

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

N. JÄÄSKINEN

van 9 juni 2011¹

I — Inleiding

1. De door de verwijzende rechter voorgelegde prejudiciële vraag betreft de materiële aspecten van de immuniteit die het recht van de Unie de leden van het Europees Parlement verleent voor de door hen in de uitoefening van hun ambt uitgebrachte meningen.
2. In een eerder arrest heeft het Hof zich reeds uitgesproken over de procedureaspecten rond de parlementaire immuniteit van leden van het Europees Parlement², terwijl het in de onderhavige zaak wordt verzocht de materiële contouren van de immuniteit te schetsen tegen de achtergrond van artikel 8 (voorheen artikel 9) van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie.³
3. Naar het voorbeeld van de constitutionele stelsels van verschillende lidstaten die het in Frankrijk in aansluiting op de revolutie van 1789 ontwikkelde model hebben overgenomen, biedt het Protocol de leden van het Europees Parlement in twee primaire opzichten bescherming⁴: de materiële immuniteit, in die zin dat zij zich niet hoeven te verantwoorden voor hetgeen zij in het kader van de uitoefening van hun functie hebben gezegd, ook wel „parlementaire onschendbaarheid” genaamd⁵, en de gerechtelijke immuniteit genaamd „onvervolgbaarheid”⁶. Bovendien waarborgt het Protocol de afgevaardigden de vrijheid, tijdens de duur van de zittingen de werkzaamheden van het Parlement bij te
- 4 — Zie de vergelijkende studie van het Europees Parlement nr. PE 168.399 „L'immunité parlementaire dans les États membres de l'Union européenne et au Parlement européen”, Série Affaires juridiques, Document de travail, op het volgende adres: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=4125#search=%20Parliamentary%20immunity%20in%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union%20and%20the%20European%20Parliament>.
- 5 — De grondwetten en doctrine van de verschillende lidstaten gebruiken een verschillende terminologie om de twee aspecten van de immuniteit aan te duiden. Het eerste aspect omvat in Frankrijk „l'irresponsabilité”, in Italië de „insidicabilità”, in Spanje de „inviolabilidad”, in het Verenigd Koninkrijk de „non-liability, non-accountability, privilege of freedom of speech”, in Duitsland de „Verantwortungsfreiheit” en in Oostenrijk de „berufliche Immunität”.
- 6 — Het tweede aspect wordt in Frankrijk en in België aangeduid door de term „inviolabilité”, in Spanje door de term „inmunidad”, in Duitsland door de term „Immunität”, „Unverletzlichkeit” of „Unverfolgbarkeit”, in Oostenrijk door de term „außerberufliche Immunität”, in Portugal door de term „inviolabilidade”, in Italië door de termen „inviolabilità” en „improcedibilità” en in het Verenigd Koninkrijk door de termen „freedom from arrest”.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Arrest van 21 oktober 2008, Marra (C-200/07 en C-201/07, Jurispr. blz. I-7929).

3 — Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, PB 2010, C 83, blz. 266, voorheen Protocol nr. 36 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen PB 1965 (PB 2006, C 321E, blz. 318; hierna: „Protocol”). Voor zover het verzoek op 2 april 2010 is ingediend en de prejudiciële vraag betrekking heeft op de uitlegging van het Protocol, zal ik in deze conclusie de nummering van het VWEU gebruiken.

wonen en daaraan deel te nemen⁷. In de onderhavige zaak wordt het Hof gevraagd, de eerste immuniteitsvorm, te weten de materiële immuniteit, te definiëren.

2. Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie

5. Volgens artikel 8 van het Protocol „[kan] tegen de leden van het Europees Parlement (...) 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”.

II — Rechtskader

A — *Het recht van de Europese Unie*

6. Artikel 9 (oud artikel 10), eerste alinea, sub a en b, van het Protocol bepaalt dat tijdens de zittingsduur van het Parlement de leden hiervan op hun eigen grondgebied de immuniteiten genieten welke aan de leden van de volksvertegenwoordiging in hun land zijn verleend, en op het grondgebied van elke andere lidstaat vrijstelling genieten van aanhouding en gerechtelijke vervolging in welke vorm ook. In de laatste alinea van dit artikel wordt voorts bepaald dat het Parlement kan besluiten om de immuniteit van een van zijn leden op te heffen.

1. Het Handvest van de grondrechten

4. Volgens artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁸ omvat het recht op vrijheid van meningsuiting de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen.

3. Het intern reglement van het Europees Parlement⁹

7. Artikel 6 van het intern reglement van het Europees Parlement (hierna: „intern reglement van het Parlement”), getiteld „Opheffing van de immuniteit”, bepaalt in lid 1 dat

7 — Deze vrijheid, die in artikel 7 van het Protocol wordt bedoeld, is irrelevant voor de onderhavige zaak.

8 — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, PB 2010, C 83, blz. 389.

9 — Intern reglement van het Europees Parlement, vastgesteld krachtens artikel 199 EG, thans artikel 232 VWEU (PB 2005, L 44, blz. 1), zoals gewijzigd. De laatste versie is beschikbaar op de website van het Europees Parlement.

het Europees Parlement bij de uitoefening van zijn bevoegdheden met betrekking tot voorrechten en immuniteiten in de eerste plaats streeft naar handhaving van zijn integriteit als democratische wetgevende vergadering en naar waarborging van de onafhankelijkheid van zijn leden bij de uitvoering van hun taken. Lid 3 van dat artikel preciseert dat ieder door een lid of voormalig lid tot de voorzitter gericht verzoek om verdediging van de immuniteit en de voorrechten ter plenaire vergadering wordt medegedeeld en verwezen naar de bevoegde commissie.

8. Artikel 9 van het intern reglement van het Parlement, getiteld „Financiële belangen van de leden, gedragsregels en toegang tot het Parlement”, luidt als volgt:

„[...]”

2. Het gedrag van de leden wordt ingegeven door onderling respect, berust op de waarden en beginselen zoals vastgelegd in de basisteksten van de Europese Unie, doet geen afbreuk aan de waardigheid van het Parlement en mag het goede verloop van de werkzaamheden van het Parlement niet in gevaar brengen, noch de rust in de gebouwen van het Parlement verstoren. [...]

[...]

3. De toepassing van dit artikel doet op generlei wijze afbreuk aan de levendigheid van de parlementaire beraadslagingen noch aan de vrijheid van spreken van de leden.

Zij is gebaseerd op de volledige inachtneming van de prerogatieven van de leden, zoals vastgelegd in het primaire recht en het Statuut van de leden.

Zij berust op het beginsel van transparantie en waarborgt dat elke bepaling ter zake ter kennis wordt gebracht van de leden, die persoonlijk van hun rechten en plichten in kennis worden gesteld.

[...]”

9. Hoofdstuk 4 van titel VI van het intern reglement van het Parlement, dat de artikelen 152 tot en met 154 omvat, regelt de maatregelen in geval van niet-naleving van de voor de leden geldende gedragsregels.

10. Volgens artikel 152 van dat reglement, betreffende onmiddellijke maatregelen, roept de voorzitter een lid dat het goede verloop van de vergadering verstoort of wiens gedrag niet strookt met de bepalingen ter zake van voormeld artikel 9, tot de orde. Artikel 153 van het intern reglement van het Parlement definieert de op de leden toepasselijke sancties, waartoe onder meer behoren berisping en tijdelijk uitsluiting van deelneming aan de werkzaamheden van het Parlement. In artikel 154 zijn de beroepswegen geregeld.

11. Bijlage XVI bij het intern reglement van het Parlement, getiteld „Richtsnoeren voor de interpretatie van de voor de leden geldende gedragsregels”, is geformuleerd als volgt:

„1. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen visueel gedrag dat kan worden getolereerd voorzover het niet beledigend

en/of lasterlijk is, binnen redelijke grenzen blijft en niet tot conflicten leidt, en gedrag dat leidt tot actieve verstoring van ongeacht welke parlementaire activiteit.

2. De verantwoordelijkheid van de leden is in het geding, zodra personen die voor hen werken of die zij toegang tot het Parlement verschaffen zich in de gebouwen van het Parlement niet houden aan de gedragsregels die voor de leden gelden.

De voorzitter of zijn vertegenwoordigers hebben disciplinaire bevoegdheden ten aanzien van deze personen en alle andere personen van buiten het Parlement die zich in de gebouwen van het Parlement bevinden.”

B — *Het nationale recht*

12. Artikel 68, eerste alinea, van de Italiaanse grondwet bepaalt dat de leden van het Parlement zich niet hoeven te verantwoorden voor meningen die zij hebben uitgesproken of stemmen die zij hebben uitgebracht in de uitoefening van hun ambt.

III — De feiten en de prejudiciële procedure

13. Patriciello, Italiaans lid van het Europees Parlement, staat in een tegen hem voor het Tribunale d’Isernia (Italië) aanhangige strafprocedure terecht ter zake dat hij een agente van de gemeentepolitie van Pozzoli (Italië) ten onrechte heeft beschuldigd van wederrechtelijk gedrag tijdens een woordenwisseling op 1 augustus 2007 op een openbare parkeerplaats in de nabijheid van een neurologisch instituut.

14. Blijkens de verwijzingsbeslissing wordt Patriciello in verband hiermee beschuldigd van lasterlijke aanklacht in de zin van artikel 368 van het Italiaanse wetboek van strafrecht. Hij zou hebben verklaard dat de politieagente bij het verbaliseren van een aantal automobilisten die hun voertuig tegen de voorschriften van de wegenverkeerswet hadden geparkeerd, de tijdstippen had vervalst, en de betrokken agente dus hebben beschuldigd van valsheid in geschrifte. Patriciello zou zijn blijven volhouden toen politiefunctionarissen ter plaatse waren gearriveerd om de juistheid van de verweten overtredingen vast te stellen.

15. Bij besluit van 5 mei 2009 heeft het Europees Parlement, op een door Patriciello krachtens artikel 6, lid 3, van het intern reglement van het Parlement ingediend verzoek, op basis van het rapport van de voor juridische zaken bevoegde commissie besloten, de immuniteit van deze laatste te verdedigen

(hierna: „besluit tot verdediging van immuniteit”). Dat besluit is gemotiveerd als volgt:

„In feite heeft de heer Patriciello in zijn afgelegde verklaringen alleen maar commentaar geleverd op tot het publieke domein behorende feiten, namelijk het recht van burgers om gemakkelijk toegang te krijgen tot een ziekenhuis en tot de diverse vormen van gezondheidszorg, een aangelegenheid met vergaande gevolgen voor het dagelijks leven van zijn kiezers. De heer Patriciello handelde niet in zijn eigen belang, en het lag ook niet in zijn bedoeling een overheidsfunctionaris te beledigen, maar hij trad alleen op in het algemene belang van zijn kiezers en in het kader van zijn politieke werkzaamheden. Aldus gaf hij uitvoering aan zijn taak om als lid van het Parlement tegenover zijn kiezers zijn mening uit te spreken over een aangelegenheid van algemeen belang [10].”

