



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 17 oktober 2007 (06.11)
(OR. en)**

14014/07

EUROPOL 103

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van artikel 36
Betreft:	Immunitéit voor Europol-functionarissen die deelnemen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams

In de conclusies van de Raad JBZ van 12 en 13 juni 2007 wordt erop gewezen dat een bevredigende oplossing moet worden gevonden voor de opheffing van de immunitéit van Europol-functionarissen die deelnemen aan operationele activiteiten, meer bepaald gezamenlijke onderzoeksteams (doc. 10326/07). Dit vraagstuk is tijdens het Duitse voorzitterschap in de Groep Europol en de Groep statuut besproken en de Juridische dienst van de Raad heeft over de kwesties van de voorrechten en immunitéiten advies uitgebracht (doc. 6543/07 JUR 71 EUROPOL 16 CATS 16).

Het Portugese voorzitterschap streeft ernaar tijdig een bevredigende oplossing te vinden zodat uiterlijk in juni 2008 de laatste hand kan worden gelegd aan het besluit van de Raad ter vervanging van de Europol-overeenkomst.

1. Juridisch kader

In artikel 8 van het Protocol betreffende de voorrechten en immunitéiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden wordt bepaald dat de leden van de organen van Europol en de personeelsleden van Europol zijn vrijgesteld van iedere vorm van rechtsvervolging voor hetgeen zij in de uitoefening van hun officiële taken hebben gezegd, geschreven of gedaan, niet geldt voor hun activiteiten als deelnemer aan de gemeenschappelijke onderzoeksteams.

Artikel 2 van het Protocol van 28 november 2002 tot wijziging van de Europol-overeenkomst en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol heeft een nieuw lid aan artikel 8 toegevoegd, waardoor immuniteit wordt uitgesloten voor handelingen die ambtshalve worden verricht bij de uitoefening van de in artikel 3 bis van de overeenkomst bedoelde taken die betrekking hebben op de deelname van Europol-functionarissen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams. Deze wijziging is aangebracht omdat vrijstelling van rechtsvervolging, ondanks de beperkingen die zijn opgelegd aan de deelname van Europol-functionarissen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams (geen betrokkenheid bij de uitvoering van dwangmaatregelen), niet gerechtvaardigd werd geacht wanneer Europol-functionarissen gemachtigd worden in gemeenschappelijke onderzoeksteams op te treden naast in dienst van lidstaten werkende functionarissen die geen immuniteit genieten.¹

De Commissie heeft op 22 december 2006 een voorstel ingediend voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) dat in de plaats zou komen van de bestaande Europol-overeenkomst en financiering uit de Gemeenschapsbegroting zou invoeren (doc. 5055/07). Financiering uit de algemene begroting van de EU houdt in dat het ambtenarenstatuut van de Europese Gemeenschappen en de relevante bepalingen van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen (EG-PVI) volledig van toepassing zijn op de personeelsleden van Europol.²

In artikel 12, punt a), van het EG-PVI wordt bepaald dat ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen vrijgesteld [zijn] 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 Gemeenschappen, en voorts op de bevoegdheid van het Hof om uitspraak te doen in geschillen tussen de Gemeenschappen en hun ambtenaren en overige personeelsleden.

Artikel 16 van het EG-PVI verleent de Raad (op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de overige betrokken instellingen) de bevoegdheid om te bepalen op welke categorieën ambtenaren en overige personeelsleden de in de artikelen 12, 13, tweede lid, en 14 van het PVI neergelegde voorrechten en immuniteiten geheel of ten dele van toepassing zijn.

¹ Zie artikel 3 bis, lid 1, laatste zin van de Europol-overeenkomst, zoals gewijzigd bij het protocol van 2002.

² Zie het advies van de Juridische dienst van de Raad van 21 maart 2007 (7667/07 STAT 18 JUR 116 EUROPOL 26), het advies van de Groep statuut van 22 maart 2007 en het advies van de Juridische dienst van de Raad van 19 februari 2007 (6543/07 JUR 71 EUROPOL 16 CATS 16).

