



Datum van inontvangstneming : 15/12/2025

Zaak C-686/25 * [Alikí]ⁱ

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

27 oktober 2025

Verwijzende rechter:

Eidiko Dikastirio agogon kakodikias (Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 oktober 2025

Verzoekende partij:

FN

Verwerende partijen:

ZB

YC

Voorwerp van het hoofdgeding

Vordering bij de Eidiko Dikastirio agogon kakodikias (bijzondere rechter voor gevallen van rechterlijke dwaling; hierna: „EDAK”), om verweersters (van wie de eerste de functie bekleedt van aanklager en gedelegeerd Europees aanklager en de tweede die van rechter van instructie, aangewezen als rechter van instructie in aanhangige zaken waarvoor het Europees Openbaar Ministerie bevoegd is) te veroordelen tot betaling aan verzoekster van een vergoeding van immateriële schade.

* Procestaal: Grieks.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende, ten eerste, de uitlegging van de artikelen 42, lid 4, en artikel 113, leden 3 tot en met 5, van verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017, betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM), in het licht van de artikelen 268 en 340 VWEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het gelijkwaardigheidsbeginsel, en, ten tweede, de uitlegging van artikel 96, lid 5, van verordening (EU) 2017/1939, in het licht van artikel 17 van Protocol (nr. 7) betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie

Prejudiciële vragen

- 1) Dienen artikel 42, lid 4, en artikel 113, leden 3 tot en met 5, van verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) (PB 2017, L 283, blz. 1), in het licht van de artikelen 268 en 340 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van het gelijkwaardigheidsbeginsel, dat de uitlegging en de toepassing van het Unierecht door de rechters van de lidstaten beheerst, aldus te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de bevoegdheid van een rechterlijke instantie van een lidstaat die deelneemt aan de instelling en werking van het EOM om, op basis van een beroepsweg met de institutionele kenmerken van het beroep wegens rechterlijke dwaling van artikel 99, lid 1, van de Griekse grondwet, kennis te nemen van een vordering tot schadevergoeding betreffende de persoonlijke aansprakelijkheid van een gedelegeerd Europees aanklager als bedoeld in artikel 8, lid 4, en artikel 13 van die verordening voor diens handelen of nalaten tijdens de uitoefening van zijn taken krachtens die verordening?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt: dient artikel 96, lid 5, van verordening [2017/1939] („Op het EOM en zijn personeelsleden is het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie van toepassing”), in het licht van artikel 17, eerste alinea, van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie (PB 2016, C 202, blz. 266) („De voorrechten, immuniteiten en faciliteiten worden aan de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie uitsluitend in het belang van de Unie verleend”), aldus te worden uitgelegd dat de vrijstelling van rechtsvervolgning die de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie volgens artikel 11, onder a), van het Protocol genieten, ook wordt verleend aan de in artikel 8, lid 4, en artikel 13 van die verordening bedoelde gedelegeerde Europese aanklagers met betrekking tot de toetsing van hun persoonlijke aansprakelijkheid door de rechters van de lidstaten die deelnemen aan de instelling en werking van het EOM op basis

van een beroepsweg met de institutionele kenmerken van het beroep wegens rechterlijke dwaling van in artikel 99, lid 1, van de Griekse grondwet?

Aangevoerde bepalingen

Nationaalrechtelijke bepalingen

Syntagma tis Elladas (grondwet van Griekenland): artikelen 20 (Rechterlijke bescherming, recht om gehoord te worden), 28 (Regels van internationaal recht en internationale organisaties), 87 (Onafhankelijkheid van de rechters), 88 (Waarborgen voor de onafhankelijkheid van de magistraten, bezoldiging, overplaatsingen), 93 (De verschillende rechterlijke instanties) en 99 (Beroepen wegens rechterlijke dwaling).

Artikel 28 van de grondwet luidt als volgt:

„1. De algemeen aanvaarde regels van het internationale recht, alsmede van internationale overeenkomsten, maken vanaf de bekrachtiging ervan bij wet en de inwerkingtreding volgens de desbetreffende bepalingen ervan, integrerend deel uit van de interne Griekse rechtsorde en hebben voorrang op elke daarmee strijdige wetsbepaling. De toepassing van de regels van het internationale recht en van internationale overeenkomsten op vreemdelingen is op basis van wederkerigheid.

2. Bij verdrag of overeenkomst kunnen ten behoeve van een belangrijk nationaal belang en ter bevordering van de samenwerking met andere staten, in de grondwet geregelde bevoegdheden worden toegekend aan organen van internationale organisaties. Een wet waarbij dat verdrag of die overeenkomst wordt bekrachtigd wordt vastgesteld met een meerderheid van drie vijfde van het totaal aantal leden van het parlement.

