



KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

PARLEMENTAIRE RECHT IN KORT BESTEK

DE PARLEMENTAIRE
ONSCHENDBAARHEID

JURIDISCHE DIENST / MAART 2007



KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

PARLEMENTAIR RECHT IN KORT BESTEK

DE PARLEMENTAIRE ONSCHENDBAARHEID

JURIDISCHE DIENST / MAART 2007

Tekst : Juridische Dienst van de Kamer
Layout & druk : Centrale drukkerij van de Kamer
WETTELIJK DEPOT : D/2007/4686/06

TEN GELEIDE

Artikel 59 van de Grondwet (parlementaire onschendbaarheid) werd in 1997 ingrijpend herzien. In de maanden die volgden op mijn eerste verkiezing tot voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers in 1999, droeg ik de juridische dienst van de Kamer op een nota op te stellen over de precieze reikwijdte van de parlementaire onschendbaarheid, en een tweede nota over de parlementaire onverantwoordelijkheid.

Ik heb gevraagd om beide nota's van de juridische dienst in brochurevorm uit te brengen. En omdat die brochures zowel binnen als buiten het parlement gunstig werden onthaald, heb ik daarop beslist dat ze de eerste afleveringen zouden vormen van een reeks met als titel "Parlementair recht in kort bestek". Elke brochure van die reeks bestaat uit twee onderdelen:

1. een aantal vragen en antwoorden waarin alleen de punten worden belicht die van fundamenteel belang zijn voor parlementsleden, journalisten en iedereen met interesse voor de parlementaire werkzaamheden;
2. een beknopte maar volledige analyse van het behandelde vraagstuk, zodat wie dat wenst bepaalde aspecten ervan kan uitdiepen. Dat tweede onderdeel is juridischer van opzet en bijgevolg wellicht wat zwaarder op de hand, maar het is tevens vollediger en bevat nuttige verwijzingen naar de rechtspraak en de rechtsleer.

De eerste versies van de brochures uit de reeks "Parlementair recht in kort bestek" dateren van november 2000 en later. Aangezien de daarin behandelde aangelegenheden inmiddels zijn geëvolueerd, acht ik de tijd rijp om die publicaties bij de tijd te brengen en aan te passen aan de evolutie van de wetgeving, de rechtspraak en de rechtsleer. De brochure over de parlementaire onverantwoordelijkheid werd in januari 2006 een eerste maal herwerkt. Het is nu de beurt aan de voorliggende brochure.

Ik ben ervan overtuigd dat de brochures uit de reeks “Parlementair recht in kort bestek” dankzij deze opeenvolgende actualiseringen zullen blijven bijdragen tot een beter inzicht in de rechten en plichten van de parlementsleden, alsook tot meer rechtszekerheid.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'H' followed by 'de Croo' in a cursive script.

Herman DE CROO
Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers
Minister van Staat

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

PARLEMENTAIR RECHT IN KORT BESTEK

DE PARLEMENTAIRE ONSCHENDBAARHEID

I. De parlementaire onschendbaarheid in vraag en antwoord	11
II. Beknopte juridische analyse van de parlementaire onschendbaarheid	21
III. Bijlagen :	45
1. Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal COL 6/97, 15 september 1997	47
2. Omzendbrief nr. COL 6/97 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep – addendum, 23 april 1999	57
3. Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998	60
4. Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 5 december 2005	63

I. De parlementaire onschendbaarheid in vraag en antwoord

Wat verstaat men onder de «parlementaire onschendbaarheid»?

De parlementaire onschendbaarheid (art. 59 G.W.) houdt in dat parlementsleden, tijdens de zitting, niet kunnen worden aangehouden noch verwezen of rechtstreeks gedagvaard kunnen worden voor een hof of een rechtbank, zonder de toestemming van de assemblee waartoe zij behoren. Die bescherming geldt evenwel niet in geval van betrapping op heterdaad.

Net zoals de «parlementaire onverantwoordelijkheid» (*freedom of speech*) is de parlementaire onschendbaarheid een waarborg voor de vrije uitoefening van het ambt van parlements lid. De wetgevende macht dient immers onafhankelijk te zijn van zowel de rechterlijke als de uitvoerende macht. De oorsprong van de parlementaire onschendbaarheid, als bescherming tegen willekeurige vervolgingen, gaat dan ook terug tot het begin van de parlementaire geschiedenis.

De regeling van de parlementaire onschendbaarheid werd ingrijpend herzien in 1997. Voordien werd de assemblee al in een zeer vroege fase betrokken bij een gerechtelijke procedure tegen een parlements lid. Tijdens de zitting en buiten het geval van betrapping op heterdaad, was immers geen enkele daad van vervolging (zelfs geen ondervraging als verdachte) mogelijk tegen een parlements lid, zonder verlof van de parlementaire assemblee.

Het rigide karakter van de parlementaire onschendbaarheid werd paradoxaal genoeg een nadeel voor parlementsleden. Zelfs een bescheiden onderzoek door de procureur des Konings om bepaalde aangeklaagde feiten ten laste van een parlements lid na te gaan, was immers niet mogelijk zonder verlof van de assemblee. Een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid bracht echter onvermijdelijk grote mediabelangstelling met zich mee en zorgde ervoor dat het betrokken parlements lid, vaak reeds voor enig concreet onderzoek, schuldig was in de ogen van de publieke opinie.

Sinds 1997 dient de assemblee alleen nog toestemming te verlenen voor de aanhouding en de verwijzing naar een hof of een rechtbank (of rechtstreekse dagvaarding), niet meer voor het stellen van onderzoeksdaden. In tegenstelling tot wat de term «onschendbaarheid» laat vermoeden genieten parlementsleden dus nog slechts een beperkte bescherming in strafzaken.

Wie geniet parlementaire onschendbaarheid?

De onschendbaarheid geldt voor de federale parlementsleden (Kamerleden en Senatoren, art. 59 G.W.), en ook voor de leden van de gemeenschaps- en gewestparlementen (art. 120 G.W.).

De Belgische leden van het Europees Parlement genieten de onschendbaarheid van art. 59 G.W. op het Belgische grondgebied. Op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie genieten zij vrijstelling van aanhouding en gerechtelijke vervolging in welke vorm ook.

Ministers genieten de onschendbaarheid van art. 59 G.W. niet. Voor vervolging van federale resp. gemeenschaps- of gewestministers wegens misdrijven voorziet de Grondwet in een bijzondere procedure (zie art. 103 G.W. resp. art. 125 G.W.)

Vanaf wanneer zijn parlementsleden onschendbaar?

De onschendbaarheid geldt enkel tijdens de zitting. Buiten de zitting van hun assemblee mogen parlementsleden net als andere burgers aangehouden worden of vervolgd worden voor een hof of een rechtbank.

De aanhouding of de vervolging ondernomen buiten de zitting mag bovendien worden verdergezet nadat de zitting is aangevangen, zonder dat de toestemming van de assemblee vereist is.

De facto wordt de zitting echter maar gesloten, net voor het begin van de volgende zitting. In de praktijk geldt de parlementaire onschendbaarheid dus gedurende de hele zittingsperiode (de «legislatuur»).

Voor welke handelingen genieten parlementsleden onschendbaarheid?

De onschendbaarheid beschermt het parlements lid enkel « *in strafzaken* ». Dit begrip omvat alle categorieën van misdrijven : misdaden, wanbedrijven en overtreddingen (zelfs verkeersovertredingen).

Ze is daarentegen niet van toepassing in burgerlijke geschillen. Een parlements lid kan bovendien als burgerlijk verantwoordelijke partij gedagvaard worden, zelfs voor de strafrechter.

De onschendbaarheid geldt evenmin voor disciplinaire vorderingen (bv. door de orde van advocaten of geneesheren, voor parlementsleden die ook deze hoedanigheid hebben), noch voor de administratieve rechter (bv. de Raad van State).

De onschendbaarheid geldt niet « *bij ontdekking op heterdaad* » , d.w.z. wanneer het misdrijf wordt ontdekt terwijl het gepleegd wordt of terstond nadat het gepleegd is. Algemeen wordt aangenomen dat een maximumtermijn van 24 uur bestaat na het plegen van het misdrijf, waarbinnen nog van « heterdaad » kan worden gesproken.

Wie kan de vervolging instellen?

Tijdens de zitting kan de strafvervolgning tegen een parlementslid alleen worden ingesteld door de ambtenaren van het openbaar ministerie. Een benadeelde burger kan de vervolging bijgevolg niet op gang brengen, noch door een rechtstreekse dagvaarding, noch door zich burgerlijke partij te stellen bij een onderzoeksrechter.

Hoe ver reikt de bescherming?

Er is een *gradatie* in de bescherming : voor sommige handelingen in strafzaken gesteld tegen een parlementslid is het voorafgaand verlot van de assemblee vereist. Voor andere dient de toestemming gegeven te worden door de eerste voorzitter van het hof van beroep. Voor een derde categorie handelingen staat het parlementslid op gelijke voet met elke andere burger.

Voor welke handelingen moet de assemblee steeds verlot verlenen?

Een parlementslid kan zonder het verlot van de betrokken wetgevende vergadering:

- niet *aangehouden* worden

Bedoeld worden zowel de gerechtelijke aanhouding, in het kader van een onderzoek naar strafbare feiten, als de aanhouding ter uitvoering van een vonnis of een arrest.

Het verlot van de assemblee is echter niet vereist voor de zogenaamde « *administratieve* » aanhoudingen. Dat zijn de aanhoudingen uitgevoerd door de politie in het kader van haar preventieve opdrachten (voorkomen van misdrijven) of in het kader van de ordehandhaving. Een parlementslid kan dus bv. wel aangehouden worden tijdens een betoging. Die administratieve aanhouding mag echter niet langer duren dan noodzakelijk en in geen geval langer dan 12 uur.

In dergelijk geval moet de voorzitter van de assemblee steeds op de hoogte gebracht worden van de administra-

tieve aanhouding en de assemblee kan op elk ogenblik beslissen dat ze moet worden beëindigd.

· niet *verwezen worden naar een hof of een rechtbank*

Vooraleer een parlamentslid door de raadkamer of de kamer van inbeschuldigingstelling naar een vonnisgerecht kan worden verwezen, moet het openbaar ministerie aan de assemblee de opheffing van zijn onschendbaarheid vragen.

· niet *rechtstreeks gedagvaard worden voor een hof of een rechtbank.*

Is de toestemming van de assemblee vereist voor dwangmaatregelen tegen parlementsleden?

Sommige daden van onderzoek, de zgn. «dwangmaatregelen» waarvoor het optreden van een rechter vereist is, kunnen m.b.t. parlementsleden alleen worden bevolen door de eerste voorzitter van het hof van beroep, op verzoek van de bevoegde (onderzoeks)rechter. De toelating van de assemblee is echter niet vereist.

We denken daarbij aan:

- het bevel tot medebrenging voor ondervraging en confrontatie (met name wanneer een parlamentslid zich verzet tegen een ondervraging of confrontatie) ;
- het bevel tot huiszoeking (wanneer het parlements-lid niet instemt);
- de inbeslagneming in het kader van een dergelijke huiszoeking ;
- het opsporen van telefonische mededelingen zonder toestemming van de betrokkene en het af luisteren van telefoongesprekken ;
- het onderzoek aan het lichaam.

Voor deze dwangmaatregelen zijn echter wel een aantal garanties ingebouwd. Zo moet de voorzitter van de assemblee steeds op de hoogte worden gebracht.

Voor de huiszoeking en inbeslagneming geldt bovendien dat de voorzitter of een door hem aangewezen lid daarbij aanwezig moeten zijn.

De rol van die voorzitter is vergelijkbaar met die van de stafhouder die aanwezig is bij een huiszoeking bij een advocaat.

**Zijn er ook onderzoeksda-
den waarvoor het
parlements-
lid op
gelijke voet staat
met een gewone
burger?**

Zeker. Het gewone strafprocesrecht geldt met name voor de ondervraging, de confrontatie met getuigen, de huiszoeking, inbeslagneming of opsporing van telefonische mededelingen met toestemming van het betrokken parlements-
lid en voor de inbeschuldigingstelling of de in verdenkingstelling.

Het voorstellen van een minnelijke schikking aan een parlements-
lid vereist evenmin de opheffing van de onschendbaarheid. Wanneer het parket bv. een minnelijke schikking voorstelt in het kader van een verkeersovertreding, dan heeft zulks immers tot doel een vervolging te vermijden. Indien de voorgestelde minnelijke schikking echter niet aanvaard wordt of indien het parlements-
lid niet betaalt, moet wél ver-
lof tot vervolging worden gevraagd.

**Kan een as-
semblee de ver-
volging tegen een
van haar leden
nog altijd schor-
sen?**

Ja. Ten eerste kan een parlements-
lid in elke stand van het onderzoek aan zijn assemblee de schorsing van de vervolging vragen. Hij moet zijn verzoek dan staven met overtuigende argumenten.

De assemblee kan de schorsing in dat geval slechts bevelen bij meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen. Ze beveelt in beginsel de schorsing van alle onderzoeksda-
den, maar kan die schorsing ook beperken tot één of meer specifieke onderzoeksda-
den.

Eenmaal de onderzoeksfase is afgesloten, d.i. zodra de zaak bij een vonnisgerecht is aanhangig gemaakt, kan de schorsing alleen nog worden gevraagd door de assemblee, niet meer door het betrokken parlementslicd.

De assemblee waarvan het lid deel uitmaakt, kan bovendien op eigen initiatief de schorsing vorderen van de hechtenis van een van haar leden.

In tegenstelling tot wat het geval is bij schorsing op initiatief van het betrokken lid, volstaat in die gevallen een gewone meerderheid.

De assemblee kan de schorsing echter niet meer vorderen na de sluiting van de debatten in een strafproces (om aldus de uitspraak van het vonnis te verhinderen).

De schorsing van de vervolging of de hechtenis kan nooit verder reiken dan de duur van de lopende zitting.

Wat gebeurt er als het parket de opheffing van de onschendbaarheid vraagt?

Het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid gaat bij voorkeur uit van de procureur-generaal bij het bevoegde hof van beroep. Zijn verzoek moet vergezeld zijn van een dossier waarin de ten laste gelegde feiten, eventuele klachten, getuigenissen, bekentenissen en bewijsstukken opgenomen zijn.

De voorzitter brengt zijn assemblee op de hoogte van het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid (zonder de naam van de betrokkene of de ten laste gelegde feiten te vermelden) en het verzoek wordt verwezen naar de commissie voor de Vervolgingen.

