

## Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-758/19 - 1

### Zaak C-758/19

#### Verzoek om een prejudiciële beslissing

**Datum van indiening:**

16 oktober 2019

**Verwijzende rechter:**

Polymeles Protodikeio Athinon (Griekenland)

**Datum van de verwijzingsuitspraak:**

18 juni 2019

**Verzoekende partij:**

OH

**Verwerende partij:**

ID

---

[Omissis]

**DE POLYMELES PROTODIKEIO ATHINON (rechter in eerste aanleg  
Athene, Griekenland)**

[Omissis]

Heeft op 10 januari 2019 in het openbaar zitting gehouden teneinde recht te doen in het geding tussen:

**VERZOEKER:** OH [omissis], wonende te Athene [Omissis],

**VERWEERDER:** ID [omissis], wonende te Kifissia, Attiki [Omissis].

**[OR. 2]** Verzoeker concludeert tot toewijzing van zijn verzoek van 13 september 2017, [omissis]. [Punten van procedurele aard.]

[Omissis]

HEEFT, NA BESTUDERING VAN DE STUKKEN,

IN RECHTE OVERWOGEN

Volgens artikel 343 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geniet de Unie, overeenkomstig de bepalingen van het protocol van 8 april 1965 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, op het grondgebied van de lidstaten de voorrechten en immuniteiten welke nodig zijn ter vervulling van haar taak. Ditzelfde geldt voor de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank. Voorts bepaalt artikel 11 van het protocol van 8 april 1965 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, aan het Verdrag gehecht als protocol nr. 7: „De ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie zijn, ongeacht hun nationaliteit, op het grondgebied van elk der lidstaten: a) vrijgesteld van rechtsvervolging voor hetgeen zij in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan, gezegd of geschreven, behoudens de toepassing van de bepalingen der Verdragen, die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de ambtenaren en overige personeelsleden tegenover de Unie, en voorts op de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om uitspraak te doen in geschillen tussen de Unie en haar ambtenaren en overige personeelsleden. Zij blijven deze immuniteit genieten nadat zij hun ambt hebben neergelegd [...]”. Volgens artikel 17 **[OR. 3]** van het protocol worden de voorrechten, immuniteiten en faciliteiten uitsluitend in het belang van de Unie verleend aan de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie, en is elke instelling van de Unie gehouden de aan een ambtenaar of ander personeelslid verleende immuniteit op te heffen in alle gevallen, waarin zulks naar haar mening niet strijdig is met de belangen van de Unie. Artikel 19 van het protocol bepaalt ten slotte, dat de artikelen 11 tot en met 14 en 17 van toepassing zijn op de leden van de Commissie. De genoemde bepaling van artikel 343 VWEU kent de Unie de voorrechten en immuniteiten toe die nodig zijn ter vervulling van haar taak, en dus verband houden met de uitoefening van de haar toegekende bevoegdheden. De draagwijdte en inhoud ervan worden nader bepaald in het protocol van 8 april 1965. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat de door het protocol toegekende voorrechten en immuniteiten een functioneel en relatief karakter hebben, voor zover zij bedoeld zijn om te voorkomen dat de Unie in haar werking en onafhankelijkheid wordt belemmerd. Derhalve sluit de in protocol nr.7 bij het VWEU verleende immuniteit of vrijstelling van rechtsvervolging niet op voorhand de rechtsmacht van de nationale rechterlijke instanties van de lidstaten uit, maar moet de vraag of een geschil binnen de rechtsmacht van een rechterlijke instantie van de EU valt, telkens worden onderzocht. Zo oordeelde het Hof dat, hoewel elk derdenbeslag onder de Gemeenschappen onder bepaalde omstandigheden de werking en de onafhankelijkheid daarvan kan hinderen, uiteindelijk toestemming kan worden verleend tot derdenbeslag onder de Commissie met betrekking tot huurgelden die de laatste verschuldigd is aan de debiteur tegen wie het beslag wordt gelegd (beschikking Hof van 11 april 1989, SA Générale de Banque, 1/88 SA, Jurispr. blz. 857, punten 9 en 15, en arrest

