

Borgers acht in zijn proefschrift het punitatieve en preventieve element weliswaar ook van belang voor de karakterisering van de ontnemingsmaatregel, doch hij is van mening dat het niet de boventoon mag voeren. De ontneming mag volgens Borgers niet meer inhouden dan het rechtsherstel van de oorspronkelijke situatie vergt. Het punitatieve en preventieve element wordt gelimiteerd door het beoogde rechtsherstel. Borgers komt op basis van deze redenering tot de conclusie dat de kostenafrek ruim uitgelegd moet worden.

Onzes inziens is dit laatste onterecht. Nu vast staat dat leedtoevoeging en afschrikking als elementen moeten worden gezien, die voor karakterisering van de ontnemingsmaatregel van belang zijn, is eigenlijk de ontnemingsmaatregel ten onrechte opgenomen in de lijst van maatregelen. Het ligt, vanwege dit bijzondere karakter van de ontnemingsmaatregel, in de rede om in ieder geval bij de kostenafrek het dubieus dogmatisch onderscheid tussen maatregel en straf te doorbreken. Het door Borgers genoemde evenwicht tussen leedtoevoeging en generale preventie enerzijds en rechtsherstel anderzijds wordt niet verstoord, wanneer de kostenafrek zeer beperkt wordt uitgelegd. Het niet kunnen declareren van een wapen (zoals in het geval van de uitspraak Rechtbank Breda) heeft immers niet een zodanige punitatieve dimensie, dat zij verder gaat dan het rechtsherstel beoogt, terwijl het wel kunnen declareren afbreuk doet aan het beoogde afschrikwekkende element. Een zakelijke en ruime uitleg van kosten heeft bovendien tot maatschappelijk onwenselijk effect dat het plegen van een misdrijf als onderneming wordt beschouwd en men zich al snel bevindt op het gebied van indirecte financiering van een strafbaar feit.

Wij merken op dat een relativisering van het dogmatische onderscheid tussen straf en maatregel past in een bredere ontwikkeling. De Hoge Raad oordeelde in zijn arrest van HR 18 mei 1999, *NJ* 2000, 105 dat het wederrechtelijk verkregen voordeel niet alleen via de ontnemingsmaatregel kan worden afgenomen, maar ook middels een 'afroomboete'. Wanneer men dit tot zich door laat dringen, moet men concluderen dat de dogmatiek hiermee praktisch gezien is ingehaald.

Tevens dient acht te worden geslagen op artikel 3.14 lid 1 sub f Wet Inkomstenbelasting. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het maatschappelijk ongewenst is dat kosten ter zake van criminele activiteiten in aftrek worden gebracht op de winst. Hoewel analogie met het strafrecht niet geheel op zijn plaats is, moet men zich toch afvragen of de beweegredenen voor uitsluiting in het – in beginsel neutrale – fiscale recht aanleiding zijn om de kostenafrek bij de vaststelling van het wederrechtelijk verkregen voordeel in ieder geval zeer beperkt uit te leggen.

Naar onze mening geeft de uitspraak van de Rechtbank Breda blijk van een onwenselijke, maar voor al, onjuiste ontwikkeling. Er is laconiek voorbij gegaan aan het bijzondere karakter van de ontnemingsmaatregel. Het feit dat deze ontnemingsmodaliteit is opgenomen in de lijst van maatregelen, is wellicht de oorzaak hiervan. In de huidige regeling hangt bij de kostenafrek alles af van de 'redelijkheid' van de rechter. De rechter hoeft in beginsel niet te motiveren indien hij de kostenafrek redelijk acht. Niet al te exorbitante kosten van reis- en verblijfskosten van een drugshandelaar wordt in de literatuur aangemerkt als mogelijke aftrekbare kosten. Kostenafrek van wapens – illegale goederen wel te verstaan – behoort, zo blijkt uit de uitspraak van de Rechtbank Breda, nu ook tot de mogelijkheden. Zolang de kans bestaat dat de rechter zorgeloos dergelijke kosten in aanmerking neemt voor aftrek, is onze verontrustende conclusie dat de 'heren' hun bonnetjes voorlopig goed moeten bewaren.

Marcel van den Nieuwenhuijzen en Hendrik van der Zwan

De Rechter

door Jesse van Muylwijck



www.jessecartoons.com

Europol(itiek) en functionele immuniteit

OVER DE DOOR FUNCTIONELE NOODZAKELIJKHEID BEPERKTE JURISDICTIONELE IMMUNITEIT VAN EUROPOL

Erik Witjens (RuG)

1 INLEIDING

Het is reeds geruime tijd erkend, dat internationale organisaties jurisdictionele immuniteit¹ genieten voor de handelingen die zij in het kader van hun functie uitvoeren.² Hierbij geldt de leer van de zogenaamde functionele noodzakelijkheid, die inhoudt dat een internationale organisatie gerechtigd is tot (niet meer dan) hetgeen strikt noodzakelijk is voor de uitoefening van haar functies bij het vervullen van haar doelstelling(en).³ Deze functionele immuniteit⁴ heeft niet tot gevolg dat de betreffende organisaties zich niet aan de wetgeving van de gaststaat behoeven te houden,⁵ maar brengt mee dat de rechtsmacht van de staat geen vat heeft op de organisatie.⁶ De organisatie kan in principe dus niet voor de rechter gedaagd worden, tenzij het gaat om handelen dat niet strikt noodzakelijk is voor het vervullen van haar functie.

