



FEDERALE DEONTOLOGISCHE COMMISSIE

Advies 2016/1 van 14 december 2016

1. Tijdens haar plenaire vergadering van 13 oktober 2016 heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers beslist een verzoek voor te leggen aan de Federale Deontologische Commissie, met toepassing van artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie. Die bepaling luidt: “De Commissie heeft als opdracht om algemene adviezen of aanbevelingen te formuleren, behalve in specifieke gevallen die een of meer openbare mandatarissen met name betreffen, op het vlak van deontologie, ethiek en belangenconflicten, op eigen initiatief of op basis van een verzoek ondertekend door minstens een derde van de leden van de Senaat of op basis van een verzoek ondertekend door minstens vijftig leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.”.

2. Op 9 november 2016 werd het verzoek door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de heer Siegfried Bracke, overgezonden aan de voorzitter van de Federale Deontologische Commissie. Overeenkomstig artikel 8, vijfde lid, van het huishoudelijk reglement van de Federale Deontologische Commissie van 8 september 2016 brengt de Commissie haar advies uit binnen de zestig dagen na het ontvangen van het verzoek.

3. Het verzoek betreft de volgende twee vragen:

“1. Kan de Federale Deontologische Commissie de Kamer een voorstel bezorgen van een gefaseerde sanctiemogelijkheid als reactie tegen misplaatste, respectloze, on hoffelijke of indecente uitspraken, gedaan in het kader van de parlementaire debatten (en al dan niet geregistreerd via de geluidsopname), waarbij er enkele sancties worden voorgesteld oplopend van lichte naar hardere?”

2. Worden die sancties best ingeschreven in het Reglement van de Kamer dan wel in de deontologische code voor parlementsleden?”.

Ontvankelijkheid van het verzoek

4. Overeenkomstig artikel 5, § 1, van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie stelt de Commissie ten laatste drie maanden na haar oprichting een ontwerp van deontologische code op (eerste lid). Die code wordt goedgekeurd bij wet en is van toepassing op de federale openbare mandatarissen, met uitzondering van de leden van de Kamer en van de Senaat, op wie een deontologische code van toepassing is die door de respectieve assemblees is aangenomen (tweede lid).

5. De Federale Deontologische Commissie heeft het ontwerp van deontologische code aangenomen op 28 september 2016.

6. Op 20 oktober 2016 werd door de heer Siegfried Bracke een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie om er de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen [in] in te voegen. Artikel 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat het opschrift van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie wordt aangevuld met de woorden “en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen”.

7. Artikel 5, § 3, van het ontwerp van deontologische code bepaalt dat de Federale Deontologische Commissie haar adviezen en aanbevelingen uitbrengt op grond van de Deontologische Code (eerste lid). “Als zij een advies uitbrengt of een aanbeveling richt aan de leden van de Senaat of van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, doet ze dit op grond van de deontologische codes van de respectieve assemblees, de onderhavige Deontologische Code en alle overig relevante recht” (tweede lid).

8. Het ontwerp van deontologische code, met de wettelijke en regelgevende bepalingen op basis waarvan de Federale Deontologische Commissie een advies uitbrengt of een aanbeveling formuleert, is nog niet bij wet aangenomen. Het is dus mogelijk dat er vragen rijzen omtrent de bevoegdheid van de Commissie om haar taak uit te oefenen.

9. De Commissie ontleent haar bevoegdheid ter zake echter rechtstreeks aan artikel 4, § 2, van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie. Aangezien aan die bepaling geen specifieke voorwaarden werden gekoppeld, is die op 10 april 2014 in werking getreden. Derhalve is de Commissie bevoegd een advies uit te brengen krachtens de vigerende wetgeving, de op 19 december 2013 aangenomen Deontologische Code voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers alsook de algemene deontologische beginselen. Het verzoek is derhalve ontvankelijk.

Ten gronde

10. De aan de Federale Deontologische Commissie gerichte vraag om advies betreft het uitwerken van een voorstel inzake mogelijke sancties, en waar die sancties dan best ingeschreven worden. De kernvraag is of het de Commissie toekomt omtrent een bijzonder tuchtrecht te voorzien in sancties.

a) Rechtsgronden

11. De Commissie gaat bij haar advies uit van de Deontologische Code van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (die werd aangenomen op 19 december 2013), de relevante wetgeving en de algemene beginselen van deontologie. Die beginselen kunnen onder meer afgeleid worden uit nationale, buitenlandse en Europese deontologische reglementen en codes; de Commissie heeft die beginselen omgezet in het ontwerp van Deontologische Code, dat ze voor goedkeuring aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft voorgelegd en is vervat in het voormelde wetsvoorstel dat de heer Siegfried Bracke op 20 oktober 2016 heeft ingediend.

