

Drie misverstanden over de parlementaire immuniteit

mr. E.C. Drexhage

Inleiding

Tegen belediging, smaad, laster, majesteitsschennis, godslastering, opruiing, aanzetten tot haat of tot discriminatie, of het verklappen van bedrijfs- of staatsgeheimen, door een lid van de Staten-Generaal tijdens een parlementaire vergadering gepleegd, kan de rechter niets aanvangen. Dat komt door wat wij de parlementaire immuniteit of ook wel de parlementaire onschendbaarheid noemen. Deze stoelt op artikel 71 van de Grondwet, dat bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal niet 'in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken' voor dat wat zij in de vergaderingen van de Kamers of van Kamercommissies zeggen en evenmin voor wat zij daar schriftelijk inbrengen. Een officier van justitie die een Kamerlid zou dagvaarden wegens iets wat hij in de Kamer heeft gezegd en wat, indien het daarbuiten gezegd zou zijn, een strafbaar feit zou opleveren, wordt niet ontvankelijk verklaard. Als anderen zich daarover beklagen bij het gerechtshof, vangen zij bot. Ook een actie bij de burgerlijke rechter, bijvoorbeeld een eis tot rectificatie van lasterlijke uitlatingen, zal op de grondwettelijke bepaling afstuiten. Hetzelfde geldt voor een tuchtrechtelijke procedure, bijvoorbeeld als een kamerlid dat tevens arts is, in het vuur van het debat zijn beroepseed of beroepsgeheim zou schenden. Dezelfde immuniteit geldt voor leden van de gemeenteraden, provinciale staten, en de besturen der waterschappen.¹

Mogen volksvertegenwoordigers dus ongestraft vertrouwelijke informatie lekken, zoals een dagblad kopte toen een raadslid uit de gemeente Ede niet vervolgbaar bleek, omdat het lekken tijdens de raadsvergadering had plaatsgevonden?² Die conclusie berust op een misverstand dat gemakkelijk kan ontstaan als men de immuniteit ziet als een absolute vorm van de vrijheid van meningsuiting voor volksvertegenwoordigers. Wie er zo naar kijkt, stuit op nog wel meer ongerijmdheden. Bijvoorbeeld kan een volksvertegenwoordiger die een lasterlijke of opruiende passage uit een door hem in de volksvertegenwoordiging gehouden speech daarbuiten herhaalt, voor dat laatste opeens wel vervolgd worden. Dat geldt ook als hij de letterlijke tekst van zijn speech op zijn weblog plaatst of aan

¹ Artikel 22 Gemeentewet, artikel 22 Provinciewet, artikelen 39 en 45 Waterschapswet.

² "Hoogleraar: raadslid kan ongestraft lekken", *De Gelderlander*, 16 september 2009. De geciteerde hoogleraar was prof. D.J. Elzinga die de gemeente in de kwestie had geadviseerd en daarbij een iets genuanceerder standpunt had ingenomen. Zie zijn *Immuniteit versus geheimhoudingsplicht, Advies aan de gemeente Ede d.d. 25 augustus 2009*, te vinden op de website www.binnenlandsbestuur.nl onder: /Uploads/Files/Document/adviesgemeente-ed239093.pdf.

de pers verstrekt.³ Alles wat hij na een schorsing van de vergadering nog in de vergaderzaal zegt, valt ook al niet onder de immuniteit.⁴ Hoewel er nog geen jurisprudentie over bestaat, vallen twitter-berichten of e-mails die tijdens de beraadslagingen in de volksvertegenwoordiging de wereld in worden gestuurd, er waarschijnlijk evenmin onder. Voor wie met zijn tijd wil meegaan, ligt dan een pleidooi voor de hand om hier iets aan te doen, nu het moderne politieke debat immers meer buiten dan in 's lands vergaderzalen lijkt te worden gevoerd. Dit te meer als men de indruk heeft dat de parlementaire immuniteit in andere landen veel ruimer is dan bij ons. De laatste tijd is door ten minste drie auteurs in de vakbladen inderdaad op deze gronden gepleit voor uitbreiding van de parlementaire immuniteit.⁵ Wie een dergelijk pleidooi houdt, ziet echter een of meer zaken over het hoofd die ik in deze bijdrage zal proberen te verhelderen:

1. De parlementaire immuniteit biedt geen absolute vrijheid van meningsuiting voor parlementariërs in het parlement en is daar ook niet voor bedoeld.
2. In andere Europese landen en in de Verenigde Staten is de regeling van de parlementaire immuniteit niet of nauwelijks ruimer dan bij ons.
3. De jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens laat geen ruimte voor een substantiële uitbreiding van de parlementaire immuniteit, misschien wel het tegendeel.

De conclusie moet daarom zijn, dat wie de kans op vervolging van volksvertegenwoordigers wegens uitingsdelicten daadwerkelijk wil verminderen, een pleidooi dient te houden voor verruiming van de vrijheid van meningsuiting voor iedereen.

Parlementaire immuniteit en vrijheid van meningsuiting

De parlementaire immuniteit werd in 1848 in de Grondwet opgenomen. Het doel ervan was om in kwesties van parlementaire meningsuiting de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging tegenover andere staatsmachten te vestigen. De strekking van de bepaling is dus niet het verlenen van een onbeperkte vrijheid van meningsuiting aan parlementariërs. Waar het om gaat is, dat de Kamers der Staten-Generaal baas in eigen huis zijn als het over de uitingen van volksvertegenwoordigers in het parlement gaat. Zij hoeven zich op dat punt geen enkele inmenging van buitenaf te laten welgevalen. Wat men beoogde was, in de woorden van de memorie van toelichting:

³ HR 2 april 2002, LJN AD8693. Maar de verslaglegging door de pers van de vergaderingen kan niet alsnog tot aansprakelijkheid van een volksvertegenwoordiger leiden (Rb 's-Gravenhage 1 augustus 2001, LJN AB2971).

⁴ Zie het voorbeeld, vermeld in Bovend'Eert & Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer 2010, p. 145.

