nale wetgeving voor de uitlegging van het begrip zitting van het Europees Parlement zou immers onverenigbaar zijn niet enkel met de tekst van het Protocol, maar ook met het doel van deze bepaling, namelijk te verzekeren dat alle Europese afgevaardigden, ongeacht hun nationaliteit, gedurende een gelijke periode immuniteit genieten.

2. Waar krachtens de artikelen 22, eerste alinea, EGKS-Verdrag, 139, eerste alinea, EEG-Verdrag en 109, eerste alinea, EGA-Verdrag, zoals gewijzigd bij artikel 27 van het Fusieverdrag, het Europees Parlement „jaarlijks een zitting houdt" en „van rechtswege de tweede dinsdag van maart bijeenkomt", valt over de duur van deze zitting ook onrechtstreeks niets af te leiden uit de andere verdragsbepalingen betreffende het Europees Parlement. Nu de Verdragen daarover dus niets bepalen, behoort het vaststellen van de zittingsduur tot de interne organisatiebevoegdheid van het Europees Parlement. Dit kan dus vrijelijk beslissen over het tijdstip waarop iedere jaarlijkse zitting wordt gesloten.

3. De werkzaamheden van het Europees Parlement en zijn permanente of tijdelijke organen behelzen veel méér dan enkel het houden van zittingen en gaan het gehele jaar door. Een uitlegging van de term „zitting" in de zin van artikel 10 van het Protocol van 8 april 1965, die de immuniteit van de leden van het Parlement tot de vergaderperioden zou beperken, zou dan ook de vervulling van het geheel der werkzaamheden van het Parlement in gevaar kunnen brengen. Daar de vaste praktijk van het Parlement, volgens welke een zitting het gehele jaar duurt en slechts wordt gesloten aan de vooravond van de opening van een volgende zitting, niet onverenigbaar is met de verdragsbepalingen inzake de zittingen van het Parlement of met het Protocol van 8 april 1965, moet artikel 10 hiervan aldus worden uitgelegd, dat het Europees Parlement, ook wanneer het niet daadwerkelijk vergadert, moet worden geacht in zitting te zijn tot het besluit waarbij de jaarlijkse of buitengewone zitting voor gesloten wordt verklaard.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 3 juni 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Wat is de werkingssfeer „ratione temporis" van de immuniteit die de leden van het Europees Parlement genieten ? Dat is de kernvraag in de onderhavige prejudiciële procedure.

Door R. Wybot wegens eerroof vervolgd voor het tribunal de grande instance te Parijs, beriep E. Faure zich in zijn hoedanigheid van lid van het Europees Parlement op

* Vertaald uit het Frans.

artikel 10 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen van 8 april 1965 (PB 1967, nr. 152, blz. 13, hierna: het Protocol) en concludeerde hij tot niet-ontvankelijkheid van de ingestelde vordering.

De rechter in eerste aanleg stelde vast, dat bij de betekening van de dagvaarding op 27 januari 1983 de parlementaire zitting 1982-1983 aan de gang was. Hij aanvaardde dus de opgeworpen exceptie, ofschoon het Parlement op die datum niet daadwerkelijk vergaderde. Verzoeker in het hoofdgeding kwam in beroep bij de cour d'appel te Parijs, die het Hof de volgende vraag heeft gesteld:

„Moet artikel 10 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen wegens de huidige redactie van de bepalingen en de praktijk van het Europees Parlement aldus worden uitgelegd, dat het de leden van het Europees Parlement een permanente immuniteit verleent voor de volle duur van hun mandaat, behoudens wanneer zij door het Parlement wordt opgeheven, of enkel een immuniteit tijdens bepaalde perioden van de jaarlijkse zitting ?"

2. Artikel 28 van het Fusieverdrag van 8 april 1965 (PB 1967, nr. 152, blz. 2) bepaalt:

„De Europese Gemeenschappen genieten, overeenkomstig de bepalingen van het aan dit Verdrag gehechte Protocol, op het grondgebied van de Lid-Staten de voorrechten en immuniteiten welke nodig zijn ter vervulling van hun taak."