16. In de verwijzingsbeslissing zet het Tribunale d’Isernia uiteen dat de Europarlementariër voor feiten begaan op zijn eigen grondgebied, krachtens artikel 9, sub a, van het Protocol de voorrechten en immuniteiten geniet met dezelfde materiële en formele grenzen als die welke zijn voorzien op basis van het nationale recht. Volgens artikel 68 van de Italiaanse grondwet strekt het prerogatief van de onschendbaarheid zich slechts uit tot de extraparlamentaire activiteit indien deze activiteit strikt verbonden is met de vervulling van de typische taken en met de verwezenlijking van de doelstellingen die inherent zijn aan het parlementaire mandaat.

17. In die omstandigheden, aldus de verwijzende rechter, zijn de in het hoofdgeding aan de orde zijnde feiten — ongeacht de vraag of de beschuldiging gegrond is — aan geen vorm van meningsuiting in het kader van de uitoefening van het ambt van Europarlementariër verbonden. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het openbaar ministerie ongegrond acht het argument dat Patriciello alleen maar commentaar heeft geleverd op algemeen bekende feiten, te weten het recht van de burger op toegang tot een ziekenhuis en gezondheidszorg, en niet de bedoeling had een ambtenaar te beledigen. De betrokkene zou immers — ook al moet dit nog worden geverifieerd — uitdrukkelijk een agente van de gemeentepolitie hebben beschuldigd van valsheid in geschrifte, in tegenwoordigheid van politiefunctionarissen. De gestelde gedraging lijkt dus niets van doen te hebben met enig algemeen belang van zijn kiezers en lijkt dus als zodanig niet in aanmerking te kunnen komen voor de immuniteit die het Europees Parlement in zijn besluit tot verdediging van de immuniteit heeft verleend.

18. Het Tribunale d’Isernia geeft echter aan dat het besluit tot verdediging van immuniteit niet alleen onder verwijzing naar artikel 9, sub a, van het Protocol, maar tevens met vermelding van artikel 8 daarvan is vastgesteld.

10 — Verslag A6-0286/2009 over het verzoek om verdediging van de immuniteit en de voorrechten van Aldo Patriciello [2009/2021(IMM)], beschikbaar op de website van het Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0286+0+DOC+XML+V0//FR>.

19. In die context heeft het Tribunale d’Isernia, mede gelet op de verplichting tot loyale samenwerking waartoe het gehouden is op grond van artikel 4, lid 3, VEU, de

behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

V — De procedureaspecten van de prejudiciële vraag

„Vormt het strafbare feit dat de Europarlementariër Aldo Patriciello abstract wordt verweten (en dat is omschreven in de tenlastelegging en reeds voorwerp is van het besluit van het Europees Parlement van 5 mei 2009 tot verdediging van de immuniteit), dat is gekwalificeerd als laster in de zin van artikel 368 van het Italiaanse wetboek van strafrecht, al dan niet een in de uitoefening van het parlementaire ambt uitgebrachte mening in de zin van artikel [8] [11] van het Protocol?”

A — De ontvankelijkheid van de opmerkingen van het Europees Parlement

21. Om te beginnen wijs ik erop dat gelet op het bepaalde in artikel 23, eerste en tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie enkele vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de ontvankelijkheid van de schriftelijke opmerkingen van het Parlement. Luidens die bepaling brengt het Hof het verzoek om een prejudiciële beslissing ter kennis van de betrokken partijen, de lidstaten en de Commissie, alsmede aan de instelling, het orgaan of de instantie van de Unie die de handeling waarvan de geldigheid of de uitlegging wordt betwist, heeft vastgesteld.

IV — Procedure voor het Hof

20. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 2 april 2010 ingediend bij het Hof. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Patriciello, de Italiaanse en de Griekse regering, het Europees Parlement en de Europese Commissie, die ook alle, behalve de Italiaanse regering, waren vertegenwoordigd op de terechtzitting op 15 februari 2011.

22. In casu ligt het voor de hand dat het Europees Parlement niet de auteur is van het Protocol, het enige voorwerp van de prejudiciële vraag.¹² Het lijdt echter geen twijfel dat de onderhavige zaak betrekking heeft op de constitutionele belangen van het Europees Parlement en de institutionele dimensie van die instelling raakt.

23. Gelet op de intrinsieke band tussen de bepalingen van het intern reglement van het Europees Parlement en de artikelen 8 en 9 van

11 — De prejudiciële vraag spreekt van het oude artikel 9 van het Protocol. In de versie die op de feiten in de hoofdzaak van toepassing is, is achter 9 artikel 8 geworden.

12 — Anders dan het geval was in de reeds aangehaalde zaak Marra (punten 22 en 23) is het intern reglement van het Europees Parlement in casu niet aan de orde.

het Protocol, en gezien hun gemeenschappelijke doel, te waarborgen dat het Europees Parlement zijn constitutionele taak onbelemmerd kan uitvoeren, als vertegenwoordiger van de burgers op het niveau van de Unie¹³, komt het mij echter voor dat het Hof in deze zaak veeleer een liberale benadering zou moeten volgen. De rechtspraak van het Hof belet het Europees Parlement naar mijn oordeel evenmin, zijn standpunt in deze zaak kenbaar te maken.¹⁴ Bijgevolg stel ik het Hof voor, de schriftelijke opmerkingen van het Europees Parlement ontvankelijk te verklaren.

B — *De strekking van de prejudiciële vraag*

24. Ter inleiding lijkt het mij van belang, in te gaan op de draagwijdte van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, waarmee het Hof wordt gevraagd of een gedraging zoals die aan de orde in het hoofdgeding te beschouwen is als een mening die in de uitoefening van hun ambt als parlementsleden is uitgebracht.

13 — Zie artikel 10, leden 1 en 2, VEU.

14 — Ik herinner aan de klassieke uitspraken over de passieve legitimatie van het Europees Parlement (arrest van 23 april 1986, *Les Verts/Parlement* (294/83, Jurispr. blz. 1339) en de actieve legitimatie van het Europees Parlement [arrest van 22 mei 1990, *Parlement/Raad* (C-70/88, Jurispr. blz. I-2041), gevolgd door een uitspraak ten gronde van 4 oktober 1991, *Parlement/Raad* (C-70/88, Jurispr. blz. I-4529). Zeker wanneer de institutionele belangen van het Parlement op het spel staan moet deze instelling haar standpunt kenbaar kunnen maken.

25. De moeilijkheid waarvoor de verwijzende rechter zich geplaatst ziet zit kennelijk in het feit dat de motivering van het besluit tot verdediging van de immuniteit van Patriciello op gespannen voet staat met de inhoud van de tenlastelegging in de hoofdzaak. In voormeld besluit voert het Europees Parlement zowel artikel 9, sub a als artikel 8 van het Protocol aan.

26. Ik ben het weliswaar met advocaat-generaal Poiras Maduro eens dat de artikelen 8 en 9 van het Protocol soms dezelfde handelingen kunnen dekken, daar dit cumulatieve bepalingen zijn die in onderlinge samenhang moeten worden gelezen¹⁵, maar het lijkt mij evident dat artikel 9 van het Protocol in veel gevallen misdrijven of overtredingen van gemeen recht omvat die niet onder artikel 8 van het Protocol vallen, meer in het bijzonder gedragingen die niet bestaan in het uiten van een mening of het uitbrengen van een stem, ongeacht of zij al dan niet binnen het Europees Parlement plaatsvinden.

27. Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat in het geval van gerechtelijke vervolging tegen een lid van het Europees Parlement wegens de door hem uitgebrachte mening of stem, de vraag of de voorwaarden voor uitvoering van de in artikel 8 van het Protocol neergelegde absolute immuniteit zijn vervuld onder de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechter valt. Deze laatste kan zich in geval van twijfel krachtens artikel 267 VWEU tot het Hof wenden, rechtens in laatste aanleg zijn in dit geval verplicht zich tot

15 — Zie conclusie van advocaat-generaal Poiras Maduro in de zaak Marra, reeds aangehaald (punt 10).

het Hof te wenden.¹⁶ Zelfs al neemt het Parlement naar aanleiding van het verzoek van het betrokken lid van het Europees Parlement op basis van zijn intern reglement een besluit tot verdediging van de immuniteit, vormt dit besluit dan ook een advies, dat geen bindende kracht heeft voor de nationale gerechtelijke autoriteiten.¹⁷

28. Overigens heeft de verwijzende rechter uitdrukkelijk uitgesloten dat ten gunste van Patriciello de bepalingen van de Italiaanse grondwet kunnen worden toegepast in samenhang met het in artikel 9, sub a, van het Protocol verankerde beginsel dat het parlementslid op zijn eigen grondgebied de immuniteiten geniet die aan de leden van de volksvertegenwoordiging in zijn land zijn verleend.

29. Gelet op een en ander kom ik tot de conclusie dat het in de onderhavige zaak te verstreken antwoord uitsluitend moet worden gebaseerd op artikel 8 van het Protocol, dat de omvang van de materiële immuniteit betreft.

30. Tot slot spreekt het vanzelf dat de vaststelling van de verweten feiten en de kwalificatie ervan naar Italiaans recht door de nationale rechter moeten geschieden. De prejudiciële vraag zal naar mijn oordeel dan ook grondig moeten worden geherformuleerd in die zin dat het Hof zich zou moeten uitspreken over de uitlegging van de relevante bepalingen van het Protocol en over de omvang

van de immuniteit van leden van het Europees Parlement, waarmee het de verwijzende rechter zo veel mogelijk nuttige aanwijzingen zou verschaffen voor de beslechting van het bij deze laatste aanhangig geding.

VI — De prejudiciële vraag ten gronde

A — *De vrijheid van politieke meningsuiting als fundamenteel recht*

31. Artikel 8 van het Protocol strekt ontegenzeggelijk tot bescherming van de vrijheid van meningsuiting van de leden van het Parlement. Zonder die vrijheid zou een vertegenwoordigend orgaan immers niet kunnen bestaan. De leden van het Parlement mogen niet gebonden zijn aan instructies en geen dwingend mandaat aanvaarden. Het betreft dus een vrij mandaat, dat hun vrijheid van politieke meningsuiting tot uitdrukking brengt.¹⁸

18 — Artikel 4 van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gevoegd bij besluit 76/787/EGKS, EEG Euratom van de Raad van 20 september 1976, Besluit van de vertegenwoordigers van de Lidstaten in het kader van de Raad bijeen, betreffende de Akte tot verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (PB 1976, L 278). Zie ook artikel 2 van het intern reglement van het Parlement.