In dit artikel zal ik aan de hand van een casus de (on)mogelijkheid tot het strafrechtelijk vervolgen van een orgaan van de EU, te weten Europol, bespreken. Deze problematiek is in de Nederlandse literatuur nog nauwelijks onder de aandacht gebracht, hetgeen vreemd is aangezien er voor de gaststaat zwaarwegende belangen op het spel kunnen staan die zich niet altijd laten behartigen via diplomatieke weg. Betreffende de casus wil ik nog opmerken dat deze volstrekt fictief is en dat de keuze voor de feiten en de organisatie in de casus berust op overwegingen van juridische aard.⁷

2 DE CASUS

Europol, gevestigd te Den Haag, heeft in de loop der tijd steeds meer medewerkers gekregen. Deze gestage toename heeft er voor gezorgd dat het huidige gebouw te klein is geworden en dat er een

nieuw hoofdkwartier gebouwd zal worden. Dit zal echter pas over enkele jaren klaar zijn en in de tussentijd moeten de medewerkers zo goed en zo kwaad als het gaat gebruik maken van het oude gebouw.

Eén van de grootste knelpunten van de huidige huisvesting is het bedrijfsrestaurant. Niet alleen is de kwaliteit bedroevend, ook de rij voor de kassa is (vooral 's avonds) zo schrikbarend lang, dat de avondpauze niet volstaat om werkelijk te dineren. De inventieve medewerkers van Europol weten echter van de nood een deugd te maken. Door hun avondeten te nuttigen in één van de vele shoarma-grillrooms die Den Haag rijk is, slaan zij twee vliegen in één klap. Enerzijds kunnen ze genieten van een heerlijke maaltijd, anderzijds kunnen zij eventuele fundamentalisten in een vroeg stadium identificeren.

De Europol-beambten maken om naar de shoarma-grillrooms te gaan gebruik van de diverse dienstwagens die hen ter beschikking staan. Omdat ze maar dertig minuten pauze hebben, halen zij daarbij de meest halsbrekende toeren uit waarbij snelheidslimieten en verkeersregels genegeerd worden. De Nederlandse autoriteiten hebben reeds meerdere malen gepoogd om in samenwerking met Europol tot een oplossing te komen, teneinde de verkeersveiligheid in de stad te kunnen waarborgen. De directie van Europol is echter weinig bereidwillig. Zij weigert de situatie in het bedrijfsrestaurant te verbeteren (aangezien er toch een nieuwe behuizing voor de deur staat) en zij weigert eveneens de medewerkers langer pauze te geven, waardoor die minder gehaast deel zouden hoeven te nemen aan het verkeer.

De politie slaagt er ondertussen niet in de bestuurders te achterhalen. Europol weigert de identiteit van de bestuurders prijs te geven, omdat zij van mening is dat haar medewerkers immuniteit

1 Zie over dit begrip: P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer: Kluwer 2002, p. 171 e.v., p. 67 e.v.

2 A.S. Muller, *International organizations and their host states* (diss. Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 151.

3 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 5.

4 Ik zal in dit artikel kortheidshalve spreken van functionele immuniteit, ik doel dan op de door de functionele noodzakelijkheid beperkte jurisdictionele immuniteit.

5 A.S. Muller, *International organizations and their host states* (diss.

Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 131, 150.

6 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 110.

7 Er zijn talrijke andere casusposities denkbaar. Men zou bijvoorbeeld de winkeltjes, die door vele internationale organisaties worden uitgebaat in hun hoofdkwartier – zonder enig respect voor de nationale wetgeving ter zake – tot onderwerp kunnen nemen. Laten we ons echter bij de in paragraaf 2 beschreven casus houden.

genieten. Nadat er al enkele keren bijna ongelukken te betreuren waren, pakt de politie het groter aan en staat onaangekondigd in de parkeergarage van Europol om polshoogte te nemen. Diezelfde dag nog is het raak: op het Plein wordt de bekende zanger Lee T. aangereiden door een medewerker van Europol. Burgemeester Deetman, zelf in het bezit van de L.P.'s *Fantasticlee* en *Surprisinglee*, besluit dat het zo echt niet langer kan en neemt de zaak op met de plaatselijke officier van justitie. Deze komt, na bestudering van de zaak, tot de conclusie dat vervolging van Europol door toepassing van artikel 51 Sr. kansrijk is en laat een dagvaarding uitgaan.

3 TOEPASSELIJKE REGELGEVING

Om de bovenstaande casus te kunnen beoordelen, moet het natuurlijk eerst duidelijk zijn welke regelgeving van toepassing is. Over het algemeen kan men betreffende internationale organisaties de volgende rechtsbronnen onderscheiden: *a* – het oprichtingsverdrag, *b* – algemene multilaterale verdragen, *c* – bilaterale verdragen en *d* – nationale wetten en jurisprudentie.⁸ In het geval van Europol gaat het dan om *a* – het Europol-verdrag,⁹ *b* – het Protocol betreffende voorrechten en immuniteiten van Europol¹⁰ en *c* – de zetelovereenkomst van Europol met Nederland.¹¹

Voor de goede orde vermeld ik nog, dat bij de beoordeling van de casus natuurlijk ook het Nederlandse strafrecht een rol speelt, met name de strafbaarheid van rechtspersonen (art. 51 Sr.), op grond van welk wetsartikel de gedragingen van werknemers aan een rechtspersoon kunnen worden toegerekend. In deze bijdrage zal ik dit deel van de juridische regelgeving echter niet behandelen, omdat mij daar de ruimte voor ontbreekt en de precieze nationaalrechtelijke inkadering niet van groot belang is voor het specifieke onderwerp van dit artikel. Bovendien is er voldoende literatuur te vinden over artikel 51 Sr.¹²

3.1 Het Europol-verdrag

In artikel 2 lid 1 van het verdrag staat de doelstelling van Europol beschreven. Het gaat er – kort ge-

zegd – om dat door samenwerking van de Lid-Staten het voorkomen en bestrijden van ernstige internationale criminaliteit doeltreffender gemaakt moet worden.¹³ Onder internationale criminaliteit wordt daarbij ook verstaan: 'strafbare feiten die zijn of wellicht zullen worden gepleegd in het kader van terroristische activiteiten die gericht zijn tegen het leven, de lichamelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid of eigendom'. Artikel 3 somt de taken van Europol op, namelijk: de uitwisseling van informatie tussen de Lid-Staten vergemakkelijken, informatie en inlichtingen te verzamelen, te compileren en te analyseren, de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten voorzien van informatie die voor hen van belang is en het opsporingsonderzoek in de Lid-Staten ondersteunen. Verder bepaalt artikel 26 dat Europol rechtspersoonlijkheid heeft en stelt artikel 41 lid 1 dat Europol (c.s.) de noodzakelijke voorrechten en immuniteiten geniet voor de uitvoering van zijn opdracht, krachtens het in paragraaf 3.2 behandelde protocol.