Die commissie vergadert met gesloten deuren. Zij kan het betrokken lid horen. Laatstgenoemde heeft het recht gehoord te worden, als hij daarom verzoekt. Hij mag zich laten bijstaan door één van zijn collega's of door een raadsman. Pleidooien en het neerleggen van nota's, conclusies en stukken worden toegelaten. In het algemeen wordt een rechtstreekse discussie met het betrokken lid of zijn advocaat vermeden.

Indien de commissie beslist getuigen te horen, gebeurt dit in afwezigheid van het betrokken lid. Laatstgenoemde kan niettemin kennis nemen van de elementen van de getuigenverklaring opgenomen in het verslag. De beraadslaging gebeurt eveneens in afwezigheid van het betrokken lid. De commissie beslist bij gewone meerderheid, maar de traditie wil dat er naar een consensus wordt gestreefd.

De commissie doet een aanbeveling aan de plenaire vergadering die, met een gewone meerderheid, beslist over de opheffing van de onschendbaarheid. Het woord mag alleen gevoerd worden door de rapporteur van de commissie, door het betrokken lid of een lid dat hem vertegenwoordigt, alsmede door één spreker voor en één spreker tegen. Het debat in plenaire vergadering is in principe openbaar. Ook hier kan het betrokken lid gehoord worden. Of de advocaat of getuigen kunnen gehoord worden, wordt betwist.

De beslissing tot het al dan niet opheffen van de onschendbaarheid houdt geen vermoeden van schuld of onschuld in. Het is enkel een machtiging tot vervolging of aanhouding.

De assemblee kan de machtiging tot vervolging beperken. Zij kan die b.v. verlenen voor bepaalde feiten en

weigeren voor andere. Of ze kan machtiging verlenen tot verwijzing of tot rechtstreekse dagvaarding, maar deze weigeren voor de aanhouding.

Is er nu echt iets veranderd sinds de Grondwetswijziging van 1997?

Hoewel ze destijds op enige scepsis werd onthaald, lijkt de wijziging van art. 59 G.W. haar doel niet te hebben gemist.

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, werden bij de diverse assemblees -vergeleken met vroeger - zeer weinig verzoeken tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid ingediend.

De reden ligt voor de hand: de gerechtelijke overheden hebben nu de mogelijkheid onderzoeksdaden te stellen tegen een parlamentslid, zonder dat vooraf de toestemming van de assemblee vereist is. Enkel als het onderzoek afgerond is en de gerechtelijke overheden menen dat er voldoende redenen voor vervolging zijn, dient de assemblee de parlementaire onschendbaarheid op te heffen.

Een andere positieve vaststelling is dat de nieuwe regeling van de parlementaire onschendbaarheid snel en volledig werd geïmplementeerd in een omzendbrief van de procureurs-generaal. De voorzitters van de zeven assemblees hebben bovendien praktische afspraken gemaakt, o.m. in verband met parlementsleden die zitting hebben in meer dan één assemblee.

Er werd dus naar gestreefd om, in de mate van het mogelijke, alle interpretatieproblemen uit te sluiten en een maximale rechtszekerheid te bewerkstelligen.

Alles laat bijgevolg uitschijnen dat de Belgische parlementsleden thans in strafzaken beschermd worden door een evenwichtige regeling, waardoor zij enerzijds niet langer worden blootgesteld aan « publieke proces-

sen » en het vermoeden van onschuld gevrijwaard wordt, maar waardoor de burger anderzijds evenmin de indruk krijgt dat parlementsleden « boven de wet » staan.

II. Beknopte juridische analyse van de parlementaire onschendbaarheid

1. Wat verstaat men onder de «parlementaire onschendbaarheid»?

De onschendbaarheid (art. 59 G.W.) houdt in dat parlementsleden, tijdens de zitting, strafrechtelijk niet kunnen worden aangehouden noch verwezen of rechtstreeks gedagvaard kunnen worden voor een hof of een rechtbank, zonder de toestemming van de assemblee waartoe zij behoren. De bescherming geldt evenwel niet in geval van betrapping op heterdaad.

Net zoals de «parlementaire onverantwoordelijkheid» (*freedom of speech*)¹ is de parlementaire onschendbaarheid een waarborg voor de vrije uitoefening van het ambt van parlements lid. De wetgevende macht dient onafhankelijk te zijn van zowel de rechterlijke als de uitvoerende macht. De oorsprong van de parlementaire onschendbaarheid, als bescherming tegen willekeurige vervolgingen, gaat terug tot het begin van de parlementaire geschiedenis.²

¹ De parlementaire onverantwoordelijkheid – *freedom of speech* – (art. 58 G.W.) beschermt een parlements lid tegen elke aansprakelijkheid (burgerrechtelijk, strafrechtelijk, tuchtrechtelijk) wegens een mening of een stem die hij in zijn functie uit. Ze is absoluut: de assemblee kan deze onverantwoordelijkheid niet opheffen.

² Zie voor een rechtsvergelijkende analyse: R. MYTTENAERE, «Les immunités des parlementaires», *Informations constitutionnelles et parlementaires*, ASGP, 1998, nr. 175, 105-144; M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, Genève, Union Interparlementaire, 2000, 68 e.v.

Reeds in de 14^e eeuw is er sprake van het «privilege» in het Britse Parlement. In de Britse parlementaire traditie gaat het echter om een eerder beperkte bescherming, met name tegen arrestatie in burgerlijke zaken. De echte oorsprong van de parlementaire onschendbaarheid, zoals wij die in België kennen, gaat terug tot de Franse Revolutie, toen de Assemblée nationale een decreet uitvaardigde dat bepaalde dat geen parlements lid in staat van beschuldiging kon worden gesteld zonder de voorafgaande toestemming van de assemblee (Decreet van 26 juni 1790, Charte française, zie F. ERDMAN, «De opheffing van de parlementaire onschendbaarheid», *Liber amicorum J. Van den Heuvel*, Antwerpen, Kluwer, 1999, 493).

De regeling van de parlementaire onschendbaarheid (art. 59 G.W.) werd ingrijpend herzien in 1997.³ Voordien werd de Kamer zeer vroeg betrokken bij een gerechtelijke procedure tegen een parlamentslid. Tijdens de zitting en buiten het geval van betrapting op heterdaad, was immers geen enkele daad van vervolging (zelfs geen ondervraging als verdachte) tegen een parlamentslid mogelijk, zonder verlof van de parlementaire assemblee.⁴

Het rigide karakter van de parlementaire onschendbaarheid werd paradoxaal genoeg bijna een nadeel voor parlamentsleden. Zelfs een bescheiden onderzoek door de procureur des Konings om bepaalde aangeklaagde feiten ten laste van een parlamentslid na te gaan, was immers zonder verlof van de assemblee niet mogelijk. Een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid bracht echter onvermijdelijk een grote mediabelangstelling met zich mee en zorgde ervoor dat het betrokken parlamentslid, vaak reeds voor enig concreet onderzoek, veroordeeld leek in de ogen van de publieke opinie.⁵

Sinds 1997 dient de assemblee naar luid van het nieuwe art. 59 G.W. enkel nog toestemming te verlenen m.b.t. de aanhouding en de verwijzing naar een hof of een rechtbank (of de rechtstreekse dagvaarding), niet meer voor het stellen van onderzoeksdaaden. In tegenstelling tot wat de term «onschendbaarheid» laat vermoeden genieten parlamentsleden dus slechts een beperkte bescherming in strafzaken.

De onschendbaarheid is bovendien slechts tijdelijk, want als de assemblee de machtiging tot vervolging weigert, of de vervolging schorst, geldt dit enkel voor de duur van de zitting. Het is geen definitieve vrijstelling van vervolging.⁶

³ B.S. 1 maart 1997; zie Herziening van artikel 59 van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 492.

⁴ Het begrip «daad van vervolging» werd volgens cassatierechtspraak in de ruimste zin geïnterpreteerd als «iedere daad van opsporing of van onderzoek in opdracht van een magistraat, met inbegrip van de procureur des Konings» (Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal, 15 september 1997, 2, hierna afgekort als Circulaire col. PG, 6/97 – zie bijlage 1).

⁵ Circulaire col. PG, 6/97, 2 – zie bijlage 1.

⁶ *Parl. St.* Kamer 1991-92, nr. 14/1.

De parlementaire onschendbaarheid is van openbare orde.⁷ Een parlements lid kan geen afstand doen van de waarborgen die art. 59 G.W. hem biedt. Het is een bescherming van de functie, niet van de persoon.

2. Toepassingsgebied

2.1 Ratione personae

- 2.1.1 De onschendbaarheid geldt voor de federale parlementsleden (Kamerleden en Senatoren), en ook voor de leden van de gemeenschaps- en gewestparlementen (art. 120 G.W.).
- 2.1.2 De Belgische leden van het Europees Parlement genieten de onschendbaarheid van art. 59 G.W. op het Belgische grondgebied. Op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie genieten zij vrijstelling van aanhouding en gerechtelijke vervolging in welke vorm ook.⁸ Met ingang van de volgende zittingsperiode (2009) moet het Statuut van de leden van het Europees Parlement in werking treden. Het is de bedoeling om dan ook een nieuwe onschendbaarheidsregeling uit te werken.⁹
- 2.1.3 Ministers genieten de onschendbaarheid van art. 59 G.W. niet. Voor vervolging van federale resp. gemeenschaps- of gewestministers wegens misdrijven voorziet de Grondwet in een bijzon-

⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, «De parlementaire onschendbaarheid na de grondwetsherziening van 28 februari 1997», in M. VAN DER HULST en L. VENY (ed.), *Parlementaire recht, Commentaar en teksten*, Gent, Mys & Breesch, A.3.3.2, 15.

⁸ Artikel 10 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen van 8 april 1965:

«Tijdens de zittingsduur van het Europees Parlement genieten de leden:

- a) op hun eigen grondgebied, de immuniteiten welke aan de leden van de volksvertegenwoordiging in hun land zijn verleend,
- b) op het grondgebied van elke andere Lid-Staat, vrijstelling van aanhouding en gerechtelijke vervolging in welke vorm ook.

De immuniteit beschermt hen eveneens, wanneer zij zich naar de plaats van de bijeenkomst van het Europees Parlement begeven of daarvan terugkeren.

Op deze immuniteit kan geen beroep worden gedaan in geval van ontdekking op heterdaad, terwijl zij evenmin kan verhinderen dat het Europees Parlement het recht uitoefent de immuniteit van een van zijn leden op te heffen.»

⁹ Zie onder meer drie resoluties van het Europees Parlement: (1) P5_TA(2003)0241, 4 juni 2003, *PB. C.* 18 maart 2004, afl. 68 E, 210, (2) P5_TA(2003)0573, 17 december 2003, *PB. C.* 15 april 2004, afl. 91 E, 230, (3) P6_TA(2005)0245, 23 juni 2005, *PB. C.* 8 juni 2006, afl. 133 E, 48.

dere procedure (art. 103 G.W. resp. art. 125 G.W.).¹⁰ Vervolgung in strafzaken van ministers kan enkel worden ingesteld door het openbaar ministerie bij het hof van beroep, dat tevens bevoegd is voor de berechting van ministers. Beroep is mogelijk bij het Hof van Cassatie. De Kamer van volksvertegenwoordigers dient de toelating te geven voor elke vordering tot regeling van de rechtspleging en voor elke rechtstreekse dagvaarding voor het hof van beroep. Ministers kunnen evenmin aangehouden worden zonder toelating van de Kamer, tenzij bij betrapping op heterdaad.

2.2. Ratione temporis

2.2.1 Aanvang en einde van de onschendbaarheid

Algemeen wordt aangenomen dat zodra de verkiezingsuitslag wordt bekendgemaakt, een verkozene de hoedanigheid van parlamentslid heeft, evenwel onder de ontbindende voorwaarde van een ongeldigverklaring van zijn verkiezing n.a.v. het onderzoek van de geloofsbrieven door de assemblee.¹¹

Naar analogie hiervan wordt aangenomen dat een opvolger de hoedanigheid van parlamentslid krijgt – en dus onschendbaarheid geniet – zodra het mandaat van het op te volgen parlamentslid afloopt.

¹⁰ Deze bijzondere procedure geldt voor misdrijven die ministers in de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd, en ook voor de misdrijven die zij buiten de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd, en waarvoor zij worden berecht tijdens hun ambtstermijn (zie ook de wet van 17 december 1996 houdende tijdelijke en gedeeltelijke uitvoering van artikel 103 van de Grondwet, gewijzigd door de wet van 28 februari 1997).

¹¹ *Parl. St. Kamer B.Z. 1991-92*, nr. 14/1, 7 (afgeleid uit Cass. 17 december 1991); *Parl. St. Kamer 2001-2002*, nr. 1873/001, 7-9. Wat betreft de leden van het Europees Parlement, zie H.v.J. 10 juli 1986, nr. 149/85, *Rec. C.J.C.E.* 1986, III, 2403: « *L'article 10 du protocole du 8 avril 1965, qui confère aux membres du Parlement européen l'immunité « pendant la durée des sessions de l'Assemblée », est à interpréter en ce sens que le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'à la décision par laquelle il prononce la clôture des sessions annuelles ou extraordinaire.* » (zie ook H.v.J. 12 mei 1964, nr. 101/63).

Let wel, de onschendbaarheid speelt pas vanaf de opening van de zitting. Buiten de zitting geldt de onschendbaarheid niet en kunnen verkozenen dus aangehouden en vervolgd worden.¹²

Het al of niet afleggen van de eed is irrelevant als criterium voor de aanvang van de immuniteit. Als voorbeeld zij verwezen naar de zaak Van Rossem uit 1991. Betrokkene werd op 24 november 1991 verkozen als lid van de Kamer. Op dat moment zat hij in voorlopige hechtenis. Op 16 december 1991 kwam de Kamer bijeen en werd de zitting geopend. Pas dan kon de schorsing van de vervolging van de heer Van Rossem door de Kamer gevorderd worden.¹³ Het feit dat hij de eed niet had afgelegd deed niet ter zake.¹⁴

Er zij ook op gewezen dat de procureur-generaal het dossier van de heer van Rossem reeds de dag na diens verkiezing overzond aan de voorzitter van de Kamer (toen de ouderdomsdeken).¹⁵

Er zijn ook precedents waarbij de gerechtelijke overheden de vervolging van verkozenen, voordat de assemblee in zitting was bijeengekomen, uitstelden om de assemblee in de gelegenheid te stellen zich eventueel uit te spreken over een vordering tot schorsing van de vervolging. Betrokken verkozenen maakten melding van hun hoedanigheid van parlements lid ter zitting van de correctionele rechtbank, waarna de procureur de verdaging vroeg.¹⁶

De onschendbaarheid geldt tot de beëindiging van het parlementair mandaat.