⁵ J.A. Peters, Immuniteit ook buiten het parlementair debat, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, Jrg. 1 (2010), nr. 3, p. 327-330; R. Nehmelman, Spreken is zilver, maar wie bepaalt wanneer zwijgen goud is? Over de vraag of de parlementaire immuniteit voor volksvertegenwoordigers moet worden uitgebreid, *Ars Aequi*, mei 2011, p. 355-360; en J. van Sintemaartensdijk, Een parlementariër en zijn vrijheid van meningsuiting. De parlementaire onschendbaarheid naar het huidige tijdsbeeld vertaald, *Nederlands Juristenblad* 2011, p. 2087-2093.

"... eene zekere soort van onschendbaarheid, niet van den vertegenwoordiger, maar van hetgeen hij sprak in de vergadering. Deze bepaling sluit niet in, dat het geoorloofd zoude zijn alles zonder vrees voor berisping te kunnen uiten, maar alleen dat de Kamer zelve, steunende op het reglement van orde, de uitspattingen harer leden moet bedwingen en geen rechter zich daarin later moet mengen".⁶

Nadien is deze bescherming nog uitgebreid tot de uitingen die ministers en staatssecretarissen in het parlement doen of die zij schriftelijk daaraan overleggen. Hetzelfde geldt voor anderen voor zover zij aan de beraadslagingen deelnemen, dus bijvoorbeeld voor een regeringscommissaris wanneer deze de minister in de Kamer bijstaat.⁷ Dit volgens dezelfde logica: wanneer zij aan de beraadslagingen deelnemen, zijn ook zij onderworpen aan de tucht van de voorzitter en het reglement van orde.⁸ De immuniteit zorgt er ook voor dat de rechter niet in de lastige situatie wordt gebracht dat hij heeft te oordelen over de toelaatbaarheid van uitingen die het parlement zelf en zijn voorzitter eerder kennelijk al als toelaatbaar hebben beoordeeld.⁹

Deze vorm van parlementaire immuniteit is zeer oud en was aanvankelijk gebaseerd op gewoonterecht.¹⁰ Ze werd gecodificeerd in 1689 in het negende artikel van de Engelse Bill of Rights.¹¹ Tegenwoordig kennen nagenoeg alle parlementen ter wereld deze waarborg voor hun onafhankelijkheid. In de literatuur kom ik als uitzonderingen alleen de parlementen van Cuba, Belarus en Kazachstan tegen.¹² De scope van de bescherming verschilt wel wat (zie daarover de volgende paragraaf), maar de hoofdkenmerken lijken universeel. Als strekking wordt ook in de

⁶ Geciteerd door Buys, *De Grondwet*, eerste deel, Arnhem 1883, p. 537.

⁷ In artikel 17, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is dit met zoveel woorden tevens bepaald voor de Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden van de landen van het Koninkrijk die de beraadslagingen in de Staten-Generaal bijwonen en daarbij voorlichting geven als in dat artikel bedoeld.

⁸ Om die reden was deze uitbreiding al door Buys bepleit, a.w., p. 546. Huart vraagt zich af of in de praktijk de bevoegdheden van de Kamervoorzitters ten aanzien van ministers wel geheel gelijk zijn aan die ten aanzien van Kamerleden (F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem, 1925, commentaar op artikel 98). Dat lijkt inderdaad niet het geval bij het indienen van schriftelijke stukken.

⁹ De Nationale ombudsman lijkt daar geen last van te hebben, gelet op zijn oordeel van 25 april 2008 (*AB 2008, 205*, met kritische noot van P. Stolk) naar aanleiding van een klacht over uitlatingen in een openbare vergadering van Provinciale Staten van Zuid-Holland.

¹⁰ In de literatuur wordt al een kwestie uit 14^e eeuw Engeland genoemd, waarin dit gewoonterrecht gestipuleerd en erkend werd. Zie o.a. J. Chafetz, *Democracy's Privileged Few. Legislative privilege and democratic norms in the British and American Constitutions*, New Haven/London, 2007, p. 69. Volgens Sottiaux maakte ook de Blijde Inkomst van Brabant van 1356 er al melding van. S. Sottiaux, *Parlementaire immuniteit en de uitingsvrijheid van parlementsleden in de Belgische Grondwet*, in: R. Nehmelman (red.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen 2010, p. 49-67

¹¹ Chafetz, a.w., p. 74-75.

¹² M. van der Hulst, *The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study*, Inter-Parliamentary Union, Genève, 2000, p. 66 en *Parliamentary Immunity. Background Paper prepared by the Inter-Parliamentary Union*, september 2006, p. 7.

literatuur over andere landen doorgaans vermeld de bescherming van de beraadslagingen in de volksvertegenwoordiging tegen inmenging van buitenaf. Alleen het parlement zelf en uiteindelijk de kiezers zijn bevoegd te oordelen over dat wat in de uitoefening van het parlementaire mandaat te berde wordt gebracht. De achtergrond hiervan ligt zowel in het beginsel van de machtenscheiding (de onafhankelijkheid van het parlement) als in de wens dat de vertegenwoordigers van het volk onbevreesd hun werk kunnen doen en ook heikele zaken aan de orde kunnen stellen. Het voorrecht dient daarmee het belang van het parlement als instituut en – indirect – van de kiezers, die hun opinies in het parlement verwoord kunnen zien, ook als zij tot een kleine minderheid behoren.¹³ In lijn daarmee kan de parlementariër er doorgaans geen afstand van doen, is opheffing door het parlement ook niet mogelijk en blijft de bescherming voor wat tijdens het mandaat in het parlement is gezegd, gelden nadat het mandaat is beëindigd.