3.2 Het Protocol betreffende voorrechten en immuniteiten van Europol (verder: het protocol)

In het eerste lid van artikel 2 van het protocol staat dat Europol immuniteit van rechtsvervolging geniet 'wat betreft de aansprakelijkheid voor onrechtmatige of onjuiste verwerking van gegevens als bedoeld in artikel 38, lid 1, van de overeenkomst'. Deze immuniteit ziet dus niet op het type rechtsvervolging zoals die in de casus speelt.

Artikel 8 lid 1 sub a behelst een immuniteit die voor onze casus hoogstens naar analogie van belang kan zijn: hier staat dat 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.

In artikel 12 lid 1 wordt bepaald dat de bij het protocol verleende voorrechten en immuniteiten in het belang van Europol worden verleend en dat het de plicht is van Europol c.s. om in alle andere opzichten de wetten en voorschriften van de Lid-Staten na te leven. In lid 2 van dat artikel wordt gesteld dat de directeur gehouden is de immuniteit van Europol en van de personeelsleden van Euro-

pol op te heffen, in de gevallen waarin deze de rechtsgang zou belemmeren en opgeheven kan worden zonder dat de belangen van Europol worden geschaad. Het vierde lid van dit artikel maakt duidelijk dat Europol gehouden is met de betrokken autoriteiten samen te werken om een goede rechtsbedeling te vergemakkelijken en te voorkomen dat de bij dit protocol verleende voorrechten en immuniteiten worden misbruikt.

3.3 De zetelovereenkomst

In de zetelovereenkomst wordt doorgaans die materie geregeld, die niet direct van belang is voor alle Lid-Staten van een internationale organisatie, maar alleen voor de gaststaat en de internationale organisatie zelf. Vaak worden hierin de algemene bepalingen uit het oprichtingsverdrag verder ingevuld.¹⁴

Van belang voor onze casus is artikel III lid 1, waarin bepaald wordt dat het hoofdkwartier onschendbaar is. Eenieder met de bevoegdheid tot binnentreden zal die bevoegdheid niet gebruiken dan met toestemming van de directeur. Ook interessant is artikel VI lid 2, waarin staat dat – tenzij anders bepaald in de overeenkomst, het Europol-verdrag en op dat verdrag gebaseerde regels – de wetten en regels van de gaststaat zullen gelden in het hoofdkwartier van Europol.

Artikel XVIII handelt over de regels met betrekking tot de zogenaamde *waiver of immunities*, hetgeen inhoudt dat de organisatie of persoon die recht heeft op een immuniteit, daar afstand van doet.¹⁵ Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het de taak is van Europol en van alle personen die dergelijke privileges en immuniteiten genieten om in alle andere opzichten de wetten en regels van het Koninkrijk der Nederlanden na te leven. Het derde lid stelt dat Europol altijd mee zal werken met de gaststaat om de rechtsgang ongehinderd plaats te doen vinden en dat Europol misbruik zal voorkomen.

Ten slotte is relevant dat lid 4 van artikel XVIII stelt dat als de overheid misbruik constateert, zij dan de kwestie eerst met de directeur van Europol

zal opnemen. Mochten zij er niet uitkomen, dan staat de geschilbeslechtingsprocedure van artikel XIX open, die een arbitrageprocedure behelst.

4 BEOORDELING VAN DE CASUS¹⁶

4.1 Is strafvervolgning opportuun?

De eerste vraag die beantwoord moet worden, is of strafvervolgning wel in de rede ligt. Deze vraag gaat vooraf aan de vraag of de gedraging(en) in een bepaalde casus onder de functionele immuniteit vallen. Het gaat mij er bij deze eerste vraag om wat het Openbaar Ministerie, vanuit nationaalrechtelijk oogpunt bezien, te doen staat.

In de literatuur wordt gewag gemaakt van de *good faith*, die de wederzijdse relatie van de internationale organisatie en de gaststaat behoort te beheersen.¹⁷ In het kader van deze *good faith*,¹⁸ ligt het voor de hand dat, voordat de gaststaat naar het strafrecht grijpt, eerst minder ingrijpende middelen worden beproefd.¹⁹ De relatie tussen de internationale organisatie en de gaststaat is een gevoelige, die niet gebaat is bij onnodig machtsvertoon van de gaststaat. Maar als de internationale organisatie in kwestie niet handelt in *good faith*, moet er mijns inziens wel een effectieve reactie mogelijk zijn. Wat betreft Europol is de overheid op grond van artikel XVIII lid 4 van de zetelovereenkomst gehouden om eerst contact te zoeken met de directeur van Europol indien zij misbruik constateert. Dit is in casu ook gebeurd, maar zonder succes. Het artikel bepaalt vervolgens dat, indien de partijen er onderling niet uitkomen, er ingevolge artikel XIX een arbitrageprocedure openstaat.

In het algemeen worden arbitrageprocedures (ook in het internationale recht) voorzien in het kader van civiele geschillen.²⁰ Men kan bijvoorbeeld denken aan een niet nagekomen contract. Moet in de geschetste casus nu de arbitrageprocedure worden gevolgd? In onze casus, waarbij het gaat om in Nederland strafrechtelijk gesanctioneerde gedragingen moeten we volgens mij in de procedure twee fasen onderscheiden. De eerste fa-

8 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 122-123.

