

ANNOTATIE

Rivière e.a. t. Parlement (HvJ EU, zaak C-767/21 P) – Over rechtsbescherming en uitingen van Europarlementariërs

M. Kuijvenhoven

Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 14-12-2023, ECLI:EU:C:2023:987 (EHRC-2024-0021)

1. Het zal ongetwijfeld een rol hebben gespeeld op 13 januari 2020: de gespannen sfeer in het Europees Parlement wegens het aanstaande vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Op die bewuste januaridag deelde de voorzitter van het Europees Parlement aan enkele Europarlementariërs mee dat de vlaggetjes die zij op hun bankje hadden staan, waaronder enkele *Union Jacks*, niet toegestaan waren.^[1] De voorzitter leidde dat af uit artikel 10, derde lid, tweede volzin van het Reglement van Orde van het Europees Parlement (hierna: RvO EP). In de Nederlandstalige versie daarvan staat: ‘Zij [de Europarlementariërs] tonen geen spandoeken.’ Op 29 januari leidde die interpretatie van artikel 10, derde lid, tweede volzin RvO EP ertoe dat Nigel Farage tijdens zijn afscheidsspeech het woord werd ontnomen wegens het zwaaien met de *Union Jack*. De dag erna gebeurde hetzelfde nog eens bij een andere Europarlementariër.^[2]

2. Het hierna besproken arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ) ziet op de hierboven genoemde feiten, alhoewel Farage zelf geen partij is bij de procedure. Het beroep bij het Gerecht was ingesteld door enkele Europese geestverwanten van Farage, zoals de Franse Europarlementariër Jérôme Rivière. Op het eerste gezicht lijkt het arrest van het HvJ naar aanleiding van het door Rivière e.a. ingestelde beroep tegen de Gerechtuitspraak niet zo belangwekkend te zijn. Het HvJ verklaart ‘slechts’ voor recht dat een beroep tegen een niet-ontvankelijkheidsoordeel van het Gerecht, ongegrond is. Toch kleven er interessante aspecten aan het arrest die ik hierna aanstip. Voordat ik uitgebreider bij die aspecten stilsta, begin ik bij

de vraag waarvoor het HvJ zich gesteld zag.

3. Die vraag was of het Gerecht het beroep van Rivière e.a. terecht niet-ontvankelijk had verklaard omdat de mondelinge mededeling van 13 januari 2020 geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden beoogt in de zin van artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

4. Het makkelijke onderdeel van die vraag was of de Europarlementariërs als derden kwalificeren in de zin van artikel 263 VWEU. Dat dit ten opzichte van het parlement het geval is, was al duidelijk in eerdere rechtspraak zoals *Martinez e.a. t. Parlement*.^[3] Het ingewikkeldere onderdeel is of de aangevochten handeling ook kwalificeert als een handeling die beoogt rechtsgevolgen te hebben. Volgens de jurisprudentie van het HvJ beoogt een handeling rechtsgevolgen te hebben als die handeling de rechtspositie van Europarlementariërs aanmerkelijk wijzigt ('*distinct change in their legal position*').^[4]

5. Voordat ik deze ontvankelijkheidseis nog iets concreter op deze zaak toespits, eerst een korte terzijde. Onder punt 4 spreek ik nogal cryptisch over een 'aangevochten handeling'. Dat is met een reden, aangezien Rivière e.a. betoogden dat het Gerecht ten onrechte alleen de mondelinge mededeling over de uitleg van het RvO EP op 13 januari had betrokken en niet ook het ontnemen van het woord op 29 en 30 januari. Waarom is dat relevant? Zou het Gerecht ten onrechte niet de feiten van 29 en 30 januari in zijn beoordeling betrokken hebben, dan zou het betoog van Rivière e.a. dat hun beroep ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard, waarschijnlijk slagen.^[5] Anders dan op 13 januari, werden op 29 en 30 januari enkele Europarlementariërs het woord ontnomen en dat zou wel hun rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Maar het HvJ heeft voor dit betoog van Rivière e.a. weinig woorden nodig: het was '*clearly apparent*' dat alleen beroep was ingesteld bij het Gerecht tegen de mondelinge mededeling van 13 januari.^[6]