Gerecht van 19 maart 2010, Gollnisch/Europees Parlement, T-42/06, Jurispr. blz. II-1135, punt 94). In hetzelfde verband werd geoordeeld dat de instellingen zich niet op de bedoelde voorrechten en immuniteiten kunnen beroepen om de nationale rechterlijke instanties de gegevens en informatie te onthouden die zij hebben vergaard [OR. 4] met betrekking tot schendingen van het Unierecht, aangezien dit zou indruisen tegen de verplichting tot loyale samenwerking die artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 19 van het protocol de instellingen opleggen (zie beschikking Hof van 13 juli 1990, C-2/88 Imm., Zwartveld, Jurispr. bl. I-3365, punten 20-21 [Omissis]). Het Gerecht voor Ambtenarenzaken van de Europese Unie heeft geoordeeld (arrest van 13 januari 2010, gevoegde zaken F-124/05 en F-96/06[, EU:F:2010:2, punt 231]) dat de in artikel 11 (voorheen artikel 12) van het protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten voorziene immuniteit van jurisdictie de ambtenaren en overige personeelsleden beschermt tegen strafrechtelijke vervolging door autoriteiten van de lidstaten op grond van hetgeen zij in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan. Verder heeft het Hof, bij de uitlegging van artikel 8 van het protocol, betreffende de immuniteit van leden van het Europees Parlement, vastgesteld dat de mening van een lid van dit parlement alleen onder de immuniteit kan vallen wanneer deze in de uitoefening van het parlementaire ambt werd uitgebracht, waarvan geen sprake is wanneer een verklaring door een Europees afgevaardigde buiten het gebouw van het Europees Parlement is afgelegd en in diens lidstaat van herkomst heeft geleid tot strafvervolging wegens lasterlijke aanklacht. In het geval van een verklaring van een Europees afgevaardigde tegen wie in zijn lidstaat van herkomst strafvervolging is ingesteld, moet worden vastgesteld dat „de immuniteit van artikel 8 van het protocol de gerechtelijke autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties definitief kan beletten, hun respectieve bevoegdheden op het gebied van de vervolging en bestraffing van strafbare feiten uit te oefenen teneinde de eerbiediging van de openbare orde op hun grondgebied te verzekeren, en daarmee tegelijkertijd de personen die door die verklaringen schade hebben geleden de toegang tot de rechter – mede, in voorkomend geval, om voor de civiele rechter vergoeding van de geleden schade te verkrijgen – volledig kan ontzeggen” (arrest van 6 september 2011, Patriciello, C-163/10, Jurispr. blz. I-7565, punt 18 en 34; arrest Gollnisch, punt 58). Ten slotte heeft het Hof geoordeeld dat het geen [OR. 5] bevoegdheid ter zake van een vordering tot vergoeding van schade uit onrechtmatige daad (buitencontractuele aansprakelijkheid) ontleende aan het loutere feit dat het schade toebrengende feit had plaatsgevonden binnen het gebouw van het Europees Parlement (arrest van 22 maart 1990, Jean Marie Le Pen, C-201/89). Voorts zondert artikel 3, lid 2, van het Kodikas Politikis Dikonomias (Griekse wetboek van rechtsvordering), behalve voor geschillen betreffende zakelijke rechten op onroerende zaken, buitenlanders die vrijstelling van rechtsvervolging genieten uit van de rechtsmacht van de Griekse rechter. Aanvaard wordt dat deze bepaling slechts wordt toegepast op buitenlanders en niet op Griekse onderdanen [omissis] [nationale rechtspraak]. Artikel 24 van het Griekse wetboek van rechtsvordering bepaalt tevens: „Griekse onderdanen die vrijstelling van rechtsvervolging genieten, alsmede ambtenaren die naar het buitenland zijn uitgezonden, zijn

