen overgaan heeft men nu precies de machtiging van de betrokken Kamer nodig⁹⁴.

De Procureur-Generaal zal in zijn brief aan de Voorzitter van de betrokken Kamer de voorlopige stand van het onderzoek uiteenzetten, gestoffeerd met de reeds verzamelde bewijsstukken⁹⁵.

Is het noodzakelijk dat het hele dossier wordt overgemaakt? Voor RIGAUX en TROUSSE gaat het niet om een absolute verplichting: "Le cas échéant, les pièces justificatives essentielles y sont jointes *pour autant que les nécessités de l'instruction ne mettent pas obstacle à cette communication.*" Verder merken zij op: "C'est évidemment en fonction de la conception de la mission du Parlement saisi d'une demande de levée de l'immunité parlementaire, qu'il faut examiner la question de l'ampleur des documents à soumettre au Parlement, qui aura à statuer sur cette demande"⁹⁶.

Nu is er een algemene consensus dat de machtiging van de betrokken Kamer geen uitspraak over de schuldvraag inhoudt⁹⁷. Bij de behandeling van de *ratio legis* van art. 59, al. 3 G.W. wezen we er reeds op dat de Kamers in eerste instantie slechts dienen na te gaan of vervolgingen de materiële goede werking van het parlement te zeer in het gedrang zouden brengen. Secundair is de inhoudelijke behandeling van het dossier. Wat de grond van de zaak betreft dient de toetsing door de Kamers marginaal te blijven.

Om deze secundaire opdracht te kunnen vervullen verlangen de Kamers in kennis te worden gesteld van wat zij noemen "de feiten in hun materialiteit". Daarmee worden bedoeld de aanklachten, getuigenissen, bevindingen, bekentenissen, publikaties of geschriften, waarop de beschuldiging rust. Zoniet zou de Procureur-Generaal a.h.w. om het even welk verhaal uit zijn duim kunnen zuigen⁹⁸.

Rekening houdend met de beperkte omvang van de opdracht van de Kamers, lijkt het ons geen absolute vereiste dat het hele dossier wordt

⁹⁴ GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., "Réflexions sur la répression des crimes contre la sûreté de l'Etat belge", *J.T.*, 1946, 449, voetnoot 44 en VANDERMEERSCH, D., *l.c.*, 736.

⁹⁵ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 57.

⁹⁶ RIGAUX, M. en TROUSSE, P.E., *o.c.*, 229-230.

⁹⁷ *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 8; ERRERA, P., *o.c.*, 181; HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 62 en 64 en VELU, J., *o.c.*, 506.

⁹⁸ *Gedr. St.*, Kamer, 1937-38, nr. 177, 1-6; *Gedr. St.*, Senaat, 1944-45, nr. 38; ENGELS, P., *l.c.*, 69-70 en 76 en VANHOUDT, C.J. en CALEWAERT, W., *Belgisch Strafrecht*, I, Gent, Story-Scientia, 1976, 182-183.

overgemaakt, wanneer het geheim van het onderzoek of betrokkenheid van derden in de zaak zich daartegen verzetten.

De houding van de Kamers hieromtrent is niet altijd even rechtlijnig geweest. In een verslag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1954-55 lezen we : "Het is niet vereist dat de feiten en het onderzoek in bijzonderheden worden bekendgemaakt"⁹⁹. Maar in 1958-59 luidt het dan weer : "De commissie is dan ook ten zeerste gegriefd, te vernemen dat de mededeling van een dossier aan de allerhoogste gezagsinstantie van het land, door een magistraat zou kunnen aangezien worden als een schending van het geheim van het onderzoek." In hetzelfde verslag wordt de Kamer aangeduid als "het enigste onderzoeksorgaan aan wie geen enkel element van het vooronderzoek mag verborgen worden"¹⁰⁰.

Lijkt het ons niet noodzakelijk dat in alle gevallen het volledig dossier wordt overgemaakt, dan staat daar wel tegenover, gelet op de *ratio legis* van art. 59 G.W., dat de Procureur-Generaal in zijn verzoek duidelijk motiveert waarom vervolging tijdens de zittijd, met eventuele verstoring van de parlementaire werkzaamheden, wenselijk is.

VII. DE DOOR DE KAMERS AANGEWENDE CRITERIA

A. SITUERING VAN HET PROBLEEM

De Wetgevende Kamers beoordelen elk dossier op onaantastbare wijze. De Grondwetgever van 1831 vertrouwde erop dat de dossiers op serene en verantwoordelijke wijze behandeld zouden worden. De Kamers zijn daarbij niet gebonden door welomschreven criteria¹⁰¹. Zij steunen zich in hun motivering op de door hen ontwikkelde "rechtspraak" (dit door de Kamers aangewende woord wekt nogmaals de indruk als zou door hen daadwerkelijk recht gesproken worden) en op de rechtsleer.

Hoewel de laatste jaren een positieve evolutie merkbaar is, hebben een aantal commissieverslagen toch eerder het uitzicht van een stereotiep

⁹⁹ *Gedr. St.*, Kamer, 1954-55, nr. 170/1, 2 en CONSTANT, J., o.c., 83.

¹⁰⁰ *Gedr. St.*, Kamer, 1958-59, nr. 261/1, 4.

¹⁰¹ ENGELS, P., *l.c.*, 69 ("Het bepalen of de bescherming van de parlementaire functie, het instellen of het opschorten van een vervolging vereist, is een delicaat appreciatieprobleem. Het is daarom dat enkel de betrokken Kamer daarover kan oordelen. Zij zal immers als "verlichte" bewaker van alle rechten, streng waken over de geoorloofde en de opportuniteit van de vervolgingen.").