¹² De verdediging van de heer Van Rossem riep ook art. 158 Sw. in dat een strafrechtelijke sanctie bepaalt tegen daden van vervolging of aanhouding t.a.v. parlementsleden gesteld in strijd met art. 59 G.W. ondernomen door rechters of leden van het openbaar ministerie. Het Hof van Cassatie oordeelde echter dat art. 158 Sw. in samenhang dient gelezen te worden met art. 59 G.W. inzake de onschendbaarheid en dus pas van toepassing is vanaf de opening van de zitting (Cass. 17 december 1991).

¹³ Zie infra over de schorsingsbevoegdheid van de assemblee. De hh. Standaert en De Corte dienden een voorstel van resolutie in strekkende tot schorsing van de vervolging en de aanhouding van de heer Van Rossem (*Parl. St. Kamer B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 2*).

¹⁴ In haar verslag stelt de commissie voor de Vervolgingen: «*Het is dus belangrijk er op te wijzen dat, voor de feiten waarover de commissie beraadslaagt, het al of niet afleggen van de eed door de betrokkene geen gevolgen heeft voor zijn immuniteit*» (*Parl. St. Kamer B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 7*).

¹⁵ De brief stelt: «*Met verwijzing naar art. 45 van de grondwet, teneinde de Kamer toe te laten eventueel een schorsing van de hechtenis en/of de vervolging te vorderen...*» (*Parl. St. Kamer B.Z. 1991-92, nr. 14/1, 6*).

¹⁶ Het betrof twee afzonderlijke zaken uit 1985 i.v.m. verkozen senatoren.

2.2.2 Vanaf welk moment kan de schorsing van de vervolging worden gevorderd door de assemblee ?

Moet de Kamer « voor wettig en voltallig » zijn verklaard (d.i. na de benoeming van het Vast Bureau), om de schorsing van de vervolging te kunnen vorderen ?¹⁷ Blijkbaar niet. Er is een precedent uit 1932 waarbij de Kamer de schorsing van de aanhouding van een verkozene vorderde op de dag van de openingsvergadering (dus voordat de Kamer voor wettig en voltallig was verklaard).¹⁸

2.2.3 De onschendbaarheid geldt enkel tijdens de zitting.

Buiten de zitting van hun assemblee mogen parlementsleden aangehouden worden of vervolgd worden voor een hof of een rechtbank.

De aanhouding of de vervolging ondernomen buiten de zitting mag bovendien worden verdergezet nadat de zitting is aangevangen, zonder dat de toestemming van de assemblee vereist is.¹⁹ De enige mogelijkheid waarover de assemblee in dat geval beschikt is, tijdens de zitting, de schorsing te vorderen van de hechtenis of de vervolging (art. 59, zesde lid, G.W.).²⁰ De assemblee beslist daarover met een gewone meerderheid.

Er zij op gewezen dat de parlementaire zitting **de facto** gesloten wordt juist voor het begin van de volgende zitting. In de praktijk geldt de parlementaire onschendbaarheid dus gedurende de hele zittingsperiode (de legislatuur).²¹ Enkel als de zitting gesloten is of het parlement ontbonden, b.v. met het oog op verkiezingen en nadien, voor de opening

¹⁷ Artt. 3 en 4 Rgt. Kamer; de assemblee heeft 15 dagen de tijd om het Vast Bureau te benoemen na de openingszitting.

¹⁸ Het ging om de tijdens een betoging aangehouden verkozene (*Hand.* Kamer 20 december 1932, 11 en 13).

¹⁹ Cass. 17 december 1991, niet-gepubliceerd; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *l.c.*, 25.

²⁰ Let wel: de andere onderzoeksdaden zoals bv. huiszoeking, inbeslagneming, ... gesteld buiten de zitting kunnen niet geschorst worden. Het gaat enkel over de hechtenis en de vervolging (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *l.c.*, 27).

²¹ Zie Circulaire col. PG, 6/97, 3 (zie bijlage 1): «*In de praktijk komt het er thans op neer dat de bijzondere regeling in strafzaken toepasselijk is zolang de parlementaire instelling niet ontbonden is met het oog op verkiezingen*».

van de zitting van het nieuw verkozen parlement, bevindt men zich dus « buiten de zitting ».²²

2.3. Ratione materiae

2.3.1 De onschendbaarheid beschermt het parlamentslid enkel « *in strafzaken* » (art 59, eerste lid, G.W.). Dit begrip omvat alle categorieën van misdrijven (misdaden, wanbedrijven en overtredingen²³).

Art. 59 G.W. is dus niet van toepassing in burgerlijke geschillen.²⁴ Een parlamentslid kan bovendien als burgerlijk verantwoordelijke partij gedagvaard worden, zelfs voor de strafrechter.²⁵

De onschendbaarheid geldt evenmin voor disciplinaire voorredingen (bv. door de orde van advocaten of geneesheren voor de parlamentsleden die ook deze hoedanigheid hebben), noch voor de administratieve rechter.

2.3.2 De onschendbaarheid geldt niet « *bij ontdekking op heterdaad* » (art. 59, eerste en tweede lid, G.W.). In de zin van art. 59 G.W. heeft dit begrip een beperkte begripsinhoud.²⁶ Het misdrijf dient te zijn ontdekt terwijl het gepleegd wordt of terstond nadat het gepleegd is.²⁷ Algemeen wordt aangenomen dat een maximumtermijn van 24 uur bestaat na het plegen van het misdrijf, waarbinnen nog van « heterdaad » kan worden gesproken.²⁸ Daarna geldt de onschendbaarheid opnieuw.

²² Let wel, buiten de zitting kan de vervolging ook door de burgerlijke partij worden opgestart. Zij kan dit bv. doen in de periode tussen de sluiting van de zitting en de opening van een nieuwe zitting. De facto blijft dit tot één dag beperkt (de tweede maandag van oktober). Dit volstaat echter voor het opstarten van de vervolging door de burgerlijke partij. Dit risico zou verdwijnen indien de minister van Binnenlandse Zaken de zitting zou sluiten aan de vooravond van de nieuwe zitting, om 24u (zoals nu reeds in het Waals Parlement gebeurt).

²³ Ook verkeersovertredingen.

²⁴ De parlementaire onschendbaarheid zou bijvoorbeeld niet van toepassing zijn op de procedure tot vaststelling van overspel bij gerechtsdeurwaarder (art. 1016bis Ger.W.).

²⁵ R. HAYOIT DE TERMICOURT, «De parlementaire immuniteit», *R.W.* 1955-1956, 60; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.c.*, 28.

²⁶ Cass. 20 juni 1984, *R.D.P.* 1985, 77, geciteerd in J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.c.*, 80. Art. 41, tweede lid, Sv., dat een aantal gevallen van betrapting op heterdaad naar analogie bepaalt, is NIET van toepassing.

²⁷ Cass. 31 december 1900, *Pas.* 1901, I, 89; Circulaire col. PG, 6/97, 3 (zie bijlage 1).

²⁸ Circulaire col. PG, 6/97, 4 (zie bijlage 1): «Deze termijn van 24 uur moet aanzien worden als een maximum die zelfs zeer zelden geheel zal kunnen verstrijken». Zie ook R. HAYOIT DE TERMICOURT, *I.c.*, 58; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.c.*, 80.

Het staat aan het openbaar ministerie om te bepalen of er sprake is van « heterdaad ».²⁹ De wetgevende vergadering kan deze kwalificatie niet in twijfel trekken.³⁰ De omzendbrief van het college van procureurs-generaal (col. 6/97-bijlage 1) bepaalt wel dat *«Zo er twijfel bestaat omtrent het feit of een parlamentslid al dan niet op heterdaad werd betrapt zal veiligheidshalve steeds de procedure van artikel 59 van de grondwet inzake het geval buiten de ontdekking op heterdaad worden gevolgd»*.³¹

2.4 Het bijzondere geval van parlementsleden die zitting hebben in meer dan één assemblee³²

Indien een parlamentslid zitting heeft in meer dan één assemblee moet elke assemblee waarvan betrokkene lid is desgevallend beslissen tot opheffing van de onschendbaarheid.³³ Tevens moeten de beslissingen tot het nemen van dwangmaatregelen waarvoor het optreden van een rechter is vereist (zie infra) meegedeeld worden aan iedere voorzitter van de parlementaire assemblees waarvan betrokkene lid is.³⁴ Met betrekking tot de persoonlijke aanwezigheid van de voorzitter bij huiszoekingen, kan in onderling overleg een lid dat in de betrokken assemblees zitting heeft worden afgevaardigd.³⁵

Om de vervolging of de hechtenis te schorsen volstaat het daarentegen dat één assemblee de schorsing vordert. Indien meerdere assemblees een schorsing vorderen, maar met een verschillende draagwijdte, geldt de schorsing met de ruimste draagwijdte.³⁶

²⁹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.C.*, 82.

³⁰ Id. De assemblee kan wel steeds de schorsing van de vervolging vorderen. Bijgevolg dient de assemblee steeds op de hoogte gebracht te worden.

³¹ Circulaire col. PG, 6/97, 6 (zie bijlage 1).

³² Het gaat b.v. om de gemeenschapssensatoren evenals over de leden van de parlementen van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest.

³³ Circulaire col. PG, addendum, 2 (zie bijlage 2).

³⁴ Id.

³⁵ Id.

³⁶ Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 (zie bijlage 3). De respectieve commissies voor de vervolgingen van de betrokken assemblees kunnen samen vergaderen en personen horen. De stemmingen moeten evenwel steeds in iedere commissie apart plaatsvinden. Met betrekking tot dergelijke samenwerking kan een protocol gesloten worden tussen de assemblees. Dergelijke samenwerking veronderstelt natuurlijk wel dat het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid op hetzelfde ogenblik bij de diverse betrokken assemblees aanhangig wordt gemaakt (Id.)

3. Draagwijdte van de bescherming

3.1 Algemeen

- 3.1.1 Tijdens de zitting kan de strafvervolgning tegen een parlements lid alleen worden ingesteld door de ambtenaren van het openbaar ministerie en door de bevoegde ambtenaren (art. 59, vierde lid, G.W.). Een benadeelde kan de vervolging bijgevolg niet instellen, noch door een rechtstreekse dagvaarding, noch door zich burgerlijke partij te stellen bij een onderzoeksrechter.³⁷ De benadeelde kan dit uiteraard wel tegen andere personen die in dezelfde zaak betrokken zouden zijn.³⁸
- 3.1.2 Daden van vervolging gesteld tegen parlementsleden met miskenning van de regels inzake de parlementaire onschendbaarheid zijn van rechtswege nietig. Deze nietigheid is van openbare orde.³⁹
- 3.1.3 Een andere sanctie op de niet-inachtneming van art. 59 G.W. is vervat in art. 158 Sw. : rechters of leden van het openbaar ministerie zijn strafbaar indien ze de regels inzake de parlementaire onschendbaarheid niet naleven.⁴⁰

3.2 Er is een gradatie in de bescherming : voor sommige handelingen in strafzaken gesteld tegen een parlements lid is het voorafgaand verlov van de assemblee vereist (infra 3.2.1). Voor andere dient de toestemming gegeven te worden door de eerste voorzitter van het hof

³⁷ Circulaire col. PG, 6/97, 3 (zie bijlage 1): «... het instellen van de strafvordering tegen een parlements lid tijdens de zitting middels een burgerlijke partijstelling voor de onderzoeksrechter of ingevolge een rechtstreekse dagvaarding voor een strafgerecht door een benadeelde (kan) nooit ontvankelijk (...) zijn.»

³⁸ Zie Rk. Eupen 11 oktober 2005, onuitg.

³⁹ R. HAYOIT DE TERMICOURT, I.C., 66.

⁴⁰ Art. 158 Sw.: «Met geldboete van tweehonderd frank tot tweeduizend frank worden gestraft, en tot ontzetting van het recht om openbare ambten, bedieningen of betrekkingen te vervullen kunnen worden veroordeeld, alle rechters, alle ambtenaren van het openbaar ministerie, alle officieren van de gerechtelijke politie, alle andere openbare officieren, die zonder de voorgeschreven machtigingen, hetzij een vonnis tegen een minister, een senator of een volksvertegenwoordiger, hetzij een beschikking of een bevel strekkende om hen te vervolgen of in beschuldiging te doen stellen, uitlokken, geven of ondertekenen, of die, zonder dezelfde machtigingen, de last of het bevel geven of ondertekenen om hetzij een minister, hetzij een senator of een volksvertegenwoordiger te vatten of aan te houden, behalve, wat de twee laatstgenoemden betreft, bij ontdekking op heterdaad.»

van beroep (infra 3.2.2). Voor een derde categorie handelingen staat het parlementslid op gelijke voet met elke andere burger (infra 3.2.3).

3.2.1 Handelingen waarvoor de assemblee verlof moet verlenen :
aanhouding, verwijzing en rechtstreekse dagvaarding voor een hof of een rechtbank (art. 59, eerste lid, G.W.).

Een parlementslid kan zonder het verlof van de betrokken wetgevende vergadering:

- niet *aangehouden worden*

Dit slaat op de gerechtelijke aanhouding, in het kader van een onderzoek naar strafbare feiten (d.i. naar aanleiding van een misdrijf).⁴¹ Er wordt aangenomen dat ook voor de aanhouding ter uitvoering van een vonnis of een arrest het verlof van de assemblee vereist is.⁴²

Het verlof van de assemblee is echter niet vereist voor de zogenaamde « administratieve » aanhoudingen.⁴³ Dat zijn de aanhoudingen die door de politie in de uitoefening van haar preventieve opdrachten (voorkomen van misdrijven) of in het kader van de ordehandhaving getroffen worden.⁴⁴ Die administratieve aanhouding mag echter niet langer duren dan noodzakelijk en in geen geval langer dan 12 uur.⁴⁵ De voorzitter van de assemblee moet steeds op de hoogte gebracht worden van de administratieve

⁴¹ Bedoeld wordt zowel de aanhouding op bevel van de procureur des Konings (voor maximaal 24 uur) als op bevel van de onderzoeksrechter (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.C.* , 42).

⁴² Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 (zie bijlage 3); zelfs wanneer de veroordeling het verlies van de burgerlijke en politieke rechten met zich mee brengt (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.C.* , 39).

⁴³ *Parl. St. Kamer* 1995-96, nr. 492/9, 3; Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 (zie bijlage 3); er zijn een heel aantal precedenten van « administratieve » aanhoudingen van parlementsliden: op 24 april 1992 werden b.v. negen volksvertegenwoordigers administratief aangehouden tijdens een manifestatie in Voeren, zie ook Linkebeek, op 2 oktober 1995 en Enghien, op 31 juni 1996.