Te dien einde omschrijft het Protocol in hoofdstuk III de voorrechten en immuniteiten van de „leden van de Vergadering". Artikel 8 waarborgt hun vrijheid van reizen naar die instelling en terug, door de opheffing van administratieve hinderpalen, onder meer op het stuk van douane en deviezen. Artikel 9 bevestigt het zogenoemde beginsel van „niet-aansprakelijkheid" van de parlementsleden voor „de mening of de stem, die zij in de uitoefening van hun ambt hebben uitgebracht". Ten slotte bevestigt artikel 10 wat gemeenlijk de „onschendbaarheid" van de parlementsleden wordt genoemd, dat wil zeggen de immuniteit van jurisdictie voor de handelingen die zij buiten de uitoefening van hun ambt hebben verricht op hun eigen grondgebied of op dat van een andere Lid-Staat.

Dit artikel luidt als volgt:

„Tijdens de zittingsduur van de Vergadering genieten de leden:

a) op hun eigen grondgebied, de immuniteiten welke aan de leden van de volksvertegenwoordiging in hun land zijn verleend,

b) op het grondgebied van elke andere Lid-Staat, vrijstelling van aanhouding en gerechtelijke vervolging in welke vorm ook.

De immuniteit beschermt hen eveneens, wanneer zij zich naar de plaats van de bijeenkomst van de Vergadering begeven of daarvan terugkeren.

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

Zoals het tribunal de grande instance heeft opgemerkt, heeft het Hof van Justitie zich, juist met het oog op de bepaling van de temporele werkingssfeer van de parlementaire immuniteit, reeds in zijn arrest van 12 mei 1964 (zaak 101/63, Wagner, Jurispr. 1964, blz. 405) kunnen uitspreken over de betekenis van de term „zittingsduur", die reeds voorkwam in artikel 9 van de aan het EGKS-, het EEG- en het EGA-

Verdrag gehechte Protocollen betreffende de voorrechten en immuniteiten, dat materieel identiek was met het thans toepasselijke artikel 10.

Dat arrest moet worden gezien in het kader van de toenmalige bepalingen betreffende de bijeenkomsten van het Parlement. Vóór de totstandkoming van het Fusieverdrag beperkte artikel 22 EGKS-Verdrag immers de zittingsduur van het Parlement, doordat het bepaalde: „De zitting kan niet langer duren dan tot het einde van het lopende boekjaar", terwijl de artikelen 139 EEG-Verdrag en 109 EGA-Verdrag slechts de openingsdatum van de zittingen aangaven.

Het Hof stelde dus twee dingen vast:

— in de eerste plaats dat „het Parlement ‚jaarlijks een zitting' houdt, welke loopt van de tweede dinsdag in mei tot uiterlijk het eind van het boekjaar van de EGKS, dat wil zeggen 30 juni, en voorts ‚jaarlijks een zitting' houdt vanaf de derde dinsdag in oktober",

— in de tweede plaats dat „het Parlement buiten deze ‚jaarlijkse zittingen' eveneens ingevolge genoemde artikelen in ‚buitengewone zitting' kan bijeenkomen ten behoeve van een van de drie Gemeenschappen..."

(arrest in zaak 101/63, Wagner, reeds aangehaald, blz. 420).

In zijn conclusie vergeleek advocaat-generaal Lagrange de hierboven aangehaalde teksten met de door het Parlement gevolgde praktijk om één jaarlijkse zitting te houden, die nimmer gesloten, maar enkel onderbroken werd.

Deze regeling leek hem echter niet in strijd met de Verdragen. Deze laatste spreken immers niet van de „sluiting" van een zitting. Bovendien zou het bestaan van „onderbrekingen van de zitting", bedoeld in het reglement van orde van het Parlement, bij hypothese een systeem van permanente zittingen uitsluiten. Advocaat-generaal Lagrange concludeerde daaruit, dat het gedurende die onderbrekingen als niet in zitting moest worden beschouwd, zodat de parlementsleden dan geen immuniteit genoten.

Afwijkend van deze uitlegging overwoog het Hof, dat, gezien het ontbreken in de artikelen 139 EEG-Verdrag en 109 EGA-Verdrag van een uitdrukkelijk voorschrift zoals dat van artikel 22 EGKS-Verdrag, dat een uiterste datum voor de jaarlijkse zitting vaststelde, „de betekenis van het woord ‚onderbreking' geweld zou worden aangedaan indien het werd gelijkgesteld met het begrip ‚sluiting'", zodat

„onverminderd hetgeen in artikel 22 EGKS-Verdrag is bepaald omtrent het tijdstip waarop de jaarlijkse zittingen worden geopend en gesloten, *het Europees Parlement moet worden geacht zitting te houden tot het tijdstip waarop de jaarlijkse of buitengewone zittingen worden gesloten, ook al is het Parlement in feite niet in vergadering bijeen*" (arrest in zaak 101/63, Wagner, reeds aangehaald, blz. 421, cursivering van mij).