16 — Arrest Marra, reeds aangehaald (punten 32-34).

17 — Arrest Marra, reeds aangehaald (punt 39).

32. De vrijheid van meningsuiting komt echter toe aan ieder individu. Zij omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om informatie of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen.¹⁹

33. Als grondrecht geeft de vrijheid van meningsuiting eenieder het recht, meningen te uiten, hoe betwistbaar, schokkend of extravagant die ook mogen zijn en ongeacht of zij slechts een minderheid vertegenwoordigen. Aan de uitoefening van die vrijheid kunnen echter beperkingen worden gesteld ter bescherming van rechten en belangen van anderen.

34. De rechtmatigheid van die beperkingen van de vrijheid van meningsuiting varieert afhankelijk van in de eerste plaats de aard en de context waarin de meningen worden geuit en in de tweede plaats de hoedanigheid van degene die ze uit. Zo is de vrijheid van meningsuiting bij voorbeeld ruimer in het kader van een politiek debat dan in het kader van commerciële mededelingen. Gelet op de specifieke roeping van journalisten en parlementariërs moeten de dwingende redenen die beperkingen van hun vrijheid van meningsuiting rechtvaardigen ernstiger zijn dan de in het algemeen aangevoerde redenen.

35. Het bijzondere van de vrijheid van meningsuiting is dat zij zowel een recht op zich is als een onmisbare bakermat voor nagenoeg

alle andere vrijheden.²⁰ In de context van het openbare debat vormt de vrijheid van meningsuiting een van de pijlers van de democratische samenleving, waarvan volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens pluralisme, tolerantie en openheid van geest de constitutieve elementen zijn.²¹ De vrijheid van meningsuiting is onafscheidbaar van het streven naar democratie.²²

36. De legitimiteit van de Unie berust, zoals die van de lidstaten, op het beginsel van democratische vertegenwoordiging.²³ De Europese afgevaardigden hebben dus een bijzondere taak op het gebied van democratische vertegenwoordiging, die zij meer in het

20 — Uitdrukking van rechter Cardozo, uitspraak van de Supreme Court van de Verenigde Staten, Palko/Connecticut [302 US 319 (1937)], in: Hallé, M., *Discours politique et Cour européenne des droits de l'homme*, Brussel, 2009, blz. 7.

21 — EHRM, arrest Handyside/Verenigd Koninkrijk van 7 december 1976, Serie A nr. 24. Zie: Moysse, F., „La liberté d'expression et l'ordre public en droit européen”, *Annales du droit luxembourgeois*, deel 15, 2005, blz. 57-71. Artikel 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat voor zover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Bijgevolg moet die rechtspraak voor de onderhavige zaak in de beschouwing worden betrokken.

22 — Charrière-Bournazel, C., „La liberté d'expression et ses limites”, *Annuaire international des droits de l'homme*, Vol II 2007, blz. 236.

23 — Evenals de lidstaten dient de Unie het beginsel van democratie te eerbiedigen, zowel krachtens de nationale grondrechten als krachtens het recht van de Unie. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is dit beginsel verankerd in titel II VEU, dat er volledig aan gewijd is. Iedere uitoefening van bevoegdheden door de Unie moet dus met de wil van het volk verbonden zijn, zie: Gennart, M., „Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne: évolution ou révolution”, *Cahiers de droit européen*, 2010, nrs. 1 en 2, blz. 17-46.

19 — Artikel 11, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

bijzonder uitoefenen door een vrij politiek discours.

37. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens omvat de vrije politieke meningsuiting, als bevoorrecht middel ter verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van de ontplooiing van een democratische samenleving, electorale en parlementaire verklaringen. Dat de grenzen van de kritiek op een politicus, in die hoedanigheid, alsmede op de regering, soepeler dienen te zijn dan voor een gewone burger, is niet meer omstreden.²⁴ De vrije politieke discussie is, aldus het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zeker geen absolute vrijheid.²⁵ Evenzo kan een beledigende of lasterlijke uitlating een element van het politieke debat worden wanneer er een algemeen belang is dat erover wordt beraadslaagd. Er moet in feite een veilige plek worden gecreëerd waarbinnen het openbare debat kan plaatsvinden.²⁶ In recente rechtspraak heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens echter erkend dat inmenging in de context van verkiezingsdebatten mogelijk is.²⁷

38. In casu heeft het Parlement in zijn besluit tot verdediging van de immuniteit overwogen

- 24 — EHRM, arresten *Lingens/Oostenrijk* van 8 juli 1986, Serie A, nr. 103, punt 42, en *Oberschlick/Oostenrijk* van 23 mei 1991, Serie A, nr. 204, punt 59.
- 25 — EHRM, arrest *Castells/Spanje* van 23 april 1992, Serie A, nr. 236, punt 46.
- 26 — Zie punt 36 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak *Marra*, reeds aangehaald.
- 27 — EHRM, arresten *Etxebarria e.a./Spanje* van 30 juni 2009, verzoekschrift nr. 35579/03; *Féret/België* van 16 juli 2009, verzoekschrift nr. 15615/07; *Willem/Frankrijk* van 16 juli 2009, verzoekschrift nr. 10883/05.

dat *Patriciello* in het algemeen belang van zijn kiezers had gehandeld. In dit verband wijs ik erop dat meningen betreffende vraagstukken van algemeen belang in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gelijk worden gesteld met een politieke uitlating.²⁸ Dat Hof heeft uitdrukkelijk verklaard dat het algemeen belang zich onder meer uitstrekt tot vraagstukken betreffende de aanwending van socialezekerheidsgeld²⁹, openbare uitgaven³⁰, de toe-eigening van overheidsmiddelen³¹ en corruptie onder politici³². De nationale rechter zou gelet op die rechtspraak moeten kunnen vaststellen of kritiek op een bepaald punt deel uitmaakt van een meer algemeen debat. Indien dat het geval is komt aan de betrokken mening een bijzondere rang toe en is betere bescherming vereist.³³

39. Voor zover het hoofdgeding betrekking heeft op een agente van de gemeentepolitie zij in herinnering gebracht dat volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bekleeders van het openbaar gezag zich door

- 28 — Die uitlegging heeft het EHRM gevolgd in het arrest *Thorgeirson/IJsland* van 25 juni 1992, Serie A nr. 239, punt 64.
- 29 — EHRM, arrest *Eerikäinen e.a./Finland* van 10 februari 2009, verzoekschrift nr. 3514/02, punten 66-68.
- 30 — EHRM, arrest *Flux/Moldavië* van 24 november 2009, verzoekschrift nr. 25367/05, punt 39.
- 31 — EHRM, arrest *Porubova/Rusland* van 8 oktober 2009, verzoekschrift nr. 8237/03, punt 43.
- 32 — EHRM, arrest *Bacanu en R/Roemenië* van 3 maart 2009, verzoekschrift nr. 4411/04, punt 91.
- 33 — Wegens de niet-inachtname van dat aspect door de nationale rechter heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een staat veroordeeld wegens schending van artikel 10 EVRM. Zie EHRM-arrest *Eerikäinen e.a./Finland*, reeds aangehaald, en arrest *Karsai/Hongarije* van 1 december 2009, verzoekschrift nr. 5380/07, punt 29.

hun statuut tussen de particulier en de politicus bevinden. Zonder een politicus gelijk te stellen met een ambtenaar, is het standpunt van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat de grenzen van de kritiek die jegens deze laatste — in de uitoefening van zijn officiële functie — toelaatbaar is, in bepaalde gevallen ruimer kunnen zijn dan voor een gewone particulier.³⁴

40. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft er echter aan herinnerd dat ambtenaren voor de verrichting van hun functie het vertrouwen van het publiek moeten genieten zonder dat zij zonder geldige reden worden gestoord, en dat het dus kan gebeuren dat hun bijzondere bescherming moet worden geboden tegen beledigend verbaal geweld wanneer zij in dienst zijn. Dat geldt ook in geval van lasterlijke aantijgingen verband houdend met de uitoefening van hun functie.³⁵ De dwingende vereisten in verband met de bescherming van ambtenaren moeten in voorkomend geval worden afgewogen tegen de belangen van de persvrijheid of van de vrije bespreking van vraagstukken van algemeen belang.³⁶

34 — EHRM, arrest Janowski/Polen van 21 januari 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, punt 33. Zie ook EHRM-arresten Thoma/Luxemburg van 29 maart 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-III, punt 47, en Mamère/Frankrijk van 7 november 2006, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIII, punt 27.

35 — Zie onder meer EHRM-arrest Janowski/Polen, reeds aangehaald; arrest Busuioc/Moldavië van 21 december 2004, verzoekschrift nr. 61513/00, punt 64; arrest Mamère/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 27, en arrest Taffin/Frankrijk, verzoekschrift nr. 42396/04, punt 64.

36 — EHRM, arrest Haguenaer/Frankrijk van 22 april 2010, verzoekschrift nr. 34050/05, punten 47 en 48.

B — *Beginselen betreffende de parlementaire immuniteit in het Parlement en in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa*

41. Inleidend merk ik op dat er een historisch — op een gemeenschappelijk beginsel en identieke bepalingen gebaseerd — verband bestaat tussen het stelsel van voorrechten en immuniteiten van leden van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en dat van de leden van het Europees Parlement.³⁷ Dat verband rechtvaardigt naar mijn oordeel een vergelijking tussen de twee teksten met het oog op de uitlegging van de omvang van de parlementaire immuniteit in de onderhavige zaak.

42. Ingevolge artikel 343 VWEU geniet de Unie, onder de in het Protocol vastgestelde voorwaarden, op het grondgebied van de lidstaten de voorrechten en immuniteiten welke nodig zijn ter vervulling van haar taak. Het Protocol regelt in hoofdstuk III de aan leden van het Parlement verleende waarborgen.

43. De voorrechten en immuniteiten van de leden van het Europees Parlement zijn dus die van de Unie, die zijn vastgelegd opdat de Unie haar taak kan volbrengen.

37 — Harms, Th., *Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarates und in Europäischen Parlament*, Hansischer Gildenverlag, 1968, blz. 88. Zie eveneens Resolutie 1325 (2003) over de immuniteiten van de leden van de Parlementaire vergadering, beschikbaar op de website van de Vergadering van de Raad van Europa op het adres: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/FRES1325.htm>. Zie ook de gelijklopende bepalingen van het Verdrag nopens de rechtspositie van de West-Europese Unie, de nationale tegenwoordigers en de internationale staf, van 11 mei 1955.

