

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

20 juni 2003

DEFINITIEF
A5-0248/2003

VERSLAG

over het verzoek om verdediging van de parlementaire immuniteit van de heer
Francesco Musotto

(2002/2201(IMM))

Commissie juridische zaken en interne markt

Rapporteur: François Zimeray

INHOUD

	<u>Blz.</u>
PROCEDUREVERLOOP	3
VOORSTEL VOOR EEN BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT	4
TOELICHTING.....	7

PROCEDUREVERLOOP

Op 2 september 2002 maakte de Voorzitter van het Parlement bekend dat hij op 29 augustus 2002 een brief van de heer Francesco Musotto had ontvangen met het verzoek aan het Parlement om te interveniëren ter verdediging van zijn parlementaire immuniteit.

Overeenkomstig artikel 6, lid 1 van het Reglement heeft de Voorzitter dit verzoek verwezen naar de Commissie juridische zaken en interne markt.

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde op haar vergadering van 10 september 2002 François Zimeray tot rapporteur.

Op haar vergadering van 8 oktober 2002 hoorde de commissie overeenkomstig artikel 6, lid 3 van het Reglement, Francesco Musotto met betrekking tot dit verzoek en voerde op haar vergaderingen van 27 november 2002 en 25 maart 2003 een debat over de redenen voor respectievelijk tegen opheffing van de immuniteit.

Op 17 juni 2003 hechtte zij algemene stemmen haar goedkeuring aan het ontwerpbesluit.

Bij de stemming waren aanwezig: Willi Rothley (waarnemend voorzitter), Ioannis Koukiadis en Bill Miller (ondervoorzitters), François Zimeray (rapporteur), Ulla Maija Aaltonen, Paolo Bartolozzi, Francesco Fiori (verving Janelly Fourtou, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Fiorella Ghilardotti, Malcolm Harbour, Kurt Lechner, Neil MacCormick, Manuel Medina Ortega en Stefano Zappalà.

Het verslag werd ingediend op 20 juni 2003.

VOORSTEL VOOR EEN BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het verzoek om verdediging van de parlementaire immuniteit van de heer Francesco Musotto (2002/2201(IMM))

Het Europees Parlement,

- gezien het verzoek van de heer Musotto van 29 augustus 2002, medegedeeld op de plenaire vergadering van 2 september 2002, om verdediging van zijn parlementaire immuniteit naar aanleiding van een strafrechtelijke procedure die tegen hem is aangespannen bij een Italiaanse gerechtelijke instantie,
 - gelet op artikel 10 van het Protocol van 8 april 1965 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen en artikel 4, lid 2, van de Akte van Brussel van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen,
 - gezien de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 12 mei 1964 en 10 juli 1986¹,
 - gelet op de artikelen 6 en 6 bis van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie juridische zaken en interne markt (A5-0248/2003),
- A. overwegende dat de heer Francesco Musotto bij de vijfde Europese verkiezingen van 10 t/m 13 juni 1999 is verkozen tot lid van het Europees Parlement en dat zijn geloofsbrieven als lid op 13 december 1999 door het Europees Parlement zijn onderzocht²,
- B. overwegende dat het Europees Parlement bijeenkomt gedurende een zittingsperiode van vijf aaneensluitende jaarlijkse zittingen³,
- C. overwegende dat de huidige zitting van het Europees Parlement op 8 maart 2004 afloopt en dat de volgende op 9 maart 2004 begint⁴, en dat het huidige Europees Parlement in functie blijft tot 19 juli 2004,
- D. overwegende dat tegen de leden van het Europees Parlement geen opsporing kan plaatsvinden en dat zij niet kunnen worden aangehouden of vervolgd op grond van de mening of de stem, die zij in de uitoefening van hun ambt hebben uitgebracht⁵,

¹ Cf. Jurisprudentie van het Hof, 1964, blz. 397, zaak 101/63 (Wagner/Fohrmann en Krier) en Jur. 1986, blz. 2403, zaak 149/85 (Wybot/Faure).

² Besluit van het Europees Parlement inzake het onderzoek van de geloofsbrieven naar aanleiding van de vijfde rechtstreekse algemene verkiezing van het Europees Parlement, notulen plenaire vergadering van 13 december 1999.