12. Artikel 2, § 2, van de Deontologische code voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers bepaalt dat de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers hun ambt moeten uitoefenen met inachtneming van onder meer de beginselen inzake waardigheid en verantwoordelijkheid, alsook met respect voor de reputatie van het Parlement.

b) De parlementaire onschendbaarheid

13. De parlementaire onschendbaarheid is opgenomen in artikel 58 van de Grondwet. Het luidt als volgt: “Geen lid van een van beide Kamers kan worden vervolgd of aan enig onderzoek onderworpen naar aanleiding van een mening of een stem, in de uitoefening van zijn functie uitgebracht.”.

14. De hoven, rechtbanken en tuchtinstanties zijn derhalve niet bevoegd om onderzoek te voeren naar dan wel zich uit te spreken over geschillen in verband met een mening of een stem die een parlements lid in de uitoefening van zijn functie heeft uitgebracht. De parlementsleden blijven wel onderworpen “aan interne tuchtsancties, overeenkomstig het reglement opgelegd door de bevoegde organen van hun assemblee”.¹

c) De gedragsregels van de parlementsleden

15. In het Parlement van de meeste Europese landen gelden interne tuchtregelingen uitgaande van het Parlement zelf, op grond waarvan de parlementsleden tuchtmaatregelen kunnen worden opgelegd wanneer zij storend gedrag in het Parlement vertonen, de werkzaamheden en de orde verstoren, of afbreuk doen aan de waardigheid van het Parlement. Aldus kunnen tuchtsancties worden opgelegd voor misplaatste uitspraken en uitlatingen die afbreuk doen aan de menselijke waardigheid, voor gratuite politieke scheldpartijen die ontaarden in persoonlijke aanvallen en die afbreuk doen aan het recht op de eerbiediging van het privéleven.

16. De volgende tuchtmaatregelen kunnen worden opgelegd: de terechtwijzing, de verwittiging, de intrekking van het spreekrecht, de tijdelijke uitsluiting van de zitting en het aanbieden van verontschuldigheden. In bepaalde gevallen is voorzien in geldelijke sancties en kan de bezoldiging van het betrokken parlements lid tijdelijk worden verminderd. De autoriteit die gemachtigd is om tuchtsancties op te leggen, kan de voorzitter van het Parlement zijn aangezien hij verantwoordelijk is voor het gezag en de tucht binnen dat Parlement. Tevens kan de tuchtbevoegdheid worden gedeeld tussen de voorzitter en het Parlement of een ander parlementair orgaan, zoals het Bureau of een bevoegde commissie. Tot slot moet elk parlements lid aan wie tuchtmaatregelen werden opgelegd, over mogelijkheden beschikken om beroep in te stellen, bijvoorbeeld via een interne betwistingsprocedure. Bovendien moet in procedurele waarborgen worden voorzien.

17. Als voorbeeld en ter vergelijking kan worden verwezen naar de reglementen van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en van het Europees Parlement. In de beide reglementen wordt aangegeven dat de leden zich hoffelijk, beleefd en respectvol ten aanzien van elkaar moeten gedragen; hun gedrag moet zijn ingegeven door wederzijds respect en zij moeten de waardigheid van de instelling eerbiedigen. Tevens wordt het belang van het recht op de vrijheid van meningsuiting nogmaals bevestigd en wordt eraan herinnerd dat eenieder die deze vrijheid van meningsuiting uitoefent, tevens plichten en verantwoordelijkheden heeft.

¹ Zie Kamer van volksvertegenwoordigers, “De parlementaire onverantwoordelijkheid (freedom of speech)”, in “Parlementair recht in kort bestek”, Juridische dienst, mei 2015, blz. 17.

d) De vrijheid van meningsuiting van de parlementsleden

18. Het arrest *Karácsony et al. vs. Hongarije* van de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 17 mei 2016 is het recentste ter zake (zie, in dezelfde zin, het arrest *Szanyi vs. Hongarije* van 8 november 2016). Hierna volgen de relevante passages (vertaling):

19. “Het Hof heeft in zijn rechtspraak steeds het belang onderstreept van de vrijheid van meningsuiting van de parlementsleden, als uitdragers bij uitstek van het politieke discours. De vrijheid van meningsuiting is waardevol voor iedereen, maar in het bijzonder voor een verkozene van het volk; hij vertegenwoordigt zijn kiezers, maakt hun bezorgdheden kenbaar en verdedigt hun belangen. Daarom vereist elke inmenging in de vrijheid van meningsuiting van een parlements lid dat tot de oppositie behoort, dat het Hof de strengst mogelijke controle toepast (*Piermont vs. Frankrijk*, arrest van 27 april 1995, § 76, *in fine*). Die beginselen zijn bevestigd in een aantal zaken met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting van leden van de nationale of regionale parlementen (zie, onder andere: *Jerusalem vs. Oostenrijk*, arrest van 27 februari 2001, § 36; *Féret vs. België*, arrest van 16 juli 2009, § 65; *Otegi Mondragon vs. Spanje*, arrest van 15 maart 2011, § 50)” (*Karácsony et al. vs. Hongarije*, § 137).