44. Opgemerkt moet worden dat de zeer onnauwkeurige draagwijdte van de immuniteiten waarop de Europarlementariërs zich kunnen beroepen de oorsprong ervan weergeeft, namelijk de omstandigheid dat het immunitetsstelsel slechts is bedoeld als aanvulling op de nationale regels betreffende de voorrechten van afgevaardigden.³⁸ Ondanks diverse initiatieven van het Parlement heeft tot op heden geen ontwerp tot wijziging van de artikelen 8 en 9 van het Protocol resultaat opgeleverd.³⁹

45. De Europese immuniteit is niet zozeer ingevoerd om ten goede te komen van de individuele leden, maar om de volbrenging van hun opdrachten doeltreffend te beschermen. De parlementaire immuniteit is dus geen persoonlijk voorrecht van de parlementariërs, maar een waarborg voor de instelling. Aangezien de integriteit van het Parlement moet worden beschermd, zijn aan de leden ervan bepaalde voorrechten en immuniteiten toegekend die hen in staat moeten stellen, zich in de Unie vrij te verplaatsen, in de uitoefening

van hun functie als parlementariër vrij te handelen en in verband met die functie niet bloot te staan aan bedreigingen.⁴⁰

46. Blijkens zijn intern reglement streeft het Parlement bij de uitoefening van zijn bevoegdheden met betrekking tot voorrechten en immuniteiten in de eerste plaats naar handhaving van zijn integriteit als democratische wetgevende vergadering en naar waarborging van de onafhankelijkheid van zijn leden bij de uitvoering van hun taken.⁴¹

47. Zo genieten de vertegenwoordigers van de lidstaten van de Raad van Europa gezien het Statuut van de Raad de voorrechten en immuniteiten die voor de uitoefening van hun functie noodzakelijk zijn.⁴² De immuniteiten worden toegekend om de integriteit van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa te behouden en om de onafhankelijkheid van zijn leden in de uitoefening

38 — Het Protocol is vastgesteld in 1965, toen het Parlement was samengesteld uit afgevaardigden die door de nationale parlementen overeenkomstig hun nationale procedures waren gekozen. Het Protocol werd geacht alleen het „Europese” deel van de parlementaire werkzaamheden te dekken. Zie M. Benlolo Carabot, „Les immunités des Communautés européennes”, *Annuaire français de droit international*, 2008/2009, blz. 549-588.

39 — Zie voor de pogingen van het Parlement, de bewoordingen van het Protocol te preciseren, het rapport van de commissie juridische zaken van het Europees Parlement, getiteld „Parliamentary immunity in the European Parliament”, nr. PE 360.487/REV2, oktober 2005, beschikbaar op het volgende adres: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17288>. Zie de resolutie van het Europees Parlement van 6 juli 2006 over de wijziging van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, P6_TA(2006) 0314, beschikbaar op de website van het Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0314+0+DOC+PDF+V0//NL>.

40 — Zie: *Privileges and immunities of Members of the European Parliament*, Eighth Report of House of Commons, van 18 maart 1986, standpunt van G. Donnez, *Select Committee on the European Communities*, Londen 1986, punt 17.

41 — Artikel 6, lid 1, van het intern reglement van het Parlement. Overigens steunt ook de rechtspraak van het Hof, inzonderheid het arrest van 10 juli 1986, Wybot (149/85, Jurispr. blz. 2391, punt 12), op die benadering. Uitgaande van deze vaststelling is de benadering die het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen heeft gevolgd in zijn arrest van 15 oktober 2008, Mote/Parlement (T-345/05, Jurispr. blz. II-2849), waarmee een subjectief recht ontstaat voor de rechthebbenden op de immuniteiten, naar mijn oordeel betwistbaar gelet op de omstandigheid dat de immuniteit strekt ter bescherming van de functie; zie punten 29-34 van dat arrest.

42 — De leden van de vergadering genieten de voorrechten en immuniteiten zoals voorzien in het Algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa (van 2 september 1949) en het aanvullend protocol daarbij (van 6 november 1952). Zie artikel 40 van het Statuut van de Raad van Europa, artikelen 13 tot en met 15 van voormeld verdrag en de artikelen 3 en 5 van het aanvullend protocol, deel „Statut du Conseil de l’Europe”.

van hun Europees mandaat te verzekeren.⁴³ Bovendien worden luidens het aanvullend protocol bij het Algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa die voorrechten en immuniteiten aan de vertegenwoordigers van de leden toegekend, niet voor hun persoonlijke voordeel, maar om te verzekeren dat zij in volledige onafhankelijkheid hun functie in verband met de Raad van Europa uitoefenen.⁴⁴

48. Bovenstaande overwegingen doen echter geen afbreuk aan de veronderstelling dat de parlementaire immuniteit, die zowel het Parlement als zijn leden als individu dient te beschermen, van tweeërlei aard is.⁴⁵

43 — Artikel 65 van hoofdstuk XVII van het reglement van de Parlementaire vergadering van de Raad van Europa. Overigens volgt de commissie immuniteiten en institutionele aangelegenheden van die vergadering de ontwikkeling op Europees en internationaal niveau van de juridische instrumenten betreffende de voorrechten en immuniteiten van de parlementariërs; zie reglement van de Vergadering, parareglementaire teksten, hoofdstuk IX, commissie reglement, immuniteiten en institutionele aangelegenheden (punt 5).

44 — Artikel 5 van het Aanvullend protocol bij het Algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, reeds aangehaald. Er blijkt overigens uit dat de lidstaten van de Raad van Europa niet alleen het recht, maar de plicht hebben de immuniteit van hun vertegenwoordiger op te heffen. Zie ook resolutie 1490 (2006) over de uitlegging van artikel 15a van het algemeen verdrag, beschikbaar op het volgende adres: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1490.htm>.

45 — Zie conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Marra, reeds aangehaald (punt 12). Tijdens een zitting van de commissie constitutionele wetten van het Finse parlement in 1933 is door vooraanstaande constitutionaristen uit die tijd de opvatting gehuldigd dat de materiële immuniteit van afgevaardigden hun de mogelijkheid dient te geven, vrij kritiek te uiten op de regering, de autoriteiten en de overige personen of gebeurtenissen zonder te hoeven vrezen voor vervolging of zonder de strafwet nauwkeurig te hoeven bestuderen alvorens zich uit te drukken. Zie E. Hakila: *Suomen tasavallan perustuslait* [De constitutionele wetten van de Republiek Finland], Porvoo 1939, blz. 416.

49. Zo brengt in de eerste plaats de vrijheid om in het kader van de uitoefening van de functie van afgevaardigde een mening of stem uit te brengen, de materiële immuniteit, ook wel „parlementaire onschendbaarheid” genoemd⁴⁶, die tot uiting komt in artikel 8 van het Protocol, mee dat een afgevaardigde niet kan worden vervolgd voor bepaalde soorten handelingen, te weten de handelingen die verband houden met de uitoefening van zijn mandaat.

50. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat bedoelde materiële immuniteit een absolute immuniteit was.⁴⁷

51. Deze overweging moet worden begrepen met het beginsel⁴⁸ — aan de basis van de materiële immuniteit — voor ogen dat aangezien de onschendbaarheid onbeperkt is in de tijd, zij zowel gedurende het mandaat als na afloop daarvan geldig blijft. Zij is ook absoluut in die zin dat zij alle vormen van aansprakelijkheid dekt, meer in het bijzonder de strafrechtelijke en de civiele. Bovendien betreft het hier een onvoorwaardelijke onschendbaarheid, daar zij door het Parlement niet kan worden opgeheven en de afgevaardigde er geen afstand van kan doen. Overeenkomstig artikel 8 van het Protocol is de immuniteit echter slechts absoluut voor wat betreft „de mening of de stem [...] in de uitoefening van hun ambt [...] uitgebracht”.

46 — Vergelijk voetnoot 5.

47 — Arrest Marra, reeds aangehaald (punt 27).

48 — Nu in artikel 8 van het Protocol niet wordt verwezen naar nationaal recht, moet de erin vastgelegde materiële immuniteit worden geacht uitsluitend te zijn gebaseerd op het recht van de Unie. Zie arrest Marra, reeds aangehaald (punt 26).

52. In de tweede plaats heeft de processuele immuniteit of onvervolgbaarheid als bedoeld in artikel 9 van het Protocol tot doel te vermijden dat de afgevaardigde in de uitoefening van zijn ambt wordt gehinderd doordat hij strafrechtelijk kan worden vervolgd voor handelingen die hij als eenvoudige burger heeft verricht. Genoemd artikel 9 biedt de leden van het Parlement dus bescherming tegen vervolging in rechte gedurende de geldigheid van hun mandaat. De in artikel 9 van het Protocol bedoelde immuniteit geldt slechts tijdens de zittingsduur, zij vervalt bij ontdekking op heterdaad en kan door het Parlement worden opgeheven.⁴⁹

53. Deze immuniteit is ingevoerd om te vermijden dat de uitvoerende macht of

particulieren de uitoefening van de functies van afgevaardigde konden belemmeren door onderzoeksprocedures in te leiden of ongegronde strafrechtelijke beschuldigingen te uiten. Zo gezien is de betrokken immuniteit niet absoluut, maar zij vereist alleen dat tegen een afgevaardigde getroffen maatregelen na of tussen de zittingen van het Parlement ten uitvoer worden gelegd.

54. De uit de onschendbaarheid voortvloeiende materiële immuniteit berust op de enkele vermelding ervan in het Protocol en vereist enkel dat de handelingen van een afgevaardigde onder de immateriële immuniteit vallen. Wat de processuele immuniteit betreft kan echter pas na een besluit van het Parlement gevangenhouding of vervolging worden toegestaan of verboden.