⁴⁴ Volgens art. 31 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (*B.S.* 22 december 1992) is de administratieve aanhouding mogelijk van:

(1) personen die de politieambtenaren hinderen in het vervullen van hun opdracht;
(2) personen die de openbare rust daadwerkelijk verstoren;
(3) personen die op het punt staan om een misdrijf te plegen dat de openbare rust en openbare veiligheid in gevaar brengt;
(4) personen die deelnemen aan bepaalde vormen van samenscholingen.

⁴⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.C.* , 40.

aanhouding⁴⁶ en de assemblee kan op elk ogenblik beslissen dat ze moet worden beëindigd.⁴⁷

· niet *verwezen worden naar een hof of een rechtbank*.

Hiermee wordt bedoeld de beschikking van het onderzoeksrecht (raadkamer of kamer van inbeschuldigingstelling) volgend op een onderzoek door de onderzoeksrechter, waardoor de zaak bij een vonnisgerecht aanhangig wordt gemaakt.⁴⁸ Het openbaar ministerie dient voorafgaandelijk, via de procureur-generaal van het bevoegde hof van beroep, een verzoek te richten aan de assemblee tot opheffing van de onschendbaarheid van het betrokken parlementslid.⁴⁹

· niet *rechtstreeks gedagvaard worden voor een hof of een rechtbank*.⁵⁰

3.2.2 Sommige andere daden van onderzoek, de zgn. **dwangmaatregelen** waarvoor het optreden van een rechter vereist is⁵¹, kunnen m.b.t. parlementsliden alleen worden bevolen door de eerste voorzitter van het hof van beroep op verzoek van de bevoegde (onderzoeks)rechter.⁵² De toelating van de assemblee is echter niet vereist (art. 59, tweede lid, G.W.).

⁴⁶ Ministeriële omzendbrief van 15 april 1949.

⁴⁷ Krachtens artikel 59, laatste lid, G.W. De notie «hechtenis» slaat immers ook op deze vorm van aanhouding (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.c.*, 40; R. HAYOIT DE TERMICOURT, *I.c.*, 62).

⁴⁸ Art. 129 en 130 Sv.

⁴⁹ Circulaire col. PG, addendum, 3 (zie bijlage 2).

⁵⁰ Dit is enkel mogelijk bij wanbedrijven en overtredingen, wanneer geen gerechtelijk onderzoek werd bevolen. Zoniet is het de raadkamer of de kamer van inbeschuldigingstelling die verwijst naar het vonnisgerecht (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.c.*, 33).

⁵¹ Sinds 2003 bevat het Wetboek van strafvordering een wettelijke regeling voor een aantal opsporingsmethoden die door hun heimelijk karakter en door de mogelijke inbreuk op fundamentele rechten als «bijzonder» worden aangemerkt. Het betreft de observatie, de infiltratie en de informantenwerking. De bijzondere opsporingsmethoden worden aangewend onder de controle van het openbaar ministerie, en niet van een rechter. Enkel voor artsen en advocaten is er in bepaalde gevallen een bijzondere regeling waarin de structurele tussenkomst van de onderzoeksrechter en van de stafhouder of een vertegenwoordiger van de orde van geneesheren is voorgeschreven (art. 56bis Sv.). Parlementsliden genieten blijkbaar niet van dergelijke uitzonderingsmaatregelen.

⁵² Er zij gewezen op de mogelijkheid waarover de eerste voorzitter beschikt om een algemeen bevel te geven tot het nemen van dwangmaatregelen.

Het gaat hierbij om :⁵³

- het bevel tot medebrenging voor ondervraging en confrontatie (m.a.w. wanneer een parlements lid zich verzet tegen een ondervraging of confrontatie)⁵⁴;
- het bevel tot huiszoeking (wanneer het parlements lid niet instemt)⁵⁵;
- de inbeslagneming in het kader van een dergelijke huiszoeking;
- het opsporen van telefonische mededelingen zonder toestemming van de betrokkene; het af luisteren van telefoongesprekken;
- het onderzoek aan het lichaam.⁵⁶

⁵³ *Parl. St. Kamer* 1995-96, nr. 492/9, 3; Circulaire col. PG, 6/97, 5 (zie bijlage 1).

⁵⁴ Het bevel tot medebrenging wordt zonder nuance vermeld in Circulaire col. PG, 6/97, 5 (zie bijlage 1). Contra: H.-D. BOSLY en D. VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Brugge, La Charte, 2003, 155, die het bevel tot medebrenging gelijkstellen met een aanhouding en vinden dat hiervoor toch een verlof van een parlementaire assemblee vereist is.

⁵⁵ Onder het vroegere art. 45 G.W. stelde het Hof van Cassatie dat een huiszoeking bij een parlements lid kan, als het gaat om een onderzoek naar misdrijven ten laste van derden en niet ten laste van het parlements lid. Er kan dus worden aangenomen dat voor een huiszoeking (of een inbeslagneming) in de woning van het parlements lid in het kader van een onderzoek tegen derden, noch de toestemming van het parlements lid vereist is, noch het bevel van de eerste voorzitter van het hof van beroep (*Actualité de l'immunité parlementaire*, J.T. 1993, nr. 12).

In de rechtsleer gaan echter stemmen op dat die rechtspraak van het Hof van Cassatie (die dateert van 30 september 1992) niet kan worden gevolgd onder het nieuwe, in 1997 volledig hervormde, art. 59 G.W. en dat de uitzonderingsprocedures, waarin dit artikel voorziet (bevel eerste voorzitter hof van beroep, aanwezigheid parlements voorzitter, ...), voortaan gelden zodra de dwangmaatregel tegen een parlements lid is gericht (H.-D. BOSLY en D. VANDERMEERSCH, o.c., 152-153; P. HERBOTS, «Parlementaire immunité Devinter geschonden», *De Juristenkrant* 10 mei 2006, 5). In vergelijking met de periode vóór 1997 zijn er nu immers veel meer opsporings- en onderzoekshandelingen tegen een parlements lid mogelijk zonder dat een verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid moet worden ingediend, zodat het onderscheid tussen een onderzoek tegen een parlements lid resp. een derde overbodig lijkt. Tijdens een recent gerechtelijk onderzoek naar een derde zou het telefoonverkeer van een Vlaams parlements lid op bevel van een onderzoeksrechter geregistreerd zijn, zonder dat vooraf de eerste voorzitter van het hof van beroep daartoe het bevel gaf en zonder dat dit aan de voorzitter van het Vlaams Parlement werd meegedeeld. Dit lijkt een toepassing te zijn van de oude cassatierechtspraak.

⁵⁶ Art. 90bis Sv.; behoudens ontdekking op heterdaad is voor een onderzoek aan het lichaam een beslissing van een onderzoeksgerecht of van een vonnisgerecht vereist, zelfs al zou de te onderzoeken persoon met het onderzoek instemmen of het zelfs aanvragen.

Voor deze dwangmaatregelen zijn een aantal garanties ingebouwd :

1° deze maatregelen moeten aan de voorzitter van de assemblee worden meegedeeld ⁵⁷; deze is gebonden door het geheim van het onderzoek ⁵⁸;

2° een parlamentslid kan in elke stand van het onderzoek, tijdens de zitting en in strafzaken, aan de assemblee waarvan hij deel uitmaakt de schorsing van de vervolging vragen (art. 59, vijfde lid, G.W.). De assemblee dient hiertoe te beslissen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen⁵⁹;

3° voor de huiszoeking en inbeslagneming geldt bovendien nog een bijkomende bescherming. De voorzitter of een door hem aangewezen lid moet daarbij aanwezig zijn (art. 59, derde lid, G.W.).

In een brief aan de minister van Justitie van 3 juni 1998 geven de voorzitters van de zeven assemblees de volgende verduidelijkingen (zie bijlage 3).

Iedere huiszoeking of inbeslagneming is nietig indien de voorzitter van de betrokken assemblee of zijn vervanger niet aanwezig is. De voorzitter of zijn vervanger treedt alleen op, zonder hulp van de griffier van de assemblee. Indien voor hem een deontologisch probleem rijst, laat hij zich vervangen. Indien op hetzelfde ogenblik op verschillende plaatsen een huiszoeking of inbeslagneming plaatsvindt, kan hij verschillende leden van zijn assemblee aanwijzen om hem te vervangen.⁶⁰

De Conferentie van voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 14 juli 1999 stelde dat de voorzitter, wanneer hij zijn bevoegdheden delegeert, een van de ondervoorzitters

⁵⁷ Art. 59 G.W. bepaalt nergens wanneer en door wie de dwangmaatregel ter kennis moet worden gebracht van de betrokken parlamentsvoorzitter. De *ratio legis* van deze verplichting kan evenwel slechts doen besluiten dat deze mededeling onverwijld en in elk geval voor de uitvoering van de bewuste dwangmaatregelen dient te gebeuren door de bevelverlener, d.i. de eerste voorzitter van het hof van beroep (Circulaire col. PG, 6/97, 6 – zie bijlage 1).

⁵⁸ Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 (zie bijlage 3).

⁵⁹ Art. 59, vijfde lid, G.W. Let op het verschil met de schorsingsmogelijkheid voorzien in het laatste lid van art. 59 G.W., die slechts een gewone meerderheid vereist.

⁶⁰ Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 (zie bijlage 3).

van de Kamer aanwijst om de huiszoeking of inbeslagneming bij een lid van de Kamer bij te wonen. De ondervoorzitter wordt aangewezen volgens de protocollaire rangorde, tenzij hij verhinderd is, en hoort bij voorkeur tot dezelfde taalgroep als het betrokken lid.

De rol van de voorzitter van de assemblee bij een huiszoeking waarbij documenten in beslag worden genomen, kan worden omschreven naar analogie van de rol van de stafhouder die aanwezig is bij een huiszoeking bij een advocaat. Hij is ook in dit geval gebonden door het geheim van het onderzoek.⁶¹

3.2.3 Voor sommige opsporings- en onderzoeksdaaden staat het parlementslid op gelijke voet met een gewone burger. Het gewone strafprocesrecht geldt.

Het gaat hierbij om :⁶²

- de ondervraging ;
- de confrontatie met getuigen ;
- de huiszoeking met toestemming van het betrokken parlementslid ;
- de inbeslagneming met toestemming van het betrokken parlementslid ;
- het opsporen van telefonische mededelingen met toestemming van het betrokken parlementslid ;
- de inbeschuldigingstelling of de in verdenkingstelling.

Er zij bovendien op gewezen dat het aanbieden van een minnelijke schikking aan een parlementslid geen daad van vervolging is in de zin van art. 59 G.W.⁶³ Een minnelijke schikking heeft slechts tot doel een vervolging te vermijden en belet de vervolging indien zij aanvaard wordt.⁶⁴ Echter, bij niet-aanvaarding of niet-betaling moet verlof tot vervolging worden gevraagd aan de assemblee, zelfs voor minieme feiten (b.v. parkeerboetes). In de omzendbrief van het College van procureurs-generaal wordt dan ook aangedrongen op de grootste omzichtigheid. Alvorens een minnelijke schikking aan een parlementslid aan te bieden

⁶¹ Id.

⁶² *Parl. St.* Kamer 1995-96, nr. 492/9, 2 en 3.

⁶³ Circulaire col. PG, 6/97, 8 (zie bijlage 1).

⁶⁴ Art. 216bis, § 1, Sv.

zal de procureur des Konings middels een gemotiveerd verslag de procureur-generaal bij het hof van beroep raadplegen.⁶⁵

De verzegeling van het kantoor van een parlements lid is in principe te beschouwen als een louter voorbereidende handeling die het nut van een eventuele huiszoeking of inbeslagname moet garanderen. De tussenkomst van de eerste voorzitter van het hof van beroep en de aanwezigheid van de voorzitter van de betrokken assemblee zijn dus niet vereist.⁶⁶

4. De schorsing door de assemblee

4.1. Schorsing op initiatief van het betrokken lid (art. 59, vijfde lid, G.W.)

Een parlements lid kan in elke stand van het onderzoek aan de betrokken assemblee de schorsing van de vervolging vragen.⁶⁷ Het verzoek moet gestaafd zijn met overtuigende argumenten.⁶⁸ Het doorslaggevend criterium om te besluiten tot de schorsing is het « *ernstig en eerlijk* » karakter van de vervolgingen.⁶⁹

De betrokken assemblee kan de schorsing slechts bevelen bij meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.⁷⁰ De assemblee beveelt in beginsel de schorsing van alle onderzoeksdaden, maar kan de schorsing ook beperken tot één of enkele onderzoeksdaden.⁷¹

⁶⁵ Circulaire col. PG, 6/97, 9 (zie bijlage 1).

⁶⁶ Mocht daarentegen blijken dat de verzegeling een echte dwangmaatregel is, bijvoorbeeld omdat de verzegeling langer aansleept dan nodig om te kunnen spreken van een voorbereidende handeling, lijkt het evident dat, naar analogie van een huiszoeking of een inbeslagname, een bevel van de eerste voorzitter van het hof van beroep voor handen is en de betrokken parlementsvoorzitter bij de zegellegging aanwezig is.

⁶⁷ Let wel, het loutere feit van een vraag tot schorsing van de vervolging door een lid, heeft niet tot gevolg dat de schorsing dan reeds ingaat. Het is de stemming van de assemblee die het tijdstip bepaalt waarop de vervolging geschorst wordt (Circulaire col. PG, 6/97, addendum, 2 – zie bijlage 2).

⁶⁸ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *l.c.*, 56.

⁶⁹ Id.

⁷⁰ Merk op dat bij de schorsing op initiatief van de assemblee (infra, 4.2) een gewone meerderheid volstaat. Een parlements lid dat vervolgd wordt heeft er dus alle belang bij een verzoek tot schorsing te laten indienen door een collega.

⁷¹ Het gaat om de schorsing van de gerechtelijke handelingen die zonder het verlof van de assemblee gesteld kunnen worden.

De schorsing kan in elke stand van het onderzoek worden gevraagd. Ze kan niet meer worden gevraagd wanneer het onderzoek is afgesloten, d.i. zodra de zaak bij een vonnisgerecht aanhangig is gemaakt of na een buitenvervolginstelling. Wanneer de zaak bij een vonnisgerecht aanhangig is gemaakt, is schorsing alleen nog mogelijk op initiatief van de betrokken assemblee (art. 59, zesde lid, G.W.).

De schorsing kan ook worden gevraagd indien het onderzoek werd opgestart buiten de zitting of na een ontdekking op heterdaad.