Parlementaire immuniteit wil dus niet zeggen dat alles geoorloofd is en in de praktijk is dat ook niet zo. Het parlement bepaalt echter zelf wat het wel of niet toelaatbaar vindt en welke maatregelen mogelijk zijn bij niet toelaatbare uitingen. Het reglement van orde van de Tweede Kamer vermeldt als ontoelaatbaar bijvoorbeeld: beledigende uitdrukkingen, het verstoren van de orde, het niet in acht nemen van de vereiste geheimhouding of vertrouwelijkheid en het instemmen met of aansporen tot onwettige handelingen. Wie zich tijdens de vergadering daaraan schuldig maakt, wordt door de voorzitter vermaand en in de gelegenheid gesteld zijn woorden terug te nemen. Doet hij dat niet of gaat hij ermee door, dan kan de voorzitter hem het woord ontnemen. Hij mag dan verder niet meer deelnemen aan de bespreking van het betrokken onderwerp. Desnoods kan de voorzitter de spreker zelfs voor de rest van de dag uitsluiten van verdere deelname aan de vergadering.¹⁴ De commissievoorzitters hebben dezelfde bevoegdheden voor zover het de beraadslagingen in hun commissie betreft (artikel 35). Op voorstel van het presidium kan de Kamer een lid dat de vertrouwelijkheid niet in acht neemt, voor een bepaalde periode uitsluiten van de vergaderingen van één of meer commissies of van de kennisneming van vertrouwelijke stukken.¹⁵ Ook schriftelijke kamervragen kan de voorzitter tegenhouden als hij wegens vorm of inhoud een overwegend bezwaar ziet tegen het doorsturen daarvan aan de betrokken minister of ministers.¹⁶

¹³ Zie hierover o.a. de Venice Commission, *Report On The Regime Of Parliamentary Immunity*, Straatsburg 1996, CDL-INF (96) 7, p. 6. Voor Nederland: D.J. Elzinga, *Parlementaire onschendbaarheid voor volksvertegenwoordigers, verouderd instituut of onmisbare bescherming?* in: idem, *De staat van het recht. Opstellen over staatsrecht en politiek*, Zwolle 1990, p. 116-134.

¹⁴ Reglement van Orde Tweede Kamer (RvO II), artikelen 58-60.

¹⁵ RvO II, artikel 145. Deze bepaling is in 2010 toegevoegd op aanbeveling van de Commissie Prinsjesdagstukken. Zie *Kamerstukken II 2009/10*, 32 173, nr. 2 en 32 391, nr.2.

¹⁶ RvO II, Artikel 134, tweede lid. De voorzitter kan de immuniteit bovendien bij hamerslag beëindigen door eenvoudig de beraadslagingen te schorsen (artikel 47 RvO II).

Bepalingen als deze zijn er niet altijd geweest. Ze zijn tot stand gekomen en uitgebreid of gepreciseerd telkens nadat weer eens gebleken was dat de voorzitter of de Kamer zelf met lege handen stond bij een incident. Vooral in de jaren 30 van de twintigste eeuw is er flink gesleuteld aan de ordebepalingen in het reglement van de Tweede Kamer. Dat gebeurde met de uitdrukkelijke bedoeling "dat men zich niet schuldig maakt aan dingen, waarmede men buiten deze Kamer strafrechtelijke feiten zou plegen, ook al kunnen wij daarvoor door de in de Grondwet neergelegde immuniteit niet vervolgd worden".¹⁷ In 1934 kwam ook de in 2001 weer vervallen 'schrappbepaling' in het reglement, die het mogelijk maakte dat de voorzitter publicatie van beledigende of opruiende teksten in het kamerverslag verhinderde.¹⁸

Zo bezien is het logisch, dat de parlementaire immuniteit haar grens vindt waar het gezag van de Kamer of Kamercommissies en hun voorzitters ophoudt en dat ze dus niet geldt voor uitspraken die buiten de orde van de vergaderingen of van de Kamerstukken worden gedaan of op schrift worden gesteld.¹⁹ Peters brengt hiertegen in, dat de Kamervoorzitters tegenwoordig zelden nog ingrijpen. Zij doen dat inderdaad beduidend minder dan vroeger, toen de term 'parlementair taalgebruik' nog een reële verwijzing naar de parlementaire mores inhield. Maar de voorbeelden die hij in dat verband vermeldt (Kamerleden die een minister 'knettergek' of 'leugenaar' noemen), zijn weliswaar hoogst onbeleefd, maar ze zouden bij de rechter niet tot een veroordeling hebben geleid en ze zijn voor het vraagstuk van de parlementaire immuniteit dus niet relevant. Hetzelfde geldt voor de meeste uitingen die Kamervoorzitters in het verleden wel als ontoelaatbaar hebben aangemerkt en die ze uit de Handelingen hebben geweerd toen dat nog kon.

Toch zouden de Kamers er goed aan doen om in hun reglementen van orde opnieuw de mogelijkheid op te nemen om passages uit de Handelingen te weren. Niet om onderlinge onbeleefdheden voor het nageslacht weg te poetsen (al kan dat in een zich beschaafd oordelend land ook helemaal geen kwaad), maar voor het geval er eens daadwerkelijk strafbare uitlatingen worden gedaan. Het argument dat in het belang van de geschiedschrijving de Handelingen de ware gebeurtenissen niet mogen verhullen,²⁰ of dat een debat tegenwoordig *live* voor iedereen te volgen is,²¹ gaat bijvoorbeeld bij lasterlijke aantijgingen of bij het schenden van de privacy van buitenstaanders niet op. In het

¹⁷ Het Kamerlid Aalberse bij de verdediging van de voorgestelde wijzigingen, Handelingen 1933-1934, p. 1224.

¹⁸ Geschiedenis en toepassing van deze bepaling zijn beschreven in: P. Bootsma en C. Hoetink, *Over lijken. Ontoelaatbaar taalgebruik in de Tweede Kamer*, Nijmegen 2006.

¹⁹ Het omgekeerde geldt uit de aard der zaak ook: uitingen die tijdens de beraadslagingen zijn gedaan, worden door de immuniteit beschermd, ook als ze geen enkel verband houden met het onderwerp der beraadslagingen. Daarover HR 17 juni 2011, LJN BQ2302 (parlementaire immuniteit Arubaanse Staten).

²⁰ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 590, nr. 5, p. 62.