3. Zowel de overwegingen van de cour d'appel te Parijs als de bij het Hof ingediende opmerkingen doen de vraag rijzen, of deze uitlegging nog volledig geldt, met name gezien de wijzigingen die de basisteksten sindsdien hebben ondergaan.

In de eerste plaats zijn bij artikel 27 van het Fusieverdrag van 1965 de artikelen 22, eerste alinea, EGKS-Verdrag, 139, eerste alinea, EEG-Verdrag en 109, eerste alinea, EGA-Verdrag afgeschaft en vervangen door de volgende bepaling:

„De Vergadering houdt jaarlijks een zitting. Zij komt van rechtswege de tweede dinsdag van maart bijeen."

In de nieuwe formulering wordt dus geen uiterste datum voor de sluiting van de zitting meer genoemd, zoals het geval was bij de EGKS.

In de tweede plaats bevestigt het herziene reglement van orde van het Europees Parlement van 26 maart 1981 (PB 1981, C 90, blz. 49) weliswaar het in het oude reglement opgenomen beginsel, dat het Parlement zelfstandig beslist over de duur van de onderbrekingen (artikel 9, lid 2), maar bepaalt het, de consequentie trekkend uit de „Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen" van 20 september 1976 (PB 1976, L 278, blz. 5):

— „*zittingsduur* is de in de Akte van 20 september 1976 bepaalde duur van het mandaat van de leden", die volgens artikel 3, lid 1, vijf jaar bedraagt,

— „*zitting* is de jaarlijkse periode", zoals die in de Akte (artikel 10, lid 3) en de Verdragen (artikel 27 van het Fusieverdrag) is vastgesteld,

— „*vergaderperiode* is de in de regel iedere maand plaatsvindende bijeenkomst van het Europees Parlement, die uit *plenaire vergaderingen* bestaat"

(artikel 9, lid 1, cursivering van mij).

Ten slotte wijs ik erop, dat artikel 4, lid 2, van de Akte van 1976 het Protocol toepasselijk verklaart op de door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen verkozen vertegenwoordigers.

Deze bepalingen vormen het kader voor de opmerkingen van partijen in het hoofdgeding en de Commissie, en voor het antwoord van het Europees Parlement op de door het Hof gestelde vraag.

4. Volgens verzoeker in het hoofdgeding berust het arrest-Wagner op bepalingen die noodzakelijk een onderbreking in de continuïteit van de zittingen (enerzijds EGKS, anderzijds EEG en EGA) impliceren van 30 juni tot de tweede dinsdag in oktober van ieder jaar, en kan het dus geen toepassing vinden in de huidige situatie, waarin geen uitdrukkelijke termijn voor de jaarlijkse zitting van het Parlement meer is vastgesteld. Het Verdrag voorziet niet langer een periode waarin het Parlement bij hypothese niet in zitting kan zijn. In de praktijk is er overigens geen onderbreking meer tussen de verschillende jaarlijkse zittingen: de sluiting van een zitting valt onmiddellijk vóór de opening van de volgende.

Zou men in deze omstandigheden het Parlement nog als in zitting beschouwen wanneer het niet *daadwerkelijk* vergadert, dan zouden vier incoherenties aan het licht komen.

1) De bepaling inzake de mogelijkheid van buitengewone zittingen zou worden uitgehold, daar dergelijke zittingen per definitie slechts in de tijdruimte tussen de gewone jaarlijkse zittingen kunnen worden gehouden. Dat zou ingaan tegen 's Hofs arrest, waarin het bevestigde

„dat het begrip ‚jaarlijkse zittingen' ... aldus moet worden opgevat, dat het met de mogelijkheid van buitengewone zittingen verenigbaar is; dat geen bepaling overigens verbiedt, dat deze laatste lange tijd van tevoren worden vastgesteld" (arrest in zaak 101/63, Wagner, reeds aangehaald, blz. 420).

Ook artikel 9, lid 5, van het reglement van orde zou zijn zin verliezen, waar het bepaalt: „Bij uitzondering roept de Voorzitter... het Parlement bijeen" op verzoek van de parlementsleden.

2) De duur van de parlementaire immuniteit zou de facto samenvallen met die van het mandaat van lid van het Europees Parlement. Daar dit laatste bij uitsluiting bevoegd is om tot opheffing van de immuniteit van een lid te besluiten, zou het gedurende vijf jaar als enige hebben te oordelen over de opportuniteit van rechtsvervolgingen tegen een Europees parlementslid. Dit zou neerkomen op een overdracht aan het Parlement van prerogatieven van nationale soevereiniteit, die de Franse Conseil constitutionnel uitdrukkelijk heeft uitgesloten.