9 Overeenkomst 26 juli 1995 op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), *Trb.* 1995, 282, laatst gewijzigd bij *Trb.* 2004, 110.

10 Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden, *Trb.* 1997, 250.

11 Agreement between the Kingdom of the Netherlands and the

European Police Office (Europol) concerning the headquarters of Europol, *Trb.* 1998, 241.

12 Ik noem hier bijvoorbeeld J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2003, p. 171 e.v.

13 Welke activiteiten Europol daartoe gerechtigd is te ontplooiën – en hoe die zich verhouden tot wat er in de casus is gebeurd – laat ik grotendeels buiten beschouwing. Voor een volledige behandeling van die materie ontbreekt mij op deze plaats de ruimte. Hier wil ik slechts opmerken dat naarmate Europol meer bevoegdheden krijgt, de noodzaak van effectieve controle nijpen-der wordt.

14 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 134-135.

15 Waarbij voor jurisdictionele immuniteit geldt dat met deze *waiver* nog steeds geen executie mogelijk wordt gemaakt, zie: A.S. Muller, *International organizations and their host states* (diss. Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 164.

16 Om misverstanden te voorkomen: het betoog gaat alleen op voor Europol (en deels voor sterk vergelijkbare internationale organisaties), dat wil zeggen organisaties met een beperkte, specifieke doelstelling. Voor internationale organisaties als bijvoorbeeld de VN gelden andere overwegingen. Vgl. A. Nachbaur, 'Europol-Beambte und Immunität – ein Sündenfall des Rechtsstaats', *Kritische Justiz* 1998, p. 237.

17 A.S. Muller, *International organizations and their host states* (diss.

Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 177; P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 178, 183.

18 In casu is deze gecodificeerd in zowel het protocol, nl. in art. 12 lid 4, als de zetelovereenkomst, nl. in art. XVIII lid 3.

19 Vgl. art. 12 lid 3 van het protocol en art. XVIII lid 4 van de zetelovereenkomst.

20 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 194-199; vgl. ook P.A. Wackie Eysten, 'De opmars van ADR. Alternatieve geschilbeslechting', *NJB* 1994, p. 1161-1166.

se betreft de vaststelling of Europol een beroep op jurisdictionele immuniteit toekomt. In het kader van de door het Openbaar Ministerie gestarte strafprocedure, behelst het geschil namelijk of Europol daar in betrokken kan worden, met andere woorden: vallen de gedragingen die het onderwerp van de strafprocedure vormen onder de functionele immuniteit van Europol? De tweede fase handelt over de separate vraag of Europol een strafrechtelijk verwijt treft.

Wat betreft deze eerste fase, hierin zal door de arbiters beslist moeten worden. Hoewel ad hoc-arbitrage inherente problemen kent,²¹ zijn beide partijen overeengekomen elke vraag over de betrekking tussen Europol en de overheid voor te leggen aan drie arbiters.²² De drie arbiters, één aangewezen door ieder van de partijen en de derde door de twee eerstgenoemde arbiters, zullen moeten beoordelen of Europol zich in casu kan beroepen op functionele immuniteit. In de volgende subparagraaf zal ik dit verder uitwerken.

De tweede fase zal – indien de arbiters beslissen dat Europol geen functionele immuniteit heeft – door de Nederlandse strafrechter voor zijn rekening moeten worden genomen. Immers, als de functionele immuniteit zich niet uitstrekt tot de gedragingen, zoals zich die in de casus hebben voorgedaan, is er geen beletsel om Europol te betrekken in de strafprocedure. De Nederlandse strafrechter kan dan oordelen over de zaak. Logischerwijs volgt de vraag of het wenselijk is om een internationale organisatie als onderhavige via het strafrecht aan te pakken. Ik denk dat de belangen die aan strafrechtelijke handhaving ten grondslag liggen vereisen dat de gedragingen, ook van een internationale organisatie, die inbreuk maken op een nationale rechtsorde (behoudens uitzonderingen) op enig moment beoordeeld kunnen worden.²³ Het moet niet zo zijn dat wanneer de internationale rechtsorde strijdt met de nationale rechtsorde, de nationale belangen zonder toetsing terzijde worden geschoven.²⁴ De uitzonderingen zijn die gevallen waarin functionele immuniteit wel wordt aangenomen: dan heeft de internationale rechtsorde op goede gronden voorrang op de nationale rechtsorde.

Een vraag die zich opdringt, is wat de uitkomst zou zijn geweest in het hypothetische geval dat er geen arbitrageprocedure zou zijn overeengekomen. Als er in de oprichtingsdocumenten een andere adequate voorziening is getroffen om rechtsschendingen te redresseren, zal afdoening via het strafrecht niet nodig zijn. Indien dat echter niet het geval is, is een strafprocedure (op grond van de in de vorige alinea genoemde argumenten) mijns inziens aangewezen. In de volkenrechtelijke literatuur wordt de functionele immuniteit op een wijze uitgelegd die geen recht doet aan de belangen die gediend worden door de strafrechtelijke handhaving. Naar mijn mening moet daarom de functionele immuniteit in dit soort gevallen²⁵ voor wat betreft het strafrecht beperkt worden uitgelegd dan op dit moment in de literatuur²⁶ wordt gedaan: deze zou niet aan *beoordeling* door de nationale rechter in de weg moeten staan.²⁷ De nationale strafrechter kan immers alsnog, indien dat na inhoudelijke beoordeling van de casus rechtens blijkt te zijn, bij de behandeling van de zaak tot zijn onbevoegdheid of de immuniteit van de internationale organisatie besluiten.

