

## CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. POIARES MADURO

van 26 juni 2008<sup>1</sup>

1. In het onderhavige prejudiciële verzoek, dat door de Corte Suprema di Cassazione (cassatierechter) (Italië) is ingediend, wordt het Hof gevraagd naar de uitlegging van de bepalingen van het Protocol betreffende de voorrechten en privileges van de Europese Gemeenschappen en van het Reglement van het Europees Parlement over de civiel- en strafrechtelijke immuniteit die de leden van het Europees Parlement genieten.

2. De twee zaken die aanleiding waren tot dit prejudiciële verzoek, betreffen vorderingen wegens laster die tegen een Italiaans lid van het Europees Parlement zijn ingesteld. De nationale rechters achtten deze aansprakelijk en kenden eisers schadevergoeding toe. In de eerste plaats wordt het Hof gevraagd of een nationale rechter bij wie een civiele procedure tegen een lid van het Europees Parlement aanhangig is, verplicht is om het Europees Parlement te verzoeken om opheffing van zijn immuniteit ingeval het lid van het Europees Parlement niet zelf het Parlement heeft verzocht om zijn immuniteit te verdedigen, en in de tweede plaats, of de nationale rechter zelf kan beslissen of de handelwijze van het lid van het Europees Parlement onder de immuniteit valt, indien het Europees Parlement niet heeft medegedeeld dat het de immuniteit van het betrokken lid wil verdedigen.

### I — Feiten

3. Verweerder in het hoofdgeding, A. L. Marra, was lid van het Europees Parlement tussen 1994 en 1999. Als lid van het Europees Parlement heeft hij een aantal pamfletten in omloop gebracht waarin kritiek werd geleverd op het Italiaanse rechtsstelsel en individuele rechters. A. Clemente en E. De Gregorio, die in de pamfletten werden genoemd, hebben vorderingen wegens laster tegen Marra ingesteld. De rechter in eerste aanleg wees hun vorderingen toe en veroordeelde Marra tot betaling van schadevergoeding, waarna Marra hoger beroep instelde bij de Corte d'appello di Napoli (gerechtshof Napels). Bij arresten van 23 januari en 6 maart 2002 (in de zaak van Clemente) en 22 februari 2002 (in de zaak van De Gregorio) heeft de Corte d'appello di Napoli de uitspraak van de rechter in eerste aanleg bevestigd, daarbij overwegend dat de betrokken kritische beweringen niet onder het Protocol betreffende de voorrechten en privileges van de Europese Gemeenschappen vielen. Marra heeft bij de Corte Suprema di Cassazione beroep in cassatie ingesteld, waarbij hij onder meer heeft aangevoerd dat artikel 6 van het

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

Reglement van het Europees Parlement, waarin de te volgen procedure voor verzoeken tot opheffing van immuniteit van een lid van het Europees Parlement is geregeld, door de Corte d'appello di Napoli onjuist was toegepast.

mentsleden in kwestie bij de uitoefening van hun ambt hebben uitgebracht; en besluit eveneens dat de ter zake bevoegde rechtbanken verzocht moet worden de procedures te schorsen in afwachting van een definitief besluit van het Europees Parlement;

4. Intussen had Marra het Europees Parlement bij brief van 16 februari 2001 aan de Voorzitter verzocht om overeenkomstig artikel 6 te interveniëren ter verdediging van zijn immuniteit. Zijn verzoek werd bij brief van de Voorzitter van 11 april 2001 voorgelegd aan de Commissie juridische zaken en interne markt. Op haar vergadering van 23 januari 2002 besloot deze commissie om ten gunste van Marra te interveniëren; een dienovereenkomstige aanbeveling werd opgenomen in het verslag van 30 mei 2002 over de immuniteit van de Italiaanse leden en de praktijk van de Italiaanse overheid op dit gebied.<sup>2</sup> Op 11 juni 2002 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen over de immuniteit van de Italiaanse leden en de praktijk van de Italiaanse overheid op dit gebied<sup>3</sup>, met de volgende conclusie:

„1. [Het Parlement] besluit dat in de gevallen van [...] en Alfonso Marra prima facie sprake is van de toepassing van de absolute immuniteit en dat de bevoegde rechtbanken verzocht moet worden de nodige documentatie aan het Europees Parlement te sturen om te kunnen vaststellen of in bedoelde gevallen sprake is van absolute immuniteit overeenkomstig artikel 9 van het Protocol ten aanzien van de meningen en stemmen die de parle-

2. Verzoekt zijn Voorzitter dit besluit en het verslag van zijn bevoegde commissie te doen toekomen aan de permanente vertegenwoordiger van Italië ter attentie van de bevoegde autoriteit van de Italiaanse Republiek.”

## II — De prejudiciële vragen

5. Bij uitspraak van 20 februari 2007 heeft de Corte Suprema di Cassazione twee vragen aan het Hof gesteld over de bepalingen met betrekking tot de immuniteit van leden van het Europees Parlement.

„1) Ingeval het lid van het Europees Parlement geen actie onderneemt, dat wil zeggen geen gebruik maakt van de hem bij artikel [6, lid 3], van het Reglement van het Parlement verleende bevoegdheid om de Voorzitter rechtstreeks te

2 — [2001/2099(REG)], A5-0213/2002, Rapporteur: Sir Neil MacCormick.

3 — [2001/2099(REG)], P5\_TA (2002)0291.

verzoeken om verdediging van zijn immuniteiten en voorrechten, is dan de rechter bij wie het civiele geding aanhangig is, hoe dan ook verplicht de Voorzitter om opheffing van de immuniteit te verzoeken alvorens het geding voort te zetten en te beslissen?

- 2) Of kan de rechter bij wie het civiele geding aanhangig is, bij gebreke van de mededeling van het Europees Parlement dat het de immuniteiten en voorrechten van het parlamentslid wil verdedigen, met inachtneming van alle omstandigheden van het concrete geval beslissen over het al dan niet bestaan van het prerogatief?"