3. Bij wet die wordt vastgesteld met een absolute meerderheid van het totaal aantal leden van het parlement, aanvaardt Griekenland in vrijheid beperkingen ten aanzien van de uitoefening van zijn soevereiniteit, indien dit voortvloeit uit een zwaarwegend nationaal belang, geen afbreuk doet aan de mensenrechten en de grondslagen van de democratische staatsvorm en berust op de beginselen van gelijkheid en wederkerigheid.”

*****Aantekening betreffende de uitlegging:*** Artikel 28 vormt de grondslag voor de deelneming van Griekenland aan het proces van Europese integratie.

Artikel 99 van de grondwet bepaalt het volgende:

„1. Een beroep wegens rechterlijke dwaling tegen magistraten wordt in overeenstemming met de wettelijke bepalingen behandeld door een bijzonder rechterlijk college, dat bestaat uit de president van de Symvoulia tis Epikrateias (hoogste bestuursrechter), als president, en uit een lid van de Symvoulia tis Epikrateias, een lid van de Areios Pagos (hoogste rechterlijke instantie in

burgerlijk en strafrecht), een lid van de Elenktiko Synedrio (nationale rekenkamer), twee hoogleraren in de rechtsgeleerdheid aan een nationale universiteit en twee advocaatleden van het hoogste advocatentuchtcollege, als leden, aan te wijzen bij loting.

2. [...]

3. Voor instelling van een beroep wegens rechterlijke dwaling is geen toestemming vereist.”

Wet 693/77, betreffende de behandeling van beroepen wegens rechterlijke dwaling (gepubliceerd in FEK A' 262), overwegingen 4 e.v., 11, 12, 16, 17, 20, 33, 43, 87 en 88, artikelen 1 tot en met 7, 17 tot en met 19.

Artikel 6 van deze wet luidt als volgt:

„1. Magistraten zijn bij de uitoefening van hun rechterlijke bevoegdheden slechts aansprakelijk voor fraude, ernstige nalatigheid of rechtsweigering, indien de betrokkene daardoor schade heeft geleden.

2. Van rechtsweigering door magistraten is slechts sprake wanneer zij, onder enig voorwendsel en met name het zwijgen of de onduidelijkheid van de wet, zonder grond weigeren te beslissen op wettig aangebrachte vorderingen van partijen of in zaken die in staat van wijzen zijn zonder grond de uitspraak aanhouden.

3. Een beroep wegens rechterlijke dwaling is niet-ontvankelijk wanneer de benadeelde tegen de beslissing waardoor de schade is toegebracht niet de bij wet voorziene gewone rechtsmiddelen heeft ingesteld en daarop geen beslissing is genomen.

[...]”

Wet 4786/2021, toepassing van bepalingen van verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017, betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie, regels voor de werking van de rechterlijke instanties en andere bepalingen betreffende het ministerie van Justitie (FEK A' 43), artikelen 4, 5, 7 tot en met 9, 11, 16, 16A tot en met 16C.

Bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 2, lid 2, artikelen 4, 86, 268, artikel 321, lid 1, en artikel 340.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 47.

Protocol (nr. 7) betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, artikel 11, onder a), artikelen 15, 17 en 20

Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM), artikelen 1, 3, 5, lid 3, 6, 8, 13, 14 tot en met 17, 42, lid 4, artikel 96, artikel 113, leden 3 tot en met 5.

Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.

Bepalingen van internationaal recht

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 6, lid 1.

Aangevoerde rechtspraak

Rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie

Arresten van het Hof van 15 juli 1964, Costa/Enel, 6/64; 10 januari 1969, Sayag/Leduc, 9/69, punten 5 tot en met 8; 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, punt 3; 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, punt 5; 27 september 1988, ████████ a., 106/87-120/87; punten 14 en 15; 6 juli 2000, ATB e.a., C-402/98, punt 29; 20 februari 2001, ████████ C-205/99, punt 38; 13 mei 2003, Commissie/Spanje, C-463/00, punt 69; 30 september 2003, ████████, C-224/01, punten 41 en 42; 4 juli 2006, ████████ C-212/04, punten 108 e.v.; 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, punt 43; 29 juli 2010, ████████, C-377/09, punt 17; 31 januari 2013, ████████ C-394/11, punt 38; 26 februari 2013, ████████ C-399/11, punten 59 en 60; 9 oktober 2014, TDC, C-222/13, punt 27; 16 juni 2015, ████████ C-62/14, punten 11 tot en met 17; 8 september 2015, ████████ C-105/14, punt 52; 5 december 2017, M.A.S. en M.B., C-42/17, punten 59 tot en met 61; 13 december 2018, Europese Unie/Kendrion, C-150/17, punt 33; 24 juni 2019, ████████ C-573/17, punt 61; 15 juli 2021, OH (Vrijstelling van rechtsvervolging), C-758/19, punten 22 en 23, en 30 november 2021, LR Ģenerālprokuratūra, C-3/20, punt 57.