6. Dan pakken we de draad weer op waar we gebleven waren. Het HvJ moet dus beoordelen of het Gerecht terecht heeft overwogen dat de mondelinge mededeling van 13 januari de rechtspositie van Europarlementariër niet aanmerkelijke wijzigde. Volgens het Gerecht was de mondelinge mededeling van 13 januari slechts een bevestiging van het verbod om een spandoek te laten zien. ^[7] Met het woord spandoek in artikel 10, derde lid, tweede volzin RvO EP werd namelijk al een nationaal vlaggetje bedoeld, aldus het Gerecht. In zoverre wijzigde de mondelinge mededeling van 13 januari niets in de rechtspositie van de betrokken Europarlementariërs.

7. De A-G wijst erop dat het Gerecht dit onderdeel van de ontvankelijkheidsvraag neerzette als een tegenstelling.^[8] Het Gerecht overwoog dat tegen handelingen die juridische effecten

sorteren in de interne organisatie van het Europees Parlement geen beroep openstond. ‘*En revanche, sont attaquables...*’ handelingen die rechtsgevolgen beogen ten aanzien van derden.[9] Uit de conclusie van het Gerecht volgt nog duidelijker welke vraag het zich gesteld had: ‘*Compte tenu de l’ensemble de ces éléments, il y a lieu de constater que la mesure contestée s’inscrit dans le cadres de l’organisation interne des travaux du parlement et ne produit pas d’effets juridiques de nature à affecter les conditions d’exercice du mandat de député des requérants en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique.*’[10]

Deze overweging laat ruimte voor de interpretatie dat, omdat er interne effecten zijn, de aangevochten handeling ook geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden beoogt. Maar volgens de A-G zou het HvJ in de paar zaken dat een handeling interne effecten had ‘*at the same time*’ geoordeeld hebben dat de handeling geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden beoogde.[11] Maakt dat, dat het betoog van Rivière e.a. slaagt? Niet per se. Alleen al de overweging dat de handeling geen rechtsgevolgen heeft ten aanzien van derden zou namelijk de conclusie kunnen dragen dat het beroep van de Rivière e.a. niet-ontvankelijk was. Het HvJ beoordeelt alleen dat laatste; het betreft in zijn overwegingen dus niet meer de vraag of de mondelinge mededeling effecten sorteert in de interne organisatie van het Europees Parlement.[12]

8. Het HvJ vangt vervolgens zijn redenering aan met de overweging dat niet alleen de letterlijke tekst van de bepaling in acht moet worden genomen maar ook de context en de doelstellingen van de regeling waar de bepaling onderdeel van is. Bij die overweging verwijst het HvJ naar het arrest *Gargždų geležinkelis*.^[13] Het is opvallend dat het HvJ hier zonder meer de gebruikelijke interpretatiemethoden toepast. Regelgeving van de Europese Unie,^[14] zoals de richtlijn in *Gargždų geležinkelis*, is namelijk niet hetzelfde als een Reglement van Orde. Anders dan de regelgeving van de Europese Unie, stelt het Europees Parlement het RvO EP vast zonder tussenkomst van andere Europese instellingen.^[15] In parlementen die dergelijke zelfstandigheid in het verleden hebben moeten bevechten – bijvoorbeeld ten opzichte van een monarch – ontbreekt de tussenkomst van andere organen om het parlementaire wilsvormingsproces niet te verstoren: dat is een onderdeel van de zogenaamde parlementaire autonomie.^[16] Die parlementaire autonomie kan ook een terughoudende toetsing impliceren. Niet alleen monarchen kunnen het parlementaire wilsvormingsproces verstoren; oordelen van rechters hebben die potentie ook. Door zonder meer te verwijzen naar de gebruikelijke interpretatiemethoden geeft het HvJ geen rekenschap van het al dan niet bestaan van die autonomie, en een daaraan verbonden terughoudende toetsing.^[17]

9. Dat het HvJ zonder meer de gebruikelijke interpretatiemethoden toepast en geen aandacht schenkt aan die parlementaire autonomie, hoeft naar mijn mening overigens niet te betekenen dat het in dit geval een andere toetsingsintensiteit had moeten kiezen. Het ging in

dit geval namelijk om de beoordeling van een ontvankelijkheidsoordeel. Het zou onwenselijk zijn als door een terughoudende toetsing – vanwege de parlementaire autonomie – het HvJ de beoordeling van de toegang tot de rechter voor een deel uit handen zou geven.