20. “Het lijkt geen twijfel dat uitspraken die worden gedaan in het halffrond een grote beschermingsgraad vereisen. In een democratische samenleving is het Parlement een unieke ruimte voor debat die van fundamenteel belang is. De regel van de parlementaire onschendbaarheid getuigt met name van die hoge beschermingsgraad.” (*ibid.*, § 138).

21. “Hoewel de vrijheid van de parlementaire debatten in een democratische samenleving van fundamenteel belang is, is ze niet absoluut van aard. Aangezien de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting in het Parlement luidens artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens immers “plichten en verantwoordelijkheden” met zich brengt, kan een Parlement, zonder die bepaling te schenden, reageren wanneer één van zijn leden storend gedrag vertoont dat de normale werking van dat wetgevend orgaan bemoeilijkt. Hoewel het universeel erkende beginsel van de parlementaire onschendbaarheid aan de parlementaire vrijheid van meningsuiting een verhoogde maar geen absolute bescherming biedt, moeten bepaalde beperkingen van die vrijheid in het halffrond – gebaseerd op de noodzaak om het correcte verloop van de parlementaire werkzaamheden te vrijwaren – ook worden beschouwd als gerechtvaardigd.” (*ibid.*, § 139).

22. “De Staat beschikt over zeer weinig speelruimte om de strekking van uitspraken die worden gedaan in het Parlement te omkaderen, ook al kan een zekere dosis reglementering noodzakelijk lijken om komaf te maken met bepaalde uitlatingen, zoals een rechtstreekse of onrechtstreekse oproep tot geweld.” (*ibid.*, § 140).

23. “Het is ontegensprekelijk zo dat een efficiënte werking van het Parlement een hoeksteen vormt voor een democratische samenleving en dat de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting in het halffrond bijgevolg soms moet wijken voor legitieme belangen zoals de bescherming van het correcte verloop van de parlementaire activiteiten en de bescherming van de rechten van de andere parlementsleden.” (*ibid.*, § 141).

24. “Hoewel artikel 10, § 2, van het Verdrag bijna geen ruimte laat voor beperkingen van de vrijheid van meningsuiting op het gebied van het politiek discours of van kwesties van algemeen belang, mag die vrijheid niet op een dusdanige manier worden gebruikt dat ze een aantasting vormt van de goede werking van die instelling.” (*ibid.*, § 144).

25. “In de overgrote meerderheid van de verdragsluitende Staten worden misplaatste uitingen of gedragingen die schadelijk zijn voor het correcte verloop van de parlementaire

procedure bestraft. Daaruit kan men afleiden dat, ondanks bepaalde verschillen in verband met de aard of de reikwijdte van de tuchtmaatregelen, de lidstaten doorgaans de noodzaak erkennen van regels die bedoeld zijn om misplaatste uitingen of gedragingen in het Parlement te bestraffen.” (*ibid.*, § 145).

Beoordeling door de Commissie

26. “Misplaatste, respectloze, onhoffelijke of indecente uitspraken” in het raam van parlementaire debatten kunnen in principe niet strafrechtelijk worden vervolgd zonder dat daarbij de vrijheid van meningsuiting wordt geschonden.

27. Met toepassing van artikel 45 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, dat “persoonlijke beledigingen” verbiedt, zouden dergelijke uitspraken, indien ze zijn bewezen, eventueel aanleiding kunnen geven tot tuchtmaatregelen, onder de voorwaarden en binnen de grenzen die in overeenstemming zijn met het recht op vrije meningsuiting van de parlementsleden. Gelijkaardige bepalingen bestaan ook in het Reglement van de Senaat.

28. De tuchtmaatregelen, zoals die zijn opgenomen in de artikelen 62 tot 66 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, lijken voldoende en geschikt. De Commissie ziet geen enkele reden om aan de bestaande regeling nog méér sancties toe te voegen. Tuchtmaatregelen kunnen overigens zowel in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers als in de deontologische code van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden ingeschreven.