²¹ H.M. Franssen en J.A. van Schagen, *Over de orde mijnheer de voorzitter. Werkwijze van de Tweede Kamer*, Den Haag 1990, p. 70.

strafrecht en het burgerlijk recht kan – niet zonder reden - ook worden opgetreden tegen het herhalen of het verder verspreiden daarvan. Ook rechterlijke vonnissen worden in het openbaar uitgesproken, maar bij publicatie doorgaans geanonimiseerd. Het lijkt mij dat bij het schrappen van de schrapbepaling wat te eenzijdig alleen aan onderlinge belediging van en door de deelnemers aan het debat is gedacht, nog daargelaten de vraag of de moderne tijd inderdaad meebrengt dat alles nu maar zonder uitzonderingen geboekstaafd moet worden.²²

Parlementaire immuniteit in andere landen²³

Is de parlementaire immuniteit in andere Europese landen en in de Verenigde Staten veel ruimer, zoals sommige auteurs²⁴ suggereren en zoals ook de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa leek te veronderstellen toen hij Nederland hierover kapittelde? Naar aanleiding van de rechtszaak tegen het kamerlid Wilders pleitte hij tegenover het dagblad De Pers voor het opheffen van het verschil tussen hetgeen binnen en buiten het parlement wordt gezegd en voor de introductie van een parlementaire commissie die beslist of de onschendbaarheid van een parlementariër in een bepaald geval van toepassing is of niet - zoals dit volgens hem ook in de Verenigde Staten gebeurt.²⁵

Die verschillen vallen welbeschouwd wel mee, als men tenminste oog houdt voor het feit dat de meeste landen twee nogal verschillende rechtsfiguren kennen die beide wel met de term immuniteit worden aangeduid. De eerste figuur is de immuniteit die wij ook kennen en die een daadwerkelijke immuniteit is (er kan niet vervolgd of aansprakelijk gesteld worden). Ze wordt ook wel aangeduid als onverantwoordelijkheid (België), *irresponsabilité* (Frankrijk), *Indemnität* (Duitsland), *freedom of speech* (VK en VS) of *non-accountability* (in de Engelstalige literatuur). Ik blijf haar hierna maar gewoon immuniteit noemen. De tweede figuur sluit vervolging of aansprakelijkstelling niet uit, maar kan deze - als het parlement dat noodzakelijk vindt - alleen enige tijd uitstellen. Ze heeft de vorm van een extra drempel die genomen moet worden vooraleer bepaalde dwangmaatregelen kunnen worden genomen tegen zittende volksvertegenwoordigers. Deze figuur wordt ook wel aangeduid als

²² In het toch eveneens moderne buitenland lijkt men op dit punt niet zo scrupuleus. Zie bijvoorbeeld de website van de Amerikaanse senaat die daarbij zelfs melding maakt van het precedent "*On motion approved by the House, the whole speech including interpellations, was stricken off the record for being unparliamentary*" (www.senate.gov.ph/senators/terms.asp, onder *Precedents and Practices, 'Stricken Off the Record'*).

²³ Tenzij anders aangegeven, is de landeninformatie in deze paragraaf ontleend aan de database *Parline* van de Interparlementaire Unie (www.ipu.org) en/of de database *Codices* van de Venetië Commissie (www.codices.coe.int).

²⁴ Zie de in noot 5 vermelde publicaties.

²⁵ K. Bessems, 'Beschermt Kamerlid', in *De Pers*, 11 maart 2009. In zijn op diezelfde dag verschenen rapport over Nederland rept de mensenrechtencommissaris er overigens niet over en in de kabinetsreactie en de daaropvolgende schriftelijke gedachtewisseling met de Tweede Kamer is het onderwerp niet aan de orde geweest. Zie: *Report by the Commissioner for*

onschendbaarheid (België), *inviolabilité* (Frankrijk), *Immunität* (Duitsland), *freedom from arrest* (VK en VS) of *inviolability* of *immunity in the strict sense* (in de Engelstalige literatuur). Ze heeft een andere geschiedenis, een andere ratio en andere kenmerken. In navolging van Buys en Elzinga, zal ik haar hierna aanduiden als 'vrijwaring'.²⁶

Immunititeit

Er zijn twee methoden in gebruik om de reikwijdte van de parlementaire immunititeit – in de betekenis van vrijheid van spreken - te omschrijven. In sommige Europese landen doet men dat zoals bij ons: de immunititeit geldt alleen voor uitlatingen gedaan tijdens de beraadslagingen in het parlement of in zijn commissies. In andere landen en ook voor het Europese parlement wordt de bescherming gerelateerd aan de uitoefening van de parlementaire functie of taken.²⁷ Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in de Verenigde Staten, die beide tot de eerstgenoemde groep behoren, neigt de jurisprudentie overigens naar een meer functionele interpretatie²⁸ en dat is misschien in wel meer landen het geval. Een functionele omschrijving of interpretatie lijkt ruimer, maar veel verschil levert dit in de praktijk zo te zien niet op, wat natuurlijk ook logisch is als men de immunititeit niet ziet als een absoluut grondrecht voor de volksvertegenwoordiger, maar als een parlementair alleenrecht op de eigen ordehandhaving. Ook onder een functionele omschrijving blijven bijvoorbeeld uitingen tijdens partijbijeenkomsten er doorgaans buiten, evenals de herhaling in publicaties of in de pers van uitlatingen die in het parlement zijn gedaan, en uitlatingen tijdens politieke debatten op radio of televisie.²⁹ Turkije is daarop een uitzondering, maar daar berust dit op een expliciete bepaling in de grondwet, waarin het herhalen of verspreiden van in het parlement gedane uitingen mede onder de immunititeit wordt gebracht, vermoedelijk om al te gretig ingrijpen door het leger te voorkomen.³⁰ Het Europese parlement wilde nog wel eens ruimhartig in de bres springen voor leden die in een van de lidstaten voor de rechter zijn gedaagd,³¹ maar het zag zich kort geleden geconfronteerd met een veel striktere interpretatie door het EU-Hof, dat met zoveel woorden vaststelde dat '*it has to be accepted that the connection between the opinion expressed and parliamentary duties must be direct*

Human Rights mr Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands 21 - 25 September 2008, CommDH(2009)2, Straatsburg, 2009; *Kamerstukken II 2009/10*, 31 700 V, nrs. 85 en 95 en 32 123 V, nr. 90.

²⁶ Buys, a.w., p. 533; D.J. Elzinga, a.w., p. 117.

²⁷ Naast Nederland gebruiken onder andere Denemarken, Finland, Duitsland, Ierland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland de eerste methode. Landen die de tweede methode volgen zijn o.a. Oostenrijk, België, Frankrijk, Griekenland, Italië, Polen, Portugal, Spanje, Zweden en Turkije. Zie voor het Europese parlement artikel 8 van het Protocol betreffende de voorrechten en immunititeiten van de Europese Unie, Publ. EU C 310/261.