6. Gelet op de wijze waarop de vragen zijn geformuleerd, lijkt de nationale rechter ervan uit te gaan dat Marra de Voorzitter van het Europees Parlement niet heeft verzocht om verdediging van zijn immuniteit en dat het Parlement niet heeft medegedeeld daartoe te willen overgaan. Het staat evenwel buiten kijf dat Marra een dergelijk verzoek heeft gedaan en dat het Parlement heeft aangegeven dat zijn beweringen onder de immuniteit kunnen vallen. Daarbij heeft het Parlement gevraagd de nationale rechter te verzoeken om de relevante documentatie door te sturen, en

zijn Voorzitter verzocht dit besluit aan de permanente vertegenwoordiger van Italië te doen toekomen.<sup>4</sup> Tijdens de mondelinge behandeling heeft de gemachtigde van het Parlement bevestigd dat de resolutie niet rechtstreeks aan de nationale rechter, maar aan de permanente vertegenwoordiger van Italië was medegedeeld. In de verwijzingsuitspraak wordt het verslag van de Commissie juridische zaken en interne markt van 30 mei 2002 genoemd, maar niet de eigenlijke resolutie van het Europees Parlement van 11 juni 2002 waarin de aanbevelingen uit het verslag werden overgenomen. Ter terechtzitting om opheldering hierover verzocht, verwees de gemachtigde van de Italiaanse regering naar die punten in de verwijzingsuitspraak waarin het verslag van 30 mei 2002 wordt genoemd, en voerde aan dat de nationale rechter zijn vragen op die wijze had geformuleerd omdat hij het verslag als een voorlopig en niet als een definitief standpunt van het Parlement heeft beschouwd. In de resolutie van 11 juni 2002 heeft het Parlement echter wel een definitief standpunt ingenomen, dat, zoals de gemachtigde van het Parlement meedeelde, ter kennis van de permanente vertegenwoordiger van Italië is gebracht.

7. Hoe dit ook zij, aangezien zowel Marra als het Europees Parlement in actie is gekomen,

4 — Een eventuele verklaring kan zijn dat, toen de zaken tegen Marra door de rechter in eerste aanleg werden behandeld, het Europees Parlement zijn resolutie nog niet had vastgesteld, zodat de Corte Suprema di Cassazione bij de beoordeling van de beslissingen van de lagere rechters zich in feite heeft gericht op de vraag of die uitspraken juist waren, indien er van de zijde van Marra of het Europees Parlement geen actie was ondernomen. In elk geval denk ik dat de door mij hierna te geven antwoorden voldoende richtsnoeren zullen geven voor de uitlegging van de relevante bepalingen van het Protocol om de nationale rechter in staat te stellen te beslissen over de zaak, zelfs als de feiten waren zoals deze in de verwijzingsbeschikking zijn omschreven.

kunnen beide vragen volgens mij als volgt worden geherformuleerd:

9. Artikel 10 bepaalt:

„Wanneer een civielrechtelijke vervolging tegen een lid van het Europees Parlement is ingesteld, is dan de rechter bij wie het civiele geding aanhangig is, verplicht om het Parlement te verzoeken om een standpuntbepaling over de vraag of de litigieuze gedraging onder de parlementaire immuniteit valt, of kan die rechter zelf beslissen over het al dan niet bestaan van dat voorrecht?”

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

### **III — Parlementaire immuniteit in het Europees recht**

#### *Beginselen*

8. De relevante bepalingen zijn vervat in de artikelen 9 en 10 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen. Artikel 9 luidt als volgt:

„Tegen de leden van het Europees Parlement kan geen opsporing plaatsvinden, noch kunnen zij worden aangehouden of vervolgd op grond van de mening of de stem, die zij in de uitoefening van hun ambt hebben uitgebracht.”

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 lidstaat, 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.”

10. Om te beginnen merk ik op dat deze twee artikelen elkaar niet onderling uitsluiten; zij werken cumulatief en moeten in samenhang met elkaar worden gelezen. Dezelfde gedraging kan dus in het toepassingsgebied en onder de bescherming van beide artikelen vallen.

11. In de tweede plaats is het van belang om bij de uitleg van die bepalingen rekening te houden met hun doel en inhoud. Zoals het Parlement en de Commissie terecht aanvoeren, is de parlementaire immuniteit een institutionele voorziening die beoogt de onafhankelijkheid van het Europees Parlement en zijn leden te garanderen en zijn functioneren als collectief lichaam dat een essentiële rol vervult in een vrije en democratische samenleving, te vergemakkelijken. Tegelijkertijd moet echter worden aanvaard dat die voorziening ook in het voordeel is van specifieke personen, de leden van het Parlement. De parlementaire immuniteit verleent naar haar aard bepaalde personen, wegens hun institutionele functie die essentieel is voor de democratische rol van het Parlement, een voorrecht dat andere burgers, die niet een dergelijke functie vervullen, niet wordt verleend. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat wij, als leden van de politieke gemeenschap, zijn overeengekomen dat het in de context van een vertegenwoordigende democratie in het belang van elk lid van de gemeenschap is, dat degenen die zijn gekozen om ons te vertegenwoordigen, dit voorrecht

behoren te genieten om deze taak daadwerkelijk en effectief te kunnen volbrengen. Er zou dus geen twijfel over moeten bestaan, dat het doel van de parlementaire immuniteit de bescherming van zowel het Parlement als instelling als van zijn leden als individuen is.

12. De tweeledigheid van de parlementaire immuniteit klinkt door in de formulering en de systematiek van de artikelen 9 en 10 van het Protocol. Artikel 10 noemt de omstandigheden waaronder een parlementslid tijdens de zittingsduur van het Parlement immuniteit kan genieten op zijn eigen grondgebied of dat van een andere lidstaat, dan wel tijdens de reis van en naar de plaats waar het Parlement bijeenkomt, en bepaalt vervolgens dat de immuniteit door het Parlement kan worden opgeheven en in het geheel niet kan worden ingeroepen indien het parlementslid op heterdaad wordt betrapt. Hier lijkt de zorg van de gemeenschapswetgever te zijn, parlementsliden tegen maatregelen te beschermen die aan de deelneming aan de zittingen van het Parlement en de uitoefening van hun parlementaire werkzaamheden in de weg kunnen staan. Het Parlement kan dit voorrecht echter altijd opheffen, indien het meent dat het gedrag van een parlementslid geen verband houdt met zijn rol als lid van het Parlement en het dus geen parlementaire immuniteit behoort te hebben. Indien een parlementslid bijvoorbeeld van bedrog of moord wordt beschuldigd, zou het Parlement in beginsel zijn immuniteit moeten opheffen, ook al wordt bij een veroordeling de uitoefening van de parlementaire werkzaamheden voor de betrokkene onmogelijk. Deze handelingen hebben immers volstrekt niets te maken met de aard van de functie van lid van het Europees Parlement, tenzij het Parlement natuurlijk redenen heeft om aan te nemen dat de aanklacht onwaar is en beoogt de politieke werkzaamheden van het lid van het Europees Parlement te belemmeren en hem

van de uitoefening van zijn parlementaire ambt te weerhouden. Artikel 9, dat van toepassing is op meningsuitingen en het stemgedrag van leden van het Europees Parlement in de uitoefening van hun ambt, is daarentegen hoofdzakelijk bedoeld om de integriteit van de politieke discussie te beschermen en dus de integriteit van het Europees Parlement en zijn werkwijze als zodanig. Maatregelen genomen tegen een parlements lid naar aanleiding van een door hem verkondigde mening of uitgebrachte stem, staan gelijk aan acties tegen het Parlement zelf als instelling, aangezien zijn plaats als forum *par excellence* van open discussie en democratisch overleg daardoor wordt ondermijnd. Natuurlijk hebben zowel in artikel 9 als in artikel 10 ook individuele leden voordeel van de immuniteit, in die zin dat zij zich niet in een rechtszaak behoeven te verantwoorden; de rechtvaardiging van deze voorziening is echter, dat het toestaan van een gerechtelijke vervolging wegens meningsuitingen of stemgedrag het wezen van de vertegenwoordigende overlegdemocratie zou aantasten.