³ Artikel 3 en artikel 10 van de Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen en het arrest van het Hof van 10 juli 1986, Roger Wybot/Edgar Faure e.a., zaak 149/85, Jurisprudentie 1986, blz. 2391.

⁴ Artikel 196 van het EG-Verdrag.

⁵ Artikel 9 van het Protocol van 8 april 1965 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen.

- E. overwegende dat, tijdens de zittingsduur van het Europees Parlement, de leden op hun eigen grondgebied de immuniteiten genieten welke aan de leden van de volksvertegenwoordiging in hun land zijn verleend en dat 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 heffen¹,
- F. overwegende dat, gelet op de doelstelling ervan, de artikelen 9 en 10 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen in die zin uitgelegd moeten worden dat de bepalingen ervan in werking treden zodra de resultaten van de Europese verkiezingen zijn bekendgemaakt,
1. besluit de immuniteit van de heer Francesco Musotto te verdedigen;
 2. verzoekt zijn Voorzitter dit besluit en het verslag van de Commissie juridische zaken en interne markt onmiddellijk te doen toekomen aan het parket generaal van de rechtbank van Caltanissetta in het kader van de strafrechtelijke procedure nr. 1020/99 R.G.N.R.

¹ Artikel 10 van het Protocol van 8 april 1965 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen.

TOELICHTING

I. De feiten

1. In de plenaire vergadering van 2 september 2002 deelde de Voorzitter van het Europees Parlement mee dat hij op 29 augustus 2002 een brief van de heer Francesco Musotto had ontvangen met het verzoek om verdediging van diens parlementaire immuniteit.

Overeenkomstig artikel 6, lid 3 van het Reglement heeft de Voorzitter dit verzoek doen toekomen aan de Commissie juridische zaken en interne markt.

2. Uit de informatie die de heer Musotto heeft verstrekt in zijn brief van 29 augustus 2002 aan de Voorzitter van het EP, kunnen de hierna volgende argumenten voor een eventuele verdediging van zijn immuniteit worden aangevoerd:
3. Na zijn verkiezing tot lid van het Europees Parlement op de lijst van "Forza Italia", werd de heer Musotto geïnterviewd door de journalist Paolo Ligurio in een televisieprogramma dat op 16 juni 1999 door "Italia Uno" is uitgezonden.
4. Op 26 juli 1999 diende Dr. Alfonso Sabella namens het openbaar ministerie klacht in tegen de heer Musotto, met het verzoek aan de bevoegde gerechtelijke instanties vervolging in te stellen op grond van smadelijke uitlatingen door de heer Musotto tijdens de bewuste televisie-uitzending van 16 juni 1999.

II. Procedure

1. In het onderhavige geval zijn de artikelen 6 en 6 bis van het Reglement, meer bepaald lid 1 en lid 3 van artikel 6 van toepassing:

"1. Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden met betrekking tot voorrechten en immuniteiten streeft het Parlement 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."

"3. Ieder 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."

2. Aangezien de Voorzitter van het Parlement van mening was dat de heer Musotto de procedure met het oog op de verdediging van zijn immuniteit overeenkomstig de hierboven genoemde artikelen op gang had gebracht, heeft hij in de plenaire vergadering daarvan mededeling gedaan.
3. Alle formele elementen zijn bijgevolg aanwezig om, conform het Reglement, het verzoek te verwijzen naar de Commissie juridische zaken en interne markt.

III. Toepasselijke bepalingen

De vraag of het betrokken lid van het Parlement parlementaire immunititeit geniet, moet worden getoetst aan de volgende bepalingen¹: het Protocol betreffende de voorrechten en immunititeiten van de Europese Gemeenschappen van 8 april 1965 (hierna: PVI) en de Akte van Brussel van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (hierna: Akte van 1976).

1. Artikel 9 van het PVI:

"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."

2. Artikel 10 van het PVI:

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

a) op hun eigen grondgebied, de immunititeiten 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 immunititeit beschermt hen eveneens, wanneer zij zich naar de plaats van de bijeenkomst van het Europees Parlement begeven of daarvan terugkeren.

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

3. Artikel 3 van de Akte van 1976:

"1. De vertegenwoordigers worden verkozen voor een periode van vijf jaar.