²⁸ Chafetz a.w., p. 109-110.

²⁹ Van der Hulst a.w., p. 70. Zie voor België ook S. Sottiaux, a.w. en voor Frankrijk: Louis Favoreu, *Droit constitutionnel*, Parijs, 2001, p. 615.

³⁰ S. Wigley, *Parliamentary Immunity in Democratizing Countries: The Case of Turkey*, *Human Rights Quarterly* 31 (2009), p. 567-591.

³¹ Via een soort moties die voor nationale rechters echter niet bindend zijn.

and obvious'.³² Eenzelfde conclusie trok het Europese Hof voor de Rechten van de Mens toen het te oordelen kreeg over de nogal ruime interpretatie die lange tijd in Italië opgeld had gedaan: niet bepalend was of de uitlatingen in kwestie een politiek karakter hadden, maar of ze verband hielden met *'the exercise of parliamentary functions in their strict sense'*.³³ Aan kranten gegeven interviews vallen daar bijvoorbeeld niet onder.³⁴ Ook volgens het Amerikaanse Hooggerechtshof beschermt de *Speech or Debate Clause* uit de constitutie van de Verenigde Staten weliswaar meer dan alleen *'speech or debate in either House'*, maar wil iets anders er onder vallen, dan moet het kunnen gelden als *'an integral part of the deliberative and communicative processes by which Members participate in committee and House proceeding'*.³⁵ Contacten met uitvoerende instanties, assistentie aan kiezers, persberichten, nieuwsbrieven en speeches of documenten die buiten het Congres worden geleverd of gepubliceerd, vallen er niet onder. Wel het legislatieve werk van de *congressional aides*.³⁶ Uitlatingen die gedaan worden tijdens parlementaire werkbezoeken of bij deelname namens het parlement aan externe bijeenkomsten, zullen bij een functionele omschrijving of interpretatie wel onder de immuniteit vallen, wat bij ons waarschijnlijk niet het geval zal zijn. Een rapport dat een parlementslid op verzoek van de regering had geschreven, bleek er in Frankrijk echter weer niet onder te vallen.³⁷ In sommige landen, bijvoorbeeld in België, vallen ook de in het parlamentsgebouw gehouden fractievergaderingen eronder. Daar staat tegenover dat sommige landen uitzonderingen kennen op de parlementaire vrijheid van spreken. In Duitsland en Griekenland geldt de immuniteit niet voor laster, zij het dat het parlement in dat geval wel toestemming voor vervolging moet geven. In Polen kan het parlement de immuniteit opheffen als de rechten van derden in het geding zijn, dus bijvoorbeeld bij smaad, laster of schending van privacyrechten die burgers treft.

Vrijwaring

De vrijwaring stamt, wat het strafrecht betreft, uit het Franse recht van vlak voor de Franse revolutie.³⁸ Ze beschermt een volksvertegenwoordiger tegen arrestatie, om welke reden dan ook, en vaak ook tegen bepaalde andere dwangmaatregelen of vervolgingshandelingen. Die zijn dan alleen

³² HvJ EU 6 september 2011, Case C-163/10 *Patriciello*, r.o. 35. Op aangeven van de Advocaat-generaal, wilde het Hof hiermee heel kennelijk een nadrukkelijk *statement* maken.

³³ EHRM 30 januari 2003, *Cordova tegen Italië* 1 en 2 (40877/98 en 45649/99). De Italiaanse wetsinterpretatie was kennelijk voorbehouden aan het parlement zelf, dat kon interveniëren in rechtszaken tegen zijn leden.

³⁴ Al lijken het Italiaanse parlement en Constitutioneel Hof op dat punt tot voor kort nogal hardleers. Zie: EHRM 3 juni 2004, *Jorio tegen Italië* (73936/01), EHRM 6 december 2005, *Ielo tegen Italië* (23053/02), EHRM 20 april 2006, *Patrono, Cascini & Stefanelli tegen Italië* (10180/04), EHRM 24 februari 2009, *C.G.I.L. en Cofferati tegen Italië* (46967/07), EHRM 6 april 2010, *C.G.I.L. en Cofferati tegen Italië No. 2* (2/08), EHRM 24 mei 2011, *Onorato tegen Italië* (26218/06).

³⁵ *Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111 (1979), ook vermeld in Chafetz, a.w., p.103-104.

³⁶ L. Fisher, *American Constitutional Law*, Durham, North Carolina, 1999, p. 273-275.

³⁷ Informatie, ontleend aan de website van de Franse Assemblée Nationale (www.assemblee-nationale.fr).

³⁸ Het parlement riep haar in het leven nadat het de afgezanten van de koning de deur had gewezen op 23 juni 1789. Zie L. Duguit & H. Monnier, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Parijs, 1943, p. 13-14.

mogelijk met toestemming van het parlement. De vrijwaring ziet dus niet speciaal op uitingsdelicten, al kunnen die er ook onder vallen. Ze strekt ertoe te voorkomen dat het parlement niet goed kan functioneren doordat volksvertegenwoordigers door strafrechtelijke vervolging verhinderd worden om aan de beraadslagingen of de stemmingen in het parlement deel te nemen. Ook deze figuur beoogt daarmee de bescherming van het functioneren van het parlement en is niet bedoeld om parlementariërs uit de wind te houden. In lijn daarmee is het effect slechts tijdelijk: de bescherming geldt alleen als het parlement in zitting is (of de parlementsleden onderweg naar de zitting) en na beëindiging van het mandaat vervalt ze.