Hailbronner signaleert argumenten tegen de inschakeling van de nationale rechter, maar die gaan naar mijn mening – in ieder geval in onze casus – niet op.²⁸ De nationale rechter is namelijk gehouden om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie als het om de uitleg van de Europol-overeenkomst (en dus ook de functionele immuniteit) handelt.²⁹ Indien niet voorzien zou zijn in een dergelijke prejudiciële procedure voor de uitleg van de doelstellingen, de officiële taken en dus de omvang van de functionele immuniteit, is een strafprocedure voor een nationale rechter in verband met de divergentie die in de verschillende Lid-Staten zal kunnen optreden minder wenselijk. Zoals we in de volgende subparagraaf zullen zien, blijven de strafbepalingen die het vervullen van de doelstellingen van een internationale organisatie kunnen hinderen binnen de functionele immuniteit vallen, zodat voor de eenheid van rechtspraak op dat terrein niet gevreesd hoeft te worden.

Een andere indicatie voor de opportuniteit van

de strafvervolgning die men zich kan voorstellen is wanneer de internationale organisatie zich expliciet onderworpen heeft aan een strafrechtelijk gesanctioneerde regeling (bijvoorbeeld door een vergunning aan te vragen en akkoord te gaan met de daarbij gestelde voorwaarden). Men kan dit zien als een impliciete *waiver of immunity*. Deze visie kent in de literatuur zowel vóór³⁰ als tegenstanders,³¹ waarbij ik vermoed dat de tegenstanders – zoals in de volkenrechtelijke literatuur wel vaker het geval is – te weinig aandacht hebben voor de specifieke toestand en belangen van het strafrecht.³² Het lijkt onlogisch en onwenselijk om internationale organisaties de mogelijkheid te geven om aan rechtsbetrekkingen deel te nemen (die met goede reden van een strafrechtelijk sanctiemechanisme zijn voorzien), om vervolgens nooit tot sanctionering over te kunnen gaan. Indien een internationale organisatie namelijk vooraf weet of later bemerkt dat zij niet effectief kan functioneren als zij aan bepaalde eisen moet voldoen, dan ligt het in de rede om daar bij de zetelovereenkomst of een andere regeling een mouw aan te passen.³³

4.2 De omvang van de functionele immuniteit

In de literatuur worden diverse redenen genoemd om aan internationale organisaties privileges en immuniteiten te verstrekken. Ik zal in het navolgende deze redenen opsommen en becommentariëren of, en zo ja in hoeverre, immuniteit noodzakelijk is. Ook komt een tegengeluid aan bod. Ten slotte zal de omvang van de functionele immuniteit uitgebreid ter sprake komen.

De in de literatuur genoemde redenen voor privileges en immuniteiten zijn:

1. *De onaantastbaarheid van het hoofdkwartier en de archieven.*³⁴ Het is voor het effectief functioneren van een internationale organisatie van belang dat zij niet hoeft te vrezen voor interventie

door statelijke autoriteiten. Zeker in het geval van Europol, waar het gaat om vertrouwelijke gegevens, is dit naar mijn mening het geval.

2. *Het prestige en de autoriteit van een internationale organisatie.*³⁵ Deze reden is in het kader van het strafrecht zonder waarde. Het behoeft volgens mij geen betoog dat de mogelijkheid om ongestraft delicten te plegen niet zal kunnen bijdragen aan het prestige of de autoriteit van een internationale organisatie.

3. *Bescherming van onafhankelijkheid en het effectief functioneren van een internationale organisatie.*³⁶ Deze twee belangen worden veelvuldig genoemd in de literatuur.³⁷ De bestanddelen van deze beweerdelijke dreiging zijn echter vanuit onze casuspositie bezien niet alle overtuigend. Bekker noemt het gevaar van vooringenomenheid van gerechten (al dan niet door pressie van de overheid), de noodzaak van bescherming tegen kwaadwillende individuen en het risico dat nationale gerechten de eenheid van een internationale organisatie kunnen ondermijnen.³⁸ Het eerste argument lijkt nauwelijks van deze tijd: een dergelijke vooringenomenheid lijkt mij bij de Nederlandse rechters niet aanwezig. Het gaat hier immers om een democratische rechtsstaat waarin het bestuur aan de wet gebonden is en de rechterlijke macht onafhankelijk is.³⁹ En als laatste vangnet tegen een oneerlijk proces staat altijd nog de gang naar Straatsburg vrij. Het tweede argument lijkt voornamelijk op civiele zaken te zien, waarin een stoet van al dan niet politieke tegenstanders tegen een organisatie kunnen procederen. In het strafrecht ligt de vervolgingsbeslissing echter bij het OM. Dat is weliswaar niet in alle landen zo onafhankelijk van de politiek als in Nederland, maar desondanks mag er een weloverwogen beslissing van verwacht worden – al was het maar om internationale afkeuring te

21 Zie P. Sanders, *Het Nederlandse arbitragerecht*, Deventer: Kluwer 2001, p. XVII.

22 Art. XIX van de zetelovereenkomst.

23 In dezelfde zin: A. Nachbaur, 'Europol-Beamte und Immunität – ein Sündenfall des Rechtsstaats', *Kritische Justiz* 1998, p. 236.

24 Vgl. A. Nachbaur, 'Europol-Beamte und Immunität – ein Sündenfall des Rechtsstaats', *Kritische Justiz* 1998, p. 236, die – in het kader van de immuniteit van medewerkers van Europol – terecht stelt: 'Der Hinweis auf das völkerrechtlich "Übliche" geht an der eigentlichen Problematik vorbei und ist deshalb irreführend.'

25 Namelijk de gevallen waarin geen andere mogelijkheid openstaat om de inbreuken op het nationale strafrecht aan te pakken.

ken.

26 A.S. Muller, *International organizations and their host states* (diss. Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 150.

27 Vgl. A.S. Muller, *International organizations and their host states* (diss. Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 164.

28 Zie K. Hailbronner, 'Die Immunität von Europol-Bediensteten', *Juristenzeitung* 1998, p. 285.

29 De functionele immuniteit van Europol is gebaseerd op art. 41 van de Europol-overeenkomst. Het Hof van Justitie is tot uitlegging bevoegd op grond van het protocol betreffende de prejudiciële uitlegging, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst, *Trb.* 1996, 265.