Conclusie van advocaat-generaal P. Léger van 8 april 2003 in de zaak ████████ (C-224/01, EU:C:2003:207), punten 90 en 91.

Conclusie van advocaat-generaal M. Bobek van 2 februari 2021 in de zaak OH (Vrijheid van rechtsvervolging) (C-758/19, EU:C:2021:86), punten 44, 63, 64 tot en met 70 en 80.

Conclusie van advocaat-generaal T. Čapeta van 22 juni 2023 in de zaak G. K. e.a. (Europees Openbaar Ministerie), (C-281/22, EU:C:2023:510), punt 20.

Conclusie van advocaat-generaal A. M. Collins van 4 oktober 2024 in de zaak Europees Openbaar Ministerie (Rechterlijke toetsing van procedurele

handelingen) (C-292/23, EU:C:2024:856), punten 41, 44, 46, 47, 54 tot en met 57, 58 e.v.

Arrest van het Gerecht van 8 november 2018, [REDACTED]/Parlement, T-550/17, punt 43.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster wordt beschuldigd van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.
- 2 Verweersters hebben in het kader van de uitoefening van hun taken als openbaar aanklager en gedelegeerd Europees aanklager respectievelijk als rechter van instructie in aanhangige zaken waarvoor het EOM bevoegd is, aan verzoekster beperkende maatregelen opgelegd, bestaande uit betaling van een borgsom en een uitreisverbod, en hebben verzoeken om opheffing van die maatregelen afgewezen.
- 3 Verzoekster heeft tegen verweersters een beroep wegens rechterlijke dwaling ingesteld bij de EDAK, de verwijzende rechter.
- 4 In dat verband heeft de Europese hoofdaanklager Laura Kövesi een schrijven gericht aan de EDAK waarin behalve de toewijding van het EOM aan het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechtspraak, ook de onafhankelijkheid van het EOM, in overeenstemming met artikel 6, lid 1, van verordening 2017/1939, werd benadrukt.
- 5 Volgens de Europese hoofdaanklager volgt uit artikel 113, leden 3 tot en met 5, van verordening 2017/1939 dat de nationale rechter niet bevoegd is om te beslissen over schadevergoeding ter zake van gestelde fouten van gedelegeerde Europese aanklagers bij de uitoefening van hun taken krachtens deze verordening. Voorts is krachtens artikel 96, lid 5, van verordening 2017/1939 het protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van toepassing op het EOM en zijn personeelsleden (met inbegrip van gedelegeerde Europese aanklagers), en met name artikel 11 van het protocol, dat hen vrijstelt van rechtsvervolging voor wat zij in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 De eerste verweerster betoogt dat het beroep, voor zover deze tegen haar is gericht, niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, op grond van de vrijstelling van rechtsvervolging die zij als gedelegeerd Europees aanklager geniet krachtens artikel 96, lid 5, van verordening 2017/1939 en artikel 11, onder a) van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten.

Motivering van de verwijzing

- 7 De verwijzende rechter vraagt zich in de eerste plaats af of hij gezien artikel 42, lid 4, en artikel 113, leden 3 tot en met 5, van verordening 2017/1939 in beginsel bevoegd is om kennis te nemen van het beroep in het hoofdgeding, voor zover deze betrekking heeft op verweerster, een gedelegeerd Europees aanklager.
- 8 Naar de mening van de meerderheid van de EDAK vallen degenen die het ambt van aanklager uitoefenen binnen de werkingssfeer van de grondwettelijke en wettelijke bepalingen inzake beroepen wegens rechterlijke dwaling omdat zij, enerzijds, volgens de geldende grondwet de voor alle magistraten institutioneel verankerde positie genieten, en, anderzijds, bij de uitoefening van hun taken schade aan derden kunnen toebrengen.
- 9 Voorts blijkt zowel uit de artikelen 7 en 8, lid 1, van wet 4786/2021 als uit de bepalingen van het toepasselijke nationale recht in samenhang met overwegingen 33 en 43 van verordening 2017/1939, dat gedelegeerde Europese aanklagers (hierna: „gEa's”), ook wanneer zij op de verordening berustende bevoegdheden uitoefenen, de hoedanigheid van actieve nationale aanklager behouden en bij de uitoefening van hun taken, die overigens volgens artikel 5, lid 3, van de verordening ook aan het nationale recht is onderworpen, met hun handelen of nalaten schade aan derden kunnen toebrengen.
- 10 Bijgevolg zijn gEa's evenmin als andere nationale aanklagers onttrokken aan de toepassing van artikel 99, lid 1, van de grondwet en de bepalingen van wet 693/1977 (met name artikel 6, lid 1). Het tegenovergestelde kan niet worden afgeleid uit de bepalingen van artikel 113, leden 3 tot en met 5, van verordening 2017/1939 die betrekking hebben op de niet-contractuele aansprakelijkheid van het EOM, dat zelf ook rechtspersoonlijkheid heeft, en op de vergoeding van door een gEa bij de uitoefening van diens functie veroorzaakte en hem of haar toe te rekenen schade, en waarbij de rechtsmacht voor geschillen over dergelijke vergoedingen aan het Hof van de Europese Unie wordt opgedragen maar de regeling van de persoonlijke niet-contractuele aansprakelijkheid van de gEa wordt overgelaten aan de nationale rechtsorde.
- 11 Derhalve is de EDAK in meerderheid van mening dat de onderhavige vordering, voor zover deze de eerste verweerster betreft, ontvankelijk is.
- 12 Eén lid van de EDAK heeft zich achter de meerderheidsopvatting geschaard, maar voegt hieraan toe dat de bevoegdheid van die instantie om het beroep te behandelen, zelfs voor zover deze tegen de eerste verweerster is gericht, ook wordt gestaafd door het Unierecht, en wel met name door artikel 42, lid 1, van verordening 2017/1939, mede in het licht van de overwegingen 87 en 88 van die verordening. Dit lid van de EDAK luidt daaruit af dat de rechterlijke toetsing niet alleen rechtstreeks hoeft te worden verricht, maar ook incidenteel kan zijn, in het kader van een rechtsmiddel met de kenmerken van een beroep wegens rechterlijke dwaling.