10. Na de overweging over de interpretatiemethoden, vervolgt het HvJ met de overweging dat het Gerecht terecht andere tekstversies van het RvO EP – dan alleen de Franse – in acht had genomen.[18] Het Gerecht had in dat verband overwogen dat de Franse tekstversie weliswaar spreekt van ‘banière’ en ‘bandarole’, en dus niet van het Franse woord voor vlag (‘drapeau’).[19] Maar dat liet volgens het Gerecht, en in navolging daarvan het HvJ,[20] onverlet dat in dit geval de nationale vlaggetjes gezien konden worden als een uitingmiddel identiek aan dat van een spandoek. Met andere woorden: het Gerecht had terecht overwogen dat de nationale vlaggetjes al vielen onder het verbod van artikel 10, derde lid, tweede volzin RvO EP en dat de mededeling van 13 januari 2020 dus een bevestiging was van een eerdere handeling die rechtsgevolgen beoogt.

11. Die conclusie onderbouwt het HvJ verder met het volgende. Dat de vlaggetjes in dit geval als spandoeken kwalificeren in de zin van artikel 10, derde lid, tweede volzin RvO EP, wordt door contextuele en teleologische argumenten ondersteund.[21] Het Gerecht zou in dat opzicht terecht overwogen hebben dat de traditie van een gesproken discussie in de parlementen van de lidstaten doorschemert in het RvO EP. Met name uit de samenhang tussen artikel 175 RvO EP – waarin in de Franse taalversie het woord ‘orateur’ staat – en artikel 10, derde lid RvO EP valt op te maken dat Europarlementariërs op grond van het RvO EP alleen een spreekrecht hebben, zo overweegt het HvJ.[22] Bovendien heeft het Gerecht volgens het HvJ terecht niet beoordeeld of het laten zien van vlaggetjes ook een ordeverstoring met zich meebracht, aangezien dat geen toepassingsvoorwaarde is voor artikel 10, derde lid, tweede volzin RvO EP.[23] Daarbij komt volgens het HvJ dat het Gerecht terecht heeft overwogen dat het doel van artikel 10, derde lid, tweede volzin RvO EP is om de gelijkheid tussen afgevaardigden te bewerkstelligen. Het betreffende artikel gelezen in samenhang met artikel 175 RvO EP zou namelijk voorkomen dat Europarlementariërs zich op meerdere manieren kunnen uiten, terwijl andere Europarlementariërs alleen het spreekrecht ter beschikking staat.[24]

12. Tot slot, zo vervolgt het HvJ, slaagt het betoog van Rivière e.a. niet, dat vanwege het recht op respect voor nationale identiteit, artikel 10, derde lid, tweede volzin RvO EP zo gelezen moet worden dat nationale vlaggen toegestaan zouden moeten zijn. Het overweegt daartoe dat artikel 4, tweede lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU) niet ziet op de nationale identiteit van Europarlementariërs. [25] De bepaling ziet daarentegen op de gelijkheid van de lidstaten voor de verdragen en de nationale identiteit van de lidstaten. Uit artikelen 10, tweede lid; 14, tweede lid; en 22, tweede lid VEU volgt niets anders, aldus het HvJ.

Europarlementariërs worden weliswaar verkozen op basis van nationale kieslijsten. Maar in overeenstemming met het beginsel van representatieve democratie moet de samenstelling van het Europees Parlement een weerspiegeling zijn van de keuzes van de burgers van de Europese Unie – en niet die van de lidstaten. Daaruit volgt, volgens het HvJ, dat: ‘... *het tonen van vlaggen van de lidstaten op de banken van de in het Parlement verkozen leden in strijd is met de in de Verdragen omschreven representatieve functie van die parlementsleden...*’[26]

13. Dus: vlaggetjes van de lidstaten conflicteren met de representatieve functie van Europarlementariërs. Gelet op de aan deze overweging voorafgaande overwegingen kan de vraag gesteld worden of het HvJ hier de eerste contouren schetst van een jurisprudentiële lijn die inhoudt dat bepaalde uitingen niet verenigbaar zijn met de representatieve functie van Europarlementariërs. Het HvJ overwoog namelijk eerst dat in dit geval een nationaal vlaggetje kwalificeert als een politieke uiting, en het laat daarna ruimte voor de interpretatie dat Europese vlaggetjes wel te verenigen zijn met de representatieve functie van Europarlementariërs.