2. Deze periode van vijf jaar begint bij de opening van de eerste zitting na iedere verkiezing. (...)

3. Het mandaat van iedere vertegenwoordiger begint en eindigt tegelijk met de in lid 2 bedoelde periode."

¹ De protocollen die aan de oprichtingsverdragen zijn gehecht maken deel uit van het primaire communautaire recht en hebben dezelfde waarde als de verdragen zelf. Uit een arrest in een zaak betreffende de onroerende voorheffing voor ambtenaren van de Europese Gemeenschappen blijkt dat een schending van de bepalingen van het Protocol betreffende de voorrechten en immunititeiten wordt gelijkgesteld aan een niet-nakoming van de verplichtingen van de verdragen (arrest van 24 februari 1988, *Commissie v. België*, zaak 260/86, Jur. 966). De Akte van Brussel van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen is vastgesteld door het besluit van de Raad 76/787.

4. Artikel 4, lid 2, van de Akte van 1976:

"De vertegenwoordigers genieten de voorrechten en immuniteiten die de leden van het Europees Parlement genieten uit hoofde van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen dat is gehecht aan het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben."

5. Artikel 3, lid 1, van het Reglement van het Europees Parlement:

"De leden genieten voorrechten en immuniteiten overeenkomstig het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, dat is gehecht aan het verdrag van 8 april 1965 tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben."

6. Artikel 8 van het Reglement van het Parlement:

"1. Het mandaat begint en eindigt overeenkomstig het bepaalde in de Akte van 20 september 1976. Het eindigt ook bij overlijden of bij ontslagneming.

2. Ieder lid blijft in functie tot aan de opening van de eerste vergadering van het Parlement na de verkiezingen."

7. Artikel 10, lid 1 van het Reglement van het Parlement:

"De zittingsperiode is de in de Akte van 20 september 1976 bepaalde duur van het mandaat van de leden."

8. Overeenkomstig het PVI zijn de leden van het Parlement beschermd tegen iedere vorm van vervolging op grond van hun mening of van de stem die zij bij de uitoefening van hun ambt uitbrengen (artikel 9) en genieten zij onder de in artikel 10 vastgestelde voorwaarden onschendbaarheid tijdens de duur van de zittingsperiode. Het PVI zegt echter niets over de duur van de hierboven genoemde bescherming.
9. Er moet worden vastgesteld of qua tijd de voorwaarden voor de toepassing van de bepalingen inzake immuniteit zijn vervuld.
10. Immuniteiten veronderstellen het bestaan van een mandaat. Volgens de bepalingen van de verkiezingsregelingen begint het mandaat op het ogenblik dat aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden is voldaan. Na de investituur geniet het lid een aantal voorrechten, die complementair zijn aan zijn bevoegdheden. De parlementaire immuniteiten maken daar deel van uit. Deze voorrechten, die de onafhankelijkheid en de waardigheid van het Parlement en zijn leden ten aanzien van de andere gezagsorganen waarborgen, hebben een buitengewoon karakter en de duur ervan komt overeen met de duur van het mandaat.

11. De vrijstelling van verantwoordelijkheid die de leden van het Parlement genieten bij het uitspreken van meningen en het uitbrengen van een stem tijdens de uitoefening van hun ambt (artikel 9 van het PVI) geldt voor de gehele duur van hun mandaat.

De immunititeit (artikel 10 van het PVI) beschermt de leden "tijdens de zittingsduur van het Europees Parlement".

12. Het begrip "zittingsduur" is in twee arresten van het Hof van Justitie (1964¹ en 1986²) geïnterpreteerd. In het arrest *Wybot* merkt het Hof op dat het begrip zittingsduur slechts kan gezien worden in het licht van het Gemeenschapsrecht en dat iedere referentie aan nationale wetgeving om het begrip uit te leggen onverenigbaar is met de tekst van het Protocol en met name artikel 10 daarvan³. Bij ontstentenis van een verdragsbepaling betreffende de zittingsduur, staat het aan het Europees Parlement om deze kwestie intern te regelen.
13. Volgens een *eerste* interpretatie, begint de vrijstelling van verantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 9 van het PVI bij de eerste constituerende vergadering van het Europees Parlement. Deze interpretatie stoelt op systematische elementen, namelijk artikel 9 van het PVI juncto artikel 3 van de Akte van 1976, en is verenigbaar met het bepaalde in artikel 8, lid 1, en artikel 10 van het Reglement van het Parlement: het mandaat van de leden begint bij de opening van de eerste vergadering van het Parlement na de verkiezingen.