"standaardformulier". Vele van deze verslagen zijn daarenboven erg beknopt¹⁰², zodat de rechtsonderhorige nauwelijks controle kan uitoefenen over het in de Commissies geleverde werk. Dergelijke verslagen wekken daarom gemakkelijk de indruk dat de onschendbaarheid in de praktijk niet zelden op een privilege of een vorm van straffeloosheid uitdraait.

B. DE MERCURIALE VAN HAYOIT DE TERMICOURT (1955)

De Kamers bedienen zich bij het motiveren van hun beslissingen vooral van de criteria die door Procureur-Generaal HAYOIT DE TERMICOURT werden uitgewerkt in zijn mercuriale voor de openingszitting van het Hof van Cassatie in 1955¹⁰³. Voornamelijk steunend op de Franse rechtsleer, sneed HAYOIT DE TERMICOURT daarin voor de eerste maal het in België bijna onontgonnen terrein van de parlementaire immuniteiten aan.

Wil men bevoegdheidsgeschillen tussen de Rechterlijke en Wetgevende Macht vermijden, aldus HAYOIT DE TERMICOURT, dan dient het onderzoek van het dossier zich in twee aspecten op te splitsen¹⁰⁴.

In een eerste fase gaat de betrokken Kamer na of het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid wel "eerlijk" en "ernstig" is. Met "eerlijk" wordt bedoeld dat de vervolging niet mag ingegeven zijn door redenen vreemd aan een goede rechtsbedeling. Dat het verzoek ook "ernstig" moet zijn, wil zeggen dat de gewenste vervolging niet *klaarblijkelijk* tegen een rechtsbeletsel mag stuiten (b.v. : de overheid die de vervolging instelt is *klaarblijkelijk* onbevoegd, de vordering is *duidelijk* verjaard, de aangevoerde feiten kunnen *onmogelijk* als misdrijf gekwalificeerd worden) en dat er toereikende aanwijzingen of bezwaren moeten zijn om het verzoek niet als *van iedere grond ontbloomd* van de hand te doen¹⁰⁵.

Dit deel van het onderzoek is gericht op wat we bij het onderzoek van de *ratio legis* van art. 59 G.W. het vrijwaren van de intellectuele onafhankelijk-

¹⁰² Voorbeelden daarvan : *Gedr. St.*, Kamer, 1979-80, nr. 590/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1981-82, nr. 197/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1982-83, nr. 422/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1317/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1985-86, nr. 265/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 716/1 en *Gedr. St.*, Senaat, 1982-83, nr. 423.

¹⁰³ HAYOIT DE TERMICOURT, R., "De parlementaire immuniteit", *R.W.*, 1955-56, 49-76 (Franse tekst : *R.D.P.*, 1955-56, 279 et s. en *J.T.*, 1955, 613 et s. en 648 et s.).

¹⁰⁴ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 65-66.

¹⁰⁵ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 64. Zie ook : *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 8-9; ERRERA, P., *o.c.*, 181 en HERZOG, J.B., *l.c.*, 83.

heid van de parlementair hebben genoemd (bescherming tegen vexatoire vervolgingen).

De cursiveringen geven aan dat het verzoek van de Procureur-Generaal op grond van de genoemde criteria enkel in het geval van klaarblijkelijke evidentie afgewezen kan worden¹⁰⁶. Zoniet zouden de Wetgevende Kamers de onpartijdigheid van de Rechterlijke Macht te zeer in vraag stellen¹⁰⁷ en dreigen zij af te glijden naar een beoordeling van de grond van de zaak (schuldvraag) op grond van "bewijzen", wat niet met het beginsel van de Scheiding der Machten te verzoenen is¹⁰⁸.

Van een heel andere aard is de tweede fase van het onderzoek. Hier stelt de betrokken Kamer zich de vraag of haar materiële goede werking door de voorgenomen vervolgingen in het gedrang komt, en zo ja, of deze storing verantwoord kan worden (gevaar dat bewijsgronden verloren gaan, ernst van de feiten, betrokkenheid van derden, belang van de benadeelde en de betrokken parlementair bij een onmiddellijke rechterlijke beslissing)¹⁰⁹.

Opmerkelijk in het betoog van HAYOIT DE TERMICOURT is de vaststelling dat de materiële goede werking van de Kamers geen absolute rechtswaarde is. Het gaat veeleer om het zorgvuldig afwegen van diverse rechtswaarden, die elk een bepaald gewicht in de schaal leggen¹¹⁰.

JONGEN wijst erop dat de Grondwetgever met de instelling van de onschendbaarheid niet de individuele parlementsleden op het oog had, maar slechts de goede werking van het *parlement als geheel* heeft willen garanderen.

Zo kan men dan ook b.v. stellen dat de aanwezigheid van een Kamer- of Commissievoorzitter voor de goede werking van de Wetgevende Kamers relevanter is dan de aanwezigheid van een parlements lid zonder bijzondere functie¹¹¹.

¹⁰⁶ *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 9 (*prima facie*-beoordeling).

¹⁰⁷ HENRION, R., "Sur l'immunité parlementaire", *J. Proc.*, 1988, afl. 131, 9.

¹⁰⁸ WIGNY, P., *o.c.*, 487.

¹⁰⁹ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 65.

¹¹⁰ Deze visie vinden we ook in de beslissingen van de Kamers terug, b.v. *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, 6.