Anders dan bij de vrijheid van spreken, verschilt de omvang van de bescherming sterk van land tot land. In Europa kennen zo te zien alleen Nederland, Bosnië-Herzegovina en San Marino deze figuur in het geheel niet. De landen met een Angelsaksische rechtstraditie kennen haar alleen in de vorm van een beperkt verbod op civielrechtelijke gijzeling, wat er praktisch gesproken op neer komt dat ze – in elk geval in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – niks meer voorstelt, daar civielrechtelijke gijzeling ook daar in onbruik is geraakt.³⁹ In de meeste continentale rechtsstelsels is de vrijwaring vooral of uitsluitend een strafrechtelijke waarborg. Voor arrestatie en voorlopige hechtenis wordt in die landen overal wel parlementaire instemming geëist. Daarnaast kennen veel landen deze eis ook voor het openen van een gerechtelijk onderzoek, dagvaarding en huiszoekingen. Meestal gelden er uitzonderingen, in elk geval voor betrapting op heterdaad in geval van ernstige delicten. Bij een ruime formulering van de vrijwaringregeling is voor bijna elke vervolgingsdaad parlementaire toestemming nodig. Als dat gecombineerd wordt met een ruimhartige toepassing door het parlement, leidt het – nu de meeste parlementen het hele jaar vergaderen – al gauw tot nagenoeg volledige straffeloosheid, althans zolang het mandaat voortduurt.⁴⁰ Vermoedelijk is dat in veel landen min of meer de praktijk geweest en is dat ook nu in veel landen – in elk geval buiten Europa – nog het geval. Dat geldt zeker voor veel nieuwe democratieën, waar hiervoor helaas soms ook goede redenen bestaan, al is misbruik door corrupte politici of zelfs door gewone misdadigers die in het parlement onderdak zoeken, daarbij altijd een reëel gevaar. Om die reden is de vrijwaring in veel van de landen waar ze bestaat en ook in internationale gremia een omstreden figuur.⁴¹

Voor de meer gevestigde democratieën kan men zich afvragen of de vrijwaring nog wel nut heeft. In elk geval zouden de omvang van de geboden bescherming en de maatstaven voor het opheffen van de immuniteit in overeenstemming moeten zijn met de ratio van deze figuur. Dat betekent dat alleen

³⁹ Chafetz a.w., p. 112 en p. 134.

⁴⁰ Doorgaans wordt de verjaring bij vrijwaring gestuit.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de *Resolution on limiting immunity for parliamentarians in order to strengthen good governance, public integrity and the rule of law in the OSCE region* van de parlementaire assemblee van de OVSE, Brussel 2006, te vinden op www.osce.org/pa/19799.

vervolgingsmaatregelen eronder zouden moeten vallen die de volksvertegenwoordiger daadwerkelijk in zijn parlementaire werk kunnen belemmeren en dat de immuniteit ook steeds zou moeten worden opgeheven zodra vaststaat dat in het concrete geval van een dergelijke belemmering geen sprake is.⁴² In een aantal Europese landen is de vrijwaring de afgelopen tijd inderdaad ingeperkt tot die strafrechtelijke maatregelen die de volksvertegenwoordiger fysiek kunnen verhinderen zijn parlementaire werk te doen, zoals aanhouding en voorgeleiding.⁴³ Of er vervolgens (door de collega's!) ook strikt getoetst wordt, is lastiger te achterhalen. Als we ervan uit mogen gaan dat de praktijk van het Europese parlement een hoge mate van overeenstemming zal vertonen met die in de lidstaten, heb ik daarover mijn twijfels. Het Europese parlement lijkt in het geheel geen acht te slaan op de vraag of vervolgingshandelingen een belemmerend effect kunnen hebben op het parlementaire werk. In plaats daarvan hanteert men als hoofdregel dat de immuniteit nooit wordt opgeheven wanneer het beweerde feit beschouwd kan worden als een 'politieke activiteit' die in een, eventueel zeer ver verwijderd, verband kan worden gebracht met het parlementaire werk.⁴⁴ Bij uitingen over algemene onderwerpen kan dat al gauw worden volgehouden, zoals de beslissingen van het Europese parlement over opheffing van de immuniteit ook laten zien. Op die manier wordt de immuniteit (in de zin van *free speech*) eigenlijk langs de weg van de vrijwaring uitgebreid tot uitingen die buiten het parlement zijn gedaan, zij het slechts voor de duur van het mandaat. Dat dit in elk geval in België anders ligt, of dat ook deze praktijk zijn grenzen kent, laat het recente arrest van het EHRM in de zaak van de Belgische volksvertegenwoordiger Féret zien: in zijn geval stond het toestemmingsvereiste niet in de weg aan vervolging en veroordeling door de Belgische rechter wegens buiten het parlement begane uitingsdelicten.⁴⁵

Voor zover er tegen vervolging van parlementsleden voor wat zij buiten het parlement hebben gezegd of geschreven, in andere Europese landen meer belemmeringen bestaan dan bij ons, blijken deze dus slechts tijdelijk te zijn en bovendien voort te komen uit een wat oneigenlijk gebruik van het op zichzelf al omstreden instrument van de vrijwaring. Het lijkt me eerlijk gezegd niet iets om een voorbeeld aan te nemen.⁴⁶ Nog daargelaten of de jurisprudentie van het EHRM daar wel ruimte voor biedt (zie hierna).

⁴² Heel uitgesproken hierover: R. Zippelius & Th. Würtenberger, *Deutsches Staatsrecht*, München, 2008, p. 401-402.

⁴³ In België sinds 1997. In Frankrijk sinds 1995. In Spanje en Portugal sinds 1993.

⁴⁴ European Centre for Parliamentary Research and Documentation, *Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union (Final Draft)*, Part Three: Immunity in the European Parliament, Brussel 2001.

⁴⁵ EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België* (15615/07). Uit deze uitspraak blijkt dat het Belgische parlement toestemming had gegeven voor de vervolging.

⁴⁶ De voorstellen van Nehmelman en Van Sintemaartensdijk komen in feite op iets dergelijks neer (met bovendien de eis dat alleen een versterkte parlementaire meerderheid de immuniteit zal kunnen opheffen). Zie hun in noot 5 vermelde publicaties

Parlementaire immuniteit en artikel 6 EVRM

Ongelukkige of kwaadaardige uitlatingen kunnen reputaties te gronde richten of anderszins schade of leed veroorzaken. Uitlatingen die in het parlement of bij de uitoefening van de parlementaire functie worden gedaan, zijn daarop geen uitzondering. Parlementaire immuniteit heeft tot gevolg dat de slachtoffers die hiervoor verhaal wensen, geen beroep kunnen doen op de rechter. Dit is een inbreuk op het recht van *access to a court* dat geïmpliceerd is in artikel 6, § 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Op die grond heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich enkele keren uitgelaten over de aanvaardbaarheid van nationale regelingen van parlementaire immuniteit en vrijwaring.