Artikel 18 van het EG-PVI legt aan elke instelling van de Gemeenschappen de verplichting op "*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 Gemeenschappen.*" Op grond van deze bepaling dient de immuniteit van Europol-functionarissen die deelnemen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams in de regel te worden opgeheven voor handelingen die zij ambtshalve hebben verricht tenzij Europol aantoont dat opheffing schadelijk is voor de werking en de onafhankelijkheid van Europol en derhalve strijdig met de belangen van de Gemeenschappen. De immuniteit wordt logischerwijze pas *achteraf* opgeheven in het kader van een procedure naar aanleiding van een incident. Het huidige EG-PVI laat niet toe de immuniteit van Europol-functionarissen die deelnemen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams *vooraf* op te heffen.

2. Feitelijke situatie

Er is maar een beperkt aantal gemeenschappelijke onderzoeksteams opgezet overeenkomstig artikel 1 van het Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams³ of artikel 13 van de Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.

3. Vraagstuk

Sedert de inwerkingtreding van het tweede wijzigingsprotocol kunnen Europol-functionarissen ter ondersteuning deel uitmaken van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Zoals hierboven al is gezegd, nemen zij niet deel aan de uitvoering van dwangmaatregelen. Dat blijft een exclusieve bevoegdheid van de politiefunctionarissen van de lidstaten.

Sommige lidstaten zijn echter van mening dat de loutere betrokkenheid/aanwezigheid van Europol-functionarissen in een specifieke politieomgeving rechtvaardigt of zelfs vereist dat zij inzake immuniteit op dezelfde wijze worden behandeld als politiefunctionarissen in dienst van de lidstaten die op grond van de nationale wetgeving in de regel geen vergelijkbare immuniteiten genieten.

³ PB L 162 van 20.6.2002, blz. 1.

Ter wille van de samenhang en de eenheid van het ambtelijke apparaat van de Gemeenschap/EU dient een vergelijkende beoordeling te worden gemaakt van de door de Europol-functionarissen te verrichten taken en van soortgelijke taken die worden verricht door andere onder hetzelfde EG-statuut vallende EG-functionarissen/ambtenaren. Daarom is het belangrijk na te gaan hoe de immunitetskwestie wordt opgelost voor andere EG-functionarissen die soortgelijke taken verrichten.

Ambtenaren en andere personeelsleden van OLAF, van het directoraat-generaal concurrentie van de Commissie en van Frontex kunnen deelnemen aan bepaalde activiteiten op het grondgebied van de lidstaten die verband houden met opsporing, onderzoek en grenscontrole.

Op al deze personeelsleden is het EG-PVI van toepassing. Zij genieten dus immunitet voor handelingen verricht bij de uitoefening van hun taken, behalve wanneer hun immunitet overeenkomstig artikel 18 van het EG-PVI is opgeheven bij besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag. In alle hierna besproken gevallen wordt de immunitet, zoals bepaald in artikel 18, *achteraf* opgeheven.

A. Conform artikel 1, lid 12, van Kaderbesluit 2002/465/JBZ mag het **OLAF-personeel** (als "andere personen dan vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die het gemeenschappelijk onderzoeksteam instellen") deelnemen aan een gemeenschappelijk onderzoeksteam wanneer dit is bepaald in de overeenkomst tussen de lidstaten die het team instellen, en het onderzoek betrekking heeft op onwettige activiteiten die schadelijk zijn voor de financiële belangen van de EG.

Normaliter hebben OLAF-ambtenaren geen operationele bevoegdheden en hun deelname aan een gemeenschappelijke onderzoeksteam houdt in dat zij helpen bij het onderzoek. De immunitet wordt echter opgeheven indien een personeelslid van OLAF zich in de lidstaat van onderzoek blootstelt aan rechtsvervolging. In dat geval is het aan het tot aanstelling bevoegde gezag van OLAF, met name de directeur-generaal, om de immunitet op te heffen.