3) De gelijke behandeling van Europese en nationale parlementsleden, die voortvloeit uit de verwijzing naar de nationale bepalingen inzake immuniteit, zou niet bestaan in Frankrijk, waar die bescherming aan de zittingen en niet aan het mandaat is verbonden.

4) Ten slotte zou de precisering inzake de immuniteit van de parlementsleden die zich naar de bijeenkomsten van de Vergadering begeven of daarvan terugkeren, geen enkele reden van bestaan meer hebben.

Volgens verzoeker in het hoofdgeding moet het Europees Parlement dus worden geacht niet in zitting te zijn wanneer de zitting is onderbroken, dat wil zeggen in de tijdruimte tussen twee daadwerkelijke vergaderingen.

5. Volgens verweerder in het hoofdgeding en de Commissie kan geen enkel nieuw feit dat zich sinds 1965 heeft voorgedaan, de in het arrest-Wagner gegeven uitlegging van het begrip zittingsduur van het Europees Parlement op losse schroeven zetten.

Volgens de *Commissie* blijkt uit een vergelijkend onderzoek van de regels die vóór respectievelijk na 1965 golden, dat de autonome beslissingsbevoegdheid van het Europees Parlement inzake het houden, de duur en het einde van de zittingen onveranderd is gebleven. De mogelijkheid om een buitengewone zitting in te lassen, zou steeds zijn blijven bestaan. Het begrip „zitting" zou in de opeenvolgende bepalingen dezelfde betekenis hebben behouden. In de praktijk zouden de voorwaarden betreffende opening, sluiting en onderbreking van de zittingen dezelfde zijn gebleven en zouden de jaarlijkse zittingen elkaar ononderbroken opvolgen, waardoor de mogelijkheid van buitengewone zittingen in feite haar zin zou hebben verloren.

Ten slotte zou het ervoor moeten worden gehouden, dat de immuniteit aan het Europees parlementslid wordt verleend voor de gehele duur van de jaarlijkse zitting, en niet kan worden beperkt tot de tijd van de zittingen of de vergaderperioden, noch kan worden uitgebreid tot de periode waarvoor het Parlement is verkozen.

6. Het *Europees Parlement*, door het Hof gevraagd naar de consequenties die het zowel uit de rechtsvoorschriften als uit zijn eigen praktijk meent te moeten trekken, betoogt dat, aangezien de zitting doorloopt en de werkzaamheden van de parlementsleden niet worden onderbroken, artikel 10 van het Protocol het hele jaar door op hen van toepassing is.

Tot staving van zijn opvatting voert het vier argumenten aan. In de eerste plaats wijst het erop, dat de parlementaire immuniteit, in

zoverre zij de onafhankelijkheid van de instelling waarborgt, een beginsel is dat alle Lid-Staten gemeen hebben en waarvan enkel de draagwijdte kan verschillen.

In de tweede plaats zouden de bepalingen van de Verdragen en de Akte van 1976 het Parlement de discretionaire bevoegdheid laten om de zittingsduur te bepalen, met als enige beperking de opening van de jaarlijkse zitting op de tweede dinsdag in maart, zoals voorgeschreven door artikel 27 van het Fusieverdrag. In die zin bepaalt artikel 9 van het reglement van orde het verloop van de jaarlijkse zitting, gelet op de functionele behoeften van het Parlement. Overigens zou het Hof de autonomie van het Parlement, die voor zijn goede werking noodzakelijk is, hebben erkend.

In de derde plaats zou een dergelijke, aan het mandaat verbonden immuniteit in het geheel niet worden tegengesproken door het arrest-Wagner, aangezien de enige beperking van de zittingsduur — neergelegd in het EGKS-Verdrag — is afgeschaft bij genoemd artikel 27, en de Akte van 1976 de zittingsduur bepaalt op vijf jaar, zonder aan de organisatiebevoegdheid van het Parlement te raken. Op initiatief van het Parlement heeft de Commissie de Raad op 30 november 1984 een ontwerp-protocol tot herziening van het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten voorgelegd, waarbij artikel 10 in dier voege wordt gewijzigd, dat iedere verwijzing naar de zittingsduur vervalt.