In de vorige paragraaf zagen we al, dat het EHRM de Italiaanse interpretatie van de immuniteit bij herhaling te ruim heeft gevonden. Het stelde daarbij steeds een schending van artikel 6 EVRM vast. In al die gevallen ging het om uitlatingen die parlementariërs buiten het parlement hadden gedaan, tijdens verkiezingsbijeenkomsten of in interviews met de pers. Dat de uitlatingen een politiek karakter hadden, was volgens het Hof niet relevant, nu ze niet gedaan waren bij de uitoefening van de parlementaire functie in strikte zin.

Gevalen van vrijwaring bekijkt het EHRM, om dezelfde reden, zeer kritisch. Opvallend genoeg kijkt het Hof ook bij de vrijwaring of de beweerde feiten al of niet verband houden met het parlementaire werk.⁴⁷ Dat de vrijwaring slechts tijdelijk is, acht het Hof niet doorslaggevend.⁴⁸ De enkele uitspraken hierover hebben overigens geen betrekking op buiten het parlement door volksvertegenwoordigers gedane uitingen,⁴⁹ maar er lijkt geen reden om aan te nemen dat het Hof bij de vrijwaring daarover anders zou oordelen dan bij een ruime uitleg van de immuniteit.

Naar mijn indruk heeft het Hof zelfs de nodige moeite met het accepteren van de beperkte parlementaire immuniteit zoals wij die nu kennen. De standaarduitspraak daarover is *A. v. The United Kingdom*.⁵⁰ In die zaak ging het om uitspraken van een Brits parlamentslid die in het Lagerhuis had

⁴⁷ Nogal wat nationale parlementen doen dit eveneens, al is het bij de vrijwaring, gezien de ratio daarvan, eigenlijk niet relevant.

⁴⁸ Behalve, zo te zien, wanneer een parlamentslid zelf opheffing wil om zich voor de rechter tegen beschuldigingen te kunnen verdedigen: EHRM 3 december 2009, *Kart tegen Turkije* (8917/05).

⁴⁹ Zie EHRM 16 november 2006, *Tsalkitis tegen Griekenland* (11801/04) over afpersing, gepleegd voor de toetreding tot het parlement, en EHRM 11 februari 2010, *Syngelidis tegen Griekenland* (24895/07) over het niet nakomen van een omgangsregeling.

⁵⁰ EHRM 17 december 2002, *A. tegen het Verenigd Koninkrijk* (35373/97). Ook gepubliceerd in EHRC 2003/16, met noot Broeksteeg.

gesproken over de overlast door asociaal gedrag van '*neighbours from hell*', waartegen gemeenten in zijn ogen onvoldoende konden optreden. In zijn speech besprak hij zeer uitvoerig een zijns inziens exemplarisch geval van een (zwarte) vrouw met twee kinderen, die hij met naam en toenaam noemde en waarvan hij ook het adres vermeldde. De vrouw, die alles overigens ontkende, werd zo het onderwerp van artikelen in zowel de plaatselijke als de landelijke pers. Ze werd door journalisten belaagd, kreeg hatemail, werd op straat lastig gevallen, bespuugd en bedreigd en moest uiteindelijk verhuizen naar een andere buurt en haar kinderen op een andere school doen. Op klachten bij het betrokken parlementslid kreeg ze een antwoord van de *speaker* met een verwijzing naar de parlementaire immuniteit die aan elke juridische actie in de weg staat.

Het Europese Hof, gewend als het is aan afwegingen van conflicterende grondrechten, had kennelijk nogal moeite met het onwrikbare karakter van de parlementaire immuniteit. Uiteindelijk billijkte het de gang van zaken, maar het had daar wel een hele reeks zeer uiteenlopende overwegingen voor nodig. Daarbij vond het Hof het onder andere geruststellend dat mevrouw A niet geheel zonder verweer was omdat ze zich tot een ander parlementslid had kunnen wenden, dat de *speaker* belast is met het handhaven van de orde in de vergaderingen en dat voor gemeentelijke volksvertegenwoordigers in Engeland niet dezelfde absolute immuniteit geldt als voor leden van het nationale parlement. Overigens was het Hof het met de klaagster eens dat de aantijgingen van het parlementslid *extremely serious* waren en *clearly unnecessary* en dat de vermelding van haar naam en adres *particularly regrettable* was, terwijl de nare gevolgen die zij daarvan ondervonden had, *entirely foreseeable* waren. Maar dat veranderde de conclusie van het Hof niet, omdat de immuniteit niet meer aan haar doel zou beantwoorden wanneer daarop uitzonderingen zouden worden gemaakt. In dat geval zou de rechter zich immers toch nog in de bijzonderheden van individuele gevallen moeten verdiepen.

Twee van de zeven rechters, waaronder voorzitter Costa, publiceerden een afwijkende opinie. Costa vindt in zijn *concurring opinion* dat het misschien wel eens tijd wordt dat '*this sacrosanct principle*' wat getemperd wordt, nu parlementen niet meer zo bedreigd zijn in hun functioneren als in de tijd van de Bill of Rights van 1689 of de Franse constitutie van 1791. Enige voortgang is hier volgens hem wenselijk en mogelijk. Rechter Loucaides houdt in zijn *dissenting opinion* een pleidooi voor de mogelijkheid om afwegingen te maken tussen de vrijheid van spreken in het parlement en de bescherming van de reputatie van individuen. Hij wil dus van het absolute karakter van de immuniteit af en *free speech* voor volksvertegenwoordigers in het parlement bij de normale grondrechtenbescherming onderbrengen.