Het parlementslid kan zijn vraag tot schorsing herhalen telkens zich een nieuw feit voordoet.

Art. 59, vijfde lid, G.W. bepaalt niet hoe lang de bevolen schorsing duurt. De betrokken assemblee kan bijgevolg een schorsing bevelen die niet de volledige duur van de zitting beslaat. De schorsing kan in elk geval slechts tijdens de zitting uitwerking hebben.

4.2. Schorsing op initiatief van de assemblee (art. 59, zesde lid, G.W.)

De assemblee waarvan het lid deel uitmaakt, kan op eigen initiatief de schorsing vorderen van de hechtenis⁷² van een parlementslid of zijn vervolging voor een hof of een rechtbank.

In tegenstelling tot wat het geval is bij schorsing op initiatief van het betrokken lid, volstaat een gewone meerderheid bij schorsing op initiatief van de assemblee.⁷³

De betrokken assemblee kan niet op eigen initiatief de schorsing vorderen van een onderzoeksmaatregel waarvoor het parlementslid zijn toestemming heeft verleend of van een dwangmaatregel waarvoor het optreden van een rechter is vereist.

De assemblee kan de schorsing bevelen van elke vervolging voor een hof of een rechtbank ongeacht de oorzaak of de reden ervan.⁷⁴ Ze

⁷² Dit omvat de aanhouding zoals bedoeld in art. 59, eerste lid, G.W., maar ook de administratieve aanhouding.

⁷³ Zie voetnoot nr. 70; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *l.c.*, 49.

⁷⁴ Circulaire col. PG, 6/97, 8 (zie bijlage 1).

kan dus ook terugkomen op een eerdere beslissing tot opheffing van de onschendbaarheid of tot niet-schorsing.⁷⁵

De betrokken assemblee kan de schorsing op ieder ogenblik vorderen. Ze kan de schorsing echter niet meer vorderen na de sluiting van de debatten in een strafproces, om aldus de uitspraak van het vonnis te verhinderen.⁷⁶

De hechtenis of vervolging wordt geschorst tijdens de zitting. De assemblee zou een bijzonder omschreven duur kunnen bevelen. De schorsing kan in ieder geval slechts tijdens de zitting uitwerking hebben.

5. De opheffing van de onschendbaarheid

5.1 De assemblee heeft een autonome bevoegdheid voor het uitwerken van de procedure inzake de opheffing van de onschendbaarheid, met inachtneming evenwel van de rechten van de verdediging.⁷⁷

Het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid gaat bij voorkeur uit van de procureur-generaal bij het hof van beroep waaronder de zaak ressorteert, en is gericht aan de voorzitter van de assemblee.⁷⁸ Het verzoek moet vergezeld zijn van een dossier waarin de ten laste gelegde feiten, de eventuele klachten, getuigenissen, bekentenissen en bewijsstukken zijn opgenomen. Er wordt aangenomen dat het om het volledige dossier moet gaan.⁷⁹ Hoewel dat strikt genomen niet

⁷⁵ Id.

⁷⁶ *Parl. St. Kamer B.Z. 1995, nr. 19/1, 3: «In artikel 59 G.W. is geen sprake van enige tussenkomst van de wetgevende Kamers in dit stadium van de rechtspleging. Trouwens, het beginsel van de scheiding der machten is in strijd met iedere tussenkomst in verband met de uitspraak».*

⁷⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.c.*, 57-58; de assemblee dient o.i. ook het beginsel van het «vermoeden van onschuld» na te leven zoals omschreven in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (cf. het arrest Alenet de Ribemont).

⁷⁸ Omzendbrief van de minister van Justitie van 1 september 1983 geciteerd in *Parl. St. Kamer 1994-95, nr. 1699/1, 4: «une raison de convenance fait désirer, à mon sentiment, que la Chambre compétente ne soit saisie de pareille demande que par le procureur général lui-même. Sa haute intervention apparaît à la fois comme une marque de déférence à l'égard du pouvoir législatif et comme une garantie de l'examen sérieux dont l'affaire a été l'objet de la part du parquet...»*. De commissie voor de Vervolgingen onderschreef deze bepaling van de omzendbrief, inzake het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid van het betrokken parlamentslid, en vroeg uitdrukkelijk aan de procureur-generaal te bevestigen dat hijzelf (en niet alleen de onderzoeksrechter) om de opheffing van de onschendbaarheid verzocht.

⁷⁹ Zie J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.c.*, 64.

noodzakelijk is, bevat het dossier over een verzoek tot verwijzing of rechtstreekse dagvaarding meestal ook een ontwerpvoordracht of een ontwerpvoordracht. Dit schept duidelijkheid over de precieze feiten waarvoor het openbaar ministerie wil vervolgen.⁸⁰

De procureur-generaal moet een verzoek tot opheffing indienen zodra het gerechtelijk onderzoek volledig is en de raadkamer een datum voor de behandeling van de zaak heeft bepaald.⁸¹ Dit is ook het geval wanneer het openbaar ministerie de buitenvervolginstelling vordert. De onderzoeksgerechten kunnen immers toch de verwijzing bevelen terwijl het openbaar ministerie de buitenvervolginstelling had gevorderd.⁸²

De voorzitter brengt de assemblee op de hoogte van het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid (zonder evenwel de naam van de betrokkene of de ten laste gelegde feiten te vermelden), en het verzoek wordt verwezen naar de commissie voor de Vervolginstellingen.⁸³

In de Kamer van volksvertegenwoordigers is het gebruikelijk⁸⁴ dat de commissieleden, het betrokken parlementslid en diens advocaten het dossier kunnen raadplegen. Het nemen van fotokopieën en het gebruik van een dictafon worden niet toegestaan, het nemen van notities wel.⁸⁵

De commissie vergadert met gesloten deuren. Het is gebruikelijk dat de debatten aanvangen met een kort verslag om de geschilpunten te bepalen. Dit gebeurt in afwezigheid van het betrokken lid.⁸⁶ De commissie kan het betrokken lid horen. Hij heeft het recht gehoord te worden, als hij daarom verzoekt.⁸⁷ Hij mag zich laten bijstaan door één

⁸⁰ *Parl. St. Kamer* 2001-2002, nr. 1946/001, 21.

⁸¹ Het is van belang om de assemblee voldoende tijd te laten om het verzoek te onderzoeken.

⁸² Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 5 december 2005 (zie bijlage 4).

⁸³ Art. 160 Rgt. Kamer.

⁸⁴ In één dossier week de commissie voor de Vervolginstellingen van de gebruikelijke werkwijze af: er werd een genummerde kopie van het omvangrijke dossier aan de commissieleden bezorgd, terwijl het betrokken lid het op het commissiesecretariaat kon inkijken (*Parl. St. Kamer* 2004-2005, nr. 1714/001, 4).

⁸⁵ *Parl. St. Kamer* 2000-2001, nr. 1346/001, 3; *Parl. St. Kamer* 2001-2002, nr. 1873/001, 3; *Parl. St. Kamer* 2001-2002, nr. 1946/001, 10.

⁸⁶ F. ERDMAN, *l.c.*, 503.

⁸⁷ Art. 160 Rgt. Kamer.

van zijn collega's of door een raadsman.⁸⁸ Pleidooien en het neerleggen van nota's, conclusies en stukken worden toegelaten.⁸⁹ Traditioneel wordt een rechtstreekse discussie met het betrokken lid of zijn advocaat vermeden.⁹⁰

Indien de commissie beslist getuigen te horen, dan gebeurt dit in afwezigheid van het betrokken lid. Deze laatste kan niettemin kennis nemen van de elementen van de getuigenverklaring opgenomen in het verslag. De beraadslaging gebeurt eveneens in afwezigheid van het betrokken lid. De commissie beslist bij gewone meerderheid, maar de traditie wil dat er naar een consensus wordt gestreefd.⁹¹

De commissie doet een aanbeveling aan de plenaire vergadering die, met een gewone meerderheid, beslist over de opheffing van de onschendbaarheid.⁹² Art. 160 Rgt. Kamer bepaalt dat het woord alleen mag gevoerd worden door de rapporteur van de commissie, door het betrokken lid of een lid dat hem vertegenwoordigt, alsmede door één spreker voor en één spreker tegen. Het debat in plenaire vergadering is in principe openbaar.⁹³ Het betrokken lid kan worden gehoord.⁹⁴ Of de advocaat of getuigen kunnen worden gehoord is betwistbaar.⁹⁵

De beslissing tot het al dan niet opheffen van de onschendbaarheid houdt geen vermoeden van schuld of onschuld in. Het is enkel een machtiging tot vervolging of aanhouding.⁹⁶ Een parlementaire assemblee is noch een onderzoeksgerecht, noch een vonnisgerecht, maar onderzoekt wel de feiten die haar door het openbaar ministerie worden

⁸⁸ Een parlamentslid werd b.v. op zijn verzoek gehoord, bijgestaan door twee advocaten. (*Parl. St. Kamer* 1992-93, nr. 687/1, 3). De vraag of het betrokken lid zijn dossier mag inzien is betwist (zie J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.c.*, 68-69). Het Reglement van het Vlaams Parlement voorziet uitdrukkelijk in deze mogelijkheid. In de Kamer wordt dit in de praktijk toegestaan.

⁸⁹ F. ERDMAN, *I.c.*, 503. De commissie is echter niet verplicht deze te beantwoorden in het eindverslag aan de plenaire vergadering. De beslissing van de commissie is immers geen juridische akte.

⁹⁰ Id.

⁹¹ F. ERDMAN, *I.c.*, 504.

⁹² Het commissieverslag aan de plenaire vergadering wordt gepubliceerd als een gedrukt parlementair stuk. Het is traditie in het verslag de anonimiteit te verzekeren en in de mate van het mogelijke de beschrijving van de feiten te beperken (F. ERDMAN, *I.c.*, 504).

⁹³ Onder voorbehoud van art. 56 Rgt. Kamer, dat bepaalt dat de Kamer kan beslissen te vergaderen met gesloten deuren op verzoek van 10 leden of van de voorzitter.

⁹⁴ F. ERDMAN, *I.c.*, 505.

⁹⁵ F. ERDMAN, *I.c.*, 505.

⁹⁶ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *I.c.*, 71.

meegedeeld. Dit onderzoek is beperkt tot een marginale toetsing die nodig is om het verzoek tot opheffing te kunnen beoordelen. Een wetgevende assemblee spreekt zich evenwel niet uit over de bezwaren die het openbaar ministerie uit die feiten meent af te leiden en evenmin over de opportuniteit, de wijze en het tijdstip van het optreden van het openbaar ministerie.⁹⁷

5.2 De commissie voor de Vervolgingen gaf de volgende definitie van de constante rechtspraak van de Kamer inzake de verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid⁹⁸ :

« De niet-opheffing van de parlementaire onschendbaarheid veronderstelt dat :

– ofwel de medegedeelde feiten prima facie tot de conclusie leiden dat de vordering steunt op elementen die uit de lucht gegrepen, onrechtmatig, verjaard, willekeurig of onbeduidend zijn ;

– ofwel de feiten het onvoorziene gevolg zijn van een politieke actie ;

– ofwel het om een misdrijf gaat met duidelijk politieke drijfveren.

*Indien een machtiging tot vervolging op grond van deze beoordeling in principe mogelijk zou zijn, dient hoe dan ook de impact van de vervolging op de uitoefening van het mandaat nog ter sprake te komen. »*⁹⁹

5.3 De machtiging tot vervolging verleend door de assemblee is limitatief. Zij geldt m.a.w. enkel voor de feiten waarvan sprake in het verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid of in het aan de assemblee meegedeelde dossier ter kennisgeving van reeds ingezette vervolgingen.¹⁰⁰

⁹⁷ *Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 1346/001, 6-8; Parl. St. Kamer 2001-2002, nr. 1946/001, 17-18.*

⁹⁸ *Parl. St. Kamer 1994-95, nr. 1699/1, 6. Zie tevens voor de criteria gehanteerd bij de beoordeling van het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid: J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, l.c., 71 ev.*

⁹⁹ *Parl. St. Kamer B.Z. 1991-92, nr. 448/1, 3-4; Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 687/1, 4; Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 1346/001, 6; Parl. St. Kamer 2001-2002, nr. 1873/001, 9; Parl. St. Kamer 2001-2002, nr. 1946/001, 16.*

¹⁰⁰ *Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 687/1, 4.*

5.4 De assemblee kan de machtiging bovendien beperken. Zij kan b.v. verleend worden voor bepaalde feiten en geweigerd voor andere.¹⁰¹ De wetgevende vergadering kan ook b.v. de machtiging tot verwijzing of tot rechtstreekse dagvaarding verlenen, maar deze weigeren voor de aanhouding.¹⁰²

5.5 Art. 59, eerste lid, G.W. vereist enkel het verlof van een wetgevende assemblee voor het « op gang brengen » van de strafvordering bij het vonnisgerecht (door verwijzing of rechtstreekse dagvaarding), en niet voor het « voortzetten » ervan. Het feit dat een parlements lid in de loop van het geding wordt herkozen of lid wordt van een andere assemblee doet hieraan geen afbreuk, zodat deze assemblees de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid niet moeten hernieuwen of bevestigen.¹⁰³

Wel moet een beslissing tot opheffing binnen een redelijke termijn door het openbaar ministerie worden benut. Een te groot tijdsverloop tussen de beslissing tot opheffing en het effectief aanhouden of vervolgen van het betrokken parlements lid kan een nieuw verzoek tot opheffing noodzakelijk maken. Indien bijvoorbeeld nieuwe onderzoekshandelingen werden verricht na de beslissing tot opheffing en de vordering van het openbaar ministerie werd gewijzigd, is een nieuw verzoek noodzakelijk.¹⁰⁴

6. Besluit

Hoewel ze destijds op enige scepsis werd onthaald, lijkt de wijziging van art. 59 G.W. haar doel niet te hebben gemist.

¹⁰¹ *Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 687/1, 4: «Bij een verzoek tot machtiging om te vervolgen dat betrekking heeft op meerdere strafbare feiten, staat het de Kamer vrij om voor het ene dossier wel de machtiging te verlenen en voor het andere niet».*

¹⁰² R. HAYOIT DE TERMICOURT, *l.c.*, 74; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *l.c.*, 78. Dit gebeurde bv. m.b.t. het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid van een parlements lid in 1991 (*Parl. St. Kamer B.Z. 1991-92, nr. 563/1, 2* en *Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 687/1, 2*).

¹⁰³ Cass. 4 oktober 2006, <<http://www.cass.be>>.