⁴⁹ — Op dat punt lijkt de praktijk van het Parlement mij incoherent en kan zij tot discussie leiden. Aan de ene kant heeft het Parlement geoordeeld dat de in artikel 9 (voorheen artikel 10) van het Protocol bedoelde immuniteit zich niet enkel uitstrekt tot tijdens de duur van het ambt verrichte handelingen, maar tevens met terugwerkende kracht tot handelingen van voormalige leden van het Parlement. Alleen na de duur van het ambt verrichte handelingen vallen, aldus het Parlement, niet onder de processuele immuniteit, zodat de immuniteit betreffende de voormalige leden moet worden opgeheven (zie rapport van de commissie juridische zaken van het Europees Parlement, nr. PE 360.487/REV2, bedoeld in voetnoot 39, blz. 7). Ik betwijfel ten zeerste of die uitlegging verenigbaar is met het doel van de in artikel 9 van het Protocol bedoelde processuele immuniteit en met het beginsel betreffende de gelijkheid voor de wet en de in het Handvest van de grondrechten neergelegde beginselen betreffende de toegang tot de rechter. Aan de andere kant heeft het Parlement vastgesteld dat ernstig moet worden betwijfeld of artikel 9 van het Protocol kan worden toegepast op voormalige leden van het Parlement. Na beëindiging van het ambt moet het voormalig lid, aldus het Parlement, worden beschermd tegen vervolging wegens meningen of stemmen die het in de uitoefening van zijn ambt heeft uitgebracht. De toepassing van de artikelen 7 (voorheen artikel 8) en 9 van het Protocol lijkt echter beperkt tot de zittende leden van het Parlement tijdens de zittingsduur. Zie verslag over het verzoek om verdediging van de immuniteit en de voorrechten van Koldo Gorostiaga [2004/2102(IMM)] van 25 januari 2005, en verslag over het verzoek om verdediging van de immuniteit en de voorrechten van Andrzej Pezszak, voormalig lid van het Europees Parlement [2005/2128(IMM)] van 22 november 2005.

55. Na deze beginselen in herinnering te hebben gebracht kom ik tot het oordeel dat de vrijheid van meningsuiting in het algemeen, de vrijheid van meningsuiting op politiek vlak en in het algemeen belang en de draagwijdte van de materiële immuniteit van een lid van het Parlement weliswaar afzonderlijke rechten zijn, maar voortdurend met elkaar verstrengeld zijn. Beklemtoond moet worden dat de uiting van een mening door een lid van het Parlement bescherming kan genieten hetzij krachtens het beginsel van vrije meningsuiting in het algemeen, in die zin dat die meningsuiting niet automatisch kan worden bestraft, ook al heeft zij plaatsgevonden in omstandigheden die niet worden gedekt door de materiële immuniteit in verband met de uitoefening van de functie van

een lid van het Parlement. De onderhavige zaak heeft dus betrekking op de vraag hoe in het kader van de vrijheid van meningsuiting de mate van bescherming van een individu in het algemeen, van een deelnemer aan het politieke debat en van een lid van het Parlement moet worden bepaald.

57. Gelet op de doelstelling ervan omvat de parlementaire immuniteit volgens mij niet alleen rechten, maar ook verantwoordelijkheden.⁵¹ Het belang van deze benadering is ook beklemtoond door de Parlementaire vergadering van de Raad van Europa, die van oordeel is dat de sanctiemogelijkheden⁵² moeten worden versterkt in gevallen waarin door leden van die Vergadering geuite meningen lasterlijk of beledigend zijn.⁵³ De zeldzame gevallen waarin leden van die Parlementaire Vergadering zich schuldig hebben gemaakt aan laster of belediging hebben geleid tot een voorstel tot versterking van de bescherming van de goede naam of eer van de gelaedeerden.⁵⁴

C — Op de leden van het Parlement toepasselijke gedragsregels

56. Krachtens artikel 232 VWEU stelt het Parlement zijn intern reglement vast. Ik wil geen directe parallel trekken tussen de bepalingen van het Protocol en die van het intern reglement van het Parlement, maar dit laatste vormt mijn inziens een nuttige referentie voor het in het kader van de onderhavige zaak te verstrekken antwoord. Hieraan moet worden toegevoegd dat zich binnen het Parlement een vaste praktijk heeft ontwikkeld met betrekking tot de toepassing van artikel 9 van het Protocol in het kader van de verzoeken om opheffing van de immuniteit van de Europese afgevaardigden.⁵⁰

58. De leden van het Parlement genieten dus in het kader van de uitoefening van hun functie materiële immuniteit, maar blijven onderworpen aan de door diezelfde instelling opgelegde gedragsregels.

59. Met die regels, meer in het bijzonder de artikelen 9, lid 2, 152 en 153 van het intern reglement van het Parlement, moeten de

50 — Zie dienaangaande verslag van de commissie juridische zaken van het Europees Parlement nr. PE 360.487/REV2, bedoeld in voetnoot 39.

51 — Zie publicatie van de Inter-Parlementaire Unie (IPU), getiteld „La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance”, Genève 2005, beschikbaar op het adres: http://www.ipu.org/pdf/publications/freedom_fr.pdf (blz. 57 e.v.).

52 — Artikel 21 van het Reglement van de Parlementaire vergadering.

53 — Zie resolutie 1325, reeds aangehaald (punt 5). Naar Duits recht is smaad op grond van artikel 46 Grundgesetz van het toepassingsgebied van de materiële immuniteit uitgesloten.

54 — Doc. 12059, „Ensuring protection against attacks on the honour and reputation of persons”, beschikbaar op het adres: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12059.pdf>.

contouren van het gedrag van een lid van het Parlement en de sancties in geval van overtreding worden vastgelegd. Genoemd reglement geeft aan dat het betrokken gedrag moet berusten op de waarden en beginselen zoals vastgelegd in de basisteksten van de Europese Unie, geen afbreuk mag doen aan de waardigheid van het Parlement en het goede verloop van de werkzaamheden van het Parlement niet in gevaar mag brengen.

60. Voor zover die regels aangeven welk gedrag de uitoefening van de parlementaire functie uiteindelijk meebrengt, komt het mij voor dat die aanwijzingen bij de uitlegging van artikel 8 van het Protocol in de beschouwing kunnen worden betrokken om de omvang van de materiële immuniteit te definiëren.

D — De omvang van de materiële immuniteit in de zin van artikel 8 van het Protocol

61. Een standpunt in de rechtsleer luidt dat de materiële immuniteit zich uitstrekt tot alle vormen die de parlementaire activiteit kan aannemen, schriftelijk in parlementaire documenten of in toespraken of stemmingen in al hun vormen, in parlementaire vergaderingen of commissies.⁵⁵

55 — Jeuniaux, M.-Ch., *Le statut personnel des membres du Parlement européen*, Thèse doctorale, Universiteit van Toulouse, 1987, blz. 179.

62. Er bestaan onbetwistbaar diverse parlementaire modellen en benaderingen van de materiële immuniteit binnen de lidstaten van de Unie. Zij hebben echter een zelfde doel, te weten de uitoefening van de functies van een lid van het parlement en, tot slot, de werking van de instelling te verzekeren.⁵⁶

63. Het klassieke model van de materiële immuniteit die door de afgevaardigden in de uitoefening van hun functie uitgebrachte stemmen of meningen dekt geldt ook voor de leden van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.⁵⁷ In dat kader omvat de term „uitgebrachte meningen” zowel de mondelinge interventies als de schrifturen van de leden in de uitoefening van hun functie binnen die vergadering. Belediging door een parlementslid van een persoon op de publieke tribune valt niet onder dat begrip mening.⁵⁸ De materiële immuniteit strekt zich ook uit tot meningen die door de afgevaardigden worden uitgebracht in de uitoefening van officiële functies in de lidstaten.⁵⁹ Hier gaat het

56 — Zie vergelijkende studie van het Parlement nr. PE 168.399 bedoeld in voetnoot 4.

57 — De materiële immuniteit wordt geregeld in artikel 14 van Algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa.

58 — Zie rapport van de commissie van het reglement en de immuniteiten van 25 maart 2003, getiteld „Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire”, doc. 9718, herziene versie, beschikbaar op het adres: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

59 — Zie resolutie 1325 (2003) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en het rapport van de commissie van het reglement en de immuniteiten van 25 maart 2003, getiteld „Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire”, doc. 9718, herziene versie, beschikbaar op het adres: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

dus om de bescherming van parlementariërs die op officiële dienstreis zijn in de lidstaten van de Raad van Europa.

64. Bovendien is het interessant te wijzen op een initiatief van het Parlement van 1987 strekkende tot wijziging van artikel 8 van het Protocol, om te verzekeren dat de Europese afgevaardigden geen problemen zouden ondervinden op grond van stemgedrag of meningsuitingen bij gelegenheid van beraadslagingen in het Parlement, in door het Parlement ingestelde of in het kader van het Parlement functionerende organen, of in organen waarin zij zitting hebben in hun hoedanigheid van lid van het Parlement.⁶⁰

65. Het huidige debat betreffende het criterium aan de hand waarvan de parlementaire activiteiten in de zin van artikel 8 van het Protocol moeten worden bepaald, is dan ook verlegd naar de keuze tussen een „ruimtelijk” criterium en een „functioneel” criterium. Om een bijdrage tot die discussie te leveren zou ik het Hof willen voorstellen, de gezichtshoek van het onderzoek van de betrokken verklaringen te wijzigen.

66. De materiële immuniteit dekt naar mijn oordeel drie aspecten. Het eerste — een objectief — aspect dient te verzekeren dat de afgevaardigden het parlementaire politieke debat volledig vrij kunnen aangaan en zich

dus kunnen inzetten voor de verschillende politieke zaken teneinde de uitoefening van de wetgevende, budgettaire en toezichhoudende bevoegdheden van het Parlement te beïnvloeden. Het tweede — eveneens een objectief — aspect dient te waarborgen dat kritische meningen kunnen worden geuit, meer in het bijzonder over de uitvoerende macht van de Unie en de lidstaten, teneinde bij te dragen tot een verticale en horizontale bevoegdheidsverdeling binnen de Unie. Het derde — een subjectief — aspect moet worden gezien vanuit het oogpunt van een grondrecht dat de grondrechten van de andere burgers, zoals het recht op toegang tot de rechter, beperkt. Door drie aspecten van de materiële immuniteit moet dus een uitzondering op het beginsel van gelijke behandeling van alle burgers ingesteld worden.⁶¹ Het is dan ook van het allergrootste belang dat door uitlegging van de draagwijdte ervan een evenwicht wordt gevonden dat in een democratische samenleving noodzakelijk is.

67. Dienaangaande ben ik het eens met de Commissie, die opmerkt dat de strekking van artikel 8 van het Protocol volledig moet stroken met artikel 6 EVRM, dat overeenstemt met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten. Een beperking van het recht op toegang tot de rechter wegens een parlementaire immuniteit dient niet onevenredig te zijn aan

60 — Zie protocol houdende herziening van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen van 8 april 1965 wat de leden van het Europese Parlement betreft (PB 1987, C 99, blz. 43): „Tegen de leden van het Parlement kan geen opsporing plaatsvinden, noch kunnen zij aangehouden of vervolgd worden, in het kader van civielrechtelijke, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke vorderingen, op grond van stemgedrag of meningsuitingen bij gelegenheid van beraadslagingen in het Parlement, in door het Parlement ingestelde of in het kader van het Parlement functionerende organen, of in organen waarin zij zitting hebben in hun hoedanigheid van lid van het Parlement.”