30 Vgl. P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer: Kluwer 2002, p. 77. Kooijmans acht een impliciete afstand van immuniteit mogelijk. Het aanvragen van een strafrechtelijk gesanctioneerde vergunning zou men mijns inziens wellicht analoog kunnen behandelen als een huurcontract waarin de nationale rechter bevoegd wordt verklaard.

31 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 192.

32 In dezelfde zin: T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 11. Ter illustratie zou ik willen verwijzen naar P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 180.

33 Vgl. P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 109.

34 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 236; A.S. Muller, *International organizations*

and their host states (diss. Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 187.

35 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 236; P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 107.

36 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 237; P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 100, 102, 104, 105.

37 K. Hailbronner, 'Die Immunität von Europol-Bediensteten', *Juristenzeitung* 1998, p. 285.

38 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 101-102.

39 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 243-244; K. Hailbronner, 'Die Immunität von Europol-Bediensteten', *Juristenzeitung* 1998, p. 287. Of dit echter voor alle Europese staten opgaat valt te betwijfelen.

voorkomen – zodat het genoemde gevaar beduidend minder groot is. Een situatie waarin de delinquenten, die het subject van het onderzoek van Europol vormen, onder valse voorwendselen strafvervolgung tegen Europol zouden afdwingen lijkt aldus Voß niet erg waarschijnlijk. Het zou ze ook alleen maar zichtbaarder maken voor Europol.⁴⁰ Het laatste argument behelst ten eerste dat door de veelheid van regelingen in de verschillende staten, de handelingsmaatstaf voor Europol onduidelijk kan worden.⁴¹ Voß is het hier mee eens, aangezien het materiële strafrecht, in het bijzonder de informatiewetgeving, van land tot land verschilt.⁴² Ten tweede valt onder deze reden dat staten door het handhaven van hun nationale strafrecht op oneigenlijke wijze invloed kunnen uitoefenen op internationale organisaties, aangezien het belangen beschermt die slechts voor die ene staat van waarde zijn.⁴³ Ik denk dat deze punten maar beperkte geldingskracht hebben. Als we weer naar Europol kijken, zouden potentiële moeilijkheden ook hier vooral bij de informatiewetgeving naar voren kunnen komen, vandaar ook dat deze expliciet buiten toepassing is verklaard.⁴⁴ Als het gaat om de verkeersveiligheid of bijvoorbeeld het tegengaan van discriminatie, zie ik niet in waarom die belangen – hoewel het om plaatsgebonden belangen in een bepaalde rechtsorde gaat – niet tegen een internationale organisatie zouden mogen werken. Deze belangen worden namelijk intrinsiek in alle rechtsordes, al is het wellicht niet op exact dezelfde wijze, strafbaar geacht. En zelfs al zou dat niet het geval zijn, dan nog lijkt het niet ongerechtvaardigd om te verwachten dat een internationale organisatie zich aan het nationale recht houdt.⁴⁵ Naar mijn idee gaat het erom, dat de genoemde punten alleen van belang zijn als de strafbepalingen onder de functionele immuniteit vallen. Bij andere strafbepalingen zie ik geen wezenlijke problemen.

Tegenover deze redenen vóór immuniteit die, zoals we in het bovenstaande gezien hebben, niet allemaal evenveel waarde hebben als men ze vanuit een strafrechtelijke optiek bekijkt, stelt Voß nog een reden tégen immuniteit. Voß meent, dat jurisdictionele immuniteit een bedreiging vormt voor de strafrechtspleging door de beperking van de nationale justitiële controle.⁴⁶ Hij onderscheidt twee problemen: allereerst is de opheffingsprocedure gecompliceerd en duurt deze (daardoor te) lang, ten tweede doet de immuniteit afbreuk aan sommige doelen van het strafrecht, te weten de generale preventie en de bevestiging van het rechtsgevoel.⁴⁷ Men moet echter in gedachten houden dat Voß schrijft over de immuniteiten ten opzichte van de medewerkers van Europol. Een opheffingsprocedure voor Europol zelf is namelijk niet expliciet voorzien.⁴⁸ Voß' constatering dat de nationale justitiële controle wordt beperkt is dus terecht en aangezien er geen volwaardig alternatief is, is dit juist één van de redenen om terughoudend om te gaan met het definiëren van de omvang van functionele immuniteit.

Deze omvang van de functionele immuniteit is wat nu aan bod komt. Het uitgangspunt is dat de internationale organisaties een speciale status krijgen, voorzover dat noodzakelijk is om hun doelstellingen te kunnen bereiken.⁴⁹ Het gebruik van bepaalde privileges en immuniteiten moet altijd in overeenstemming zijn met een werkelijke noodzaak, deze moet met andere woorden nodig zijn om te kunnen functioneren, hetgeen een bepaalde claim op privileges en immuniteiten door de betreffende organisatie rechtvaardigt.⁵⁰ In de inleiding kwam reeds de definitie van Bekker betreffende functionele noodzakelijkheid ter sprake: functionele noodzakelijkheid houdt in dat een internationale organisatie gerechtigd is tot (niet meer dan) hetgeen strikt noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn functies bij het vervullen van zijn doelstelling(en).⁵¹ Binnen deze definitie zijn er vervolgens

twee termen die uitleg vragen. Hoe stellen we vast wat 'noodzakelijk' is en wat houdt de 'uitoefening van zijn functies' bij het vervullen van zijn doelstelling(en)' precies in?⁵²

Om te beoordelen wat 'noodzakelijk' is, kunnen we teruggrijpen op de eerder genoemde redenen voor privileges en immuniteiten. De eerste reden (de onaantastbaarheid van het hoofdkwartier) ziet voornamelijk op de bescherming tegen strafvorderlijke acties van de overheid. Het hoofdkwartier van de internationale organisatie mag niet betreden worden dan met toestemming van de verantwoordelijke binnen de organisatie. Ik denk dat de bescherming van dit belang niet via de functionele immuniteit moet geschieden. Veeleer ligt het voor de hand om het als privilege in de zetelovereenkomst op te nemen, in die zin dat het hoofdkwartier onschendbaar is.⁵³ Het enige argument dat in casu de omvang van de noodzakelijkheid vormgeeft is daarmee het effectief functioneren van een internationale organisatie, aangezien hierboven is gebleken dat voor de onafhankelijkheid niet gevreesd hoeft te worden.