13. Het verschil in accent komt hierin tot uiting, dat het Europees Parlement de immuniteit wel kan opheffen in het kader van artikel 10, maar niet in dat van artikel 9. Artikel 10 is ruimer dan artikel 9, aangezien hieronder niet alleen meningsuitingen en stemgedrag vallen, maar ook andere gedragingen. Toch is de geboden bescherming niet onbeperkt, aangezien de immuniteit door het Parlement kan worden opgeheven. Anderzijds is artikel 9 weer beperkter — het beschermt alleen meningsuitingen en stemgedrag van een lid in de uitoefening van zijn parlementaire ambt — maar biedt het absolute bescherming: zodra een meningsuiting of uitgebrachte stem blijkt verband te houden met het parlementaire ambt van een lid, kan het voorrecht op geen enkele wijze worden

opgeheven. In die zin kan worden gesteld dat artikel 9 de harde kern vormt van de parlementaire voorrechten, aangezien dit artikel niet terzijde kan worden geschoven en door leden van het Europees Parlement zelfs kan worden ingeroepen voor procedures die na afloop van hun mandaat worden ingesteld, terwijl artikel 10 een aanvullende bescherming biedt (aangezien de werksfeer van dit artikel ruimer is dan artikel 9), die echter door het Parlement kan worden opgeheven en alleen van toepassing is op procedures ingesteld tijdens het mandaat van het lid van het Europees Parlement wordt.

#### *De zaak Marra*

14. Marra, Italiaans onderdaan, wenst in Italië aanspraak te maken op immuniteit voor gebeurtenissen die plaatsvonden toen hij lid van het Europees Parlement was. Hij heeft de betrokken pamfletten in omloop gebracht tussen 1996 en 1997, en De Gregorio heeft zijn vordering wegens laster op 8 juni 1998 ingesteld.<sup>5</sup> Aangezien de vordering is ingesteld toen hij nog lid van het Europees Parlement was, had hij in de eerste plaats recht op de bescherming van artikel 10 van het Protocol; krachtens artikel 10, lid 1, sub a,

<sup>5</sup> — De verwijzingsuitspraak in de zaak van Clemente vermeldt niet de datum waarop hij zijn vordering tegen Marra heeft ingesteld.

zouden hem dezelfde voorrechten moeten worden verleend als de leden van het Italiaanse parlement.

eerste alinea, van de Grondwet valt en dus onder de absolute immuniteit, de rechter ofwel zich hieraan moet conformeren en alle procedures tegen het betrokken parlementslid moet stopzetten ofwel dit besluit voor de Corte Costituzionale moet betwisten.

15. Artikel 68, eerste alinea, van de Italiaanse Grondwet beschermt de verklaringen die door leden van het parlement van Italië worden gedaan, als volgt: „De leden van het parlement kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor de meningen die zij hebben uitgedrukt en de stemmen die zij hebben uitgebracht in het kader van de uitoefening van hun taken.” Blijkens de verwijzingsuitspraak is een Italiaanse rechter bij wie een civiele of strafzaak aanhangig is gemaakt tegen een lid van het Italiaanse parlement, niet verplicht om, alvorens het geding tegen het gedagvaarde parlementslid in behandeling te nemen, eerst de toestemming van dat parlement te verkrijgen dan wel zijn standpunt in te winnen over de vraag of de immuniteit van artikel 68, eerste alinea, van de Italiaanse Grondwet van toepassing is. Deze bepaling verleent de leden van het Italiaanse parlement met betrekking tot meningsuitingen en stemgedrag dezelfde bescherming als van artikel 9 van het Protocol, en, zoals het Europees Parlement heeft opgemerkt in zijn resolutie van 11 juni 2002, beide bepalingen behelzen hetzelfde type absolute voorrecht.<sup>6</sup> Het is aan de rechter zelf om te beoordelen of dit voorrecht van toepassing is op de feiten van een concrete zaak en dienovereenkomstig te handelen. Het schijnt evenwel zo te zijn dat, indien het Italiaanse parlement uitdrukkelijk heeft besloten dat de zaak onder artikel 68,

16. De voorafgaande toestemming van het Italiaanse parlement is evenwel nodig indien een rechter een van de in artikel 68, tweede en derde alinea, opgesomde maatregelen tegen een parlementslid wil bevelen; hieronder vallen huiszoeking, arrestatie of een andere vorm van vrijheidsberoving, onderschepping van communicatie en inbeslagneming van post. Deze bepalingen verlenen de leden van het Italiaanse parlement een soort voorwaardelijk voorrecht: zij zijn in beginsel tegen die maatregelen beschermd, tenzij het parlement na een verzoek van een rechterlijke instantie besluit hiervoor toestemming te verlenen.

17. Indien Marra als gevolg van de tegen hem ingestelde vorderingen wegens laster gevaar liep te worden aangehouden of anderszins van zijn vrijheid te worden beroofd, dan zou de rechter verplicht zijn het Europees Parlement te verzoeken om opheffing van zijn immuniteit krachtens artikel 10, derde alinea, van het Protocol en de zaak aan te houden totdat het Parlement op het verzoek heeft beslist. Marra heeft evenwel nooit dat gevaar gelopen; eisers in de hoofdgedingen hebben een civiele actie tegen hem ingesteld, en hij werd tot de betaling van schadevergoeding veroordeeld. De Italiaanse rechters waren niet verplicht

6 — Resolutie [2001/2099(REG)], P5\_TA (2002)0291, punt C.

om, voordat zij schadevergoeding toekenden, de opheffing van de immuniteit te verzoeken; artikel 10, derde alinea, van het Protocol is in dat geval niet van toepassing.