61 — Zie artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten. Voor de evenredigheid van de beperking zie punt 31 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Marra, reeds aangehaald.

het legitieme doel dat door die immuniteit moet worden beschermd.⁶²

68. Aangaande het „ruimtelijke” criterium ben ik het met advocaat-generaal Poiares Maduro eens dat beperking van de draagwijdte van de onschendbaarheid tot de plaats van de zetel van het Parlement niet meer strookt met de huidige realiteit van het politieke debat en dus niet als uitsluitend criterium kan gelden.⁶³

69. Volgens de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa moet, aangezien het hier een internationale Vergadering betreft, de onschendbaarheid worden gedefinieerd met betrekking tot de typische activiteiten van de leden en niet met betrekking tot een begrip ruimte.⁶⁴

70. Het belang van de parlementaire gebouwen als bevoorrechte plaats voor het politieke debat mag mijn inziens echter niet worden onderschat, ook niet op het niveau van de Unie. Zo mag de uitlegging van het begrip parlementaire immuniteit er niet toe

leiden dat het Parlement als politieke instelling wordt geanalyseerd doordat meningen die een Europees afgevaardigde op de tribune van het Parlement uit op dezelfde manier worden behandeld als uitspraken die de afgevaardigde bijvoorbeeld doet op een „reality show” op de televisie.

71. Er moet aan worden herinnerd dat de materiële immuniteit zich niet uitstrekt tot alle activiteiten van een parlamentslid, ook al vinden die plaats binnen het Parlement of tijdens de zittingen.⁶⁵ Opdat het ruimtelijke criterium toepassing kan vinden moet de betrokken werkzaamheid noodzakelijkerwijs verband houden met de werkzaamheden als lid van een parlement. In de lidstaten bestaat er in de meeste gevallen een verband tussen de materiële en temporele draagwijdte van de onschendbaarheid en het begrip meningsuiting in het kader van de werkzaamheden van het parlement.⁶⁶ Zo vallen uitlatingen intra muros gedurende de parlementaire werkzaamheden in ruime zin⁶⁷

62 — EHRM, arresten Patrono, Cascini en Stefanelli/Italië van 20 april 2006, verzoekschrift nr. 10180/04, punten 63 en 64, en C.G.I.L. en Cofferati/Italië van 24 februari 2009, verzoekschrift nr. 46967/07, punten 74 en 75.

63 — Zie punt 35 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Marra, reeds aangehaald.

64 — Document 9718, herziene versie, reeds aangehaald, waarin wordt verklaard: „Sinds de omwentelingen van 1989 tot 1991 interveniëren de Vergadering en haar leden vaker op het terrein: waarneming van verkiezingen, bezoeken ter plaatse in crisisgevallen en in het kader van de parlementaire diplomatie, onderhandelingen van de leden met de nationale verantwoordelijken in het kader van de procedure van toetreding van staten tot de Raad van Europa en de follow-up.”

65 — Zo zou bijvoorbeeld verbaal geweld jegens serveersters in het cafetaria van het Parlement niet onder artikel 8 van het Protocol vallen.

66 — Naar Belgisch recht dekt de onschendbaarheid ingevolge artikel 58 van de Grondwet een door een parlementariër uitgebrachte mening of stem, voor zover „in de uitoefening van zijn functie uitgebracht”. In het Duitse recht spreekt artikel 46, lid 1, van het Grundgesetz van een „in de Bundestag uitgebrachte stem of mening”. Artikel 71 van de Spaanse grondwet, artikel 26 van de Franse grondwet en artikel 68 van de Luxemburgse grondwet spreken van „in de uitoefening van de functie”. In het Finse recht legt artikel 30 van de grondwet een verband tussen de toepasselijkheid van de parlementaire immuniteit en de meningen en gedragingen van de afgevaardigde binnen het Parlement.

67 — Te weten de deelneming aan de zittingen, de parlementaire werkzaamheden, de comités, de vergaderingen, de persconferenties en de ontvangst van delegaties.

uiteraard onder de werkingssfeer van artikel 8 van het Protocol.

72. Wat betreft de activiteiten en verklaringen buiten de gebouwen van het Parlement houdt de voornaamste moeilijkheid verband met de toepassing van het zogenaamde „functionele” criterium, dat dus het enige relevante criterium zou zijn voor de uitlegging van de draagwijdte van de materiële immuniteit. Artikel 8 van het Protocol kan volgens mij niet tot doel hebben, de immuniteit uit te strekken tot alle verklaringen van leden van het Parlement. Die uitlegging druist volgens mij in tegen grondrechten als gelijkheid voor de wet⁶⁸ en toegang tot de rechter, ook al lijkt het Parlement dat standpunt te hebben ingenomen in zijn praktijk betreffende de opheffing van de immuniteit.⁶⁹ De materiële immuniteit dient de parlementsleden te beschermen als Europarlementariërs en niet als politici in het algemeen.

73. In zijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest Marra

heeft advocaat-generaal Poiares Maduro, om te bepalen of een parlementariër zijn verklaringen had afgelegd in de uitoefening van zijn functie, voorgesteld als criterium de aard en de inhoud van de uitlatingen van de Europarlementariërs te hanteren. Hij heeft aan de kwalificatie van de meningen twee voorwaarden gekoppeld, te weten zij moeten betrekking hebben op een daadwerkelijke aangelegenheid van algemeen belang en er moet een onderscheid worden gemaakt tussen feitelijke beweringen en waardeoordelen.⁷⁰

74. Aangezien dit aspect volgens mij nadere aandacht verdient zou ik, alvorens de vraag betreffende de uitlegging van het begrip „mening of de stem, die zij in de uitoefening van hun ambt hebben uitgebracht” in artikel 8 van het Protocol te beantwoorden, nader willen ingaan op het begrip algemeen belang en het onderscheid tussen waardeoordelen en feitelijke vaststellingen, en vervolgens willen voorstellen de draagwijdte van de materiële immuniteit veeleer aan de hand van een organiek dan aan de hand van een functioneel verband vast te stellen.

68 — In Zweden bijvoorbeeld is het voorstel tot wijziging van de Zweedse grondwet waarmee de parlementaire immuniteit moet worden uitgestrekt tot openbare beraadslagingen extra muros verworpen wegens de ongelijkheid die eruit zou voortvloeien tussen de diverse deelnemers aan die beraadslagingen. Zie rapport van het comité herziening van de grondwet, getiteld „En reformerad Grundlag — Betänkande av Grundlags Utredningen”, SOU 2008:125, blz. 609 en 610.

69 — In de praktijk van het Europees Parlement wordt de immuniteit niet opgeheven indien de beschuldigingen in strafrechtelijke zin onder de „politieke werkzaamheden” van een lid van het Parlement vallen. Dit laatste begrip is door het Parlement uitgelegd op een grondslag die in het rapport van die instelling als uiterst ruim en flexibel is aangeduid. Zie rapport van de commissie juridische zaken van het Parlement nr. PE 360.487/REV2, bedoeld in voetnoot 39, punten 23 en 24.

1. Het daadwerkelijke algemeen belang

75. Het algemeen belang vormt een van de fundamentele aspecten van de vrijheid van meningsuiting, daar het bijdraagt tot de bescherming van de pluraliteit van waarden in

70 — Punten 37-39 van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Marra, reeds aangehaald.

de samenleving die door die vrijheid moeten worden behouden. Met betrekking tot de uit artikel 8 van het protocol voortvloeiende onschendbaarheid kan naar mijn oordeel echter moeilijk worden verlangd dat iedere verklaring van een Europees afgevaardigde een politieke connotatie heeft die steeds het daadwerkelijke algemeen belang reflecteert.

76. Een ruime vrijheid van meningsuiting, zoals die van de leden van het Parlement, strekt ertoe die leden de mogelijkheid te bieden, zonder ongerechtvaardigde belemmeringen aan de met hun functie verbonden politieke beraadslagingen deel te nemen. Die vrijheid moet mede de mogelijkheid omvatten, subjectieve, egoïstische en zelfs inopportune meningen te uiten, aangezien een parlementariër zich moet inzetten voor politieke aangelegenheden zonder dat hij daarbij enige objectiviteit hoeft te betrachten.

77. Democratische politieke beraadslagingen dienen immers bij te dragen tot de definitie van het algemeen belang, door diverse opvattingen daarvan voor te stellen. Het algemeen belang gaat de democratische beraadslagingen immers niet voor, maar die beraadslagingen dragen bij tot een beter begrip van dat belang.

78. Het begrip algemeen belang kan naar mijn oordeel dus geen relevant criterium vormen om de materiële immuniteit toe te passen op de standpunten van de leden van het Parlement die vallen onder artikel 8 van het Protocol. Anders zou de inhoud van de politieke beraadslagingen aan censuur achteraf door de gerechtelijke autoriteiten onderworpen zijn, hetgeen als zodanig volledig

in tegenspraak zou zijn met de parlementaire immuniteit.⁷¹

2. Waardeoordelen en feitelijke verklaringen

79. Het onderscheid tussen feitelijke verklaring en waardeoordeel⁷², dat onder meer in de opmerkingen van het Parlement en de Commissie aan de orde komt, lijkt tot het moderne gedachtegoed te behoren. De oorsprong van deze stelling ligt in de verklaring van David Hume dat feiten geen logische grond zijn voor verplichtingen („From an is one cannot logically conclude to an ought”).⁷³ In de filosofie van de 20e eeuw werd dit beginsel aanvaard door de zogenoemde „non-cognitivistische” theorieën, volgens welke uitlatingen over waarden of normen buiten

71 — Zoals de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens aantoonde, kan het algemeen belang inderdaad een rol spelen bij de beoordeling van de vraag of een uitlating is gedekt door de vrijheid van meningsuiting dan wel kan worden bestraft. In het geval van een afgevaardigde kan dat dus pas worden beoordeeld nadat is vastgesteld dat de betrokken uitlating niet valt onder de aan een afgevaardigde toegekende materiële immuniteit.

72 — Volgens de generieke definitie wordt met waardeoordelen een positieve of negatieve beoordeling uitgesproken. Zie V. Villa, „Legal theory and value judgements”, in *Constructing Legal Systems, European Union in Legal Theory*, ed. McCormick, blz. 119. Voor de analyse van de parlementaire immuniteit moeten tot de categorie waardeoordelen worden gerekend beoordelingen die deontologische beoordelingen uitdrukken betreffende de juistheid of de waarde van handelingen.