- Het OLAF-personeel heeft ook de bevoegdheid om in de lidstaten controles en verificaties ter plaatse uit te voeren (overeenkomstig Verordening (EG) Nr. 1073/1999 en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999, juncto Verordening (Euratom, EG) Nr. 2185/96). Dit kan vereisen dat zij toegang hebben tot lokalen en andere plaatsen voor professioneel gebruik door marktdeelnemers teneinde, onder andere, boeken, bescheiden en goederen te onderzoeken. De inspecteurs genieten daarbij immuniteit tenzij er in verband met een inspecteur een juridisch probleem rijst. In dat geval heft het tot aanstelling bevoegde gezag normaliter de immuniteit op.

B. Functionarissen van het directoraat-generaal Concurrentie van de Commissie mogen inspecties verrichten met het oog op de toepassing van de artikelen 81 en 82 VEG (zie Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad). Hun inspectiebevoegdheden omvatten het betreden van alle lokalen, het controleren van de boeken en bescheiden en het verzegelen van lokalen en boeken of andere bescheiden van in de lidstaten opererende bedrijven. Tijdens de uitvoering van verificaties in concurrentiegevallen vallen de functionarissen onder het ambtenarenstatuut van de EG, d.w.z. dat dezelfde voorwaarden van toepassing zijn, ook als verificaties ter plaatse worden verricht. Bijgevolg zou de immuniteit ook in dit geval volgens algemene regels *achteraf* en per geval kunnen worden opgeheven. Het loutere feit dat tijdens de inspectie wordt samengewerkt met lokale handhavingsinstanties volstaat niet om de opheffing van de immuniteit te verantwoorden.

C. Personeelsleden van Frontex kunnen op het grondgebied van een lidstaat worden ingezet om een gemeenschappelijk onderzoeksteam of een snelle-grensinterventieteam te coördineren (als zogenaamde "coördinerend functionarissen") hoewel zij, op basis van de EG-wetgeving, geen uitvoerende bevoegdheden kunnen uitoefenen (zie artikel 8, onder g), en artikel 10 van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad, als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 863/2007 van de Raad en artikel 5 van Verordening nr. 863/2007). Mocht zich echter een mogelijkheid van strafvervolging voordoen, dan is de directeur van Frontex als het tot aanstelling bevoegde gezag verplicht overeenkomstig artikel 18 van het EG-PVI de immuniteit op te heffen.

4. Mogelijke oplossingen binnen het voorgestelde juridische raamwerk

Vooraf dient te worden opgemerkt dat de huidige Europol-regeling (als de Europol-financiering intergouvernementeel blijft) nu nog kan worden gehandhaafd, maar dat dit onder het nieuwe verdrag, waarover momenteel wordt onderhandeld, niet langer mogelijk zal zijn. Dit verdrag voorziet immers, ook voor aangelegenheden die nu onder titel VI van het VEU vallen, in financiering uit de algemene EU-begroting en derhalve volledige toepassing van het Statuut van de EG-ambtenaren en van het EG-PVI⁴.

Wanneer het statuut van de EG-ambtenaren en bijgevolg het EG-PVI van toepassing is, zijn de volgende drie oplossingen mogelijk:

4.1. Vooraf opheffen van de immuniteit van een categorie EG-ambtenaren (artikel 16 van het EG-PVI)

Aangezien artikel 16 EG-PVI voorziet in de mogelijkheid om de immuniteit voor een categorie ambtenaren volledig of gedeeltelijk te doen gelden, doet zich de vraag voor of het juridisch mogelijk is dat de Raad op basis van artikel 16 EG-PVI de ambtenaren en andere personeelsleden die voor Europol werken beschouwt als "categorie" waarop de immuniteit van artikel 12, onder a), van het EG-PVI niet van toepassing is wanneer zij aan een gezamenlijk onderzoeksteam deelnemen. Bij het beantwoorden van deze vraag spelen twee overwegingen een rol: de eerbiediging van het beginsel van non-discriminatie ten aanzien van EG-ambtenaren/-personeelsleden die soortgelijke taken in andere EG/EU-instellingen/-organen verrichten en de mogelijkheid om slechts een gedeelte van de officiële taak van een functionaris uit te sluiten van immuniteit.⁵

Deze oplossing veronderstelt dat artikel 1, punt b), van de op artikel 16 van het EG-PVI gebaseerde Verordening nr. 549/69 zodanig wordt gewijzigd dat het bepaalde sub a) van artikel 12 van het EG-PVI niet geldt voor Europol-functionarissen die aan gemeenschappelijke onderzoeksteams deelnemen. Om Verordening nr. 549/69 te wijzigen is een Commissievoorstel daartoe vereist.