18. Marra stelt dat zijn beweringen onder het absolute voorrecht van artikel 9 van het Protocol vallen, dat aan de leden van het Europees Parlement wat meningsuitingen betreft in wezen dezelfde bescherming garandeert als artikel 68, eerste alinea, van de Italiaanse Grondwet aan de leden van het Italiaanse parlement.<sup>7</sup> Hoe moeten de nationale rechters te werk gaan wanneer zij met een dergelijke vordering te maken hebben? Dat is de centrale vraag waarover de verwijzende rechter het Hof om richtsnoeren vraagt. Volgens de overeenkomstige bepaling van de Italiaanse Grondwet inzake de absolute immuniteit (artikel 68, eerste alinea) kunnen de rechters hun eigen mening vormen over het al dan niet bestaan van het voorrecht in een bepaalde zaak zonder het standpunt van het parlement te hoeven vragen ingeval dit zich niet heeft uitgesproken. Kunnen zij hetzelfde doen bij de uitlegging van artikel 9 van het Protocol? Of is het nodig het Europees Parlement te verzoeken hierover te beslissen?

19. In zijn eerste vraag heeft de Corte Suprema di Cassazione het over een verzoek om „opheffing van de immuniteit”. Zoals eerder uitgelegd, bestaat die mogelijkheid niet ten aanzien van de absolute immuniteit van artikel 9 van het Protocol. Wat hier in

wezen wordt bedoeld, is of de nationale rechter het Europees Parlement om een *standpuntbepaling* of *advies* moet verzoeken over de vraag of er gelet op de feiten van een bepaald geschil al dan niet sprake is van een geval van absolute immuniteit, wanneer het Europees Parlement zich hierover niet heeft uitgelaten.

20. Voor de beantwoording van deze vraag moet het uitgangspunt de bewoordingen van artikel 9 zijn. Deze bepaling verleent een materieel voorrecht — absolute immuniteit van iedere vorm van rechtsvervolging — maar legt de nationale rechters geen procedurele verplichting op om het Europees Parlement te raadplegen over het bestaan van het voorrecht in een bepaald geval. Indien de gemeenschapswetgever de bevoegdheden van de nationale rechters op dit punt had willen beperken, zou hij dit uitdrukkelijk hebben gedaan. Bij gebreke van een dergelijk voorschrift kan artikel 9 van het Protocol niet in die zin worden uitgelegd, dat de nationale rechters verplicht zijn het Europees Parlement om een standpuntbepaling over het al dan niet bestaan van het voorrecht te verzoeken.

7 — Derhalve is de door artikel 10, eerste alinea, sub a, van het Protocol vereiste gelijkwaardigheid in dit geval die tussen de immuniteit die de leden van het Italiaanse parlement krachtens artikel 68, eerste alinea, van de Grondwet genieten, en de immuniteit die de leden van het Europees Parlement krachtens artikel 9 van het Protocol genieten.

21. Een soortgelijke conclusie valt af te leiden uit artikel 6, lid 3, van het Reglement van het Europees Parlement, dat als volgt luidt: „[i]eder door een *lid* of *voormalig lid* tot de



Voorzitter gericht verzoek om verdediging van de immuniteit en de voorrechten wordt ter plenaire vergadering medegedeeld en verwezen naar de bevoegde commissie” (cursivering van mij). Hier wordt duidelijk gesteld dat het initiatief bij het betrokken lid of voormalig lid berust. Dat lid moet zijn zaak aan de Voorzitter voorleggen en het Parlement verzoeken te interveniëren om zijn immuniteit te verdedigen. Niets in artikel 6, lid 3, of enige andere bepaling biedt steun aan de opvatting dat de nationale rechter zelf deze procedure zou moeten inleiden. Bovendien zou een dergelijke verplichting van de nationale rechter ook helemaal niet in het Reglement kunnen worden opgenomen. Terwijl het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten onderdeel is van het primaire gemeenschapsrecht, is het Reglement louter een intern document dat het Parlement heeft opgesteld ter regeling van zijn huishoudelijke aangelegenheden; het heeft geen rechtskracht in de rechtsorde van de lidstaten en kan nationale rechters geen verplichtingen opleggen.

22. Ik ben daarom van mening dat de nationale rechter niet verplicht is, indien het Europees Parlement na een verzoek van een lid of voormalig lid niet heeft aangegeven dat op een specifiek geval de immuniteit van toepassing is, om de procedure zelf in te leiden en het Parlement om een uitspraak over het al dan niet bestaan van de immuniteit te verzoeken.

23. Laten wij nu het tegenovergestelde scenario behandelen en ervan uitgaan dat het Parlement zich daadwerkelijk heeft uitgesproken. In dat geval heeft het lid of voormalig lid dat immuniteit wenst te genieten, de Voorzitter verzocht om verdediging van zijn voorrecht overeenkomstig artikel 6, lid 3, van het Reglement en heeft het Parlement besloten dat op zijn geval de immuniteit van toepassing is. Is dit besluit dan bindend voor de nationale rechter?

24. In beginsel denk ik dat dit niet het geval is. De rechtsgrondslag van de procedure waarin het Parlement de voorrechten van zijn leden verdedigt en zijn standpunt geeft over de vraag of de immuniteit voor een bepaald geval geldt, is het Reglement. Zoals ik eerder heb gezegd, zijn dit interne regels voor de organisatie van de interne aangelegenheden van het Parlement en kunnen daaruit geen verplichtingen voortvloeien voor nationale instanties. Dit wordt duidelijk geïmpliceerd in artikel 7, lid 6, dat luidt: „In geval van verdediging van een voorrecht of de immuniteit [...] stelt [het Parlement] een voorstel op om de betrokken autoriteit te verzoeken de nodige conclusies te trekken.” Hier is het Parlement zelf van mening, en terecht, dat de procedure van verdediging van het voorrecht uitmondt in een verzoek aan de nationale instantie om de nodige conclusies te trekken over de aanpak van een bepaalde zaak.

25. De nationale rechter zou evenwel ernstig rekening moeten houden met de zienswijze van het Parlement over de absolute immuniteit, ondanks dat die bindende kracht ontbeert, en hieraan grote overtuigingskracht moeten toekennen. Dit vereiste vloeit voort uit het in artikel 10 EG neergelegde beginsel van loyale samenwerking, dat met betrekking tot het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten is herhaald in artikel 19 van dit Protocol.<sup>8</sup> Indien de nationale rechter niet met het Parlement tot overeenstemming kan komen, moet hij dit met redenen omkleeden. In feite zou, mocht een dergelijke tweespalt ontstaan, dit een indicatie zijn dat het geval zich leent voor een prejudicieel verzoek aan het Hof, waaraan de nationale rechter richtsnoeren kan vragen voor de juiste uitlegging van de relevante bepalingen.