¹⁰⁴ *Parl. St. Kamer 2001-2002, nr. 1873/001, 11; Parl. St. Kamer 2003-2004, nr. 0712/001, 4; Parl. St. Kamer 2004-2005, nr. 1714/001, 13-14.*

De reden hiervoor ligt voor de hand. De gerechtelijke overheden hebben nu immers de mogelijkheid onderzoeksdaaden te stellen tegen een parlamentslid zonder dat de voorafgaande tussenkomst van de assemblee vereist is. Enkel als het onderzoek afgerond is en de gerechtelijke overheden menen dat er voldoende redenen voor vervolging zijn, dient de assemblee de parlementaire onschendbaarheid op te heffen (d.w.z. bij verwijzing naar een hof of een rechtbank evenals bij rechtstreekse dagvaarding) en uiteraard ook bij aanhouding van een parlamentslid.

Een andere positieve vaststelling is dat de nieuwe regeling van de parlementaire onschendbaarheid volledig werd geïmplementeerd in een omzendbrief van de procureurs-generaal. Een addendum bij de omzendbrief werd opgesteld op grond van opmerkingen van de assemblees. De voorzitters van de zeven assemblees hebben bovendien praktische afspraken gemaakt, o.m. in verband met parlementsleden die zitting hebben in meer dan één assemblee en het tijdstip waarop het verzoek tot opheffing moet worden ingediend.

Er werd dus naar gestreefd, in de mate van het mogelijke, alle interpretatieproblemen uit te sluiten en een maximale rechtszekerheid te bewerkstelligen.

Alles laat bijgevolg uitschijnen dat de Belgische parlementsleden thans beschermd worden in strafzaken door een evenwichtige regeling, waardoor zij, enerzijds, niet worden blootgesteld aan « publieke processen » en het grondbeginsel van het vermoeden van onschuld gevrijwaard wordt, maar waardoor de burger, anderzijds, evenmin de indruk krijgt dat parlementsleden «boven de wet» staan.

Ten slotte evolueert ook de leer van de parlementaire onschendbaarheid. Zo besliste het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een recente zaak tegen Griekenland dat de parlementaire onschendbaarheid een inbreuk op het recht op toegang tot de rechter kan betekenen als de ten laste gelegde feiten geen betrekking hebben op de uitoefening van

een parlementair mandaat.¹⁰⁵ De Griekse variant van de parlementaire onschendbaarheid verschilt evenwel op een aantal punten van de Belgische, en dit sinds de aanpassing in 1997 van het Belgische art. 59 G.W. Zo is in België intussen wel een onderzoek mogelijk tegen een parlamentslid, ook tijdens de uitoefening van zijn parlementair mandaat. Enkel voor de verwijzing naar een rechtbank, een rechtstreekse dagvaarding of vrijheidsberoving is de toelating van het parlement vereist. Bovendien wijst de Belgische parlementaire praktijk op meer realiteitszin dan de Griekse door meer systematisch verzoeken tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid toe te staan. De toekomst zal uitwijzen of de Belgische en Europese rechtscolleges die mening delen.

¹⁰⁵ Hof Mensenrechten, arrest Tsalkitis t. Griekenland van 16 november 2006. Zie ook K. MUYLLE, "EHRM holt parlementaire onschendbaarheid uit", *De Juristenkrant* 14 februari 2007.

III. Bijlagen

1. Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van procureurs-generaal COL 6/97, 15 september 1997 47
2. Omzendbrief nr. COL 6/97 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep – addendum, 23 april 1999 57
3. Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 3 juni 1998 60
4. Brief van de voorzitters van de zeven assemblees aan de minister van Justitie, dd. 5 december 2005 63

PARKET VAN HET HOF VAN BEROEP
TE BRUSSEL

0.4bis/1-2

Circ. nr. COL. 6/97

Bijlage :

Toegestuurd aan de dames en heren
ste Subst. en Subst. P.K. - Ger. st. -
).R. - H.C.R.O. - (Hoofd)pol.comm. -
Cdten rijksw. distr. en brig. - Brigadecomm.
landel. pol., (hoofd)veldw. - Hoofdgriff.
echt. 1ste aanl. - Hoofdgriff. politierechtb.

er uitvoering, tot voorlichting,

De 18de september 1997.
De procureur des Konings,

AUDITORAAT-GENERAAL BIJ HET
ARBEIDSHOF TE BRUSSEL

Circ. nr. COL. 6/97

Bijlage :

Toegestuurd aan de dames en heren
1ste Subst. en Subst. A.A.

ter uitvoering, tot voorlichting,

De 18de september 1997.
De arbeidsauditeur,

Brussel, 15 september 1997.

Mijnheer de Procureur des Konings,
Mijnheer de Arbeidsauditeur,

ONDERWERP : Parlementaire onschendbaarheid - Vervolg van parlamentsleden - Nieuwe
artikel 59 van de Grondwet - Aanbieden van minnelijke schikkingen aan
parlamentsleden.

BESTEMD VOOR : P.K. - A.A. - 1ste Subst. en Subst. P.K. - 1ste Subst. en Subst. A.A. -
Ger. st. - O.R. - H.C.R.O. - (Hoofd)pol. comm. - Cdten rijksw. distr. en
brig. - Brigadecomm. landel. pol., (hoofd)veldw. - Hoofdgriff. Hof van
ber. - Hoofdgriff. rechtb. 1ste aanl. - Hoofdgriff. politierechtb.

Aan de heer Procureur des Konings te
Aan de heer Arbeidsauditeur te

In het Belgisch Staatsblad van 1 maart 1997 (blz. 4308 tot 4310) werd een nieuw artikel 59 van de Grondwet bekendgemaakt, hetwelk een grondige wijziging van de inhoud van het begrip parlementaire onschendbaarheid en van de na te leven procedure bij de strafvervolgung van parlementsleden tot gevolg heeft. Deze nieuwe regeling geldt overigens niet alleen voor de leden van de Senaat en van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, maar ook voor de leden van de Gemeenschaps- en Gewestraden ingevolge artikel 120 van de Grondwet.

* * *

I. Het oude artikel 59 van de Grondwet.

Het voormalige artikel 59 van de Grondwet bepaalde onder meer dat geen lid van een Wetgevende Vergadering tijdens de zitting in strafzaken kon worden vervolgd of aangehouden dan met verlof van de parlementaire instelling waarvan hij deel uitmaakte, behalve bij ontdekking op heterdaad.

Aldus gold als regel dat zonder verlof van zijn parlementaire instelling geen enkele daad van vervolging mogelijk was opzichtsens een parlements lid.

Het begrip « daad van vervolging » diende hierbij sedert en ingevolge het belangrijke arrest van het Hof van Cassatie van 16 juni 1982 (R.D.P. 1982, blz. 914 e.v.) in de ruimste zin te worden geïnterpreteerd: het behelst ook iedere daad van opsporing of van onderzoek in opdracht van een magistraat, met inbegrip van de procureur des Konings.

Aldus was, behalve in geval van betrapping op heterdaad, zelfs een bescheiden informatie-onderzoek door de procureur des Konings om de waarachtigheid van zekere beweringen ten laste van een parlements lid te toetsen onmogelijk geworden zonder voorafgaand verlof daartoe van de desbetreffende wetgevende vergadering.

Het rigide karakter van de alzo georganiseerde parlementaire immunitet dreigde zich te keren tegen de personen die het kwestieuze grondwetsartikel beoogde te beschermen, daar een zelfs bescheiden informatie-onderzoek zonder voorafgaand verlof niet mogelijk was en een verzoek tot een dergelijk verlof een belangstelling van de media teweegbracht die de betrokken politicus - zelfs voor enig concreet onderzoek - in de ogen van de publieke opinie veroordeelde.

Een reeks initiatieven in Kamer en Senaat leidden tenslotte op 28 februari 1997 tot een nieuw artikel 59 van de Grondwet hetwelk resoluut breekt met de hierboven omschreven organisatie van de parlementaire immuniteit.

* * *

II. Het nieuwe artikel 59 van de Grondwet.

Het belangrijkste verschil met het voormalige artikel 59 van de Grondwet betreft de mogelijkheid om voortaan ook buiten het geval van ontdekking op heterdaad zekere daden van onderzoek of van vervolging te stellen ten laste van een van een misdrijf verdacht parlements lid zonder voorafgaand verlof van zijn wetgevende vergadering. De mate waarin thans een en ander mogelijk is, wordt evenwel nauwkeurig beperkt en omschreven in het nieuwe artikel.

Zoals vroeger geniet een parlements lid enkel de in het grondwetsartikel omschreven bescherming tijdens de zitting. In de praktijk komt dat er thans op neer dat de bijzondere regeling in strafzaken op hem toepasselijk is zolang zijn parlementaire instelling niet ontbonden is met het oog op verkiezingen.

Wat de strafvervolging tijdens de zitting betreft, bepaalt het huidige artikel 59 in het vierde lid dat zij enkel kan worden ingesteld door de « ambtenaren van het openbaar ministerie en de bevoegde ambtenaren ». Zulks impliceert dat het instellen van de strafvervolging tegen een parlements lid tijdens de zitting middels een burgerlijke partijstelling voor de onderzoeksrechter of ingevolge een rechtstreekse dagvaarding voor een strafgerecht door een benadeelde NOOIT ontvankelijk kan zijn.

Het nieuwe artikel 59 van de Grondwet handhaaft een verschillende benadering naargelang het van een misdrijf verdachte parlements lid al dan niet op heterdaad betrappt werd. Noch uit de redactie van het nieuwe grondwetsartikel, noch uit de voorbereidende werken van Kamer en Senaat, blijkt enige wijziging van de inhoud van het begrip « ontdekking op heterdaad ».

De ontdekking op heterdaad die in casu geïmagineerd wordt blijft dus, zoals in de oude regeling, deze die omschreven is in artikel 41, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, te weten het misdrijf (misdaad, wanbedrijf of overtreding) ontdekt terwijl het gepleegd wordt of terstond nadat het gepleegd is (Cass. 31 december 1900, Pas. 1901, I, 89). De tweede mogelijkheid van artikel 41, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering,

dus de « ontdekking terstond nadat het misdrijf gepleegd is », behelst het geval dat het misdrijf nog actueel is en de inmiddels verlopen tijd tussen het plegen van het misdrijf en de daden van onderzoek beperkt is tot de tijd die materieel noodzakelijk was om tot deze daden van onderzoek over te gaan (Cass. 29 juni 1984, R.D.P. 1985, 76). Het is de tijd die redelijkerwijze nodig is om op te treden en die nooit de vierentwintig uur (sinds het plegen van het misdrijf) kan overschrijden. Deze termijn van vierentwintig uur moet aanzien worden als een maximum die zelfs zeer zelden geheel zal kunnen verstrijken (HAYOIT DE TERMICOURT, De parlementaire immuniteit, RW 1955-1956, kol. 50 e.v., L'immunité parlementaire, J.T. 1955 p. 613 et suivantes, R.D.P. 1955-1956, p.279 et suivantes).

De gevallen van artikel 41, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, zijnde de misdrijven die slechts bij analogie als op heterdaad ontdekt beschouwd worden, vallen niet onder het begrip « ontdekking op heterdaad » dat geviséerd wordt door het (oude en nieuwe) grondwetsartikel 59. In voorkomend geval zal een parlementslid dat verdacht wordt van een in die omstandigheden gepleegd misdrijf de procedure ondergaan toepasselijk voor de misdrijven vastgesteld buiten de ontdekking op heterdaad.

A. GEEN ONTDEKKING OP HETERDAAD.

Daar waar voorheen iedere vervolging van een parlementslid, en dus ook iedere daad van onderzoek of van vervolging, afhankelijk was van een verlot door zijn wetgevende vergadering, geldt nu het principe dat zowel een strafrechtelijk informatieonderzoek door de procureur des Konings als een gerechtelijk onderzoek door een daartoe geëdieerde onderzoeksrechter ten laste van een parlementair zonder enige bijkomende formaliteit mogelijk is.

Ingevolge het nieuw artikel 59, eerste alinea, van de Grondwet is een verlot door de Kamer waarvan het van een misdrijf verdacht lid deel uitmaakt immers slechts vereist in drie gevallen:

1. verwijzing (door een onderzoeksgerecht) naar een hof of rechtbank,
2. rechtstreekse dagvaarding (door een ambtenaar van het openbaar ministerie of de bevoegde ambtenaar) voor een hof of rechtbank,
3. de aanhouding.

Aldus kan de procureur des Konings zonder bijzondere formaliteiten een informatie (opsporings)-onderzoek bevelen en laten uitvoeren ten laste van een parlementslid, of een gerechtelijk onderzoek vorderen bij de bevoegde onderzoeksrechter.

Ook de geëdieerde onderzoeksrechter vermag zonder verdere bijzondere formaliteiten zijn onderzoek te voltooien ten laste van een parlementair, behalve in geval van dwangmaatregelen waarvoor de wet « het optreden van een rechter » vereist. Volgens artikel 59, tweede alinea, van de Grondwet kunnen dergelijke dwangmaatregelen immers alleen worden

bevolen door de eerste voorzitter van het hof van beroep op verzoek van de bevoegde rechter.

Welke zijn nu die dwangmaatregelen, waarvoor het optreden van een rechter is vereist? Behalve voor de aanhouding, waarvoor een andere en bijzondere regeling bestaat (zie supra), behelzen zij de hiernavolgende gevallen (Stukken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 492-1995/1996 - nr.9 - verslag):

1.Onderzoek aan het lichaam

De bevoegde rechter in deze aangelegenheid is normaal de onderzoeksrechter, na machtiging door de raadkamer. In geval van een gerechtelijk onderzoek ten laste van een parlementslid, zal de onderzoeksrechter na de bekomen machtiging zich dienen te richten tot de eerste voorzitter van het hof van beroep, die het al dan niet kan bevelen.

2.Bevel tot medebrenging

In geval van een bevel tot medebrenging ten laste van een parlementair, zal de gevatte onderzoeksrechter daartoe een verzoek moeten overmaken aan de eerste voorzitter van het hof van beroep, die ter zake de beslissing neemt.

3.Het opsporen van telefonische mededelingen of het afluisteren van telefoon-gesprekken

Ook hier zal de geadieerde onderzoeksrechter de eerste voorzitter van het hof van beroep moeten contacteren voor het verlenen van het vereiste bevel, zo de maatregel ten laste van een lid van een wetgevende vergadering wordt gevraagd.

4.De huiszoeking(zonder toestemming) en de daarmee gepaard gaande inbeslagnemingen.