Ten slotte beklemtoont het Parlement, dat zijn werkzaamheden voor zijn leden een bijzonder gevulde agenda meebrengen. Bij het aan het Parlement opgelegde tempo, bij voorbeeld bij de begrotingsprocedure of het onderzoek van de landbouwprijzen, zouden nog de verplichtingen komen in verband met de controlefunctie van het Parlement en met de noodzaak van voorbereidende commissie- en fractievergaderingen.

Dit is, zakelijk samengevat, wat partijen in het hoofdgeding, de Commissie en het Parlement voor het Hof hebben voorgedragen.

7. Uit de door het Europees Parlement verstrekte inlichtingen blijkt dat het eens per maand, behalve in augustus, een week in vergadering bijeenkomt. Deze „vergaderperioden" worden, volgens de definitie van artikel 9, gescheiden door onderbrekingen, tijdens welke met name bijeenkomsten van de parlementaire commissies of fracties kunnen worden gehouden. De voorzitter van het Europees Parlement verklaart de jaarlijkse zitting voor gesloten aan de vooravond van de volgende zitting: er is in feite dus geen onderbreking in de opeenvolging van de verschillende jaarlijkse zittingen.

Deze praktijk past in het rechtskader dat het Hof in het arrest-Wagner heeft geschetst bij de uitlegging van de term „zittingsduur van de Vergadering" in artikel 10 van het Protocol. Men kan immers stellen dat het Parlement, ook wanneer het niet daadwerkelijk vergadert, zichzelf als in zitting beschouwt zolang de voorzitter die zitting niet voor gesloten heeft verklaard, zodat de immuniteit van de Europese afgevaardigden, evenals de jaarlijkse zitting zelf, geen onderbreking kent.

Volstaat de convergentie tussen 's Hofs uitlegging en de beschreven praktijk om de werkingssfeer ratione temporis van de door artikel 10 van het Protocol gewaarborgde onschendbaarheid te bepalen ? Beziet men de bij het Hof ingediende opmerkingen, dan blijkt de discussie om twee punten te draaien, met als trait-d'union de eerder beschreven parlementaire praktijk: het ene punt betreft „de actualiteit" van het arrest-Wagner, het andere de conformiteit van de

beschreven praktijk met het gemeenschapsrecht. Alvorens beide vragen uit te diepen, wil ik eerst nagaan of het begrip „zitting" van communautaire aard is, en vervolgens of de bevoegdheid van het Parlement om zelf de duur van zijn zittingen te bepalen, deel uitmaakt van de interne organisatiebevoegdheid die het aan de Verdragen ontleent.

8. Volgens verzoeker in het hoofdgeding zou een aan het mandaat verbonden immuniteit de Europese parlementsleden van Franse nationaliteit in een bevoorrechte positie plaatsen ten opzichte van hun nationale ambtgenoten, die slechts zijn beschermd gedurende de twee jaarlijkse zittingen van hun parlement. Een dergelijke discriminatie zou in strijd zijn met artikel 10, sub a, van het Protocol, dat juist de uitdrukking vormt van het beginsel van gelijke behandeling van parlementsleden.

Dit betoog stuit af op de letter, de structuur en het doel van artikel 10 van het Protocol. Deze bepaling verwijst immers slechts naar het nationale recht voor de *materiële* definitie van de immuniteit van de Europese afgevaardigde. Zij voert een stelsel van immuniteit in, dat *gedifferentieerd* is volgens de nationaliteit van het parlementslid wanneer deze in zijn of haar eigen land wordt vervolgd, maar *gemeenschappelijk* wanneer de rechtsvervolging wordt ingesteld in een Lid-Staat waarvan hij of zij geen onderdaan is.

De inhoud van de immuniteit wordt bepaald door verwijzing naar de verschillende nationale rechtsstelsels of omschreven als de vrijstelling van aanhouding en rechtsvervolging in welke vorm ook. De duur ervan is daarentegen afhankelijk van die van de „zittingen van de Vergadering", hetgeen uiteindelijk een verwijzing is naar de organisatie door het Parlement van zijn eigen werkzaamheden.

Artikel 10 van het Protocol ziet de werkingssfeer ratione temporis van de immuniteit dus los van haar materiële werkingssfeer. Daaruit blijkt het streven van de communautaire wetgever, de institutionele autonomie van het Europees Parlement te verzekeren. Door de uitdrukkelijke verwijzing naar het Protocol maakt artikel 28 van het Fusieverdrag de immuniteit immers tot één van de voorwaarden voor de vervulling van de taak van het Europees Parlement. Een andere grondvoorwaarde is de vrijheid van het Parlement om zijn eigen werking te organiseren. Zoals wij zullen zien, hebben de Verdragen daarin voorzien door het Parlement te machtigen zijn reglement van orde uit te werken.