26. Ik heb hiervoor gezegd dat, wanneer het Europees Parlement zich over het al dan niet bestaan van het absolute voorrecht van artikel 9 in een bepaald geval heeft uitgesproken, de nationale rechters „in beginsel” niet aan die uitspraak gebonden zijn en, voor het geval zij het met de opvatting van het Parlement niet eens zijn, de zaak „kunnen” (maar niet moeten) verwijzen naar het Hof van Justitie. Een dergelijke verplichting zou echter soms kunnen voortvloeien uit het samenspel van de relevante bepalingen van nationaal recht met artikel 10, eerste alinea, sub a.

27. Wij zagen dat een lid van het Europees Parlement op grond van artikel 10, eerste

alinea, sub a, in zijn eigen land precies dezelfde voorrechten geniet als de leden van het nationale parlement. Dit betekent dat strikte gelijkwaardigheid is vereist. Gesteld bijvoorbeeld, dat er in een bepaalde lidstaat een nationaal voorschrift bestaat volgens hetwelk, wanneer het nationale parlement heeft beslist dat het voorrecht van toepassing is op een meningsuiting van een lid, de nationale rechter ofwel het standpunt van het parlement moet volgen ofwel de zaak naar een hogere rechter, zoals een constitutionele of cassatierechter, verwijzen. Een lid van het Europees Parlement uit die lidstaat heeft recht op precies dezelfde behandeling. Dat betekent dat indien het Europees Parlement een standpunt over zijn zaak heeft gegeven, de nationale rechter dit moet volgen dan wel de zaak naar het Hof verwijzen. Die verplichting is gebaseerd op artikel 10, eerste alinea, sub a, van het Protocol, dat een strikte gelijkwaardigheid eist tussen de voorrechten die aan de leden van het nationale parlement en die welke aan de leden van het Europees Parlement worden verleend.<sup>9</sup> Derhalve zou een nationale rechter bij wie een procedure tegen een lid van het Europees Parlement aanhangig is, eerst moeten nagaan waartoe hij krachtens nationaal recht verplicht zou zijn, indien de betrokken persoon niet een lid van het Europees Parlement, maar lid van het nationale parlement was. Indien hij hierover een beslissing kan nemen die tegen het standpunt van het nationale parlement ingaat, dan kan hij net zo handelen waar het gaat om het standpunt van het Europees Parlement; hij moet echter ernstig in overweging nemen of

8 — „Voor de toepassing van dit Protocol handelen de instellingen van de Gemeenschap in overeenstemming met de verantwoordelijke autoriteiten van de betrokken lidstaten.”

9 — Uiteraard zal de uitspraak van het Europees Parlement alleen van belang zijn indien het beslist dat een zittend lid van het Europees Parlement immuniteit geniet krachtens artikel 10, eerste alinea, sub a. Indien het Parlement de immuniteit van artikel 10 opheft, zou de nationale rechter nog steeds de immuniteit kunnen verlenen, indien volgens hem een bepaalde verklaring onder de immuniteit van artikel 9 valt die het Parlement zelf niet kan opheffen. De kennelijke complexiteit die de cumulatieve toepassing van de artikelen 9 en 10 meebrengt, vloeit voort uit het feit dat de uitlegging van deze twee artikelen afhangt van twee verschillende instanties (het Europees Parlement en de nationale rechters) en een beslissing over de immuniteit in een concreet geval kan afhangen van beslissingen van beiden.

een prejudicieel verzoek aan het Hof niet passend is. Indien de nationale rechter daarentegen gebonden is aan de uitspraak van het parlement of verplicht om de zaak naar de hogere rechter te verwijzen, dan zou hij evenzeer ofwel de uitspraak van het Europees Parlement moeten volgen ofwel het Hof moeten verzoeken om een prejudiciële beslissing. Op die manier zullen leden van het Europees Parlement precies dezelfde immuniteit genieten als de leden van het nationale parlement. Het is uiteraard aan de nationale rechter om het nationale recht uit te leggen en vast te stellen wat op grond daarvan wordt vereist.

28. Ik vat samen: het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bevat geen bepaling die, ingeval het betrokken lid van het Parlement niet verzoekt om verdediging van zijn voorrecht, zo kan worden uitgelegd dat de nationale rechter verplicht is deze procedure zelf in te leiden en het Europees Parlement om een standpuntbepaling of advies te verzoeken over het al dan niet bestaan van het voorrecht in een bepaald geval. Wanneer het lid het Parlement heeft gevraagd om verdediging van zijn voorrecht en het Parlement zich hierover heeft uitgesproken, is de nationale rechter in beginsel niet aan die uitspraak gebonden, maar behoort hij haar wel ernstig in overweging te nemen. Mocht de nationale rechter tot een andere conclusie komen dan het Europees Parlement, dan is een prejudicieel verzoek aan het Hof wellicht passend. Indien de nationale rechter evenwel in een soortgelijke situatie waarbij een lid van het nationale parlement betrokken is, krachtens nationaal recht verplicht zou zijn om de uitspraak van het nationale parlement te volgen dan wel de zaak naar een hogere rechter te verwijzen, dan heeft hij dezelfde verplichting ook waar het gaat om een uitspraak van het Europees

Parlement, en moet hij ofwel deze volgen ofwel de zaak naar het Hof verwijzen.

29. Gelet op het bovenstaande meen ik dat het Hof de vraag als volgt zou moeten beantwoorden:

„Een nationale rechter bij wie een civiel geding tegen een lid van het Europees Parlement aanhangig is, is niet verplicht het Parlement te verzoeken om een standpuntbepaling over de vraag of de litigieuze gedraging onder de parlementaire immuniteit valt, indien het betrokken lid niet zelf de procedure heeft ingeleid van artikel 6, lid 3, van het Reglement van het Europees Parlement, betreffende de verzoeken van leden aan het Parlement om verdediging van hun voorrechten. Indien het betrokken lid de procedure heeft ingeleid en het Parlement een standpunt over zijn immuniteit heeft gegeven, is de nationale rechter niet aan die uitspraak gebonden, maar behoort hij deze wel ernstig in overweging te nemen. Indien de nationale rechter met het Parlement van mening verschilt, kan een prejudicieel verzoek aan het Hof passend zijn. Indien de nationale rechter evenwel in een soortgelijke situatie waarbij een lid van het nationale parlement betrokken is, krachtens nationaal recht verplicht zou zijn om de uitspraak van het nationale parlement te

volgen dan wel de zaak naar een hogere rechter te verwijzen, dan heeft hij dezelfde verplichting ook waar het gaat om een uitspraak van het Europees Parlement, en moet hij ofwel deze volgen ofwel de zaak naar het Hof verwijzen, waarbij het aan de nationale rechter staat om hierover te beslissen.”