¹¹¹ JONGEN, F., *l.c.*, 13.

C. DE BESLISSINGEN VAN KAMER EN SENAAT

Voor een analyse van de beslissingen vóór 1955 kan verwezen worden naar HAYOIT DE TERMICOURT¹¹².

Opvallend is dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers meermaals de onschendbaarheid als de "regel" heeft geponereerd, waarvan slechts in zeer gewichtige gevallen mag afgeweken worden¹¹³. Vanuit de *ratio legis* van art. 59 G.W. menen wij juist het omgekeerde te mogen concluderen. De opheffing mag slechts geweigerd worden in de hypothese van vexatoire vervolgingen (er is geen "vermoeden van vexatoir karakter van de vervolging") en wanneer de opheffing een niet te verantwoorden storing van de parlementaire werk-zaamheden zou teweegbrengen (wat mits de nodige soepelheid van de kant van het Openbaar Ministerie doorgaans zonder probleem vermeden kan worden).

1. Het onbeduidend karakter van de feiten

HAYOIT DE TERMICOURT beschouwde de zwaarwichtigheid van de feiten als een grond die de storing van de parlementaire werkzaamheden kan wettigen¹¹⁴. Men kan de zwaarwichtigheid, of beter, de onbeduidendheid van de feiten echter ook in aanmerking nemen bij het beoordelen van het "eerlijk en ernstig karakter" van het verzoek tot opheffing : is dit wel ingegeven door eisen van een goede rechtsbedeling¹¹⁵?

Zo zal een vraag tot opheffing worden afgewezen, wanneer het feiten betreft die door het Openbaar Ministerie systematisch geseponeerd worden (De *minimis non curat praetor*)¹¹⁶. Gaat het echter om een misdrijf dat doorgaans effectief vervolgd wordt, dan mag de betrokken Kamer de opheffing niet zonder meer weigeren¹¹⁷.

¹¹² HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 62-64.

¹¹³ *Gedr. St.*, Kamer, 1975-76, nr. 745; *Gedr. St.*, Kamer, 1975-1976, nr. 947/2; *Gedr. St.*, Kamer, 1982-83, nr. 511/1 en *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 401/1.

¹¹⁴ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 65. De ernst van het dossier wordt regelmatig in aanmerking genomen : b.v. *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 563/1.

¹¹⁵ *Gedr. St.*, Kamer, 1994-95, nr. 1699/1, 8 ("feiten *prima facie* onbeduidend") en WIGNY, P., *o.c.*, 487.

¹¹⁶ *Gedr. St.*, Kamer, 1958-59, nr. 261/1, 3.

¹¹⁷ *Gedr. St.*, Kamer, 1968-69, nr. 174, 2 (de Kamer ging niet over tot schorsing van de vervolging vermits het slechts om een "doodgewone verkeersaangelegenheid" ging).

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers duikt nu en dan de stelling op dat de onschendbaarheid niet dient opgeheven te worden bij lichte feiten, omdat art. 59 G.W. toch slechts een schorsing van de vervolging inhoudt¹¹⁸. Dit argument is bedenkelijk. Indien de parlementaire werkzaamheden van de vervolging geen hinder ondervinden (wat bij lichte feiten bijna per definitie het geval is), waarom zou men de gerechtelijke procedure dan nodeloos rekken¹¹⁹?

In de Senaat werd trouwens geopperd dat de zwaarwichtigheid van de feiten geen criterium mag zijn, zoniet zou de onschendbaarheid een onaanvaardbaar voorrecht betekenen¹²⁰. Dit neemt niet weg dat ook de Senaat b.v. de onschendbaarheid weigerde op te heffen m.b.t. een verkeersongeval waarbij de partijen niet tot een minnelijke schikking waren gekomen wegens betwisting van de verantwoordelijkheid. De parlementaire werkzaamheden zouden van de behandeling van de zaak voor de politierechtbank niet de minste hinder ondervinden. Het verslag van de Commissie nam in het betrokken geval nauwelijks een halve pagina in beslag¹²¹!

2. Kennelijke ongegrondheid van de aantijgingen

Herhaaldelijk wordt een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid op grond van dit criterium van de hand gewezen. In deze gevallen drukken de Kamers wel steeds op de "kennelijkheid" of het *prima facie*-karakter van de ongegrondheid¹²².

Voor de buitenstaander daarentegen durft het wel eens de indruk te wekken dat het slechts gaat om een holle frase die een onderliggende

¹¹⁸ *Gedr. St.*, Kamer, 1975-76, nr. 745; *Gedr. St.*, Kamer, 1982-83, nr. 511/1, 1-2 en *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 401/1.

¹¹⁹ HENRION, R., *l.c.*, 9.

¹²⁰ *Gedr. St.*, Senaat, 1982-83, nr. 414/1, 3.

¹²¹ *Gedr. St.*, Senaat, 1984-85, nr. 919.