- 13 Naar de mening van hetzelfde lid van de EDAK is er voorts geen andere Unierechtelijke bepaling die de bevoegdheid van de EDAK in beroepen wegens rechterlijke dwaling tegen een gEa kan uitsluiten. Dit lid heeft het volgende uiteengezet:
- 14 Ongeacht of de in artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten neergelegde vrijstelling van rechtsvervolging, krachtens artikel 96, lid 5, van verordening 2017/1939 ook aan de gEa's moet worden verleend, blijkt uit artikel 17, tweede alinea, van dit protocol dat het in beginsel mogelijk is elke vorm van vrijstelling van rechtsvervolging op te heffen, dus ook de onderhavige.
- 15 Voorts verzetten noch de artikelen 268 en 340 VWEU noch artikel 42, lid 4, en artikel 113, leden 3 tot en met 5, van verordening 2017/1939 zich ertegen dat tegen gEa's die de hun bij verordening 2017/1939 opgedragen taken verrichten, voor de rechterlijke instanties van de aan de instelling en werking van het EOM deelnemende lidstaten een rechtsmiddel wordt ingesteld met de institutionele kenmerken van het beroep wegens rechterlijke dwaling van artikel 99, lid 1, van de grondwet.
- 16 Ten eerste dienen de artikelen 268 en 340 VWEU, die de algemene regeling inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie betreffen, volgens de rechtspraak van het Hof aldus te worden uitgelegd dat het Hof weliswaar bij uitsluiting bevoegd is om kennis te nemen van vorderingen wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, en met name tot vergoeding van de schade die door haar personeelsleden bij de uitoefening van hun taken is ontstaan en aan hen zijn toe te schrijven, maar dat de nationale rechterlijke instanties bevoegd blijven om kennis te nemen van vorderingen tot vergoeding van schade die nationale instanties bij de toepassing van het Unierecht aan particulieren hebben veroorzaakt.
- 17 Gezien de hybride status van de gEa's, die ook wanneer zij in verordening 2017/1939 omschreven taken uitoefenen, actief deel uitmaken van het nationale openbaar ministerie en onderworpen zijn aan het nationale recht, dienen zij bij de uitoefening van genoemde taken niet slechts als personeelsleden van de Unie te worden beschouwd, maar tevens als actieve leden van een nationale (vervolgende) instantie die het Unierecht toepast. Omdat de gEa's altijd actieve deel uitmaken van een nationale instantie en dit hun voornaamste hoedanigheid is (volgens artikel 17, lid 2, van verordening 2017/1939 en artikel 8, lid 1, van wet 4786/2021 is dit immers een noodzakelijke voorwaarde om de hoedanigheid van gEa te verwerven), kan de bevoegdheid van de nationale rechter voor geschillen inzake schadevergoeding die betrekking hebben op de persoonlijke aansprakelijkheid van een gEa in het kader van diens uitoefening van Unierechtelijke bevoegdheden, niet worden uitgesloten.
- 18 Ten tweede zou een uitlegging van de meer specifieke bepalingen van artikel 42, lid 4, en met name artikel 113, leden 3 tot en met 5, van verordening 2017/1939,

die het Hof van de Unie als enige bevoegd verklaren voor geschillen over de vergoeding van schade die door de gEa's bij de uitoefening van hun taken is veroorzaakt en aan het EOM is toe te rekenen, volgens welke deze bepalingen elke bevoegdheid van de nationale rechter ter zake van schadevergoedingsgeschillen uitsluiten, ook indien deze op enige wijze betrekking hebben op de persoonlijke aansprakelijkheid van de gEa's, de verenigbaarheid van deze bepalingen van verordening 2017/1939 met de artikelen 268 en 340 VWEU ter discussie stellen en is daarmee tevens de geldigheid van deze bepalingen van secundair Unierecht in het geding. Indien deze bepalingen van verordening 2017/1939 worden uitgelegd in het licht van de beschreven betekenis van de artikelen 268 en 340 VWEU, sluiten zij als zodanig de bevoegdheid van de nationale rechter van de lidstaten die deelnemen aan de instelling en de werking EOM, waaronder Griekenland, niet geheel uit.