⁴ De IGC heeft wel maar een beperkt mandaat gekregen dat zich niet uitstrekt tot de wijziging van het EG-PVI.

⁵ Zie tevens het advies van de Juridische dienst van de Raad, die al een standpunt ten aanzien van dit vraagstuk heeft ingenomen (doc. 6543/07 JUR 71 EUROPOL 16 CATS 16, met name punt 10).

4.2. *Gedetacheerde nationale deskundigen*

Een andere mogelijkheid bestaat erin, zoals in het voorgestelde artikel 38, lid 5, alleen bij Europol gedetacheerde nationale deskundigen te laten deelnemen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams. Gedetacheerde nationale deskundigen vallen niet onder het statuut van de EG-ambtenaren en bijgevolg is het EG-PVI op hen niet van toepassing. De vrijstelling van rechtsvervolging geldt derhalve niet voor hen. Er is echter op gewezen dat het beroep op gedetacheerde nationale deskundigen in de praktijk beperkt blijft omdat zij alleen onder het toezicht van een EG-ambtenaar of een tijdelijke functionaris mogen werken.

4.3. *Achteraf en per geval opheffen van de immuniteit (artikel 18 van het EG-PVI)*

Artikel 18 van het EG-PVI, op grond waarvan de immuniteit van rechtsvervolging op verzoek per geval *achteraf* kan worden opgegeven, mag niet uit het oog worden verloren. Deze mogelijkheid kan nog worden versterkt door aan artikel 6 van het voorstel voor een besluit het volgende lid toe te voegen: "*De directeur wordt overeenkomstig artikel 18, lid 2, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen geacht de in artikel 12, onder a), bedoelde immuniteit op te heffen ten aanzien van handelingen die door functionarissen van Europol in verband met hun deelname aan gezamenlijke onderzoeksteams zijn verricht.*". Hoewel deze toevoeging vooral een didactisch nut heeft, kan zij politiek belangrijk zijn omdat zij de gevolgen van de op het EG-PVI gebaseerde regeling verduidelijkt (duidelijke keuze voor opheffing van de immuniteiten tenzij wordt aangetoond dat opheffing de werking en de onafhankelijkheid van de Unie/Europol kan schaden).

Zoals hierboven al gezegd, zal de directeur van Europol, als het tot aanstelling bevoegde gezag, overeenkomstig artikel 18 van het EG-PVI gehouden zijn de immuniteit van Europol-personeelsleden op te heffen. Hij wordt alleen van deze plicht ontheven als wordt bewezen dat er dwingende redenen zijn om de immuniteit in te roepen. Zijn besluit kan door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden getoetst.

Er zij op gewezen dat het in de praktijk uiterst zelden voorkomt dat er een beroep wordt gedaan op vrijstelling van rechtsvervolging uit hoofde van het EV-PPI. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie rust op de Gemeenschapsinstellingen de verplichting tot loyale samenwerking met de rechterlijke autoriteiten van de lidstaten⁶.

De in deze context voorgestelde oplossing vloeit rechtstreeks voort uit de toepassing van het EG-PVI op het Europol-personeel en vergt alleen maar een wijziging van het huidige voorstel voor een besluit van de Raad.

⁶ Zie de beschikking van 6 december 1990 in Zaak C-2/88 *Zwartveld en anderen*, Jurispr. [1990] I-04405, waarin het Hof de Commissie heeft bevolen de rechter-commissaris gedeelten van rapporten over te leggen die zijn opgesteld door de ambtenaren van de Commissie, en haar ambtenaren te machtigen, voor de rechter-commissaris getuigenis af te leggen. Het Hof oordeelde dat de Commissie in gebreke is gebleven het bestaan aan te tonen van dwingende redenen, verband houdend met de noodzaak te verhinderen dat de Gemeenschappen in hun werking en onafhankelijkheid worden belemmerd.