Bijgevolg moet de duur van de immuniteit wegens de noodwendigheden van die werking dezelfde zijn voor alle betrokken parlementsleden: de periode van immuniteit is communautair.

Derhalve moet de betekenis van de woorden „tijdens de zittingsduur van de Vergadering" in het primaire recht worden gezocht.

9. Aangezien artikel 10 daarover niets naders bepaalt, is het de interne organisatiebevoegdheid van het Parlement die van belang is. De Verdragen, waaraan het Parlement deze bevoegdheid ontleent, nopen evenals 's Hofs rechtspraak tot de vaststelling, dat het Parlement naar eigen goeddunken het ritme en de duur van zijn zittingen kan bepalen.

Deze vaststelling berust in de eerste plaats op de concordante bepalingen van de artikelen 25, eerste alinea, EGKS-Verdrag, 142, eerste alinea, EEG-Verdrag en 112, eerste alinea, EGA-Verdrag:

„De Vergadering stelt haar reglement van orde vast bij meerderheid van stemmen van haar leden."

Gelijk het Hof beklemtoonde in zijn arrest in zaak 230/81 (Luxemburg/Parlement, Jurispr. 1983, blz. 255, r. o. 38), is het Parlement

„op grond van de interne organisatiebevoegdheid [die het aan die bepalingen ontleent], gerechtigd passende maatregelen te nemen om zijn goede werking en het goede verloop van zijn procedures te verzekeren".

Als uitdrukking van de institutionele autonomie van het Europees Parlement, wordt deze interne organisatiebevoegdheid, wat de bepaling van de zittingsduur betreft, nauwelijks door de Verdragen beperkt.

De artikelen 22 EGKS-Verdrag, 139 EEG-Verdrag en 109 EGA-Verdrag, zoals gewijzigd door het Fusieverdrag, bepalen:

— „de Vergadering houdt jaarlijks een zitting";

— zij „komt van rechtswege de tweede dinsdag van maart bijeen";

— zij kan in buitengewone zitting bijeenkomen op verzoek van de meerderheid van haar leden of op verzoek van de Raad of Commissie.

Twee beginselen beheersen dus de interne organisatiemaatregelen die het Parlement ter zake heeft te nemen:

— één zitting, behalve in geval van een buitengewone zitting,

— jaarlijkse zitting, beginnend in maart.

Daarentegen leggen de Verdragen het Parlement geen uiterste datum op voor het einde van die ene jaarlijkse zitting. De hiermee aan het Parlement gelaten vrijheid stelt het bijgevolg in staat om naar eigen goeddunken, naar gelang zijn werking het vereist, het tijdstip van sluiting van iedere jaarlijkse zitting te bepalen.

10. Deze tweede vaststelling maakt het mogelijk, de elementen van het probleem beter te omschrijven. Volgens welk criterium moet de duur van de immuniteit worden bepaald ?

In zijn arrest-Wagner heeft het Hof een aan het primaire recht ontleend criterium gehanteerd, dat het, althans wat de EEG en de EGA betreft, aan de discretionaire bevoegdheid van het Parlement overliet om tot sluiting van de gewone of buitengewone zittingen te besluiten.

Anders dan verzoeker in het hoofdgeding ben ik van mening, dat enerzijds het doel van de immuniteit en anderzijds de conformiteit met de verdragsbepalingen van de parlementaire praktijk ertoe nopen, 's Hofs uitlegging te handhaven.

De immuniteit van de parlementsleden heeft ten doel, iedere belemmering van hun instelling — dus van de uitoefening van haar bevoegdheden, en met name haar controlebevoegdheid — te voorkomen.

Strikt gezien zou men daaruit kunnen afleiden, dat een parlementslid slechts moet worden beschermd, wanneer zijn deelneming aan de vergaderingen van het Parlement gevaar loopt door een tegen hem ingestelde rechtsvervolging. Een zo restrictieve opvatting lijkt mij nauwelijks gerechtvaardigd. Zij miskent de verscheidenheid in de werkzaamheden van het Parlement, die on-

der meer voortvloeit uit de toenemende noodzaak, permanent toezicht uit te oefenen op de uitvoerende organen van de Gemeenschap. Zo omvatten de werkzaamheden van het Parlement niet enkel de vergaderingen waarin over voorstellen en dergelijke wordt gedebatteerd, maar ook de bijeenkomsten van de verschillende vaste of bijzondere parlementaire commissies.