#### IV — De reikwijdte van artikel 9 van het Protocol: „in de uitoefening van hun ambt”

30. Hoewel de verwijzende rechter het Hof niet heeft gevraagd om richtsnoeren over de reikwijdte van artikel 9 van het Protocol, heeft een aanzienlijk deel van het prejudicieel verzoek betrekking op juist deze vraag: welke meningsuitingen moeten worden geacht te vallen onder de uitoefening van het ambt van een parlements lid en dus onder de absolute immuniteit van dit artikel? Om het nog eens te zeggen: een dergelijke kwestie kan zich lenen als onderwerp van een prejudicieel verzoek, vooral indien de nationale rechter zich niet kan verenigen met het standpunt van het Europees Parlement over het bestaan van het voorrecht in een bepaalde zaak. In de onderhavige zaak zal de Corte Suprema di Cassazione uiteindelijk moeten beslissen of de lagere rechters artikel 9 op juiste wijze hebben toegepast. Het is daarom niet alleen

verstandig, maar ook wenselijk, wanneer het Hof althans enige richtsnoeren over deze kwestie verstrekt.<sup>10</sup>

31. Wanneer een burger die zich door een uitlating van een parlements lid gekrenkt voelt, geen schadevergoeding bij een rechter kan eisen wegens de bescherming die het parlements lid door zijn voorrecht geniet, wordt zijn recht op toegang tot de rechter stellig op losse schroeven gezet. Om te voorkomen dat er twee klassen burgers ontstaan — enerzijds parlementsleden die niet voor de rechter ter verantwoording kunnen worden geroepen voor hun uitlatingen, en anderzijds gewone burgers die onderworpen zijn aan de civiel- en strafrechtelijke beperkingen ten aanzien van de vrije meningsuiting — wordt eigenlijk in alle rechtsstelsels het beroep op het voorrecht beperkt tot situaties waarin het lid in de uitoefening van zijn parlementaire ambt is opgetreden. Parlementaire immuniteit is niet een wapen dat de parlementsleden kunnen gebruiken om persoonlijke geschillen op te lossen, maar een institutionele voorziening ter ondersteuning van het democratisch functioneren van de politieke gemeenschap. Als zodanig is het in beginsel niet een onevenredige beperking van het recht op toegang tot de rechter.<sup>11</sup>

10 — Er kan worden betoogd dat de Corte Suprema di Cassazione in het onderhavige geval een tweede prejudicieel verzoek kan indienen indien het informatie nodig heeft voor de materiële uitlegging van artikel 9 van het Protocol. Overwegingen van proceseconomie, de noodzaak om het geschil snel op te lossen en de wenselijkheid om 's-Hofs tijd en middelen te ontzien, pleiten echter ervoor om deze kwestie hier te behandelen. Uiteraard staat het, ook al zou het Hof in voornoemde zin te werk gaan, de nationale rechter vrij om een nader verzoek in te dienen indien hij dat noodzakelijk acht.

11 — Zie arrest EHRM van 30 januari 2003, Cordova/Italië (nr.1), §§ 58-61 (ECHR 2003-1).

32. Wanneer een rechter moet beoordelen of een meningsuiting van een parlamentslid in de uitoefening van zijn ambt is gedaan, zou hij moeten uitgaan van het beginsel waardoor de parlementaire immuniteit wordt gerechtvaardigd, namelijk dat de leden vrij behoren te zijn om te debatteren over zaken van openbaar belang, zonder hun meningsuitingen zodanig te moeten bijstellen dat zij aanvaardbaar zijn dan wel geen aanstoot geven aan de toehoorder, uit angst dat zij anders worden aangeklaagd of vervolgd.<sup>12</sup> Dit betekent onvermijdelijk, dat de door een lid van het Europees Parlement gedane uitlatingen door sommigen wel eens overdreven, ergerlijk of beledigend worden geacht. In een liberale, democratische staat is het belang van een onbelemmerde dialoog over publieke onderwerpen van zodanig belang, dat in beginsel zelfs beledigende of extreme standpunten niet tot zwijgen gebracht behoren te worden. Dit geldt in het bijzonder voor leden van het parlement, die juist vanwege de aard van hun ambt in het stelsel van vertegenwoordigend bestuur een centrale rol spelen.

33. De oorsprong van het parlementaire voorrecht van vrijheid van meningsuiting gaat terug tot de tijd van de Tudor- en de Stuartdynastie in Engeland. Het voorrecht ontwikkelde zich geleidelijk als een reactie van het parlement tegen pogingen van de Kroon om zich in het parlementaire debat te mengen

en het recht van het parlement te beperken om onderwerpen op eigen initiatief te behandelen.<sup>13</sup> Het werd wettelijk neergelegd in artikel 9 van de Bill of Rights, dat bepaalt „dat de vrijheid van spreken en de vrijheid van debat of procedures in het parlement niet kan worden belemmerd of ter discussie kan worden gesteld voor enig gerecht of op enige plaats buiten het parlement”. Het voorrecht was aanvankelijk een ruimtelijk beperkte institutionele voorziening, omdat in die tijd de politieke discussie zich geheel binnen het parlement afspeelde. De macht van het parlement stond tegenover die van de monarch, die de parlementaire activiteit als een bedreiging voor zijn eigen positie zag; aldus waren het de inspanningen om zich te bemoeien met hetgeen binnen het parlement plaatsvond, en de reactie daarop van het parlement, waaruit het voorrecht is ontstaan.

34. Tegenwoordig is het forum waarop de politieke discussie en debat over zaken van openbaar belang plaatsvindt, evenwel aanzienlijk ruimer. Er is nu een veel groter publieke arena, die ook de gedrukte en elektronische media en het internet omvat, waar personen over en weer op elkaar inwerken en aan de publieke discussie deelnemen. De rol van de leden van het parlement als doorgeefluik en aanjager van het politieke

12 — Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft opgemerkt in het arrest van 23 september 1998, A/Verenigd Koninkrijk, § 75: „het eigenlijke doel van de aan [leden van het parlement] toegekende immuniteit is [...], hun in staat te stellen om deel te nemen aan een constructief debat en om hun kiezers bij vraagstukken van algemeen belang te vertegenwoordigen, zonder hun opmerkingen of meningen te moeten inperken wegens het gevaar, ter verantwoording te worden geroepen voor een gerecht of andere instantie” (ECHR 2002-X).