onderworpen aan de rechtsmacht van de bevoegde rechter in het gebied waar zij vóór die uitzending hun woonplaats hadden, en bij ontbreken daarvan van de rechter in de nationale hoofdstad.” Dit laatste artikel is echter mogelijk in strijd met de hierboven aangehaalde Unierechtelijke regels van primair recht van artikel 343 VWEU en de artikelen 11, 17 en 19 van het genoemde protocol (arrest Hof van 15 juli 1965, Costa/Enel, 6/64, EU:C:1964:66), die de ambtenaren, overige personeelsleden en leden van de Europese Commissie, ongeacht hun nationaliteit, uitdrukkelijk vrijstellen van rechtsvervolging. Blijkens de artikelen 13 en 17 VEU vormt de Europese Commissie een belangrijk collectief orgaan van de Unie, zodat haar leden, de commissarissen, niet beschouwd kunnen worden als diplomaten of ambassadeurs van de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten. Het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 (bekrachtigd bij wet nr. 503/1970) kan derhalve niet op hen van toepassing worden geacht en om diezelfde reden komen zij dus niet in aanmerking voor vrijstelling van rechtsvervolging voor de rechterlijke instanties van de staat die hen heeft uitgezonden, dat wil zeggen de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten. Ten slotte doet het Hof van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU in prejudiciële beslissingen uitspraak over a) de uitlegging van de Verdragen, en b) de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties [OR. 6] van de Unie, zodat een rechterlijke instantie van een lidstaat, indien een vraag te dien aanzien voor haar wordt opgeworpen en zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie kan verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen [omissis] [nationale rechtspraak].

In zijn verzoekschrift zet verzoeker uiteen dat hij gezien zijn academische achtergrond, zijn professionele ontwikkeling en loopbaan in Griekenland en het buitenland, in 2004 de uitnodiging aanvaardde om zijn diensten als bijzonder juridisch adviseur ter beschikking te stellen aan het ministerie van Gezondheid, waarvan verweerder de politieke leiding had. Sindsdien verleende hij tot 2014 zijn diensten aan verweerder, in diens beste belang, tijdens alle functies die de laatste vervulde (kandidaat voor het nationale presidentschap, minister van Defensie, minister van Buitenlandse Zaken), waarbij verzoeker zich niet alleen bezighield met alle onderwerpen uit verweeders takenpakket, maar ook met diens persoonlijke aangelegenheden. Wegens hun goede samenwerking en de doeltreffende wijze waarop verzoeker zich van zijn taken kweet, volgde hij verweerder bij diens benoeming tot commissaris van de Europese Unie naar Brussel, in de positie van plaatsvervangend hoofd van diens kabinet. In die positie hield verzoeker zich bezig met de portefeuille van Migratie, Interne Zaken en Nationaliteit, die het kabinet van verweerder was opgedragen; daarnaast was verzoeker belast met onderwerpen betreffende veiligheid en misdaadbestrijding, en met persoonlijke aangelegenheden van verweerder. In september 2015 ontnam verweerder hem alle bevoegdheden op de genoemde gebieden om hem te belasten met bevoegdheden op het terrein van drugsbestrijding en initiatieven inzake het nationaliteitsbeleid. Verzoeker zag dit als ondermijning van zijn professionele en wetenschappelijke aanzien, maar zette zijn werkzaamheden voor verweerder op voorbeeldige wijze voort. Verweerder verzocht hem in april 2016 desondanks

zonder enige aanleiding om zijn ontslag in te dienen, en wees erop dat hij anders zelf voor de beëindiging van verzoekers arbeidsovereenkomst met de Europese Commissie zou tekenen. Eind april 2016 stelde de directie personeelsbeleid van de Europese Commissie verzoeker op de hoogte van de beëindiging van diens arbeidsovereenkomst **[OR. 7]** met de Europese Commissie, op de grond dat verweerder het vertrouwen in hem verloren had; daarom was hij door de directie in kwestie vóór de ontvangst van het besluit ook niet in de gelegenheid gesteld om gehoord te worden. Verzoeker heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt, dat werd verworpen, en dit besluit aangevochten bij de bevoegde Europese rechter. Verweerder heeft hem belasterd met uitspraken als zou hij het vertrouwen in verzoeker hebben verloren en als zou de laatste zijn taken niet naar behoren hebben vervuld, zonder deze te onderbouwen en zonder verzoeker de kans te geven zich te verweren; verweerder heeft verzoeker in zijn waardigheid en persoonlijkheid aangetast, met de beëindiging van de arbeidsverhouding met de Europese Commissie als onontkoombaar resultaat. Dit foutieve gedrag heeft hem enorme materiële schade berokkend, aangezien hij gedurende de periode van 1 november 2016 tot en met 31 oktober 2019, zijn salaris van de Europese Commissie heeft verloren, ten bedrage van 452 299,32 EUR, als ook immateriële schade, aangezien de beschuldigingen jegens hem zijn aanzien, zijn toekomst en zijn carrière bij de Europese Unie en haar organen hebben aangetast. Hij vordert veroordeling van verweerder, bij een voorlopig uitvoerbaar verklaarde beslissing, tot vergoeding van a) vermogensschade, die wegens de bijzondere in het verzoekschrift uiteengezette omstandigheden 452 299,32 EUR bedraagt, tegen het wettelijke rentepercentage vanaf de betekening, b) immateriële schade ten gevolge van onwettig en onrechtmatig gedrag, en betaling van 600,000 EUR, en c) intrekking door verweerder van diens valse en lasterlijke beschuldigingen, alsmede veroordeling van verweerder in de gerechtelijke kosten.