14. Hoe het ook zij, het voorgaande betekent dat het Gerecht volgens het HvJ terecht heeft overwogen dat tegen de mondelinge mededeling geen beroep openstond omdat een vlaggetje al onder het verbod van artikel 10, derde lid, tweede volzin RvO EP viel. Had de voorzitter, naar aanleiding van die mondelinge mededeling, Rivière e.a. bijvoorbeeld het woord ontnomen op 13 januari 2020, dan ligt het voor de hand dat de kaarten anders hadden gelegen. Dat zou naar mijn mening wel de rechtspositie van de betrokken Europarlementariërs aanmerkelijk wijzigen. Stond voor Rivière e.a. dan helemaal geen rechtsmiddel open tegen de mondelinge mededeling van 13 januari?

15. De A-G formuleert in haar advies in dat opzicht een interessante gedachtegang. Volgens de A-G had deze zaak een andere invalshoek gehad als Rivière e.a. hadden betoogd dat hun vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 10 van het Handvest van de Europese Unie (hierna: Handvest) was geschonden door artikel 10, derde lid, tweede volzin RvO EP.[27] Hoewel de beroepstermijn van twee maanden in dit geval waarschijnlijk roet in het eten had gegooid,[28] is die gedachtegang desondanks interessant omdat er een boeiende vraag aan verbonden is: kunnen Europarlementariërs voor uitingen in het Europees Parlement zich succesvol beroepen op de vrijheid van meningsuiting?

16. Vanwege artikel 52, derde lid van het Handvest, ligt het voor de hand voor een antwoord op die vraag een blik te werpen op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). De rechters in Straatsburg oordelen sinds *Karácsony* dat beperkingen van uitingen binnen het parlement, bijvoorbeeld door een voorzitter, beoordeeld moeten worden in het licht van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de

Mens (hierna: EVRM).[29] Vertaald naar het Unierecht houdt dat in dat uitingen van Europarlementariërs in het Europees Parlement beschermd worden door artikel 10 Handvest. Maar, of daarmee alles gezegd is, valt te betwijfelen. Zo wordt in Spanje en Duitsland de gedachte dat uitingen in het parlement bescherming genieten van de vrijheid van meningsuiting van de hand gewezen.[30] Verder onderzoek is dan noodzakelijk naar de relevante verschillen, alvorens het HvJ in een latere zaak de gedachtegang van de A-G volgt.

Mr. M. Kuijvenhoven

Als promovendus verbonden aan Tilburg University en doet onderzoek naar hoe uitingen in het parlement zich verhouden tot de constitutie

[1] Voor meer achtergrondinformatie: M. Cousin, 'Les eurodéputés peuvent-ils déployer un drapeau au Parlement européen ?', *20 minutes*, 14 januari 2020: Les eurodéputés ont-ils le droit de déployer un drapeau dans l'hémicycle du Parlement européen ? (20minutes.fr).

[2] Conclusie A-G Capeta, van 16 februari 2023, in de zaak C-767/21 P, *Rivière e.a. t. Parlement*, punt 7.

[3] *Martinez e.a. t. Parlement HvJ EU*, 2 oktober 2001, zaken T-222/99, T-327/99, T-329/99, ECLI:EU:T:2001:242, punt 61.

[4] *Rivière e.a. t. Parlement HvJ EU*, 14 december 2023, zaak C-767/21 P, ECLI:EU:C:2023:987, punt 42. Bekijk verder ook: *ABLV Bank e.a. t. ECB*, 6 mei 2021, zaak C-551/19 P en C-552/19 P, EU:C:2021:369, punt 39.

[5] [5] Conclusie A-G, reeds aangehaald, punt 81.

[6] *Rivière e.a. t. Parlement HvJ EU*, reeds aangehaald, punt 29.

[7] Bekijk over de bevestiging van eerdere handelingen uitbreider: R. Barents, *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Alpen a/d Rijn: Kluwer Law International 2020, p. 173 e.v.