Noodzakelijk is dus alleen immuniteit betreffende die regelingen, die het effectief functioneren van een organisatie kunnen verhinderen. Dit geeft een concretere afbakening van de definitie voor zover die stelt dat de jurisdictionele immuniteit beperkt moet blijven tot het voor het uitoefenen van de functie noodzakelijke.⁵⁴ Zodoende komen we bij het tweede deel van de definitie die verduidelijking behoeft, te weten: 'uitoefening van zijn functies bij het vervullen van zijn doelstelling(en)'. Bekker stelt dat een nauw omschreven definitie van de officiële activiteiten in de basisdocumenten zou moeten zijn opgenomen en dat deze eng moet worden uitgelegd. Verder schrijft hij dat officiële activiteiten over het algemeen die activiteiten beslaan, die gerelateerd zijn aan het vervullen van de doelstellingen van de organisatie.⁵⁵ Men kan zich afvragen of deze afbakening van de activiteiten werkbaar is. Het is immers goed mogelijk dat er in de loop van de tijd activiteiten worden ontplooid door een organisatie, die niet voorzien zijn, maar wel precies in de doelstellingen en opgedragen taken passen. Ik zou dan ook de nadruk willen leggen op de doelstellingen en de taken die aan een internationale organisatie zijn opgedragen.

Als we kijken naar de Europol-overeenkomst worden we op onze wenken bediend: in artikel 2

wordt de doelstelling verwoord (het door samenwerking doeltreffender maken van de voorkoming en bestrijding van internationale criminaliteit), terwijl in artikel 3 de taken van Europol staan beschreven (onder andere de uitwisseling van informatie tussen Lid-Statens vergemakkelijken en het verzamelen, compileren en analyseren van informatie en inlichtingen). Het lijkt me zo gezien niet aannemelijk dat het naleven van de verkeersregulering in Nederland het functioneren van Europol ernstig zou bemoeilijken.⁵⁶ Hetzelfde geldt voor het naleven van diverse andere strafbepalingen, die geen duidelijk verband hebben met de activiteiten die gerelateerd zijn aan het vervullen van de doelstellingen van de organisatie. Naar mijn mening moet de functionele immuniteit dan ook niet op deze regelingen zien. Dit is ook logisch als we doorredeneren vanuit de wijze waarop de immuniteit van medewerkers van internationale organisaties wordt afgegrensd: hierbij wordt gekeken of de gedraging in uitoefening van zijn ambt is verricht.⁵⁷

5 CONCLUSIE

Laten wij allereerst de casus beschouwen in het licht van het voorgaande. Het lijkt mij, dat de officier van justitie terecht tot vervolging is overgegaan. We hebben kunnen zien, dat er geen alternatief openstaat: Europol verzaakt in *good faith* met de gaststaat tot een oplossing te komen, waarna de arbitrageprocedure in gang wordt gezet om het geschil tussen de overheid en Europol tot een oplossing te brengen. Het is naar mijn idee duidelijk dat in het kader van die procedure zal blijken dat Europol geen beroep kan doen op haar functionele immuniteit. Het door medewerkers laten traineren van de verkeersveiligheid is op geen enkele wijze te rijmen met de doelstellingen en taken van Europol. Belangrijk is, dat het effectief functioneren van Europol niet gehinderd kan worden door het naleven van de onderhavige regelgeving. De arbiters zullen in casu tot de conclusie komen dat Europol voor deze feiten geen functionele immuniteit heeft.

Dat maakt de weg vrij om Europol te betrekken in de strafprocedure. Hierin zal ook aan de orde komen dat de Nederlandse politie buiten haar boekje is gegaan: zij had niet zonder toestemming

40 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 241.

41 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 245.

42 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 246.

43 K. Hailbronner, 'Die Immunität von Europol-Bediensteten', *Juristenzeitung* 1998, p. 285.

44 Zie art. 2 van het protocol.

45 Ware het anders, dan zou men zich ook de waarde van artikel 12 lid 1 van het protocol kunnen afvragen ('Het is de plicht van Europol [...] in alle andere opzichten de wetten en voorschriften van de Lid-Statens na te leven').

46 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 249.

47 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 249-251.

48 De facto kan de immuniteit van Europol wel degelijk opgehe-

ven worden en wel vanwege de euro-commissaris in wiens portefeuille Europol valt. Als hij echter nalaat actie te ondernemen, resteert er geen enkel (democratisch gelegitimeerd) redres.

49 A.S. Muller, *International organizations and their host states* (diss. Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 21, 152; P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 109.

50 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 183.

51 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 5.

52 Vgl. A.S. Muller, *International organizations and their host states* (diss. Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 153. Hij stelt dat het startpunt moet zijn, of de activiteit noodzakelijk was voor het effectief functioneren van de organisatie. Ook zijn vertrekpunt kent dezelfde twee problemen.

53 Zoals in art. 3 lid 1 van de zetelovereenkomst.

54 Vgl. T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 89.

55 P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 163.

56 In dezelfde zin: T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 186.

57 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 101.

de parkeergarage mogen betreden. Echter, omdat daar in casu verder niets is gebeurd, hoeft er naar mijn mening geen gevolg aan verbonden te worden. Ik acht het daarom waarschijnlijk dat veroordeling van Europol zal volgen.