Zoals men ziet, sluit het op de tekst van de Verdragen gebaseerde criterium van het Hof ook zeer nauw aan bij de institutionele realiteit. De immuniteit moet worden verbonden aan de parlementaire werkzaamheden lato sensu van de Europese afgevaardigde, daar de rol van het Parlement niet kan worden teruggebracht tot de optelsom van de vergaderingen die het daadwerkelijk houdt.

Deze opvatting wordt overigens gehuldigd in de meeste Lid-Staten van de Gemeenschap, waar onschendbaarheid bestaat. In Duitsland, Denemarken, Italië, Spanje, Griekenland en Portugal zijn de parlementsleden immers beschermd tegen rechtsvervolging voor de gehele duur van hun mandaat. Hetzelfde beginsel geldt in feite in België en Luxemburg, waar de praktijk vergelijkbaar is met die van het Europees Parlement. In Frankrijk beperkt artikel 26 van de Constitutie weliswaar de onschendbaarheid tot de duur van de parlementaire zitting stricto sensu, maar onderwerpt zij niettemin de aanhouding van een parlementslid buiten deze zitting aan de toestemming van de Assemblée waarvan hij deel uitmaakt. Deze kan bovendien de aanhouding of vervolging van een parlementslid doen schorsen.

Zoals men ziet, vertonen deze nationale stelsels slechts minimale verschillen.

11. Is — zoals verzoeker beweert — een dergelijke opvatting, ofschoon conform aan het doel van de immuniteit, in strijd met het primaire recht, gelet op de praktijk van jaarlijkse zittingen die elkaar ononderbroken opvolgen ?

In dit verband verdient het argument betreffende de buitengewone zittingen onze aandacht. Wybot betoogt, dat het Parlement vóór 1965 ophield in vergadering te zijn vanaf de sluiting van de EGKS-zitting in juni tot de opening van de EEG/EGA-zitting in oktober. Dit zou de periode „buiten de jaarlijkse zittingen" zijn geweest, die het Hof juist in zijn arrest-Wagner geschikt zou hebben geacht voor het houden van buitengewone zittingen. Nu sinds de eenmaking door het Fusieverdrag van 1965 iedere uitdrukkelijke verwijzing naar het begrip sluiting is verdwenen, zouden er — ten einde de mogelijkheid van buitengewone zittingen te behouden — termen aanwezig zijn om 's Hofs rechtspraak in de zaak-Wagner te wijzigen en voor het begrip zitting enkel te verwijzen naar de perioden waarin het Parlement daadwerkelijk vergadert.

Deze redenering en haar conclusie moeten worden verworpen. In de eerste plaats werd, zoals gezegd, in 's Hofs arrest beklemtoond, dat de jaarlijkse EEG/EGA-zitting pas eindigde wanneer het Parlement tot sluiting had besloten. Bijgevolg kon het Parlement reeds uit dien hoofde zonder onderbreking bijeenkomen, door de jaarlijkse zitting te sluiten aan de vooravond van de opening van de volgende zitting.

Advocaat-generaal Langrange was trouwens van deze hypothese uitgegaan.

Hij stelde vast:

„De door het Europees Parlement aanvaarde regeling berust... op het bestaan van één jaarlijkse zitting, die nimmer wordt ge-

sloten (en trouwens evenmin geschorst), doch *„onderbroken"*. Tijdstippen en duur van deze onderbrekingen worden vastgesteld door het Parlement zelf en, bij wijze van uitzondering in bepaalde omstandigheden, door het ‚Bureau in uitgebreide samenstelling'."

En hij vervolgde zijn analyse met de vraag te stellen, of de gedachte dat de zitting ononderbroken voortduurt, in overeenstemming was te brengen

„met het houden van buitengewone zittingen, waarvan in de Verdragen sprake is" (zaak 101/63, reeds aangehaald, conclusie, blz. 434).

Zoals men ziet, waren de elementen van het toen aan het Hof voorgelegde uitleggingsprobleem dezelfde als die welke het vandaag heeft te onderzoeken.

Deze vaststelling kan niet volstaan. Wij moeten ons ervan vergewissen, of het Parlement door zijn praktijk de mogelijkheid om in buitengewone zitting bijeen te komen, niet heeft uitgesloten.

In dit verband zou ik twee opmerkingen willen maken.