- 19 Voorts heeft het Hof in zijn rechtspraak, met name ten aanzien van de rechterlijke toetsing van de aansprakelijkheid voor schade die is veroorzaakt door het handelen van magistraten en hun valt toe te rekenen, aanvaard dat de niet-contractuele (civielrechtelijke) aansprakelijkheid van een lidstaat of van de Unie zelf wezenlijk verschilt van de persoonlijke aansprakelijkheid van magistraten, en heeft het benadrukt dat de eerste niet-contractuele (civielrechtelijke) aansprakelijkheid niet raakt aan de onafhankelijkheid van de magistraten, maar de persoonlijke aansprakelijkheid daarentegen mogelijk wel.
- 20 Het rechtsmiddel van het beroep wegens rechterlijke dwaling van artikel 99, lid 1, van de grondwet is geen gewoon beroep tot schadevergoeding dat slechts beoogt om particuliere belangen te dienen door schade die wordt veroorzaakt door magistraten in de uitoefening van hun taken weg te nemen. Het beroep wegens rechterlijke dwaling dient evenzeer doelstellingen van algemeen belang, zoals de instandhouding van het gezag van de rechter en de regelmatige werking van de rechterlijke instanties, de opheffing van onzekerheid ten aanzien van de persoonlijke aansprakelijkheid van magistraten en de spoedige afhandeling van zaken waarin de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid, de onkreukbaarheid en de toereikendheid van de gedaagde magistraten ernstig wordt betwist.
- 21 Het gaat derhalve om een bijzonder rechtsmiddel, dat in verband staat met een lange nationale constitutionele traditie van rechterlijke toetsing van de persoonlijke civielrechtelijke aansprakelijkheid van de actieve magistraten, en tot doel heeft het gezag en de onafhankelijkheid van de rechtspraak te waarborgen. Verordening 2017/1939 lijkt met overweging 20 deze traditie uitdrukkelijk te willen beschermen.
- 22 Uitsluiting van de uitoefening van een rechtsmiddel als het beroep wegens rechterlijke dwaling kan zelfs in strijd zijn met het in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) verankerde recht van de betrokken burgers van de Unie op een doeltreffende voorziening in rechte (hen aldus benadelend), en hoe dan ook met het gelijkwaardigheidsbeginsel, omdat het wel mogelijk blijft een beroep wegens rechterlijke dwaling in te stellen

tegen de nationale ambtenaren van het openbaar ministerie wanneer verordening 2017/1939 niet op de uitoefening van hun taken van toepassing is.

- 23 Indien aanvaard zou worden dat de aangehaalde bepalingen van het primaire en het secundaire Unierecht betreffende de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie a priori de mogelijkheid uitsluiten om het beroep wegens rechterlijke dwaling van artikel 99 van de grondwet en in wet 693/1977 in te stellen tegen gEa's ter zake van al hun handelen of nalaten bij de uitoefening van hun Unierechtelijke taken, zou dat in elk geval een rechtstreekse botsing veroorzaken tussen het Unierecht en de nationale grondwet, die zou moeten worden opgelost op basis van de leden 2 en 3 van artikel 28 van de [Griekse] grondwet.
- 24 Onder artikel 28 van de grondwet is een aantekening betreffende de uitlegging geplaatst, waarbij het als grondwettelijk doel wordt geformuleerd dat Griekenland in beginsel deelneemt aan de Europese Unie en aan de procedures van Europese eenwording, maar dat die deelneming afhankelijk wordt gesteld van in de leden 2 en 3 van dat artikel opgenomen tegenvoorwaarden (controlimiti). Deze omvatten de bescherming van het grondrecht van een doeltreffende voorziening in rechte en de eis dat sprake is van een dringend algemeen nationaal belang.
- 25 Hier bestaat dat belang uit de bescherming van het grondrecht van een doeltreffende voorziening in rechte en het waarborgen van het gezag van de rechterlijke macht.
- 26 Ten slotte moet het stelsel ter verzekering van de onkreukbaarheid en onafhankelijkheid van de actieve nationale magistraten vanuit organiek standpunt een onscheidbare eenheid vormen en onder toezicht staan van nationale organen waarvan de bevoegdheid wordt beheerst door nationale grondwettelijke regels. De functionele tweeledigheid („dédoublement fonctionnel”) van bevoegdheden, die kan voorkomen wanneer nationale magistraten op het Unierecht berustende taken krijgen toebedeeld, kan geen rechtvaardiging zijn voor de organieke verdubbeling van de institutionele waarborgen voor de onkreukbaarheid en onafhankelijkheid van nationale magistraten.
- 27 Naar de mening van een minderheid van de EDAK zijn voor het EOM, wegens de onderzoeks- en vervolgingsbevoegdheden die het geniet, institutionele waarborgen ingesteld om de onafhankelijkheid ervan te verzekeren. Met name handelt het EOM in het belang van de gehele Unie en vraagt noch aanvaardt het instructies van personen daarbuiten.
- 28 Hoewel het EOM een ondeelbaar orgaan van de Unie is, bestaat het uit een centraal en een decentraal niveau. Met name vormen de gEa's een, in de lidstaten gedecentraliseerd, integrerend deel van het EOM, hoewel zij ook geïntegreerd blijven in de nationale strafvervolgingsstelsels. In die hoedanigheid handelen zij op het grondgebied van hun lidstaat uitsluitend namens het EOM en hebben zij bij de uitoefening van de in de verordening voorziene bevoegdheden telkens dezelfde bevoegdheden als de nationaal aanklagers met betrekking tot het recht om een