¹²² *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1974, nr. 210, 2 ("geen twijfel dat een eventuele betichting ongegrond lijkt"; enige verdere motivering wordt bij deze conclusie niet gegeven); *Gedr. St.*, Kamer, 1982-83, nr. 422/1, 1 ("dat de tenlastelegging in rechte noch in feite op objectieve gegevens of voldoende betrouwbare aanwijzingen steunt"); *Gedr. St.*, Kamer, 1991-92, nr. 1339/1, 2 ("kennelijk ongegrond"); *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 716/1 ("blijkt volgens de Commissie *prima facie* geenszins de rechtstreekse strafrechtelijke betrokkenheid"); *Gedr. St.*, Senaat, 1985-86, nr. 262 ("ontegensprekelijk karakter van de feiten"); *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 350, 3; ("onvoldoende grond"); *Gedr. St.*, Senaat, 1989-90, nr. 877 ("niet kennelijk onontvankelijk"; waarschijnlijk wordt "onge grond" bedoeld); *Gedr. St.*, Senaat, 1990-91, nr. 1149 (zelfde opmerking); *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, nr. 1165, 8 ("elementen onvoldoende feitelijk onderbouwd") en nr. 1166, 12 ("elementen onvoldoende feitelijk onderbouwd").

corporatistische reflex moet camoufleren. In deze hypothese gaat het doorgaans om gevallen die niet de media halen en daarom door de betrokken Kamer "in stilte" afgehandeld kunnen worden.

Zoals reeds opgemerkt dienen de Kamers zich bij de inhoudelijke beoordeling van een dossier terughoudend op te stellen. Het woordgebruik van de Commissie voor de Vervolgelingen van de Kamer laat hier wel eens te wensen over. Zo leest men in een verslag van 1985 "dat de aangehaalde grieven en feiten *niet bewezen* zijn door objectieve gegevens", een zinsnede die illustratief is voor de tendens om de zaak ten gronde te behandelen¹²³.

3. Materiële storing van de parlementaire werkzaamheden

De Kamer van Volksvertegenwoordigers was in het verleden doorgaans vrij categorisch in het weigeren van opheffing van de onschendbaarheid of het vorderen van schorsing van de vervolging, van zodra de vervolging de normale uitoefening van het politieke mandaat ook maar enigszins kon hinderen¹²⁴. JONGEN gaat nog een stapje verder : de verstoring van de parlementaire werkzaamheden wordt als het ware "présumé par axiome"¹²⁵.

In regel werd het probleem door de Senaat iets genuanceerder benaderd. Zo hield de Senaat er rekening mee dat er inderdaad gronden kunnen zijn die een storing van de uitoefening van het parlementair mandaat kunnen wettigen en dat een al te ver gaande belemmering van de uitoefening van het mandaat nog steeds een halt kan toegeroepen worden door schorsing van de vervolging te vorderen (art. 59, al. 3 G.W.)¹²⁶. In een ander verslag lezen we dat de vervolgingen geschorst worden omdat er in de betrokken periode belangrijke ontwerpen te behandelen waren, die vele en lange vergaderingen vergden¹²⁷. Vanuit de *ratio legis* van art. 59 G.W. is dit een valabel argument.

De laatste jaren stelt men vast dat de opheffing van de onschendbaarheid meer en meer toegestaan wordt, maar dan gekoppeld aan de voorwaarde dat de uitoefening van het parlementair mandaat daardoor niet belemmerd

¹²³ *Gedr. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1095/1, 1. Ook HAYOIT DE TERMICOURT gaf de Kamers reeds een vingerwijzing m.b.t. dit soort taalgebruik, zie : HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 64.

¹²⁴ *Gedr. St.*, Kamer, 1979-80, nr. 590/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1981-82, nr. 196/1 en 197/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1982-83, nr. 422/1 en 511/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1984-85, nr. 1317/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1985-86, nr. 265/1 en *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 401/1.

¹²⁵ JONGEN, F., *l.c.*, 13.

¹²⁶ *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 334, 5-6.

¹²⁷ *Gedr. St.*, Senaat, 1988-89, nr. 460, 3.

wordt¹²⁸. Wanneer het parket erop toeziet dat de agenda van de betrokken parlementair door de vervolging niet te zeer in de war gestuurd wordt, dan kan het verstoren van de materiële goede werking van de Kamers tot een minimum gereduceerd worden. En dat was toch de hoofdbekommernis van de Grondwetgever!

4. Aanwezigheid van een politiek element in de gepleegde feiten

Opheffing van de onschendbaarheid wordt doorgaans geweigerd wanneer er een politiek element met de feiten gemoeid is¹²⁹. De Kamers willen niet dat de Uitvoerende en Rechterlijke Macht de parlementair tijdens zijn mandaat lastig vallen in politieke aangelegenheden¹³⁰.

Kan men dit niet beschouwen als een poging van de Kamers om de parlementaire onverantwoordelijkheid van art. 58 G.W., die de intellectuele en politieke onafhankelijkheid van de parlementair wil garanderen, uit te breiden tot andere misdrijven via de parlementaire onschendbaarheid van art. 59 G.W., die toch vooral de materiële goede werking van de Kamers beoogt?

In het slechtste geval dient dit criterium als een vangnet om de onschendbaarheid, die op grond van de andere criteria moeilijk gehandhaafd kan worden, toch maar niet te hoeven opheffen. Men ziet dan ook dat het begrip "politek element" ruim geïnterpreteerd wordt, zeker wanneer men het contrasteert met de restrictieve voorwaarden die het Hof van Cassatie stelt om een gemeenrechtelijk misdrijf als "politek" te kwalificeren¹³¹.

¹²⁸ *Gedr. St.*, Kamer, 1974-75, nr. 613, 2; *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, nr. 430/1, 2; *Gedr. St.*, Kamer, 1981-82, nr. 329/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1983-84, nr. 899/1 en 970/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1985-86, nr. 581/1; *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 11 (het geval VAN ROSSEM, waar men overging tot schorsing van de voorlopige hechtenis en de vervolging onverlet liet); *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 394/1, 4; *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 448/1, 5-6; *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 305, 2; *Gedr. St.*, Senaat, 1989-90, nr. 877, 2; *Gedr. St.*, Senaat, 1990-91, nr. 1149, 2; *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 596, 4 en *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, nr. 958, 8, nr. 959, 7, nr. 981, 4, nr. 982, 4.