De EHRM-jurisprudentie maakt duidelijk dat de parlementaire immuniteit zoals wij die nu kennen, weliswaar door de beugel kan volgens het EHRM, maar dat een verdere uitbreiding ervan weinig

kansen maakt de Straatsburgse toets te doorstaan. Ik leid uit de uitspraak *A. v. The United Kingdom* ook af, dat het nog niet vast staat dat de immuniteit voor provinciale en lokale volksvertegenwoordigers en voor waterschapsbesturen, die in Nederland net zo absoluut is als die voor de leden der Staten-Generaal, de EHRM-toetsing eveneens zal kunnen doorstaan, om nog maar niet te spreken van de al even absolute immuniteit voor leden van allerlei andere colleges.⁵¹ Verder is ook deze zaak een argument voor het serieus nemen van de eigen ordehandhavende verantwoordelijkheid van de Kamers en hun voorzitters en voor het opnieuw invoeren van de mogelijkheid om woorden of passages uit de Handelingen te schrappen.⁵²

Ten slotte

De in de inleiding aangehaalde auteurs bepleiten alle drie een uitbreiding van de parlementaire immuniteit tot uitlatingen die door volksvertegenwoordigers buiten het parlement worden gedaan. Hun belangrijkste argument daarvoor is, dat de vrijheid van meningsuiting van parlementariërs in deze tijd van Twitter, Hyves, Facebook, oneliners, internet, multimedia, etc. onvoldoende wordt beschermd onder de huidige regeling. Peters spreekt in dit verband zelfs van een staatsrechtelijk beginsel dat zichzelf heeft overleefd en vermolmd is geraakt. Dat is een dapper standpunt, maar wie met zijn tijd mee wil gaan, kan met evenveel recht bepleiten dat het hele beginsel in onze tijd maar eens moet worden afgeschaft of getemperd, in plaats van uitgebreid (vergelijk de opinie van rechter Costa). De rechtspraak over de vrijheid van meningsuiting gaat immers al buitengewoon voorzichtig om met uitingen van politici waarover rechters te oordelen krijgen, en ze doet dat uitdrukkelijk omdat politici geacht worden de zorgen te verwoorden die leven bij hun kiezers,⁵³ waarbij ze overdrijving en provocatie niet uit de weg hoeven te gaan.⁵⁴ Voor een bijzondere bescherming in de vorm van een absolute immuniteit is dan in deze tijd misschien wel helemaal geen reden meer. Zowel de pleidooien voor uitbreiding als de pleidooien voor matiging of afschaffing lijken mij voort te komen uit de eenzijdige grondrechtenbril waarmee meestal naar het leerstuk van de parlementaire immuniteit wordt gekeken. Uitbreiding van de immuniteit is niet alleen onnodig (gelet op de

⁵¹ De deelgemeenteraden en de gemeentelijke raads- of bestuurscommissies (artikelen 82, 83, 92 en 155a Gemeentewet), provinciale statencommissies en bestuurscommissies (artikelen 80, 81 en 151a Provinciewet), de Sociaal-Economische Raad en de publiekrechtelijke bedrijfslichamen en hun organen (artikelen 21, 29, 89 en 114 Wet op de bedrijfsorganisatie) en de besturen van de ordes van registeraccountants en accountants-administratieconsulenten (artikel 11 Wet op de registeraccountants; artikel 13 Wet op de Accountants-administratieconsulenten).

⁵² De echte naam van mevrouw A., die niet met een A begint, blijkt eenvoudig terug te vinden in de Engelse parlementaire verslagen.

⁵³ EHRM 23 april 1992, *Castells tegen Spanje* (11798/85). De recente uitspraak van de Amsterdamse rechtbank in de zaak Wilders is hier natuurlijk ook een voorbeeld van (Rb Amsterdam 23 juni 2011, LJN BQ9001).

jurisprudentie over de vrijheid van meningsuiting), onlogisch (gelet op de ratio van de immuniteit), precedentloos (gelet op de buitenlandse voorbeelden) en onhaalbaar (gelet op de EHRM-jurisprudentie): elke uitbreiding van de immuniteit tot buiten het gezagsbereik van de Kamers of Kamervoorzitter zou de hele immuniteit (ook die voor uitingen in het parlement zelf) bovendien onvermijdelijk in het vaarwater brengen van de grondrechtenafwegingen waar rechters nu eenmaal aan gewend zijn en waar zij zich al snel toe geroepen zullen voelen zodra zich een schrijnend geval voordoet.⁵⁵ Dat zou dus vanzelf een tempering of zelfs afschaffing van de absolute immuniteit inhouden en het zou ons brengen waar we juist niet wilden zijn, namelijk in de situatie dat de rechter zich gaat buigen over hetgeen in het nationale parlement is gezegd (arme rechter ook). Wie na de uitspraak in de zaak Wilders nog van mening is dat de vrijheid van spreken voor politici te zeer wordt ingeperkt, kan beter een algemene uitbreiding bepleiten van de vrijheid van meningsuiting in politieke discussies.⁵⁶

Iets heel anders is, dat ons misschien – in het licht van het voorafgaande – het nodige te doen staat om te zorgen dat de huidige regeling van de immuniteit zo veel mogelijk Straatsburg-bestendig is. Om te beginnen zouden we ons nog eens kunnen afvragen of (een deel van) al die raden, staten en besturen die er naast de Kamers der Staten-Generaal ook onder vallen, niet met de normale grondrechtenbescherming toekunnen, of althans met een minder absolute vorm van bescherming, waarbij ook eens gekeken zou kunnen worden naar het Engelse concept van 'gekwalificeerde immuniteit' (er is daarbij wel toegang tot de rechter, die zich er echter verder buiten houdt als hij heeft vastgesteld dat de uitingen *in good faith* zijn gedaan⁵⁷). Daarnaast zou het nuttig kunnen zijn als de beide Kamers der Staten-Generaal zich eens zouden buigen over de manieren waarop men het risico op uitglijders zoals in het hiervoor besproken EHRM-arrest aan de orde waren, kan beperken en eventuele klachten daarover het beste kan behandelen.

⁵⁴ EHRM 8 november 2006, *Mamère tegen Frankrijk* (12697/03; met dank aan collega John Morijn, die mij hierop attent maakte). Zie over dit thema ook A.J. Nieuwenhuis, Tussen grondrechtelijke vrijheid en parlementaire onschendbaarheid: de vrijheid van meningsuiting van de parlementariër, *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, januari 2010, p. 4-23.

⁵⁵ Zie hierover uitgebreider Sottiaux, a.w.

⁵⁶ Zo is het kennelijk ook tijdens de laatste kabinetsformatie aan de orde geweest. Zie Handelingen II, 27 oktober 2010 (nr. 14), p. 48-49.

⁵⁷ Zie Van der Hulst, a.w. p. 72.