Tenslotte zal de onderzoeksrechter ook een beroep moeten doen op de eerste voorzitter van het hof van beroep, die desbetreffend de beslissing zal nemen, voor een gebeurlijke huiszoeking (zonder toestemming) en de daarmee gepaard gaande inbeslagnemingen ten laste van een parlementair.

Zo de eerste voorzitter van het hof van beroep één van de voormelde dwangmaatregelen beveelt wordt zulks meegedeeld aan de voorzitter van de wetgevende vergadering, waarvan de betrokken parlementair lid is. Het nieuwe grondwetsartikel 59 vereist in het derde lid trouwens bovendien dat in geval van huiszoekingen (zonder toestemming) en daarmee gepaard gaande inbeslagnemingen de voorzitter van de desbetreffende wetgevende vergadering, of een door hem aangewezen parlementslid, persoonlijk aanwezig moet zijn, alvorens er toe kan worden overgegaan.

Wat de uitvoering van de andere door de eerste voorzitter van het hof van beroep bevolen dwangmaatregelen betreft, is de persoonlijke aanwezigheid van de voorzitter van de kwestieuze wetgevende vergadering (of van een door hem aangeduid parlamentslid) niet vereist, maar volstaat de voormelde loutere kennisgeving.

Het nieuwe artikel 59 van de Grondwet bepaalt nergens wanneer (behalve impliciet voor de huiszoeking of inbeslagneming) en door wie de in zijn tweede alinea omschreven dwangmaatregelen ter kennis moeten worden gebracht van de betrokken parlamentsvoorzitter.

De ratio legis van deze verplichting, meer bepaald een toezicht door de voorzitter van de wetgevende vergadering op soms zeer ingrijpende dwangmaatregelen, kan evenwel slechts doen besluiten dat deze mededeling onverwijld, en in elk geval voor de uitvoering van de geviseerde dwangmaatregelen, dient te gebeuren door de bevelverlener, dus de eerste voorzitter van het hof van beroep.

* * *

B. WEL ONTDEKKING OP HETERDAAD.

In geval van ontdekking op heterdaad dus in de gevallen van artikel 41, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, bevindt het parlamentslid zich tijdens de zitting van zijn wetgevende vergadering ingevolge het nieuwe artikel 59 van de Grondwet in de toestand van de gewone burger, ten minste voor zover de strafvervolgning wordt ingesteld door een ambtenaar van het openbaar ministerie of een bevoegde ambtenaar (art. 59, vierde lid, van de Grondwet - zie supra).

Voor dwangmaatregelen is derhalve geen tussenkomst van de eerste voorzitter van het hof van beroep vereist, en voor een verwijzing naar het strafgerecht door de raadkamer, een rechtstreekse dagvaarding in strafzaken door het openbaar ministerie of een bevel tot aanhouding is er geen voorafgaand verlof daartoe nodig van de parlementaire instelling waarvan de verdachte deel uitmaakt.

Zo er twijfel bestaat omtrent het feit of een parlamentslid al dan niet op heterdaad werd betrapt, zal veiligheidshalve steeds de procedure van artikel 59 van de Grondwet inzake het geval buiten de ontdekking op heterdaad worden gevolgd.

* * *

C. BUITEN DE ZITTING VAN ZIJN PARLEMENTAIRE INSTELLING

Zo het onderzoek (informatie-onderzoek door de procureur des Konings of gerechtelijk onderzoek door de geadieerde onderzoeksrechter) ten laste van een parlamentslid reeds werd ingesteld buiten de zitting of voordat de betrokkene verkozen werd, geniet hij tijdens de daaropvolgende zitting geen enkele immuniteit wat die eerder ingestelde en nog lopende vervolging betreft. Hij kan in die strafzaak worden verwezen naar het bevoegde straf-gerecht, worden gedagvaard voor een hof of een rechtbank en zelfs worden aangehouden door de onderzoeksrechter, zonder verlof van de wetgevende vergadering waarvan hij nadien deel uitmaakt. De bijzondere procedure met betrekking tot de dwangmaatregelen waarvoor het optreden van een rechter vereist is, met name de tussenkomst van de eerste voorzitter van het hof van beroep, is evenmin van toepassing.

Buiten de zitting kan de vervolging ook worden ingesteld ingevolge een burgerlijke partijstelling voor de onderzoeksrechter of middels een rechtstreekse dagvaarding door een particulier of een rechtspersoon.

Kortom, buiten de zittijd is een parlamentslid een gewoon burger.

* * *

D. SCHORSING VAN DE VERVOLGING.

Het nieuwe artikel 59 van de Grondwet omschrijft in de vijfde en zesde (laatste)alineea, overigens twee inhoudelijk totaal verschillende, procedures ten gevolge waarvan een tijdens de zitting lopend onderzoek, resp. vervolging, wordt geschorst.

Het vijfde lid behelst het geval van een lopend informatie-onderzoek door de procureur des Konings of een gerechtelijk onderzoek door de onderzoeksrechter, waarvoor, zoals hierboven reeds uiteengezet, geen verlof meer hoeft te worden gevraagd, ook niet buiten de ontdekking op heterdaad tijdens de zitting van de parlementaire instelling. In elke stand van een onderzoek kan de wetgevende vergadering op initiatief van het geviseerde parlamentslid en bij meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen de schorsing bevelen van de vervolging, wat, gelet op de stand van de rechtspleging in die aangelegenheid, neerkomt op een schorsing van het (verdere) informatie- of gerechtelijk onderzoek ten laste van het desbetreffend parlamentslid voor de duur van de zitting van zijn instelling.

Het zesde en laatste lid van het nieuwe artikel 59 is tekstueel een bijna letterlijke overname van de laatste alinea van het oude artikel 59 van de Grondwet. Inhoudelijk is het dat ook. Het bepaalt dat de betrokken wetgevende vergadering op haar initiatief bij gewone meerderheid de schorsing kan bevelen van gebeurlijke vervolgingen voor een hof of een rechtbank, of van een eventuele hechtenis, van een parlements lid. Uit de inleidende uiteenzetting van de eerste minister in de Senaat (Gedr. Stukken van de Senaat, nr. 1-363/11-1996-1997-verslag) kan de indruk ontstaan dat het hier alleen de vervolging voor een hof of een rechtbank die buiten de zitting werd ingesteld, of de hechtenis waartoe buiten de zitting werd beslist, betreft.

In feite gaat het evenwel om iedere vervolging voor een hof en een rechtbank en om iedere hechtenis van een parlements lid tijdens de zitting van zijn wetgevende vergadering, ongeacht de oorzaak of reden ervan. Ter zake kan onder meer worden verwezen naar het beknopt verslag van de Senaat-Plenaire Vergaderingen- van 15 januari 1997, blz. 1285, en naar het verslag namens de Commissie van de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen, Gedr. Stukken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 492/9-1995/1996 (derde bladzijde), waaruit blijkt dat het laatste lid van het nieuwe artikel 59 van de Grondwet een technisch aangepaste overname van het laatste lid van het oude artikel 59 is. En het vorderingsrecht van het parlement tot schorsing van de vervolging en de hechtenis was onder het oude artikel 59 algemeen. Het kon worden uitgeoefend wanneer de vervolging (of de hechtenis) voor de opening van de zitting was ingesteld, wanneer er wegens ontdekking op heterdaad geen verlof nodig was, en zelfs wanneer voordien verlof werd gegeven (Cass. 31 dec. 1900, Pas. 1901, I, 89).

* * *

E. DE MINNELIJKE SCHIKKING

Het staat vast dat het aanbieden van een minnelijke schikking aan een parlements lid geen daad van vervolging is in de zin van het oude en het nieuwe artikel 59 van de Grondwet. Een minnelijke schikking heeft slechts tot doel een vervolging te vermijden en belet de vervolging indien zij aanvaard wordt; luidens artikel 216 bis §1, voorlaatste alinea, van het Wetboek van Strafvordering doet de tijdige betaling ervan de strafvordering vervallen.

Aldus was en is het aanbieden van een minnelijke schikking aan een parlements lid, zowel onder het oude als onder het huidige artikel 59 van de Grondwet, op zich aan geen enkele grondwettelijke beperking onderworpen.

Toch blijft een dergelijke maatregel een delicate zaak. Het parlementslid kan redenen hebben om de minnelijke schikking niet te aanvaarden of gewoon onwillig zijn ze te betalen. In die gevallen dient bij een gebeurlijke vervolging vrijwel altijd de procedure te worden nageleefd welke van toepassing is op misdrijven die buiten het geval van de heterdaad werden vastgesteld. Het aanbieden van een minnelijke schikking betreft immers meestal verkeersinbreuken waarbij er geen daden van onderzoek of van vervolging voorhanden zijn binnen de tijd (maximaal vierentwintig uur - zie hierboven op bladzijde 4) die redelijkerwijze nodig is om op te treden na het plegen van het misdrijf, zodat de rechtspleging van de ontdekking op heterdaad in casu niet mogelijk zal zijn.

Zulks impliceert dat bij niet-aanvaarding of niet-betaling van de aangeboden minnelijke schikking er eerst een verlot tot vervolging moet worden bekomen van de daartoe samengeroepen wetgevende vergadering alvorens er tot een effectieve dagvaarding voor het bevoegde strafgerecht van het betrokken parlementslid vermag te worden overgegaan, en dit in de meeste gevallen wegens een miniem feit (bij voorbeeld een parkeerovertreiding).

Het is dan ook duidelijk dat het verlenen van een minnelijke schikking aan parlementsliden met de grootste omzichtigheid dient te geschieden. Alvorens er toe te besluiten zal de procureur des Konings voortaan eerst middels een gemotiveerd verslag de procureur-generaal bij het Hof van beroep ter zake raadplegen. In geval van een niet-aanvaarding of niet-betaling van de minnelijke schikking, komt het immers aan het ambt van de procureur-generaal bij het Hof van beroep toe gebeurlijk de Voorzitter van de Wetgevende Vergadering te vatten met een vraag tot opheffing van de immuniteit van het desbetreffende parlementslid.

* * *

BESLUIT

Het nieuwe artikel 59 van de Grondwet zal voorzeker de media-belangstelling voor een informatie- of gerechtelijk onderzoek tijdens de zitting ten laste van een parlamentslid uitsluiten of milderen, maar heeft daartoe een vrij complex geheel van procedureregels ingesteld.

In het bijzonder dient hierbij gewezen te worden op de taak van de eerste voorzitter van het hof van beroep in geval van dwangmaatregelen waarvoor het optreden van een rechter vereist is. Het is overigens opvallend hoe die in het tweede en derde lid van het nieuwe artikel 59 van de Grondwet omschreven procedure wordt uitgevoerd zonder enige tussenkomst van of kennisgeving aan de procureur-generaal of de procureur des Konings.

Gelet op de complexiteit en het vertrouwelijk karakter, zal de procureur des Konings, buiten het geval van de heterdaad, de procureur-generaal bij het Hof van beroep vooraf middels een verslag in kennis stellen van een gebeurlijk informatie- of gerechtelijk onderzoek ten laste van een parlamentslid. Bij ontdekking op heterdaad moet het instellen van een informatie-onderzoek of het vorderen van een gerechtelijk onderzoek daags nadien op dezelfde wijze worden gemeld.

In geval van het aanbieden van een minnelijke schikking aan een parlamentslid, zal de procureur des Konings de procureur-generaal bij het Hof van beroep raadplegen alvorens ertoe over te gaan.

De procureur-generaal,

A. VAN OUDENHOVE.



COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL

Brussel, 23 april 1999.

Omzendbrief nr. COL 6/97 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep - Addendum

Mijnheer/Mevrouw de Procureur-generaal,
Mijnheer/Mevrouw de Nationaal magistraat,
Mijnheer/Mevrouw de Procureur des Konings,
Mijnheer/Mevrouw de Arbeidsauditeur,

Betref : Gemeenschappelijke omzendbrief van het College van Procureurs-generaal nr. COL 6/97 - Addendum - Parlementaire onschendbaarheid - Vervolg van parlementsleden - Nieuw artikel 59 van de Grondwet - Aanbieden van minnelijke schikkingen aan parlementsleden

Verwijzend naar de gemeenschappelijke circulaire van het College van Procureurs-generaal nr. COL 6/97, omtrent de toepassing van de artikelen 59 en 120 van de Grondwet met betrekking tot strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen ten laste van de leden van de Senaat, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Gemeenschappels- en Gewestraden, die U op 15 september 1997 werd toegezonden, meld ik U het volgende.

De Voorzitters van de zeven parlementaire instellingen van het land hebben op 3 juni 1998 een brief aan de heer Minister van Justitie overgemaakt, waarin hun gemeenschappelijke visie aangaande de interpretatie van een aantal aspecten van de in voornoemde grondwetsartikelen vervatte procedure in het algemeen, en van de rol van de voorzitter van de assemblee waartoe het vervolgde lid behoort in het bijzonder, wordt toegelicht. Kopie van deze brief, die de heer Minister van Justitie aan het College van Procureurs-generaal meedeelde, vindt U in bijlage.

Een analyse tussen enerzijds de aspecten die door de vergadering van de voorzitters van de zeven federale en regionale parlementaire instellingen in hun gemeenschappelijke brief van 3 juni 1998 werden behandeld en anderzijds de inhoud van de voormelde circulaire nr. COL 6/97, wijst uit dat er geen contradicties bestaan tussen die gemeenschappelijke brief en deze circulaire.

*

*

*

Wel worden er in die gemeenschappelijke brief van de voorzitters van de zeven parlementaire instellingen een tweetal punten behandeld welke geen voorwerp uitmaken van de circulaire nr. COL 6/97 en waarop hierbij Uw bijzondere aandacht wordt gevestigd :

1. In punt 3.1 van die gemeenschappelijke brief wordt er op gewezen dat het loutere feit van een vraag tot schorsing van de vervolging door een lid van een parlementaire assemblee, niet tot gevolg heeft dat de schorsing dan reeds ingaat. In de circulaire nr. COL 6/97 werd onder punt II D reeds ter kennis gebracht dat de desbetreffende wetgevende vergadering bij meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen met dat verzoek moet instemmen alvorens er een gevolg kan aan worden verleend. Het is dus die stemming, en niet het eerdere verzoek van het geveerde parlamentslid daartoe, dat het tijdstip bepaalt waarop de vervolging geschorst wordt.
2. In punt 4 van die gemeenschappelijke brief wordt de te volgen procedure gepreciseerd voor parlamentsleden die zitting hebben in meer dan één assemblee. Hierbij wordt gedacht aan de leden van Gemeenschaps- en Gewestraden, bijvoorbeeld het Waals Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Vlaams Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. De Voorzitters van de parlementaire instellingen wijzen er in hun gemeenschappelijke brief met nadruk op dat in voorkomende gevallen - buiten de ontdekking op heterdaad (punt II A van de circulaire nr. COL 6/97) - elke assemblee waarvan de betrokkene lid is voorafgaand verlof moet geven alvorens tot verwijzing naar of rechtstreekse dagvaarding voor een rechtbank vermag te worden overgegaan. Hoewel de gemeenschappelijke brief er niet over spreekt, geldt een dergelijk meervoudig voorafgaand parlementair verlof vanzelfsprekend ook voor de aanhouding van een lid van meerdere assemblees.