¹²⁹ *Gedr. St.*, Kamer, 1950-51, nr. 77, 4-5; *Gedr. St.*, Kamer, 1954-55, nr. 341/1, 2; *Gedr. St.*, Kamer, 1958-59, nr. 261/1, 3; *Gedr. St.*, Kamer, 1979-80, nr. 590/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1981-82, nr. 197/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1984-85, 1317/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1985-86, nr. 265/1, 2; *Gedr. St.*, Senaat, 1972-73, nr. 237, 2; *Gedr. St.*, Senaat, 1982-83, nr. 414/1, 2-3 en nr. 423; *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 335; *Gedr. St.*, Senaat, 1989-90, nr. 877, 2 en *Gedr. St.*, Senaat, 1990-91, nr. 1149, 2.

¹³⁰ ENGELS, P., *l.c.*, 73.

¹³¹ DUPONT, L. en VERSTRAETEN, R., *o.c.*, 173-174. In *Gedr. St.*, Kamer, 1975-76, nr. 947/1, 2 sloot de Kamer zich aan bij de opvattingen van Cass. In andere gevallen ziet men echter dat de Kamers de onschendbaarheid weigeren op te heffen wegens de aanwezigheid van een politiek element in het dossier, terwijl dezelfde feiten door Cass. als misdrijf van gemeen recht gekwalificeerd worden, zie : SOUMERYN, G., *l.c.*, 62-63 (geval van weigering om de vragenlijst van een algemene volkstelling in te vullen).

5. Andere criteria

Andere elementen die in overweging genomen worden zijn :

- het al dan niet geschaad zijn van burgerlijke belangen¹³²
- het al dan niet instemmen van de betrokkene met de opheffing van zijn onschendbaarheid¹³³
- de betrokkenheid van derden in de zaak¹³⁴
- de wenselijkheid vlug klaarheid te scheppen in de zaak¹³⁵.

D. EVOLUTIE

Het steeds weer opduiken van de genoemde criteria in de beslissingen van de Kamers belet niet dat deze beslissingen continuïteit en rechtlijnigheid ontberen. In 1955 bekleog HAYOIT DE TERMICOURT er zich reeds over dat er doorheen de beslissingen van de Kamers geen "draad van Ariadne" te bespeuren was¹³⁶. Hoewel de Kamers sinds de mercuriale van HAYOIT DE TERMICOURT hun argumentaties formeel op zijn stellingen afstemmen, is de draad waarnaar de Procureur-Generaal bij het Hof van Cassatie reeds in 1955 naar op zoek was, er niet gekomen¹³⁷.

Toch zijn er ook positieve elementen in de evolutie te onderkennen. Sinds het geval VAN ROSSEM *dd.* 1991¹³⁸ heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers het beginsel van de "onschendbaarheid als regel" blijkbaar definitief laten varen. Van dan af duikt steeds de overweging op dat het principe van de onschendbaarheid *tweeledig* is. Enerzijds verhindert art. 59 G.W. iedere ongewenste inmenging van de Rechterlijke Macht in de uitoefening van de Wetgevende Macht, maar anderzijds wil het vermijden dat het

¹³² *Gedr. St.*, Kamer, 1975-76, nr. 745, 1; *Gedr. St.*, Kamer, 1976-77, nr. 1046/1, 2; *Gedr. St.*, Kamer, 1979-80, nr. 590/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1982-83, nr. 511/1 en *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 401/1.

¹³³ *Gedr. St.*, Kamer, 1976-77, nr. 1046/1, 2; *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, nr. 430/1, 1; *Gedr. St.*, Kamer, 1979-80, nr. 590/1 en *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 5.

¹³⁴ *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, nr. 430/1, 1 en *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, nr. 982, 4.

¹³⁵ *Gedr. St.*, Kamer, 1980-81, nr. 889/1 en *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 563/1, 2.

¹³⁶ HAYOIT DE TERMICOURT, R., *l.c.*, 62-64.

¹³⁷ *Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1198/1, 3. In dit voorstel van verklaring tot herziening van art. 59 G.W. stelt P. DEWAELE : "Bovendien leert een analyse van de talrijke beslissingen van Kamer en Senaat ... ons duidelijk dat daarin geen vaste lijn te vinden is. Enkele recente beslissingen doen trouwens velen vermoeden dat louter politieke motieven de grondslag vormen voor een niet-opheffing ..."

¹³⁸ *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1.

lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging gebruikt wordt om de normale werking van het gerecht te verhinderen. Daarom bepaalt art. 59, al. 3 G.W. dat de vervolging of hechtenis van een lid, die vóór de zitting werd ingezet, alleen geschorst kan worden als de Kamer dit vordert¹³⁹.

De laatste jaren komt ook het beginsel van de Scheiding der Machten over het algemeen beter tot zijn recht in de beslissingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Gaat het b.v. om het al dan niet schorsen van een vervolging op het niveau van hoger beroep, dan is de Kamer zich ervan bewust dat "een dergelijke vordering op veel ruimere en indringender wijze in de scheiding der machten ingrijpt"¹⁴⁰.

Tevens ziet men een terugdringen van de draagwijdte van het criterium dat er met de zaak een politiek element gemoeid is. Leidde dit vroeger in de Kamer tot categorieke beslissingen, dan merkt men nu dat het criterium zijn absoluut karakter verloren heeft¹⁴¹.