73 — De Schotse filosoof heeft die opvatting bevestigd in zijn in 1739 verschenen *Treatise of Human Nature*. De Engelse filosoof G.E. Moore (1873-1958) heeft die gedachte uitgestrekt tot alle waardeoordelen.

de dichotomie waar/onwaar moet worden ondergebracht. Feitelijke verklaringen daarentegen zijn waar of onwaar. Objectiviteit is derhalve mogelijk voor zover over feiten wordt gedebatteerd, maar waardeoordelen zijn min of meer betrekkelijk zo niet subjectief.⁷⁴

80. Gezien de moraalfilosofische conceptuele moeilijkheden in verband met dat onderscheid aarzel ik, de juridische uitlegging van een norm van Unierecht op dat onderscheid te baseren. Ik ben het met sommige vertegenwoordigers van de rechtstheorie eens dat moeilijk zo niet onmogelijk een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen waardeoordelen en feitelijke verklaringen op het gebied van het recht. Voor het overige acht ik het zonder meer mogelijk, waardeoordelen uit te spreken met een zin die semantisch overkomt als een zuiver feitelijke verklaring.⁷⁵

81. Niettemin wil ik in herinnering brengen dat het onderscheid tussen waardeoordelen en feitelijke verklaringen een van de klassieke criteria is in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Kort

gezegd, dat Hof aanvaardt in het geval van een feitelijke verklaring dat de waarheid van de feiten bewezen wordt (*exceptio veritatis*)⁷⁶, hetgeen bij waardeoordelen is uitgesloten.

82. In de rechtsleer is terecht opgemerkt dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geen zuivere dichotomie tussen die twee begrippen toepast in die zin dat het geen onderscheid maakt tussen de „zuivere mening” en de „feitelijke verklaring”, maar tussen „zuivere feitelijke verklaringen” en gemengde uitdrukkingen die zowel feiten als meningen omvatten.⁷⁷

83. Dat bewijst naar mijn mening dat het tegenover elkaar stellen van die twee begrippen twijfel meebrengt, zoals het Europees Hof voor de rechten van de mens zelf heeft erkend.⁷⁸ Volgens de rechtspraak van dat Hof bestaat het verschil tussen waardeoordelen en feitelijke verklaringen dus in het niveau van het te leveren feitenbewijs.⁷⁹ Ik betwijfel echter of die rechtspraak zonder meer kan worden overgenomen voor de grenzen van

74 — Zie hierover bij voorbeeld R. Shafer-Laundau, *Moral Realism. A Defence*, Oxford University Press, 2005, blz. 18-52.

75 — Zo kan een naar een objectief feit verwijzende vaststelling dat een politieke opposant een bepaalde etnische oorsprong heeft wijzen op een negatief waardeoordeel door degene die de vaststelling doet. Uitingen waarmee de holocaust wordt ontkend vormen een zeer helder voorbeeld van het feit dat schokkerende waardeoordelen kunnen worden uitgedrukt door verklaringen die schijnbaar zuiver feitelijk zijn.

76 — Een klassieke uitspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens terzake is het arrest *Bladet Tromsø A/S en Stensaas/Noorwegen* van 20 mei 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, punt 65.

77 — Th. Hochmann, „La protection de la réputation. Cour européenne des droits de l’homme. Pfeifer c. Autriche, 15 novembre 2007”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, 2008/76, blz. 1185. Dit leidt tot verruiming van het begrip „waardeoordeel” en tot verenging van het begrip „feitelijke verklaring”.

78 — EHRM, arrest *Scharsach en News Verlagsgesellschaft/Oostenrijk* van 13 november 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-XI, punt 40.

79 — Idem.

de materiële immuniteit van een lid van het Parlement.

onderscheid maakt tussen feitelijke verklaringen en waardeoordelen.⁸¹

84. De materiële immuniteit onttrekt bepaalde door leden van het Parlement uitgedrukte meningen aan eventuele strafrechtelijke of civiele aansprakelijkheid. De meningsuitingen moeten dan ook worden onderzocht als handelingen, nauwkeuriger gezegd als taalhandelingen die al dan niet strafbare feiten zoals smaad of belediging kunnen vormen.⁸⁰

86. Tot slot zou ik er de aandacht van het Hof op willen vestigen dat het nader tot elkaar brengen van het begrip „uitoefening van parlementaire werkzaamheden” en waardeoordelen ertoe leidt dat de vrijheid van politieke meningsuiting wordt beperkt.

85. In het kader van de beoordeling van meningsuitingen als handelingen is naar mijn oordeel de vraag of het gaat om een feitelijke verklaring of een waardeoordeel van minder belang dan de bedoeling van de auteur en de door die taalhandeling veroorzaakte reactie, ook al kan de waarheid van de verklaring de juridische kwalificatie van de handeling beïnvloeden. Ik voeg daaraan toe dat de praktijk van het Parlement betreffende de opheffing van de immuniteit kennelijk geen

87. In het kader van zijn functie kan een lid van het Parlement de bezorgdheden van de kiezers signaleren en hun belangen waarnemen. Daarom moet hij, onder bescherming van de materiële immuniteit, de vrijheid hebben feitelijke constatering uit te spreken die niet zijn nagetrokken of die onjuist kunnen blijken te zijn. In de meeste gevallen zal sprake zijn van gemengde uitdrukkingen in de zin van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een lid van het Parlement zou derhalve het „voordeel van de twijfel” moeten worden gegund, dat wil zeggen de mogelijkheid kritiek te leveren op de werking van andere instellingen zonder eerst diepgaande onderzoeken te verrichten om zijn uitlatingen te kunnen bewijzen.

80 — In de filosofie beklemtoont de theorie van de taalhandelingen dat verklaringen niet alleen middelen vormen om informatie door te geven, maar ook handelingen. Er moet dus onderscheid worden gemaakt tussen de propositionele inhoud van een verklaring en de illocutie die daarmee tot stand wordt gebracht. Taalhandelingen structureren de maatschappelijke interactie door de tweegebrachte illocutie die waardoor een band ontstaat tussen de betrokkenen. Zie J.J. Moreso, *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*, Dordrecht, 1998, blz. 12 en 13, en D.W. Ruiter, *Institutional Legal Facts*, Dordrecht 1993, blz. 37-51. Een feitelijke constatering kan dus een illocutie tweebrengen waardoor zij een beledigende handeling oplevert.

81 — In twee gevallen bij voorbeeld (zaken A3-0088/89 en A3-0040/90), betreffende uitlatingen van de heer Le Pen, kan de eerste uitlating worden gekwalificeerd als waardeoordeel en de tweede als feitelijke verklaring die een ontkenning inhoudt. In beide gevallen had de parlementaire commissie voorgesteld de immuniteit niet op te heffen, maar de voltallige zittingen van het Parlement besliste anders. Zie bijlage bij het rapport van de commissie juridische zaken van het Parlement nr. PE 360.487/REV2, bedoeld in voetnoot 39.

88. Naar mijn oordeel moet materiële immuniteit dus niet alleen waardeoordelen dekken, maar ook feitelijke beweringen, mits het organieke criterium dat ik zal voorstellen vervuld is.

E — *De bepaling van een organiek criterium*⁸²

89. Aangezien ik ervan overtuigd ben dat het criterium van een „functionele” band op basis van het begrip algemeen belang en het onderscheid tussen waardeoordelen en feitelijke overwegingen geen nuttig antwoord biedt op de vraag betreffende de materiële voorwaarden van de gelding van de door het Unierecht geboden immuniteit, stel ik het Hof voor, een specifiek criterium vast te stellen voor de functie van een Europees afgevaardigde, uitgaande van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat criterium verbindt de materiële immuniteit niet aan de inhoud van de uitlatingen van een afgevaardigde, maar veeleer aan het verband tussen de context waarin de uitlatingen worden gedaan en de parlementaire werkzaamheden van het Parlement.

82 — Dat betrekking heeft op de institutionele positie van een lid van het Europees Parlement in de constitutionele organisatie van de Unie. De term „organiek” wordt dus niet gebruikt in de betekenis „inherent” of „eigen”.

1. Het uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voortvloeiende evenredigheidscriterium

90. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betreffende de grenzen van de immuniteit is de vrijheid van meningsuiting weliswaar waardevol voor iedereen, maar zeer in het bijzonder voor een volksvertegenwoordiger die de kiezers vertegenwoordigt, hun bezorgdheden signaleert en hun belangen behartigt. In een democratie is het parlement of een vergelijkbaar orgaan onmisbaar voor het politieke debat.⁸³ Volgens hetzelfde Hof is het ook van belang dat de beoordeling geschiedt aan de hand van de bijzondere omstandigheden en niet in abstracto.⁸⁴

91. In het algemeen kiest het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij de uitlegging van de draagwijdte van de parlementaire immuniteit voor een restrictieve benadering. Zo heeft het verenigbaar met het EVRM geacht een immuniteit die zich uitstrekt tot verklaringen tijdens parlementaire beraadslagingen binnen wetgevende kamers, ter bescherming van de belangen van het gehele parlement en niet van die van de individuele leden.⁸⁵

83 — EHRM, arrest Jerusalem/Oostenrijk van 27 februari 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-II, punten 36 en 40.

84 — *Mutatis mutandis*, EHRM, arrest Padovani/Italië van 26 februari 1993, serie A nr. 257-B, punt 24.

85 — EHRM, arrest A/Verenigd Koninkrijk van 17 december 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-X, punten 84 en 85.