13 — D. Limon en W.R. McKay, *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, 1997, blz. 69 e.v., en R. Blackburn en A. Kennon, *Griffith and Ryle on Parliament Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, 2003, blz. 126.

debat in deze grote publieke arena is net zo belangrijk als hun rol binnen de strikte beslotenheid van het parlement. Het is een kenmerk van de moderne democratie, dat wij van de parlementariërs verwachten dat zij de dialoog met de burgermaatschappij aangaan en hun ideeën verkondigen, niet alleen in het parlement maar ook in de fora van de burgermaatschappij. Ik zou zelfs willen stellen dat een heel belangrijk deel van de hedendaagse politieke discussie zich geheel buiten het parlement afspeelt. Dit is een feit waaraan wij niet voorbij kunnen gaan, en dat is precies wat wij zouden doen, indien wij ons op het standpunt stellen dat de parlementaire voorrechten alleen meningsuitingen beschermen die binnen het parlement zelf worden gedaan.

35. Daarom kan het criterium om te bepalen welke uitlatingen in de uitoefening van het ambt van een lid plaatsvinden, niet ruimtelijk zijn. De stelling dat alleen uitlatingen gedaan tijdens de parlementaire werkzaamheden in het Europees Parlement de bescherming van artikel 9 van het Protocol genieten, zou te restrictief zijn. Voor leden van het Europees Parlement is het kunnen deelnemen aan de discussie op de parlamentsvloer zonder te hoeven vrezen voor gerechtelijke procedures, even belangrijk als het onbevreesd kunnen deelnemen aan een bredere openbare

discussie. Met andere woorden, of artikel 9 van het Protocol van toepassing is, hangt af van de *aard* van hetgeen de leden van het Parlement zeggen en niet van de *plaats* waar zij het zeggen.<sup>14</sup>

36. Deze aanpak strookt volgens mij met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) inzake het belang van de vrijheid van politieke meningsuiting. Het is een vast beginsel dat deze vrijheid de hoogste vorm van bescherming geniet krachtens artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en fundamentele vrijheden en dat nationale maatregelen die politieke meningsuitingen aan banden leggen, zeer kritisch door het Hof in Straatsburg zullen worden beoordeeld.<sup>15</sup> Dit hof heeft de hoge bescherming van de politieke meningsuiting ook laten gelden voor andere kwesties van openbaar belang.<sup>16</sup> De rechtvaardigingsgrond voor deze benadering is, dat wij moeten zorgen voor een veilige plek waar de openbare discussie kan plaatsvinden; daarbinnen kunnen zelfs beledigende of grove uitspraken worden beschermd, omdat deze er vaak „op unieke wijze in slagen om aandacht te trekken, ouderwetse veronderstellingen af te breken en door het schokeffect onbekende levensvormen onder de aandacht van de toehoor-

14 — Zowel het Europees Parlement als de Commissie stelt dat een ruimtelijk criterium ongeschikt is en dat verklaringen die buiten het parlement worden gedaan, ook de bescherming van artikel 9 van het Protocol moeten genieten, indien zij verband houden met de activiteiten van het lid van het Parlement *als lid*.

15 — Arresten EHRM van 8 juli 1986, Lingens/Oostenrijk (serie A, nr. 103); 22 februari 1989, Barfod/Denemarken (serie A, nr. 149); 23 april 1992, Castells/Spanje (serie A, nr. 236); 28 augustus 1992, Schwabe/Oostenrijk (serie A, nr. 242-B); 23 mei 1991, Oberschlick/Oostenrijk (serie A, nr. 204), en 23 september 1998, Lehideux en Isorni/Frankrijk (ECHR 1998-VII). Zie verder discussie in I. Loveland, *Political Libels: A Comparative Study*, Hart Publishing, 2000, blz. 107 e.v.

16 — Arrest EHRM van 25 juni 1992, Thorgeirson/IJsland (serie A, nr. 239, § 64): „In de rechtspraak is geen rechtvaardiging te vinden voor een differentiatie [...] tussen het politieke debat en het debat over andere onderwerpen van openbaar belang.”

ders te brengen”.<sup>17</sup> Dat is precies het soort openbare discussie dat artikel 9 van het Protocol heeft willen beschermen en aanmoedigen, vooral met betrekking tot de meningsuitingen van leden van het Europees Parlement.

37. Bij de opvatting dat artikel 9 ruim uitgelegd dient te worden en de leden van het Europees Parlement een hoge vorm van bescherming behoort te geven, gelden evenwel twee restricties. Ten eerste moet de in een bepaald geval overstreden meningsuiting betrekking hebben op een echte aangelegenheid van openbaar belang. Terwijl een verklaring over een kwestie van algemeen belang onder het absolute voorrecht van artikel 9 zal vallen, ongeacht of deze binnen of buiten het gebouw van het Europees Parlement wordt afgelegd, kan een lid van het Europees Parlement dit voorrecht niet invoeren voor zaken of geschillen met andere individuele personen, die hen persoonlijk raken maar voor het grote publiek niet zwaar wegen. Eenzelfde standpunt is door het EHRM ingenomen met betrekking tot het niveau van bescherming die verschillende soorten van uitlatingen genieten. Een verklaring die geen bijdrage levert aan een discussie van algemeen belang, valt weliswaar onder het recht op vrije meningsuiting, maar behoort niet de zeer hoge bescherming te genieten van politieke uitspraken en uitspraken over andere onderwerpen van algemeen belang.<sup>18</sup> Ik wil op dit punt duidelijk zijn: de vraag of een dergelijke verklaring al dan niet aan de openbare discussie bijdraagt, moet niet door

de stijl, de nauwkeurigheid of de juistheid van de verklaring worden bepaald, maar door de aard van het onderwerp ervan. Zelfs een eventueel beledigende of onnauwkeurige verklaring kan worden beschermd, indien deze in verband staat met de uiting van een bepaald standpunt in een discussie over een zaak van openbaar belang. Het is niet de rol van de rechter om zijn eigen standpunten in te wisselen voor die van het publiek bij de beoordeling van de juistheid en nauwkeurigheid van politieke verklaringen.

38. Ten tweede moet er een onderscheid worden gemaakt tussen feitelijke beweringen tegen particuliere personen en meningen of waardeoordelen.<sup>19</sup> Daarover heeft het EHRM gezegd: „Terwijl het bestaan van feiten kan worden aangetoond, is de juistheid van waardeoordelen niet vatbaar voor bewijs. De eis om bewijs te leveren van de juistheid van een waardeoordeel, is onmogelijk te vervullen en tast de vrijheid om een mening te koesteren zelf aan, die een essentieel onderdeel van het door artikel 10 beschermde recht is.”<sup>20</sup> Wanneer een lid van het Parlement een waardeoordeel geeft over een zaak van algemeen belang, moet hij, hoe schokkend of beledigend sommigen dat wellicht ook vinden, in beginsel gebruik kunnen maken van het absolute voorrecht. Artikel 9, dat specifiek verwijst naar „mening”, is niet van toepassing op verklaringen van leden van het Europees Parlement die feitelijke beweringen tegen andere individuele personen bevatten. Wanneer bijvoorbeeld van iemand wordt gezegd dat hij niet bekwaam is en zijn functie zou moeten neerleggen, is dat een

17 — R. Post, *Constitutional Domains: Democracy, Community, Management*, Harvard University Press, 1995, blz. 139.