VIII. HEEFT DE INSTELLING VAN DE ONSCHENDBAARHEID NOG EEN TOEKOMST?

Het geval VAN ROSSEM bracht de parlementaire onschendbaarheid in de actualiteit. Door recente ontwikkelingen kon de instelling van de onschendbaarheid, door velen gepercipieerd als exponent van het politieke profitaat, niet langer onbesproken blijven. Het Agusta-dossier bracht de discussie in een stroomversnelling. Art. 59 G.W. werd opgenomen in de lijst van grondwets-artikelen die voor herziening vatbaar verklaard zullen worden.

Voortgaand op de reeds in de Kamer van Volksvertegenwoordigers geformuleerde voorstellen ziet het er naar uit dat de onschendbaarheid als dusdanig niet uit de Grondwet zal verdwijnen. Men denkt eerder in de richting van een verfijning van het systeem.

¹³⁹ *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 7-8, nr. 394/1, 2 en nr. 448/1, 2-3 en *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 781/1, 8.

¹⁴⁰ *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 394/1, 3 en nr. 448/1, 4.

¹⁴¹ *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 394/1, 3 en 448/1, 4 en *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 781/1, 7 ("Zelfs indien men aanneemt dat er zekere politieke drijfveren aan de oorsprong lagen van de geuite beschuldigingen, kan dit niet betekenen dat "het politiek motief" aanleiding kan zijn tot de aantasting van de persoonlijke integriteit van mensen.").

Enkel een voorstel tot herziening van art. 59 G.W. van P. DEWAEEL¹⁴² bepleit een volledige afschaffing van de onschendbaarheid. Door de democratisering van het politiek bestel, de groei van de politieke partijen, de rationalisering van de werking van het parlement en de impact van de media, is het volgens hem ondenkbaar geworden dat een minister op louter willekeurige basis, om zuiver politieke redenen, een parlements lid zou laten vervolgen. DEWAEEL stelt dat het volle beslissingsrecht moet berusten bij de Rechterlijke Macht die zonder verlof van de betrokken Kamer in eer en geweten en met de nodige sereniteit moet kunnen oordelen over eventuele vervolging.

DEWAEEL wekte met dit voorstel wrevel bij constitutionalist SENELLE, die zich tegen de afschaffing van art. 59 G.W. verzet. Omdat daardoor om het even wie een klacht met burgerlijke partijstelling tegen een parlements lid zou kunnen indienen, kan dit volgens SENELLE ernstige gevolgen hebben voor de werking van de parlementaire instelling en het prestige van de volksver-tegenwoordiging¹⁴³.

De overige voorstellen tot herziening van art. 59 G.W. zitten op dezelfde lijn. De onschendbaarheid wordt door de indieners gezien als een "fundamenteel beginsel van ons parlementaire bestel"¹⁴⁴. Ze bepleiten een nuancering van het stelsel, geen afschaffing.

DUQUESNE en GOL stellen voor het parlements lid dat krachtens art. 59 G.W., met verlof van de Kamer waarvan hij deel uitmaakt, om gerechtelijke redenen verhinderd wordt zijn mandaat uit te oefenen, door zijn opvolger te laten vervangen voor de tijd dat hij niet beschikbaar is, zodat de materiële goede werking van de Kamers op geen enkel moment in het gedrang komt¹⁴⁵.

Andere voorstellen strekken ertoe de drempel voor de tussenkomst van de Wetgevende Macht te verleggen naar een later stadium in de procedure. Opheffing van de onschendbaarheid dient dan niet gevraagd te worden voor het stellen van daden van onderzoek, maar enkel voor de dagvaarding, de eindvordering van het Openbaar Ministerie of de aanhouding van de betrokkene¹⁴⁶.

¹⁴² *Gedr. St., Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 558/1.*

¹⁴³ SENELLE, R., "Grondwet beschermt parlement, niet parlements lid zelf", in *De Standaard*, 27 januari 1994, 9. In dezelfde zin: VANDERMEERSCH, D., *l.c.*, 738-739.

¹⁴⁴ *Gedr. St., Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 558/1, 3.*

¹⁴⁵ *Gedr. St., Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 558/1.*

¹⁴⁶ *Gedr. St., Kamer, 1993-94, nr. 1283/1 (voorstel DE DECKER) en Gedr. St., Kamer, 1993-94, nr. 1331/1 (voorstel PINXTEN).* Geen concreet voorstel, maar wel een pleidooi voor een serene

Deze voorstellen zijn het overwegen waard. De aanhouding is immers een veel fundamentele bedreiging voor de goede werking van de Kamers dan het verrichten van daden van onderzoek.

Anderzijds moet men zich ervan bewust zijn dat een interventie van de betrokken Kamer in dit stadium van de gerechtelijke procedure de reeds aanwezige tendens om zich met de grond van de zaak in te laten enkel nog kan versterken¹⁴⁷. Voor de publieke opinie is het ook moeilijker te slikken dat de aanhouding geweigerd zou worden van een parlementair wiens schuld inmiddels is komen vast te staan of wiens vervolging toch reeds in een ver gevorderd stadium verkeert en dit niettegenstaande het fundamentele beginsel van het vermoeden van onschuld.

Op 1 juli 1994 nam de Kamer van Volksvertegenwoordigers een resolutie aan, waarin de Volksvertegenwoordigers zich ertoe verbinden in afwachting van een herziening van art. 59 G.W. inzake de parlementaire onschendbaarheid een erecode in acht te nemen en zelf opheffing van de onschendbaarheid te vragen, teneinde de procedure aldus tot een minimum te herleiden¹⁴⁸.