92. De principe-uitspraak is volgens mij voormeld arrest A/Verenigd Koninkrijk. Na te hebben geconcludeerd dat de parlementaire immuniteit die de afgevaardigde van het House of Commons had genoten was gericht op legitieme doeleinden zoals de bescherming van de vrijheid van meningsuiting in het parlement en het behoud van de scheiding tussen de wetgevende en de rechtsprekende macht, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de evenredigheid van de betrokken immuniteit onderzocht. Vanuit het oogpunt van de verenigbaarheid met het EVRM is de mate van dwingendheid van de redenen die de immuniteit rechtvaardigen evenredig aan de omvang van deze laatste.⁸⁶

93. Voorts heeft het arrest Cordova/Italië⁸⁷ onder meer geleid tot een ruime uitlegging van de immuniteit, in die zin dat zij niet strekt tot bescherming van een lid van het parlement wanneer het niet in die hoedanigheid handelt. In dat arrest heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beklemtoond dat het gedrag van een afgevaardigde niet kon worden gekoppeld aan de uitoefening van zijn parlementaire functie in enge zin en, vooral, dat het naar zijn aard niet kon worden vergeleken met een onder de parlementaire functie vallende handeling. Het Hof heeft geoordeeld

dat het betrokken gedrag⁸⁸ veeleer had plaatsgevonden in het kader van een woordenwisseling tussen particulieren en dat in een dergelijk geval een weigerig van toegang tot de rechter niet gerechtvaardigd was.⁸⁹

94. Uitgaande van die constatering heeft het Hof geoordeeld dat bij ontbreken van een duidelijk verband met een parlementaire activiteit een enge uitlegging moet worden gegeven aan de evenredigheid tussen het doel en de aangewende middelen, en dat zulks meer in het bijzonder geldt wanneer de beperkingen op het recht van toegang voortvloeien uit een beslissing van een politiek orgaan. Iedere andere conclusie zou erop neerkomen, dat het recht van particulieren op toegang tot de rechter op een met artikel 6, lid 1, EVRM strijdige wijze wordt beperkt wanneer in rechte aangevochten uitlatingen afkomstig zijn van een lid van het Parlement.⁹⁰

95. Gelet op het voorgaande moet naar mijn oordeel de evenredigheid van de immuniteit worden beschouwd als een sleutelement voor de uitlegging van artikel 8 van het Protocol. Ik stel het Hof dan ook voor, een nieuw, zogenaamd „organiek”, criterium in te voeren.

86 — EHRM, arrest A/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, punten 77 en 78. Voor de beoordeling van de evenredigheid van een immuniteit kan echter niet bepalend zijn dat zij absoluut is, zie EHRM, arrest Fayed/Verenigd Koninkrijk van 21 september 1994, serie A nr. 294-B.

87 — EHRM, arrest van 30 januari 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-I.

88 — Het Hof heeft geoordeeld dat brieven met een ironische of bespottelijke inhoud die, met speelgoed, door Cossiga persoonlijk aan een magistraat waren gestuurd, naar hun aard niet vergelijkbaar zijn met een handeling in het kader van de functie van parlementariër. Zie punt 62 van het arrest Cordova/Italië, reeds aangehaald.

89 — Arrest Cordova/Italië, reeds aangehaald, punten 61 en 62.

90 — *Ibidem*, punt 63.

2. Het criterium van een organiek verband

96. Voor de uitlegging van artikel 8 van het Protocol stel ik voor, een criterium van een organiek verband tussen de werkzaamheden van een Europees afgevaardigde en de reikwijdte van de materiële immuniteit toe te passen.⁹¹ Volgens mij moet binnen het begrip materiële immuniteit de harde kern worden onderscheiden van de materie daaromheen.

97. Ik stel voor, de werkzaamheden die de uitoefening van de functie van een lid van het Parlement uitmaken, in het centrum van de immuniteit te plaatsen. Die werkzaamheden omvatten meer in het bijzonder meningen en stemmen uitgebracht tijdens zittingen van het Parlement, in comités, delegaties en politieke organen van het Parlement en in de politieke groepen. Ik zou er ook toe willen rekenen werkzaamheden zoals de deelneming aan conferenties, dienstreizen en politieke ontmoetingen buiten het Parlement in de hoedanigheid van parlementslid.⁹²

91 — De toepassing van een dergelijk organiek verband in een iets eenvoudiger vorm is reeds in de rechtsleer gepresenteerd, zie Harms, T., t.a.p. blz. 91.

92 — Volgens de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa „ligt het voor de hand dat de termen „in de uitoefening van hun functie” zich uitstrekken tot de plenaire zittingen, de vergaderingen van de commissies van de Vergadering, de subsubcommissies en andere ondergeschikte organen van de Vergadering”. De materiële immuniteit zou zich mede moeten uitstrekken tot officiële werkzaamheden van de leden van die Vergadering in het kader van vergaderingen en conferenties van andere instanties van de Raad van Europa. Zie doc. 9718 zoals herzien, reeds aangehaald.

98. Ik geef toe dat het waarschijnlijk onmogelijk is, alle betrokken handelingen op te sommen, maar ben van oordeel dat aanvaarding van het begrip „wezenlijke parlementaire werkzaamheden” het onderzoek van de nationale rechter, die het Hof dienaangaande een prejudiciële vraag zou kunnen of moeten stellen, kan vergemakkelijken.

99. Wat handelingen betreft die niet kunnen worden geacht tot de functie van een Euro-parlementariër te behoren, moet, in navolging van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het evenredigheids criterium worden toegepast. Zoals dat Hof heeft geoordeeld, moet bij ontbreken van een duidelijke band met een parlementaire werkzaamheid de evenredigheid tussen het doel en de aangewende middelen eng worden uitgelegd.⁹³

100. Hoe minder de handeling of de uitlating van een parlementslid tot de harde kern van zijn functie behoort, hoe dwingender de redenen voor onschendbaarheid dus moeten zijn. Daartoe moet de vrijheid van meningsuiting van een parlementariër worden afgewogen tegen de toegang tot de rechter en de gelijke behandeling van alle burgers.

101. Omgekeerd geldt dat hoe groter het verband met de werkzaamheden van een parlementslid, hoe ruimer de materiële immuniteit. Vooral de vraag of uitlatingen van

93 — Arrest Cordova/Italië, reeds aangehaald, punt 63.

een Europarlementariër in de media onder de materiële immuniteit valt, moet op basis van die criteria worden beantwoord. Naar mijn oordeel moet de materiële immuniteit de verklaringen dekken die rechtstreeks aansluiten op parlementaire beraadslagingen dan wel deze weergeven of commentariëren. Wat betreft de deelneming van het Parlement aan verkiezingsdebatten of andere politieke debatten in het algemeen ben ik van oordeel dat deze laatsten in het algemeen niet in een betere positie dienen te verkeren dan de overige deelnemers.

102. In dit verband rijst echter de vraag of een Europees afgevaardigde zich op de hem door artikel 8 van het Protocol verleende bescherming kan beroepen, ook al handelt hij duidelijk als nationale of zelfs regionale of plaatselijke politicus.

103. De uitdaging waarvoor de parlementen en de parlementariërs zich thans geplaatst zien bestaat er immers in, bekend te maken wat zij in het belang van de burger doen, de levenskwaliteit voor de burger te verbeteren en te verzekeren dat hun boodschap niet ongelooftwaardig wordt gemaakt.⁹⁴

⁹⁴ — Zie publicatie van de Interparlementaire Unie (IPU) getiteld „La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance”, t.a.p. blz. 64 en 65.

104. Nu de in het Protocol neergelegde materiële immuniteit is gebaseerd op het Verdrag, dat in artikel 343 VWEU verwijst naar de vervulling van de taak van de Unie, ben ik van oordeel dat die immuniteit zich uitstrekt tot de werkzaamheden van een Europees afgevaardigde, niet wanneer hij zich uitlaat over aangelegenheden die uitsluitend een nationale politicus aangaan, maar wanneer hij werkzaam is als Europarlementariër.

105. Het is duidelijk dat door de draagwijdte van het hedendaagse politieke debat de uitlatingen van een Europees afgevaardigde meestal van tweeërlei aard zijn. Uitlatingen op Europees niveau kunnen duidelijk een band vertonen met het nationale, regionale of plaatselijke niveau. In het omgekeerde geval, dat wil zeggen verklaringen in een zuiver nationale of plaatselijke context, zal het minder gemakkelijker zijn een om verband te leggen met de dimensie van de Unie.

106. In dit verband vermeld ik dat het reglement van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa spreekt van een „mandat européen”⁹⁵, hetgeen steun biedt aan de stelling dat het zich enkel tot dat domein uitstrekt.

⁹⁵ — Artikel 65.1. van hoofdstuk XVII van het reglement van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

107. Samenvattend kan worden vastgesteld dat, gezien de aard van de immuniteit van de leden van het Parlement, opgevat als immuniteit van de Unie die voor deze onmisbaar is om haar taak te kunnen vervullen, handelingen die tot het politieke debat in het algemeen behoren of wanneer de afgevaardigde zich uitspreekt om de belangen van de kiezers op nationaal of regionaal niveau te vrijwaren, gelet op het organieke criterium niet kunnen worden geacht te vallen onder de materiële immuniteit in de zin van artikel 8 van het Protocol.

108. Ik stel het Hof dan ook voor, een evenwichtige uitlegging van de materiële immuniteit toe te passen die is gebaseerd op een criterium van een organiek verband en die rekening moet houden met het beginsel van gelijke behandeling van alle burgers en met het recht op toegang tot de rechter.

109. In het hoofdgeding kan naar mijn oordeel de rechtvaardiging voor de onschendbaarheid van Patriciello die beginselen niet opzij zetten. Blijkens het algemeen rapport van het Parlement zijn beledigingen die niet zozeer de instellingen, maar veeleer individuele personen betreffen, in de regel beschouwd als niet behorend tot de politieke activiteit

van een afgevaardigde. Dat geldt bij voorbeeld voor geweld tegen politieagenten individueel en niet voor kritiek op de politie als instelling.⁹⁶ Het besluit tot verdediging van de immuniteit van Patriciello lijkt dus daarvan af te wijken.

110. Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat de handeling van Patriciello niet tot het terrein van werkzaamheden van een lid van het parlement in de door mij voorgestelde organieke zin behoren. Zoals immers uit de verwijzingsbeslissing blijkt, heeft Patriciello gehandeld buiten de gebouwen van het Parlement. Voorts heeft hij, gelet op het doel van zijn handelen, kennelijk gehandeld als nationaal politicus, indien niet als boze burger. Bovendien kan, onder voorbehoud van een verificatie van de feiten door de verwijzende rechter en de kwalificatie van de feiten aan de hand van het Italiaanse strafrecht, het gedrag van Patriciello niet worden geacht een relevante band te vertonen met de uitoefening van diens functie als lid van het Parlement.

96 — Zie het rapport van de commissie juridische zaken van het Parlement nr. PE 360.487/REV2, bedoeld in voetnoot 39, blz. 24. Het Parlement heeft de immuniteit namelijk opgeheven in gevallen van geweld tegen politieagenten, zie zaken A2-0130/88, A2-0105/85 en A6-0156/2006. Zie bijlage bij genoemd rapport van het Parlement nr. PE 360.487/REV2, bedoeld in voetnoot 39.

VII — Conclusie

111. Concluderend geef ik het Hof in overweging, de vraag van het Tribunale d’Isernia te beantwoorden als volgt:

„Het gedrag van een lid van het Europees Parlement zoals aan de orde in het hoofdgeding, dat geen verband houdt met de werkzaamheden van het Europees Parlement, vormt geen meningsuiting in de uitoefening van de functie van parlementariër in de zin van artikel 8 van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie.”