Bovenomschreven actie en het gevorderde zijn gericht tegen een lid van de Commissie, dat weliswaar de Griekse nationaliteit heeft, maar volgens de aangehaalde bepalingen van artikel 343 VWEU en de artikelen 11, 17 en 19 van bedoeld protocol, is vrijgesteld van rechtsvervolging. De overgelegde verklaring van de algemene directie van personeel en veiligheid van de Europese Commissie van 22 december 2017, vermeldt ter zake: **[OR. 8]** „ID, Commissaris van Migratie, Interne Zaken en Nationaliteit geniet, overeenkomstig de artikelen 11 en 19 van protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, als lid van de Commissie immuniteit van juridische procedures voor hetgeen hij in zijn officiële hoedanigheid heeft gedaan, gezegd of geschreven. De immuniteit kan door het College van Commissarissen op verzoek van een nationale rechterlijke instantie worden opgeheven, tenzij de opheffing strijdig is met de belangen van de Unie.”

In het onderhavige geval is tegen de verwerende Commissaris geen strafvervolging aanhangig, die de bevoegde nationale rechterlijke instantie in staat stelt een verzoek tot opheffing van de immuniteit in te dienen, maar een civiele actie waarin vergoeding van door de verzoeker geleden materiële en immateriële schade wordt gevorderd, zoals uiteengezet.

De verwijzende rechter oordeelt, op grond van de in het bovenstaande onder I vermelde overwegingen in rechte, dat een vraag naar de uitlegging van artikel 343 VWEU in samenhang met de artikelen 11, 17 en 19 van het protocol wordt opgeworpen, tot welke uitlegging het Hof van Justitie van de Europese Unie volgens artikel 267 VWEU bij uitsluiting bevoegd is. De verwijzende rechter oordeelt dat het daartoe zijn beslissing in deze zaak dient aan te houden [omissis] en het Hof van Justitie van de Europese Unie moet verzoeken om een beslissing over de onderstaande prejudiciële vragen: [Omissis] [herhaling van de in het dictum vermelde prejudiciële vragen]

**[OR. 9] BESLIST DERHALVE**

De behandeling te schorsen.

Aan [omissis] het Hof van Justitie van de Europese Unie, krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

1) Moet onder de termen „vrijstelling van rechtsvervolging” en „immunitet” in artikel 11 van het protocol [betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie], gelet op de formulering en doelstelling ervan, hetzelfde worden verstaan?

2) Omvat de in artikel 11 bedoelde „vrijstelling van rechtsvervolging/immunitet” naast strafvervolging ook civiele acties die door een derde benadeelde partij worden ingesteld tegen leden van de Commissie?

3) Kan de vrijstelling van rechtsvervolging/immunitet van een lid van de Europese Commissie ook worden opgeheven in het kader van een tegen hem ingestelde civiele actie als de onderhavige? Zo ja, door wie moet dan de procedure tot een zodanige opheffing in gang worden gezet?

4) Is de Unierechter bevoegd om kennis te nemen van een tegen een lid van de Europese Commissie ingestelde vordering uit onrechtmatige daad als de onderhavige?

Aldus beslist te Athene op 18 juni 2019.

[Omissis]