[8] Conclusie A-G, reeds aangehaald, punt 59 - 69.

[9] *Rivière e.a. t. Parlement EU Gerecht*, 6 oktober 2021, zaak T-88/20, ECLI:EU:T:2021:664, punten 33 - 34. Van deze uitspraak is alleen een Franse taalversie beschikbaar.

[10] *Rivière e.a. t. Parlement EU Gerecht*, reeds aangehaald, punt 52. Van deze uitspraak is alleen een Franse taalversie beschikbaar.

[11] Conclusie A-G, reeds aangehaald, punten 59 - 70.

[12] *Rivière e.a. t. Parlement* HvJ EU, reeds aangehaald, punten 42 - 58.

[13] *Gargždų geležinkelis*, HvJ EU, 28 september 2023, zaak C-671/21, ECLI:EU:C:2023:709, punt 50.

[14] Artikel 288, eerste lid VWEU

[15] Artikel 232 VWEU.

[16] Een andere indicatie voor die parlementaire autonomie is de parlementaire immuniteit. Eerst is namelijk het Europees Parlement zelf aan zet om de immuniteit op te heffen van Europarlementariërs, dan komt pas een ander orgaan in beeld: Artikel 9, derde lid van het Protocol van 8 april 1965. Dit protocol heeft een basis in artikel 343 VWEU: *Junqueras Vies*, HvJ EU, zaak C-502/19, EU:C:2019:1115, punt 76. Bekijk uitgebreider over deze parlementaire immuniteit: S. Hardt, *Parliamentary immunity: a comprehensive study of the systems of parliamentary immunity of the UK, France, and the Netherlands in a European Context* (diss. UM), Brussel: Intersentia 2013, p. 46 - 49.

[17] Dit standpunt is m.i. te verenigen met de ratio van artikel 263 VWEU zoals die afgeleid kan worden uit *Les Verts t. Parlement* HvJ EU, 23 april 1986, zaak 194/83, EU:C:1986:166, punt 23. Dat de instituties onderworpen zijn aan rechterlijke controle laat namelijk onverlet dat de toetsingsintensiteit kan worden afgestemd op de aard van de betrokken instituties.

[18] *Rivière e.a. t. Parlement* HvJ EU, reeds aangehaald, punt 48 - 49.

[19] *Rivière e.a. t. Parlement* EU Gerecht, reeds aangehaald, punt 39.

[20] *Rivière e.a. t. Parlement* HvJ EU, reeds aangehaald, punt 49.

[21] *Rivière e.a. t. Parlement* HvJ EU, reeds aangehaald, punt 50.

[22] *Rivière e.a. t. Parlement* HvJ EU, reeds aangehaald, punt 51.

[23] *Rivière e.a. t. Parlement* HvJ EU, reeds aangehaald, punt 53.

[24] *Rivière e.a. t. Parlement* HvJ EU, reeds aangehaald, punt 54.

[25] *Rivière e.a. t. Parlement* HvJ EU, reeds aangehaald, punt 55.

[26] *Rivière e.a. t. Parlement* HvJ EU, reeds aangehaald, punt 57.

[27] Conclusie A-G, reeds aangehaald, punt 82.

[28] Die termijn is op grond van artikel 263, zesde lid VWEU twee maanden, en was al gaan lopen op het moment dat het verbod in het RvO EP werd opgenomen.

[29] *Karácsony e.a. t. Hongarije*, EHRM 16 september 2014 nr. 42461/13, ECLI:CE:ECHR:2014:0916JUD004246113, *EHRC updates* 2015/6 m. nt. Schutgens. Dat arrest is later bevestigd door de Grote Kamer: *Karácsony e.a. t. Hongarije*, EHRM 17 mei 2016 nrs. 42461/13 en 44357/13, ECLI:CE:ECHR:2016:0517JUD004246113.

[30] Bekijk respectievelijk: Tribunal constitucional, STC 25/2023, van 17 april 2023, onder 2, B, b, ii; en: Bundesverfassungsgericht 8 juni 1982, 2 BvE 2/82, BverfGE 60, 374 (*Redefreiheit und Ordnungsrecht*), onder II, B, 1, b.