Deze interpretatie kan ook gestoeld worden op een teleologisch element: de artikelen 9 en 10 van het PVI beogen de bescherming van het Europees Parlement als instelling van de Unie en niet de bescherming van de individuele leden ervan. Welnu, het Parlement als instelling begint zijn werkzaamheden pas bij de constituerende vergadering.

14. Volgens een *tweede* mogelijke interpretatie treedt artikel 9 van het PVI in werking bij de proclamatie van de verkiezingsuitslag en tot aan de beëindiging van het mandaat van het lid. Grammaticaal kan dit echter uitgesloten worden, op grond van artikel 9 van het PVI juncto artikel 3 van de Akte van 1976. In het kader van zijn bevoegdheid om zijn interne organisatie autonoom te regelen heeft het Parlement een reglement aangenomen waarin systematisch verwezen wordt naar de bepalingen van de Akte van 1976 inzake het begin van de parlementaire werkzaamheden (artikel 8, lid 1, van het Reglement van het Parlement).
15. Volgens een *derde* interpretatie, gebaseerd op artikel 3, lid 2 en lid 3, van de Akte van 1976 en artikel 8, lid 1, van het Reglement van het Parlement, zou de parlementaire immunititeit voor de verkozen vertegenwoordigers die tijdens de vorige zittingsperiode geen lid van het Europees Parlement waren, effectief worden niet op het moment van de proclamatie van de verkiezingsuitslag maar bij de opening van de eerste vergaderperiode na de verkiezingen⁴. Deze interpretatie creëert twee verschillende regelingen op grond van het al dan niet lidmaatschap tijdens de vorige zittingsperiode.

¹ Arrest van 12 mei 1964, *Wagner v. Fohrmann en Krier*, zaak 101/63, Jur. 1964, blz. 383.

² Arrest van 10 juli 1986, *Wybot v. Faure*, zaak 149/85, Jur. 1986, blz. 2391.

³ Arrest *Wybot*, cit., ov.12.

⁴ Manuel Cavero Gómez, "La inmunidad de los diputados en el Parlamento europeo", in *Revista de las Cortes Generales*, Separata, 20 Segundo cuatrimestre 1990, blz. 16 en 17, geciteerd door: Europees Parlement, werkdocument over de parlementaire immunititeit in de lidstaten van de Europese Unie, 1999, blz. 178.

16. In het licht van wat voorafgaat lijkt artikel 9 van het PVI hier niet van toepassing te zijn.
17. Een vierde mogelijkheid zou dan, na te hebben geconcludeerd dat de voorwaarden van artikel 9 van het PVI niet toepasbaar zijn, liggen in de eventuele toepassing van artikel 10 van het PVI.

Ter herinnering: letter a) van artikel 10 van het PVI refereert aan de nationale wetgeving van de lidstaten door te bepalen dat de leden van het Europees Parlement dezelfde immuniteiten genieten als de leden van de volksvertegenwoordiging in hun respectieve landen.

Volgens deze vierde hypothese, zou *in casu* de nationale Italiaanse regeling inzake parlementaire immuniteit geanalyseerd moeten worden. Artikel 68, eerste alinea, van de Italiaanse grondwet regelt de "onverantwoordelijkheid" ("insindacabilità") van de parlementsleden, in die zin dat deze niet ter verantwoording kunnen worden geroepen voor meningen die zij hebben uitgesproken of stemmingen die zij hebben uitgebracht bij de uitoefening van hun ambt. De "onverantwoordelijkheid" wordt effectief bij de proclamatie van de verkozen leden¹ en eindigt op de dag waarop de nieuwe Kamers bijeenkomen. De onschendbaarheid ("inviolabilità") wordt geregeld in de tweede en derde alinea van hetzelfde grondwetsartikel.

Deze hypothese gaat echter pas op als aan de voorwaarde "tijdens de zittingsduur van het Europees Parlement" is voldaan. Aangezien het hier om een communautair begrip gaat, is, overeenkomstig het voornoemde arrest-*Wybot*, elke verwijzing naar een nationale wetgeving om het begrip "zittingsduur" te interpreteren onverenigbaar met de tekst van het PVI en met het bepaalde in artikel 10 daarvan.