Wanneer het geval zich voordeed, schrok de Kamer blijkbaar van haar eigen rechtlijnigheid in de resolutie, zodat de erecode dan maar "pour les besoins de la cause" gelaten werd voor wat hij was¹⁴⁹. Dergelijke wijze van handelen is niet echt van aard om het geschokte vertrouwen in de politieke instellingen te herstellen, wat door een dissident commissielid ook geopperd werd¹⁵⁰.

Interessante bedenkingen omtrent de toekomst van de onschendbaarheid vinden we terug in het reeds geciteerde artikel van JONGEN. Hij wijst op het gevaar van een toenemende "juridictionnalisation" van de procedure tot opheffing. Het beginsel van de Scheiding der Machten verzet zich tegen een behandeling door de Kamers van de schuldvraag. Het zich (marginiaal) inflaten met de grond van de zaak kon relevant zijn in een periode waar vexatoire

behandeling van de problematiek in *Gedr. St., Kamer, 1993-94, nr. 1364/1* (voorstel van verklaring tot herziening van verscheidene grondwetsartikelen VAN DER MAELEN, HOSTEKINT en VANDE LANOTTE) en VANDERMEERSCH, D., *l.c.*, 739.

¹⁴⁷ JONGEN, F., *l.c.*, 14.

¹⁴⁸ *Gedr. St., Kamer, 1993-94, nr. 1500/3, 3.*

¹⁴⁹ *Gedr. St., Kamer, 1994-95, nr. 1699/1.*

¹⁵⁰ *Gedr. St., Kamer, 1994-95, nr. 1699/1, 8* ("Hetzelfde lid betreurt dat de erecode niet wordt nageleefd. Hij meent te weten dat andere personen voor dezelfde feiten reeds in verdenking werden gesteld. Door de parlementaire onschendbaarheid niet op te heffen, maakt men een onnodig onderscheid tussen de burger en de parlementair. Daarenboven hebben verhoor, confrontatie en zelfs verdere vervolging geen impact op de uitoefening van het mandaat.").

vervolgingen vanwege de regering niet uit de lucht gegrepen waren. Deze hypothese is vandaag wel erg onwaarschijnlijk geworden. De strakke partijtucht laat een parlamentslid van de meerderheid weinig ruimte om "vervelend te doen" en een oppositieparlementair kan weinig meer dan een minderheidsstem uiten. Vexatoire vervolgingen op gang gebracht door een eigengereid magistraat of een particulier behoren wel nog tot de mogelijkheden¹⁵¹.

Om corporatisme¹⁵² te vermijden, want ook de "allerhoogste gezagsinstantie van het land" zal ten allen tijde bevolkt blijven door gewone stervelingen, zou men de denkpiste kunnen volgen om de belissing over het opheffen van de onschendbaarheid over te laten aan een derde instantie. Maar dan duikt weer het schrikbeeld van een "gouvernement des juges" op. Een dergelijke instantie, die noodzakelijk politiek samengesteld is, mist immers de democratische legitimatie van een verkozen parlement.

JONGEN concludeert dat, bij gebrek aan panacee, de Kamers zich moeten laten leiden door de *ratio legis* van art. 59 G.W., d.w.z. hun besluitvorming afstemmen op het waarborgen van de goede werking van de Kamers¹⁵³. Door op die manier de procedure tot opheffing te "banaliseren" zal men ook de overdreven media-aandacht rond de procedure kunnen reduceren, want het is juist door zich in te laten met de schuldvraag dat de dossiers de interesse van de pers wekken, met alle nefaste gevolgen vandien voor de betrokken parlementair, die door de publieke opinie op voorhand dreigt afgemaakt te worden, zonder zich te kunnen verdedigen in een eerlijk proces met alle daaraan verbonden garanties voor de betrokkene. Het vermoeden van onschuld en het geheim van het onderzoek zijn inderdaad verworvenheden van de Franse revolutie die door de rechtsstaat gekoesterd moeten worden en niet mogen opgeofferd worden in een schandaalsfeer of een sfeer van politieke afrekeningen¹⁵⁴.

¹⁵¹ HERMAN, V. en MENDEL, F., *o.c.*, 188-189 en JONGEN, F., *l.c.*, 12. Slechts zelden wordt in een beslissing de indruk gewekt dat het om vexatoire vervolgingen gaat, zie b.v. *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 375 (waar gesteld werd dat een dossier waarnaar het parket sinds lang niet meer had omgezien, van onder het stof gehaald werd net op het ogenblik dat de betrokkene opnieuw verkozen werd, en dit met de bedoeling hem als politicus te schaden).

¹⁵² Dat er bij de beslissingen over opheffing van de onschendbaarheid inderdaad corporatisme gemeoid is, wordt ook door parlementairen toegegeven, zie : *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 558/1, 2 en *Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1198/1, 3.

¹⁵³ JONGEN, F., *l.c.*, 14.