29. Als de betwiste verklaringen racistische, xenofobe en/of seksistische uitlatingen of beledigingen vormen, moet worden bekeken of de volgende wetten misschien van toepassing zijn:

- de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (gewijzigd bij de wet van 10 mei 2007 en de wet van 17 augustus 2013);
- de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen;
- de wet van 22 mei 2014 ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte en tot aanpassing van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie teneinde de daad van discriminatie te bestraffen.

30. Waar het om strafbepalingen gaat, verlaten we de bevoegdheid inzake deontologie van deze Commissie. Tevens dient in voorkomend geval de procedure van opheffing van de parlementaire onschendbaarheid gevolgd te worden. Maar ook hier dient erop gewezen dat het uiten van een mening door een parlements lid in een parlementair debat, in een rechtsstaat met scheiding van machten, slechts zeer uitzonderlijk tot strafvervolging aanleiding kan geven, zelfs wanneer de inhoud van de verkondigde mening een strafbaar feit zou inhouden (zoals ontkenning van genocide of eerroof).

31. Het weze verder opgemerkt dat wat voor de enen ‘misplaatst, respectloos, onhoffelijk of indecent’ is, door anderen als meningsuiting gezien wordt. Een lezing van de Annalen van de Kamer leert dat verklaringen die als ‘incident’ werden genotuleerd, later soms als uiting

van fundamentele rechten werden gezien. Terughoudendheid is hier dan ook op zijn plaats. Voorts zal de publieke opinie en de pers, door het weergeven van de uitspraken in de Kamer, echt misplaatste, respectloze of onhoffelijke uitspraken wellicht politiek sanctioneren.

32. De Commissie vindt het tevens gepast te wijzen op preventie en te vragen hoe een parlementslid – iemand die toch verkozen wordt door een deel van de bevolking en doorgaans ook binnen een partij functioneert – overgaat tot ‘misplaatste, respectloze, onhoffelijke of indecente uitspraken’ die geen meningsuiting zijn, maar gewoon blijken te geven van weinig waardigheid en verantwoordelijkheid. De Commissie gaat ervan uit dat een vertegenwoordiger van de Natie zulks niet doet, tenzij dat lid zijn uitspraken niet langer onder controle heeft. Zulks kan het gevolg zijn van een ziekte-toestand die de geestelijke vermogens van de verkozene aantast; doorgaans zal dan door de partij druk uitgeoefend worden om de betrokkene te vervangen, maar indien deze hier niet op ingaat, kan daar in de huidige stand van de regelgeving – en wellicht terecht - niets aan veranderd worden.

33. Een volksvertegenwoordiger kan echter ook de controle over zijn uitspraken tijdelijk verliezen, ten gevolge van blinde woede, of het gebruik van alcoholische of andere roesmiddelen. Er moet worden voorkomen dat volksvertegenwoordigers in een dergelijke toestand van tijdelijke ontoerekeningsvatbaarheid in de Kamer verschijnen en aan de debatten deelnemen. Een toestand van blinde woede kan diverse oorzaken hebben. De voorzitter van de Kamer moet er tijdens debatten op toezien dat leden kalmeren; hij moet zo nodig een beroep doen op zijn bevoegdheden tot ordehandhaving, om een minimum aan sereniteit in de debatten terug te brengen.

34. De Commissie dringt er met het oog op de handhaving van de deontologische principes ten eerste op aan dat er striktere regels zouden gelden voor de deelname aan de parlementaire debatten door leden die onder invloed zijn van alcohol of andere roesmiddelen. Het is volgens de Commissie strijdig met de deontologie dat een Kamerlid in roes aan debatten of stemmingen deelneemt. Er dient dus een procedure te worden vastgesteld om een dergelijke toestand vast te stellen; dat Kamerlid uitsluiten van de debatten en de stemmingen tijdens de betrokken vergadering kan in voorkomend geval de sanctie zijn. Aldus kunnen wellicht vele “misplaatste, respectloze, onhoffelijke en indecente uitspraken” voorkomen worden.

35. Daarbij lijkt het de Commissie volstrekt onaanvaardbaar dat de roes binnen de gebouwen van de Kamer zelf zou ontstaan. De Commissie herinnert er in deze context aan dat op heel wat werkplekken vandaag het gebruik van alcohol volstrekt verboden is of althans echt binnen de perken gehouden wordt; indien die regels al belangrijk worden geacht voor een correcte uitvoering van gewone taken, dan is dat zeker het geval voor de uitoefening van een van de hoogste taken in de Natie, te weten de controle op de uitvoerende macht en de totstandkoming van wetgeving.