zaak te openen, een al dan niet grensoverschrijdend onderzoek te openen, te verrichten en af te handelen, een strafvervolgning in te stellen, een zaak voor de rechter te brengen, zich te laten vertegenwoordigen tijdens de mondelinge behandeling van die zaken, en om volgens het nationale recht rechtsmiddelen in te stellen.

- 29 Voor de gEa's geldt een unieke regeling: zij worden (in beginsel) benoemd en ontslagen door het college van het EOM en zijn ondergeschikt aan geen enkele persoon, lidstaat of instelling of orgaan van de Unie, anders dan het EOM zelf; ze zijn slechts onderworpen aan het toezicht van andere organen van het EOM. Het is binnen dit kader en in de hoedanigheid van lid van een instelling van de Unie dat de Griekse gEa's de bevoegdheden uitoefenen die zijn neergelegd in de verordening en worden uitgewerkt in wet 4786/2021, waarbij deze verordening ten uitvoering wordt gelegd.
- 30 Al deze bevoegdheden worden door de gEa's uitgeoefend in de hoedanigheid van leden van het EOM en in naam daarvan, en niet in de hoedanigheid van nationaal aanklager, lid van de nationale magistratuur. Het behoud van de hoedanigheid van nationaal aanklager is enerzijds vanzelfsprekend gezien de beperkte duur van de aanstelling als gEa, en draagt anderzijds bij tot een meer doeltreffende verrichting van de taken van de gEa en vergemakkelijking van het werk van het EOM.
- 31 Hieruit volgt dat de gEa's tijdens de uitoefening van hun taken krachtens verordening 2017/1939 niet behoren tot de magistraten tegen wie het rechtsmiddel van het beroep wegens rechterlijke dwaling kan worden ingesteld, aangezien zij niet in die hoedanigheid handelen, maar in de hoedanigheid van lid van een instelling van de Unie, zoals het EOM, en zij derhalve niet binnen de werkingssfeer van artikel 99, lid 1, van de grondwet en artikel 6, lid 1, van wet 693/1977 (en de bevoegdheid van de EDAK) vallen.
- 32 Op het niveau van de Unie wordt de niet-contractuele aansprakelijkheid voorts niet beschouwd als persoonlijke aansprakelijkheid, maar als aansprakelijkheid van het orgaan zelf namens welk het lid of de ondergeschikte ervan optreedt, zonder dat dit de betrokkene het recht op een voorziening in rechte ontnemt of de mogelijkheid om als uitvloeisel daarvan schadevergoeding te vorderen voor het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- 33 Deze uitlegging vloeit voort uit de artikelen 268 en 340 VWEU, zoals uitgelegd door het Hof. Uit de artikelen 113 en 42 van verordening 2017/1939 kan hetzelfde worden afgeleid. De nationale rechters worden slechts bevoegd verklaard tot toetsing van de in artikel 42, lid 1, genoemde handelingen, die anders ook onder de uitsluitende bevoegdheid van het Hof van de Unie zouden vallen. Deze uitzondering op de bevoegdheid van het Hof wordt niet slechts gerechtvaardigd door de aard van het EOM, dat als doel heeft grensoverschrijdende misdrijven tegens de belangen van de Unie te verwijzen en te vervolgen, maar tevens door het hybride karakter van het optreden van het EOM, gegeven dat de beslissingen worden genomen door een orgaan van het EOM op centraal of gedecentraliseerd

niveau, maar worden uitgevoerd door de nationale instanties van de lidstaat van de bevoegde gEa.