A contrario zal het evenwel volstaan dat één van de parlementaire vergaderingen waarvan betrokkene lid is het kwestieuze verlof weigert of een beslissing tot schorsing van de vervolging neemt om, respectievelijk, de (verdere) vervolging of aanhouding uit te sluiten of te schorsen.

Tevens dienen bij beslissingen tot het nemen van dwangmaatregelen waarvoor het optreden van een rechter is vereist (punt II A 1 t/m 4 van circulaire nr. COL 6/97) de voorafgaande kennisgeving door de bevoegde Eerste Voorzitter van het Hof van Beroep telkens aan iedere Voorzitter van de parlementaire instelling, waarvan de geveerde persoon lid is, te geschieden. Wat de persoonlijke aanwezigheid van de parlamentsvoorzitters of van door hen afgevaardigde parlamentsleden bij de huiszoekingen en de daarmee gepaard gaande inbeslagnemingen betreft, kan er evenwel in onderlinge afspraak één lid, dat in de onderscheiden assemblees zetelt, worden afgevaardigd om namens alle betrokken parlementaire instellingen deze onderzoeksverrichtingen bij te wonen.

*

*

*

Tenslotte zij volledigheidshalve nog vermeld dat in punt 2.1 van de gemeenschappelijke brief van de Voorzitters van de parlementaire instellingen niet geheel accuraat sprake is van een schorsing door de raadkamer van een beslissing tot verwijzing van een parlamentslid naar een rechtbank in afwachting van het vereiste verlof daartoe door zijn parlementaire instelling. Het kan uiteraard niet de bedoeling zijn dat een rechtsmacht (in casu de raadkamer) **VOORAF** haar toekomstige en derhalve nog te nemen beslissing (verwijzing of buitenvervolginstelling) kenbaar maakt.

Het is vanzelfsprekend niet de raadkamer maar het ambt van het Openbaar Ministerie zelf dat in geval van een vordering tot regeling van de procedure door een onderzoeksgerecht in hoofde van een parlamentslid via de Procureur-generaal van het bevoegde Hof van Beroep de desbetreffende parlementaire instelling(en) vat met een verzoek om het vereiste voorafgaande verlof tot gebeurlijke verwijzing van dat parlamentslid naar een hof of een rechtbank door het onderzoeksgerecht.

*

*

*

Ik verzoek U deze brief en haar bijlage - houdende een kopie van de voormelde gemeenschappelijke brief van de Voorzitters van de parlementaire instellingen van het land - als addendum te voegen bij de circulaire nr. COL 6/97 omtrent de toepassing van de artikelen 59 en 120 van de Grondwet met betrekking tot strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen ten laste van leden van de Senaat, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Gemeenschaps- en Gewestraden.

Tevens verzoek ik U dit addendum te verspreiden onder de magistraten van Uw parket en hun bijzondere aandacht te vestigen op de inhoud ervan.

Voor het College van Procureurs-generaal (A. VAN OUDENHOVE, Procureur-generaal te Brussel, F. SCHINS, Procureur-generaal te Gent, A. THILY, Procureur-generaal te Luik, G. LADRIERE, Procureur-generaal te Bergen, Chr. DEKKERS, Procureur-generaal te Antwerpen).

G. LADRIERE,
Procureur-generaal te Bergen
Voorzitter van het College

SG/DH1249N-II

28/06/0740

03.06.1998

Geachte Heer Minister,

Tijdens hun vergaderingen van 18 februari 1997, 14 oktober 1997 en 10 februari 1998 hebben de voorzitters van de zeven assemblees zich gebogen over de praktische toepassing van artikel 59 van de Grondwet.

Zij hebben overeenstemming bereikt over de interpretatie van een aantal aspecten van de in voornoemd grondwetsartikel vervatte procedure in het algemeen en over de rol van de voorzitter van de assemblee waartoe het vervolgde lid behoort in het bijzonder.

Die punten van overeenstemming kunnen als volgt worden samengevat:

1. Rol van de voorzitters van de assemblees

- 1.1. Hoewel art. 59, tweede lid, van de Grondwet alleen bepaalt dat de dwangmaatregelen door de eerste voorzitter van het hof van beroep worden bevolen, dient ook de mededeling van die beslissing aan de voorzitter van de betrokken assemblee door de eerste voorzitter te gebeuren (en niet door de onderzoeksrechter die de dwangmaatregel heeft gevraagd).
- 1.2. Zowel wat betreft de toepassing van het tweede als van het derde lid van artikel 59 van de Grondwet is de voorzitter van de assemblee gebonden door het geheim van het onderzoek.
- 1.3. Iedere huiszoeking of inbeslagneming is nietig indien de voorzitter van de betrokken assemblee of zijn vervanger niet aanwezig is.
De voorzitter (of zijn vervanger) treedt alleen op, zonder hulp van de griffier van de assemblee. Indien voor hem een deontologisch probleem rijst, laat hij zich vervangen.
Indien op hetzelfde ogenblik op verschillende plaatsen een huiszoeking of inbeslagneming plaatsvindt, kan hij verschillende leden van zijn assemblee aanwijzen om hem te vervangen.
De rol van de voorzitter van een assemblee bij een huiszoeking waarbij documenten in beslag worden genomen, kan worden omschreven naar analogie met de rol van de stathouder die aanwezig is bij een huiszoeking bij een advocaat.

J.

Aan de heer T. VAN PARYS
Minister van Justitie
Waterkoolaan, 115

1000 BRUSSEL

2. Verlof van de betrokken assemblee

- 2.1. Het verlof van de assemblee waarvan het parlementslid lid is, is niet vereist opdat een verzoek tot buitenvervolginstelling of tot verwijzing naar een rechtbank bij de raadkamer aanhangig zou kunnen worden gemaakt. De raadkamer¹ zal echter maar tot verwijzing kunnen beslissen na voorafgaand verlof van de voornoemde assemblee. In dat geval schort de raadkamer haar beslissing op en maakt ze de zaak over aan het openbaar ministerie, met het oog op een verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid. Uit eerbied voor de betrokken voorzitter wordt het verlof gevraagd door de procureur-generaal bij het bevoegde hof van beroep.
- 2.2. Het verlof van de assemblee is niet vereist voor de bestuurlijke vrijheidsbeneming. De voorzitter van de assemblee waarvan het lid deel uitmaakt, moet echter op de hoogte worden gebracht van de bestuurlijke vrijheidsbeneming (cf. de ministeriële omzendbrief van 15 april 1949) en de assemblee waartoe het lid behoort kan op elk ogenblik beslissen dat ze moet worden beëindigd.
- 2.3. Het verlof van de assemblee moet ook worden gevraagd voor de aanhouding die wordt bevolen na een veroordeling.

3. Verzoek tot schorsing van de vervolging

- 3.1. Het loutere feit dat het betrokken lid de schorsing vraagt, heeft niet tot gevolg dat de vervolging wordt geschorst.

4. Parlementsliden die zitting hebben in meer dan één assemblee

- 4.1. Voor de verwijzing naar of de rechtstreekse dagvaarding voor een rechtbank, moet iedere assemblee waarvan de betrokkene lid is, voorafgaand verlof geven.
- 4.2. De beslissing tot het nemen van dwangmaatregelen waarvoor het optreden van een rechter is vereist, wordt zo snel mogelijk aan de voorzitter(s) van (elk van) de betrokken assemblee(s) medegedeeld.
- 4.3. Om te voorkomen dat twee of drie assembleevoorzitters samen aanwezig moeten zijn bij een huiszoeking of een inbeslagneming kan – in overleg tussen de betrokken voorzitters – één lid dat lid is van dezelfde assemblees afgevaardigd worden door de voorzitters van deze twee of drie assemblees.²
- 4.4. Om de vervolging of de hechtenis te schorsen, volstaat het dat één assemblee die schorsing vordert, ongeacht de houding van de andere assemblees. Indien meerdere assemblees een schorsing vorderen, maar met een verschillende draagwijdte, geldt de schorsing met de ruimste draagwijdte.

J.

¹ Voor de kamer van inbeschuldigingstelling wordt mutatis mutandis dezelfde procedure gevolgd.

² De lege ferenda is het wenselijk dat alleen de voorzitter van de assemblee waarvoor het lid verkozen is, de huiszoeking of inbeslagneming bijwoont.

- 4.5. De respectieve commissies voor de vervolgingen van de betrokken assemblees kunnen samen vergaderen en personen horen, indien de opheffing van de onschendbaarheid of de schorsing van de vervolging of de hechtenis wordt gevraagd van een parlementslid dat lid is van twee of drie assemblees

De stemmingen moeten evenwel steeds in iedere commissie apart plaatsvinden.

Met betrekking tot dergelijke samenwerking van de commissies voor de vervolgingen kan een protocol worden gesloten tussen de assemblees. Dergelijke samenwerking veronderstelt natuurlijk wél dat het verzoek tot opheffing van de onschendbaarheid op hetzelfde ogenblik bij de diverse betrokken assemblees aanhangig wordt gemaakt.

De zeven voorzitters zijn van oordeel dat het aanbeveling verdient, deze punten zo snel mogelijk op te nemen in een omzendbrief van de procureurs-generaal bij de hoven van beroep. Zij zouden het dan ook ten zeerste appreciëren mocht u daartoe de nodige stappen ondernemen.

Als bijlage gaat een door de zeven voorzitters goedgekeurde nota met algemene principes inzake de praktische toepassing van artikel 59 van de Grondwet.

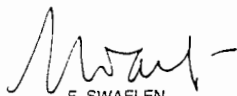
Met de meeste hoogachting,



R. LANGENDRIES

Voorzitter van de

Kamer van volksvertegenwoordigers



F. SWAELEN

Voorzitter van de Senaat



N. DE BATSELIER

Voorzitter van het Vlaams Parlement



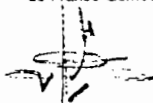
A.-M. CORBISIÉR-HAGON

Voorzitster van het Parlement van
de Franse Gemeenschap



A. DE DECKER

Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad



Y. BIEFNOT

Voorzitter van het Waals Parlement



M. SCHUNCK

Voorzitter van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap



G/C/PM/MP/101105D
Uw ref. LO/JCM/PV/mv/2004/879/33993

Brussel, 5 december 2005

Mevrouw de Vice-Eerste Minister,

Betreft : *Parlementaire onschendbaarheid – Praktische toepassing van artikel 59 van de Grondwet*

Tijdens hun vergaderingen van 4 oktober 2004 en 27 juni 2005 hebben de voorzitters van de zeven parlementaire assemblees zich gebogen over een welbepaald aspect van de praktische toepassing van artikel 59 van de Grondwet, te weten het tijdstip in een gerechtelijke procedure, waarop door de procureur-generaal aan de bevoegde parlementaire assemblee verlof moet worden gevraagd om een parlamentslid te verwijzen naar een hof of een rechtbank. Tegelijkertijd stelde zich de vraag naar de te volgen procedure ingeval van een vordering door het parket tot buitenvervolginstelling van een parlamentslid. (cf. punt 2.1. van de brief van 3 juni 1998 van de zeven voorzitters aan de Minister van Justitie m.b.t. de praktische toepassing van artikel 59 van de Grondwet).

Nadat een door de Conferentie van de zeven parlamentsvoorzitters opgerichte werkgroep, samengesteld uit de voorzitters van de Kamercommissie voor de Vervolgingen en de Senaatscommissie voor de Justitie, enerzijds, en het College van procureurs-generaal, anderzijds, hierover had vergaderd op 1 februari en 24 mei 2005, hebben de zeven voorzitters overeenstemming bereikt om de tekst van punt 2.1. van de voormelde brief te vervangen als volgt :

1. *Ingeval van een vordering door het parket tot verwijzing van een parlamentslid voor een hof of een rechtbank, moet het verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid krachtens artikel 59, eerste lid, van de Grondwet, mede gelet op het feit dat de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid een ontvankelijkheidsvoorwaarde is voor de strafvordering, bij de betrokken assemblee worden ingediend vanaf het moment dat het onderzoek volledig is en de raadkamer, overeenkomstig artikel 127, zesde lid, van het Wetboek van Strafvordering, een datum voor de behandeling van de zaak heeft bepaald, waarbij het van belang is de assemblee een voldoende tijd te laten om de vraag te onderzoeken;*
2. *Ingeval van een vordering door het parket tot buitenvervolginstelling van een parlamentslid, dient men uit te gaan van het parallelisme met artikel 103, vijfde lid, van de Grondwet m.b.t. de vervolging van ministers, waarbij het aangewezen is de indiening van het verzoek tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid te situeren op het tijdstip waarvan sprake in 1."*

Mevrouw Laurette ONKELINX
Vice-eerste minister en minister van Justitie
Handelsstraat 78-80
1040 BRUSSEL

././.

Wij zijn van oordeel dat het aanbeveling verdient deze beslissingen zo spoedig mogelijk op te nemen in een omzendbrief van de procureurs-generaal bij de hoven van beroep, waarbij het addendum dd. 23 april 1999 bij de omzendbrief nr. COL 6/97 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep, in de voormelde zin wordt aangepast. Wij zouden het dan ook ten zeerste op prijs stellen mocht u daartoe de nodige stappen zetten.

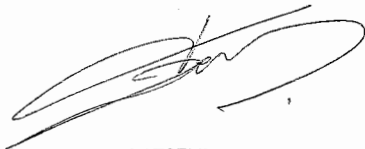
Met de meeste hoogachting,



H. DE CROO
Voorzitter van de Kamer
van volksvertegenwoordigers



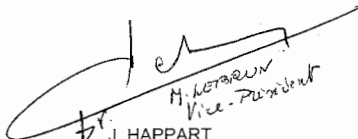
A-M. LIZIN
Voorzitter van de Senaat



N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement



J-F. STASSE
Voorzitter van het Parlement
van de Franse Gemeenschap



J. HAPPART
Voorzitter van het Waals
Parlement



E. TOMAS
Voorzitter van het Brussels
Hoofdstedelijk Parlement



L. SIQUET
Voorzitter van het Parlement van de
Duitstalige Gemeenschap