¹⁵⁴ QUARRE, P., "Agusta, scandale mais aussi dérive des procédures?", *J. Proc.*, 1994, afl. 253, 7-11. De laatste jaren merkt men in de beslissingen en voorstellen van verklaring tot herziening van art. 59 G.W. van de Kamers een groeiende bezorgdheid over wat er leeft bij de publieke opinie en over de negatieve gevolgen van het uitlekken in de media van gerechtelijke dossiers, zie : *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, 558/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1283/1; *Gedr. St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1331/1;

Zowel parlementsleden, magistraten als journalisten dienen hun verantwoordelijkheid te dragen. Zouden de Kamers hun bevoegdheden van art. 59 G.W. op serene en verantwoordelijke wijze uitoefenen, dan dringt een herziening van het artikel zich zelfs nauwelijks op. Het feit dat men een instelling als de parlementaire onschendbaarheid dient te hervormen is een teken aan de wand. De noodzaak om tot een strakkere juridisering over te gaan van wat normaal gezien tot het politieke fatsoen behoort, is symptomatisch voor een politieke cultuur en een maatschappij waarmee misschien toch iets aan de hand is. Zo kon ook in het oude Rome keizer Augustus met zijn strenge huwelijkswetten de zeden van de Republiek niet tot nieuw leven wekken. Belangrijker dan de wijziging van een grondwetsartikel is dan ook een wijziging in de mentaliteit van de politici zelf, hoe moeilijk het ook zijn kan eigen privileges in vraag te stellen.

Anderzijds moet ook gewaarschuwd worden voor een dodend negativisme in de publieke opinie ten overstaan van alles wat met politiek te maken heeft. Een mooie illustratie daarvan is de mythe rond het absentisme. In een editoriaal in "De Morgen" dd. 3 februari 1995 zegt Yves DESMET daarover het volgende : "Het probleem van het absentisme is stilaan zo overroepen dat het een fetisj is geworden. Er rijst wat sommigen betreft inderdaad een probleem, maar een parlement mag ook geen kleuterklas worden waar afwezigheden worden genoteerd. Het is niet omdat iemand fysiek in een commissie aanwezig is, dat hij ook werkt. En het in gepaste volgorde op rode, groene en witte knopjes drukken is een vaardigheid die, met de nodige dressuur, ook aan lagere primaten kan worden aangeleerd. En een volksvertegenwoordiger kan ook buiten het Paleis der Natie zinvol werk verrichten. Het eerste probleem van het parlement is misschien niet zozeer het absentisme, dan wel wat de leden ervan uitvoeren als ze wél aanwezig zijn¹⁵⁵."

Zodra echter het onverantwoord absentisme in de publieke opinie tot een soort onweerlegbaar vermoeden geëvolueerd is, wordt het wel erg moeilijk om aan diezelfde publieke opinie duidelijk te maken dat de onschendbaarheid ingesteld werd om de materiële goede werking van de Kamers te waarborgen! Zo dreigt elke goodwill t.o.v. de politiek en haar beoefenaars in rook op te gaan.

Gedr. St., Kamer, 1993-94, nr. 1364/1 en Gedr. St., Senaat, 1993-94, nr. 958, 7, nr. 959, 6-7, nr. 982, 4, nr. 1165, 8, nr. 1166, 10-11.

¹⁵⁵ DESMET, Y., "Een foute inschatting", in *De Morgen*, 3 februari 1995, 3.

Tot slot willen we er nog op wijzen dat de stelling als zou de parlementaire onschendbaarheid een "fundamenteel beginsel van ons parlementair bestel" uitmaken¹⁵⁶, ons lichtjes overdreven overkomt.

In tegenstelling tot de parlementaire onverantwoordelijkheid, een instelling die overigens niet ter discussie staat, behoort de parlementaire onschendbaarheid niet tot wat HERZOG noemt het "droit commun constitutionnel"¹⁵⁷. Richten we onze blik even op de West-Europese landen, dan stellen we vast dat de parlementaire onschendbaarheid onbestaande is in Engeland, Ierland en Nederland¹⁵⁸. Dit is niet verwonderlijk, vermits de onschendbaarheid een erfenis is van de Franse Revolutie. Moeten de genoemde landen dan onderdoen in democratisch gehalte voor België? Daarop bevestigend antwoorden zou in deze tijden van enige overmoed getuigen.

APERCU GENERAL

L'Inviolabilité parlementaire a récemment fait l'objet de nombreuses discussions. Dans ce texte nous trouvons un point de vue actuel et juridique de cette inviolabilité parlementaire.

Dans une première partie, l'auteur nous ébouche le cadre constitutionnel/légal dans lequel se situe cette problématique de l'inviolabilité. Tant l'histoire de la loi que l'article 59 actuel de la Constitution font l'objet de cette partie. Puis il nous explique les conditions d'applicabilité *ratione personae* et ensuite l'applicabilité *ratione temporis*. Enfin, BUYENS se demande quelle est la portée concrète de l'inviolabilité parlementaire.

La partie suivante est consacrée à la question quand et comment cette inviolabilité peut être levée et quelle est la portée de cette levée. L'auteur mérite une attention spéciale et large aux critères concrets que manient les Chambres législatives dans ce contexte avant de décider si l'inviolabilité sera levée ou non.

La question par laquelle cet exposé excellent doit être terminé, notamment s'il y a encore un avenir pour l'institution de l'inviolabilité parlementaire, est **répondue de manière nuancée dans une dernière partie.**

¹⁵⁶ *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 558/1, 3. In die zin ook : QUARRE, P., *l.c.*, 9 (Il s'agit donc d'une garantie démocratique fondamentale, qu'il est totalement absurde de remettre en cause à l'occasion de la présente affaire).

¹⁵⁷ HERZOG, J.B., *l.c.*, 75 en 77.

¹⁵⁸ HERMAN, V. en MENDEL, F., *o.c.*, 188-197; JONGEN, F., *l.c.*, 12.