- 34 In beroepen waarbij vergoeding wordt gevorderd van materiële of immateriële schade die door een gEa bij diens taakuitoefening in die hoedanigheid is veroorzaakt, is de Unie dus de gedaagde; zij wordt vertegenwoordigd door het EOM, waarvan de gEa deel uitmaakt die beweerdelijk de schade heeft veroorzaakt. Het Hof is als enige bevoegd om van dit beroep kennis te nemen, met uitsluiting van de bevoegdheid van welke nationale rechter dan ook. Dit ligt anders wanneer dezelfde persoon wordt gedaagd ter zake van handelingen die deze heeft verricht bij de uitoefening van diens taken als nationaal aanklager: dan is de EDAK de bevoegde rechter.
- 35 De conclusie luidt hetzelfde wanneer artikel 99 van de grondwet wordt uitgelegd volgens de uiteenzetting in punt 29 hierboven. Van een botsing tussen het Unierecht en de nationale grondwet kan derhalve geen sprake zijn.
- 36 Zelfs indien wordt aangenomen dat dit wel het geval is, heeft Griekenland, door toe te treden tot de Europese Unie en de bepalingen van het primaire Unierecht te bekrachtigen, evenwel de gelding en toepassing van dat recht aanvaard, alsmede het beginsel van voorrang boven het nationale recht, met inbegrip van de grondwet, met inachtneming van de leden 2 en 3 van artikel 28 van zijn grondwet.
- 37 Verder mogen de nationale rechters, zoals de EDAK, niet volgens artikel 93, lid 4, van de grondwet de grondwettelijkheid van bepalingen van primair Unierecht of van een verordening toetsen, maar moeten zij telkens wanneer de vraag rijst of sprake is van een „botsing” tussen de nationale grondwet en de nationale rechtsorde enerzijds en het primaire dan wel het secundaire Unierecht anderzijds, de grondwet in overeenstemming met het Unierecht uitleggen. Indien dat niet mogelijk is, dient de Unierechtelijke bepaling te worden toegepast.
- 38 Om al deze redenen stelt de verwijzende rechter de eerste prejudiciële vraag.
- 39 De EDAK onderzoekt vervolgens de vraag van de immuniteit/vrijstelling van rechtsvervolging van verweerster in haar hoedanigheid van gEa in het licht van de artikelen 11, onder a), en 17 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten. De EDAK trekt daaruit de volgende conclusies: de term „vrijstelling van rechtsvervolging” a) komt overeen met de term „immuniteit”, b) heeft betrekking op alle rechterlijke procedures en c) is van functionele aard, want heeft tot doel belemmeringen en beperkingen van de onafhankelijkheid van de Unie te vermijden, hetgeen met name betekent dat de vrijstelling van het personeel van de Unie uitsluitend in haar belang wordt verleend. De gerechtelijke ambtsdragers van de Unie vallen niet onder artikel 11, onder a), omdat op hen de bijzondere bepaling van artikel 20 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van toepassing is.
- 40 Naar de mening van de minderheid van de EDAK volgt uit artikel 96, lid 5, van verordening 2017/1939 en het Protocol betreffende de voorrechten en

immunititeiten dat de gEa's vrijstelling van rechtsvervolging genieten waar het de uitoefening van hun taken betreft. Ten eerste maken zij immers deel uit van het personeel van het EOM (zodat is voldaan aan de letter van de genoemde Unierechtelijke bepalingen, die spreken van „personeel”) en ten tweede is er geen enkele wezenlijke grond om hen vanuit het onderhavige oogpunt anders te behandelen dan de overige personeelsleden van het EOM.

- 41 Bovendien is een regeling als de onderhavige, waarbij de gEa's worden vrijgesteld van rechtsvervolging, niet in strijd met artikel 99, lid 1, van de grondwet, dat zolang het bestaat nooit is ingeroepen om de grondwettelijkheid in twijfel te trekken van artikel 7 van wet 693/1977, dat al sinds de totstandkoming van die wet bepaalde magistraten uitsluit van het beroep wegens rechterlijke dwaling.
- 42 Volgens een minderheid van de EDAK noopt artikel 96, lid 5, van verordening 2017/1939 niet tot toepassing van de vrijstelling van rechtsvervolging van artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immunititeiten op de gEa's in de zin van een toetsing van hun persoonlijke aansprakelijkheid door de rechter van een lidstaat die deelneemt aan de instelling en de werking EOM op grond van een rechtsmiddel met de institutionele kenmerken van het beroep wegens rechterlijke dwaling van artikel 99, lid 1, van de grondwet.
- 43 Volgens deze opvatting blijkt uit het geheel van de bepalingen van artikel 96, leden 1, 5, 6 en 7, van verordening 2017/1939, dat de gEa's worden onderscheiden van de ambtenaren en het personeel van het EOM, dat hun positie wordt geregeld bij bijzondere bepalingen en dat de toepassing van de regeling die geldt voor de ambtenaren en het personeel van de Unie op de gEa's eveneens bij bijzondere bepalingen wordt geregeld. Indien verordening 2017/1939 de gEa's binnen de werkingssfeer van het Protocol betreffende de voorrechten en immunititeiten had willen brengen, zou het dus een bijzondere bepaling ter zake bevatten. Artikel 96, lid 5, van de verordening, dat in algemene termen verwijst naar het EOM en het personeel daarvan, kan daarvoor derhalve niet als grondslag dienen.
- 44 Hoe dan ook bevat verordening 2017/1939, met name op het punt van de eventuele verlening van de vrijstelling van rechtsvervolging ten overstaan van de toezichthoudende instanties van de lidstaten die deelnemen aan de instelling en werking van het EOM, als bepaald in artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immunititeiten, geen andere bijzondere bepaling betreffende de toepassing van dat protocol op de gEa's, omdat er immers geen Uniebelang is dat dit zou rechtvaardigen.
- 45 Wanneer een dergelijk Uniebelang wel zou bestaan, zou de beoordeling daarvan door het bij uitsluiting bevoegde orgaan van de Unie – in dit geval het EOM – volgens het bepaalde in artikel 17, tweede alinea 2, van het Protocol betreffende de voorrechten en immunititeiten, behoudens eventuele toetsing ervan door het Hof, een overwegend politieke beslissing zijn, met een ruime discretionaire beoordelingsmarge – zonder specifieke, objectieve, duidelijke en op voorhand