De regels van het Verdrag gelden voor het Parlement zoals voor elke andere instelling. Het reglement van orde voegt zich er overigens uitdrukkelijk naar, aangezien het in artikel 9, lid 5, de bijeenroeping „bij uitzondering" van het Parlement voorziet. Het Europees Parlement heeft overigens niet het monopolie van het bijeenroepen van buitengewone zittingen. Deze kunnen immers niet enkel door de parlementsleden zelf, maar ook door de Raad en de Commissie worden uitgelokt. De parlementaire praktijk mag deze instellingen dus niet een in de Verdragen neergelegd prerogatief ontnemen.

Bij die principiële overwegingen komt nog, dat het houden van buitengewone zittingen verre van hypothetisch is. Een buitengewone zitting heeft niet enkel ten doel, de parlementaire werkzaamheden na afloop van de gewone zitting met een bijkomende periode te verlengen. Zij kan ook een geschikt middel zijn om het belang van de op de agenda geplaatste onderwerpen te beklemtonen. Dit verklaart, naast de bepalingen van het reglement van orde van het Parlement die de urgentverklaring of beraadslaging over een actueel onderwerp toestaan (artikelen 48 en 57), de vorenbedoelde mogelijkheid van artikel 9, lid 5, en de bevoegdheid die de Verdragen aan Raad en Commissie hebben verleend. Daarop heeft het Hof, in verband met het wezenlijk vormvoorschrift van raadpleging van het Parlement door de Raad, gewezen in het arrest-Roquette, waar het verklaarde dat

„de Raad gebruik had kunnen maken van de hem in artikel 139 van het Verdrag geboden mogelijkheid om een buitengewone zitting van de Vergadering te vragen, *hetgeen te meer de aandacht verdient waar het Bureau van het Parlement op 1 maart en op 10 mei 1979 de aandacht op bedoelde mogelijkheid had gevestigd*" (arrest in zaak 138/79, Roquette, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 36, cursivering van mij).

Het is dus denkbaar dat het Parlement besluit de jaarlijkse zitting vervroegd te sluiten om een buitengewone zitting mogelijk te maken. Heeft het Hof overigens in zijn arrest-Wagner niet beklemtoond, „dat geen bepaling... verbiedt, dat [vergaderingen van het Parlement in buitengewone zitting] lange tijd van tevoren worden vastgesteld" (arrest in zaak 101/63, Wagner, reeds aangehaald, blz. 420) ?

Wat de praktijk vandaag ook moge zijn, het bestaan van een doorlopende gewone zitting belet het Parlement niet, de nodige onderbrekingen voor het houden van een buitengewone zitting in te lassen, en verplicht het

daar zelfs toe, wanneer aan de door de Verdragen gestelde voorwaarden is voldaan.

12. Over de laatste twee argumenten van verzoeker in het hoofdgeding zal ik kort zijn.

Wat in de eerste plaats het nuttig effect betreft van de tweede alinea van artikel 10 — dat zoals gezegd bepaalt dat de parlementsleden ook immuniteit genieten „wanneer zij zich naar de plaats van de bijeenkomst van de Vergadering begeven of daarvan terugkeren" —, moet het volgende worden opgemerkt. Ik heb weliswaar overwogen, dat de door het Parlement gevolgde praktijk ertoe leidt, dat de leden een permanente immuniteit genieten. Dat is echter een praktijk, die het Parlement vrij kan wijzigen door zijn zitting te sluiten, zodat een „intersessie" ontstaat. In een dergelijk geval zou de „reisimmuniteit" toepassing vinden. De betrokken bepaling is niet in strijd met, maar juist te verklaren door de uit het Verdrag voortvloeiende functionele autonomie van het Parlement.

Met betrekking tot de bevoegdheid van het Europees Parlement om de immuniteit van zijn leden op te heffen, kan eenvoudig worden vastgesteld, dat die voortvloeit uit het primaire recht en dat de werkingsomvang ervan slechts het bewijs is van de institutionele autonomie van het Parlement.

Ik geef het Hof dus in overweging, zijn rechtspraak in de zaak-Wagner te handhaven en voor recht te verklaren:

„Voor de toepassing van de zinsnede ‚tijdens de zittingsduur van de Vergadering' in artikel 10, aanhef, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, moet het Europees Parlement, ook wanneer het niet daadwerkelijk vergadert, worden geacht in zitting te zijn, tot het besluit waarbij de jaarlijkse of buitengewone zittingen voor gesloten worden verklaard."