Een en ander wijst erop dat, overeenkomstig het arrest-*Wybot*, de tekst van artikel 10, letter a) van het PVI niet geïnterpreteerd mag worden zonder verwijzing naar de voorwaarde van tijdsduur. De draagwijdte van de verwijzing naar de nationale wetgeving inzake immuniteiten omvat dan ook geen definitie van het begin van de zittingsduur van het Europees Parlement.

Bovendien kan het doel van deze bepaling, namelijk de onafhankelijkheid van de afgevaardigden waarborgen, slechts worden gerealiseerd wanneer zij voor alle afgevaardigden identiek en uniform wordt toegepast. De Italiaanse wetgeving bepaalt dat het mandaat begint bij de proclamatie van de verkiezingsresultaten, terwijl in andere lidstaten het begin samenvalt met de eerste bijeenkomst van het parlement. Een interpretatie van de bepaling waarbij alleen rekening zou worden gehouden met het doel van de bescherming van de onafhankelijkheid van de leden zou erop neerkomen dat het Parlement "in zitting bijeen" is vanaf het moment van de proclamatie van de verkiezingsuitslag. Deze extensieve interpretatie reikt verder dan de letter van artikel 10, letter a) van het PVI en lijkt ons onverenigbaar met de Akte van 1976 (artikel 3).

Het is dus noodzakelijk dat de notie "zittingsduur" geïnterpreteerd wordt. Een interpretatie van artikel 10 in combinatie met artikel 3 van de Akte van 1976 zou erop neerkomen dat

¹ Eerste artikel van het reglement van de Kamer van Afgevaardigden en van dat van de Senaat van de Republiek.

de zitting begint vanaf de eerste bijeenkomst van het Europees Parlement. Deze interpretatie strookt ook met het grammaticale, het systematische en het teleologische element. In het Reglement van het Parlement wordt deze uitlegging overigens ook gevolgd (de artikelen 8 en 10), gezien de referentie aan de bepalingen van de Akte van 1976.

Om die redenen,

constateert de rapporteur dat een strikte uitlegging van de tekst pleit voor het laatste alternatief, dat bijgevolg in het onderhavige geval moet worden gevolgd;

stelt de rapporteur de opheffing van de immuniteit van de heer Musotto voor, die bijgevolg geen beroep kan doen op de bescherming die de leden van het Europees Parlement overeenkomstig artikel 10 van het PVI genieten;

stelt de rapporteur echter vast dat het aldus verkregen resultaat weliswaar berust op een zuivere tekstinterpretatie maar juridisch strijdig is omdat zij haaks staat op de geest van de tekst. Inderdaad, de aldus geboden bescherming lijkt gedeeltelijk omdat de leden over het algemeen als lid worden beschouwd vanaf de bekendmaking van de verkiezingsuitslag en niet slechts vanaf de opening van de eerste vergadering. Dit zou erop neerkomen dat de leden tussen de bekendmaking van de verkiezingsuitslag en de eerste bijeenkomst van het Parlement geen enkele bescherming genieten en dus in rechten kunnen worden aangevallen;

stelt de rapporteur voor dat de Conventie en de komende intergouvernementele conferentie deze anomalie herstellen door een wijziging van artikel 3 van de Akte van 1976. Daardoor zou het mogelijk worden de afgevaardigden een optimale bescherming te bieden en waterdichte garanties voor de vrijheid van meningsuiting. Bovendien zou het rechtvacuüm worden weggewerkt door het begin van het mandaat te laten samenvallen met de proclamatie van de uitslag van de Europese verkiezingen. De parlementaire immuniteit zou effectief moeten beginnen bij de proclamatie van de verkiezingsuitslag en alle aspecten van de uitoefening van het mandaat omvatten, ook na afloop van de laatste bijeenkomst van het Europees Parlement.

IV. Conclusie

Op grond van wat voorafgaat en overeenkomstig artikel 6 bis, lid 2 van het Reglement, beveelt de Commissie juridische zaken en interne markt, na onderzoek van de redenen voor en tegen, het Europees Parlement de verdediging van de parlementaire immuniteit van de heer Francesco Musotto aan.