kenbare criteria – betreffende de impact die een eventuele nationale rechterlijke procedure tegen een gEa op de onkreukbaarheid of de onafhankelijkheid van de betrokken instelling zou kunnen hebben.

- 46 In elk geval zou, mede in het licht van de eerbiediging van het rechtstaatbeginsel, dat is verankerd in artikel 2 VEU en zich ertegen verzet dat het waarborgen van de onafhankelijkheid van de nationale magistraten in strijd zou komen met het waarborgen van de onafhankelijkheid van het EOM, een beoordeling van het belang van de Unie nooit uitsluitend aan het EOM worden overgelaten (laat staan met een ruime beoordelingsvrijheid), zelfs niet met de algemene mogelijkheid van uiteindelijke toetsing door het Hof van Justitie.
- 47 Op basis van een soortgelijke redenering als hierboven in de punten 18 tot en met 20 uiteengezet, betoogt deze minderheid van de EDAK voorts dat eventuele aanvaarding van de hierboven weergegeven uitlegging [dat volgens artikel 96, lid 5, van verordening 2017/1939 de in artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde vrijstelling van rechtsvervolgning ook aan de gEa's moet worden verleend] zou indruisen tegen het primaire Unierecht, omdat dit een schending oplevert van het in artikel 47 van het Handvest verankerde recht van de burgers van de Unie op een doeltreffende voorziening in rechte. Dit zou de mogelijkheid voor de burgers van de Unie om een beroep wegens rechterlijke dwaling in te stellen namelijk onterecht beperken – in de zin dat deze op een met het evenredigheidsbeginsel strijdige wijze wordt uitgesloten of althans bemoeilijkt – terwijl dit niet op een passende objectieve motivering berust maar uiteindelijk op uitsluitend door het EOM zelf vastgestelde redenen van politieke opportuniteit.
- 48 Bovendien zou deze uitlegging een inbreuk vormen op het gelijkwaardigheidsbeginsel, aangezien daardoor, in strijd met het evenredigheidsbeginsel, de mogelijkheid wordt uitgesloten of althans bemoeilijkt om een beroep wegens rechterlijke dwaling in te stellen tegen gEa's die actief deel uitmaken van een nationale aanklagende instantie, uitsluitend omdat die gEa's hun taken op grond van verordening 2017/1939 uitoefenen, terwijl ditzelfde rechtsmiddel ongehinderd zou kunnen worden ingesteld tegen de leden van een vervolgende instantie van wie de taakuitoefening niet wordt beheerst door verordening 2017/1939.
- 49 Volgens de aanvullende minderheidsopvatting van een lid van de EDAK volgt uit deze uitlegging tevens dat de EDAK zou moeten aanvaarden dat zijn grondwettelijke bevoegdheid in de onderhavige zaak mogelijk wordt uitgesloten om een belang van de Unie te dienen dat uitsluitend aan het EOM ter beoordeling staat, op gronden van politieke opportuniteit. Dat zou evenwel indruisen tegen artikel 28, leden 2 en 3, van de grondwet.
- 50 Om alle bovenstaande redenen stelt de EDAK de tweede prejudiciële vraag.

- 51 Ten slotte voegt de EDAK hieraan toe dat het voldoet aan alle eisen die in de rechtspraak van het Hof worden gesteld om te worden aangemerkt als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, zoals de instelling, de organisatie en de werking op grond van artikel 99 van de grondwet en van wet 693/1977, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, het toepassen door het orgaan van de regelen van het recht, alsmede de onafhankelijkheid ervan. Verder staat tegen de uitspraken van de EDAK geen rechtsmiddel open.