18 — Bijvoorbeeld in het arrest van Hannover/Duitsland [(2005) 40 EHRR 1] waarin het Hof in Straatsburg van oordeel was dat de publicatie van foto's van prinses Caroline van Monaco tijdens verschillende normale bezigheden, zoals dinerend of winkelen, een, in vergelijking met een publicatie van politieke aard, beperkte bescherming krachtens artikel 10 van het verdrag geniet.

19 — Het zal niet altijd gemakkelijk zijn om een waardeoordeel te onderscheiden van een feitelijke verklaring; verschillende rechters en schrijvers hebben hiervoor een aantal analytische criteria ontwikkeld. Het blijft echter de best mogelijke differentiatie. Zie discussie in R. Post, aangehaald in voetnoot 17, blz. 153 e.v.

20 — Arrest EHRM van 12 juli 2001, Feldek/Slowakije (nr. 29032/95), § 75 (ECHR 2001-VIII).

vorm van kritiek die weliswaar beledigend is voor de betrokken persoon, doch de uiting van een mening is die valt binnen de grenzen van artikel 9 van het Protocol. Op dezelfde wijze zouden verklaringen die niet tot specifieke personen zijn gericht, maar institutionele karakterisering zijn, in aanmerking moeten komen voor een ruime bescherming. Zonder in de feitelijke vraagpunten van de onderhavige zaak te willen treden, is er volgens mij een belangrijk verschil tussen verklaringen die tot individuele rechters zijn gericht, en verklaringen die het justitiële apparaat in het algemeen betreffen. Het laatste is een belangrijk aspect van het openbare leven en discussie hierover is zeker van belang vanuit het oogpunt van het politieke debat. Wanneer daarentegen wordt gezegd dat iemand, of het nu een rechter is of iemand anders, gemeenschapsgeld heeft verduisterd of corrupt is, is dit een feitelijke bewering, en de persoon waarop die verklaring betrekking heeft, moet zich tot de rechter kunnen wenden om zijn naam te zuiveren, terwijl van degene die de verklaring heeft afgelegd, moet worden geëist om de juistheid van zijn beweringen aan te tonen, ongeacht of hij lid is van het Parlement.

39. Dit onderscheid tussen een verklaring die algemene kritiek bevat, en een feitelijke bewering gericht tegen een persoon, vormde de kern van de uitspraak van het EHRM in de zaak *Patrono, Cascini en Stefanelli/Italië*<sup>21</sup>, waarnaar de Corte Suprema di Cassazione in zijn verwijzingsbeschikking verwijst. Hierin ging het om verklaringen van twee parlementsleden, gericht tegen een aantal rechters in verband met hun beroepsmatige gedragingen tijdens de periode waarin zij werkzaam waren bij de afdeling wetgeving van het ministerie van Justitie. Het EHRM heeft er

de nadruk opgelegd dat de verwerende parlementsleden geen algemene politieke meningen hadden verkondigd over de verhouding tussen de rechtsprekende en de uitvoerende macht, maar specifieke onrechtmatige gedragingen hadden toegeschreven aan de eisende rechters en hadden gesuggereerd dat deze strafrechtelijk aansprakelijk waren.<sup>22</sup> Weliswaar heeft het EHRM er ook op gewezen dat de verklaringen op een persconferentie waren afgelegd en niet in een parlementaire kamer, maar dat was een secundaire overweging. Het EHRM heeft nog nooit beslist dat een verklaring niet onder het parlementaire voorrecht viel, louter omdat deze buiten het parlamentsgebouw was afgelegd.

40. Resumerend ben ik van mening dat artikel 9 van het Protocol, dat leden van het Europees Parlement verzekert van een absoluut voorrecht in verband met meningen die zij in de uitoefening van hun ambt afleggen, ruim moet worden uitgelegd. Het omvat meningen en waardeoordelen over kwesties van openbaar en/of politiek belang, ongeacht of deze binnen of buiten het Parlamentsgebouw tot uiting worden gebracht. En ook verklaringen die schokkend of beledigend zijn voor het publiek in het algemeen of de specifieke personen op wie deze verklaringen direct of indirect betrekking hebben. Anderzijds kan het artikel niet worden ingeroepen bij feitelijke beweringen over een persoon of in het kader van privé zaken die geen verband houden met kwesties van openbare orde of onderwerpen die tot het politieke debat behoren.

22 — Ibidem, punt 62: „Verweerders hebben geen politieke meningen over de verhouding tussen de rechterlijke en de uitvoerende macht of over het wetsontwerp inzake rechtshulpverzoeken geuit, maar de klagers specifieke onrechtmatige gedragingen verweten. In een dergelijk geval kan de toegang tot rechtsbescherming niet worden geweigerd op de enkele grond dat het geschil van politieke aard kan zijn of verband kan houden met een politieke activiteit.”

21 — Arrest van 20 april 2006, nr. 10180/04.



## V — Conclusie

41. Om de hierboven uiteengezette redenen meen ik dat het Hof de Corte Suprema di Cassazione zou moeten beantwoorden als volgt:

„Een nationale rechter bij wie een civiel geding tegen een lid van het Europees Parlement aanhangig is, is niet verplicht het Parlement te verzoeken om een standpuntbepaling over de vraag of de litigieuze gedraging onder de parlementaire immuniteit valt, indien het betrokken lid niet zelf de procedure heeft ingeleid van artikel 6, lid 3, van het Reglement van het Europees Parlement, betreffende de verzoeken van leden aan het Parlement om verdediging van hun voorrechten. Indien het betrokken lid de procedure heeft ingeleid en het Parlement een standpunt over zijn immuniteit heeft gegeven, is de nationale rechter niet aan die uitspraak gebonden, maar behoort hij deze wel ernstig in overweging te nemen. Indien de nationale rechter met het Parlement van mening verschilt, kan een prejudicieel verzoek aan het Hof passend zijn. Indien de nationale rechter evenwel in een soortgelijke situatie waarbij een lid van het nationale parlement betrokken is, krachtens nationaal recht verplicht zou zijn om de uitspraak van het nationale parlement te volgen dan wel de zaak naar een hogere rechter te verwijzen, dan heeft hij dezelfde verplichting ook waar het gaat om een uitspraak van het Europees Parlement, en moet hij ofwel deze volgen ofwel de zaak naar het Hof verwijzen, waarbij het aan de nationale rechter staat om hierover te beslissen.”