Het is op deze plaats wel goed om op te merken, dat de verplichting in *good faith* met elkaar om te gaan evenzeer voor de gaststaat opgaat als voor de internationale organisatie.⁵⁸ Het OM moet daar terdege rekening mee houden, het strafrecht functioneert ook hier als *ultimum remedium*.

6 TER AFSLUITING

In het hypothetische geval dat ik in paragraaf 4.1 schetste⁵⁹ zou er nu nog een probleem resteren. De uitleg van de reikwijdte van de functionele immuniteit is, om verschillen te voorkomen, in handen van het Hof van Justitie. Dit lost weliswaar het probleem van divergentie tussen de Lid-Staten op, maar creëert een ander probleem omdat ik denk dat het Hof zeer terughoudend zal reageren op de vervolging van Europol. Enerzijds is dit te wijten aan het feit dat het vervolgen van rechtspersonen niet in alle Lid-Staten mogelijk is,⁶⁰ anderzijds lijkt het Hof niet erg gevoelig voor de belangen van nationale rechtsordes, als de beslissing in Sayag/Leduc maatgevend is.⁶¹ In deze zaak ging het om de immuniteit van medewerkers van Euratom bij overtreding van verkeersregels. De Belgische overheid wees er in die procedure op dat de praktische noodzaak om de eerbiediging van de verkeerswetgeving te verzekeren en misbruik te voorkomen aan toekenning van immuniteit in de weg zou moeten staan. Het Hof schonk echter geen aandacht aan deze (nationale) belangen en had slechts oog voor het communautaire vlak.⁶² Vooral dit tweede punt baart mij zorgen. Zoals ik al eerder in dit artikel stelde, is het feit dat de internationale rechtsorde 'hoger' is niet voldoende om gerechtvaardigde nationale belangen terzijde te schuiven. Dit zou het Hof zich ook moeten aantrekken. Overigens kan Sayag/Leduc ons niets leren over de door het Hof rechtens geachte uitkomst in ons hypothetische geval. In de eerstgenoemde zaak

ging het immers om werknemers, in plaats van een rechtspersoon en daarenboven ging het om een andere internationale organisatie, met een ander takenpakket. Dit andere takenpakket heeft tot gevolg dat de functionele immuniteit een andere omvang zal hebben dan in het geval van Europol.

Zodoende dreigt het gevaar dat (om ons tot de casus te beperken) de controle van Europol mank zal gaan aan een onwillige houding van het Hof. Immers, de rechter is altijd afhankelijk van het oordeel van het Hof. Het zou het aanzien van de Europese Unie niet schaden als het Hof een vergelijkbare koers met betrekking tot de functionele immuniteit zal gaan varen als dit artikel voorstaat. De moeilijkheid daarbij is dat er in Unie-verband, waar nationale sentimenten en onderlinge verhoudingen de politieke arena beheersen, al gauw moord en brand wordt geschreeuwd als een communautaire instelling door een enkele lidstaat tot de orde wordt geroepen. Het is zelfs niet ondenkbaar dat de Commissie zal betogen dat de betreffende lidstaat de gemeenschapstrouw schendt.⁶³ Het is wel duidelijk dat de botsing tussen Europees recht en nationaal recht gevoelig ligt en het verbaast niet dat de Europese Unie zelf zo min mogelijk interventie wenst. Het is aan het Hof om in dit politieke krachtenveld de juiste weg te kiezen; de tijd zal leren of zij dat ook werkelijk doet.

Muller schrijft in de conclusie van zijn proefschrift dat: '[t]he immunity from jurisdiction is an area which is particularly in need of closer attention and development. It is much too often couched in nebulous terms in international treaties.'⁶⁴ Met dit artikel hoop ik een bijdrage geleverd te hebben aan deze verdere ontwikkeling. De tendens is dat internationale organisaties in steeds minder gevallen aanspraak kunnen maken op jurisdictionele immuniteit. Ook mijn artikel staat in die sleutel en misschien wel verder gaand dan tot nu toe betoogd is. Ik denk dat dit een positieve ontwikkeling is; het lijkt me namelijk niet meer dan normaal dat internationale organisaties, in casu Europol, met betrekking tot het strafrecht alleen immuniteit genieten voor zover dat nodig is. ✎

58 Vgl. P.H.F. Bekker, *The legal position of intergovernmental organizations: A functional necessity analysis of their legal status and immunities* (diss. Leiden), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1994, p. 50.

59 Namelijk het geval dat er geen arbitrageprocedure overeen zou zijn gekomen.

60 F. Deruyck, *De rechtspersoon in het strafrecht*, Gent: Mys &

Breesch 1996, p. 150 e.v.

61 HvJ 11 juli 1968, zaak 5-68.

62 T. Voß, *Europol: Polizei ohne Grenzen?*, Freiburg im Breisgau: Iuscrim 2003, p. 112.

63 Art. 226 jo. art. 10 EG-verdrag en art. 4 EU-verdrag.

64 A.S. Muller, *International organizations and their host states* (diss. Leiden), Dordrecht: Kluwer Law International 1995, p. 272.

CONFERENCE REPORT

Practical Obstacles in Cross-Border Litigation

Kasper Krzeminski (EUR), Antoinette Oudshoorn (UvA), Hendrik van der Zwan (EUR)

On November 8-9th 2004, a conference was held on the practical obstacles in cross-border litigation. The conference was organized by the European Commission together with the Ministry of Justice of the Netherlands. Every EU Member State was represented by several legal scholars, attorneys, judges and state officials.

In cross-border litigation several problems appear: practical problems related to diversity of languages, service of documents, impact of time and costs. Because of the multidimensional character of the issues discussed, the conference was divided into four sessions on the abovementioned themes. Every session consisted of at least two lectures, after which the participants could share their ideas in a discussion. The actual course of the program was dominated by a general consensus that action on these matters is desirable. Yet it lacked a strong determination to come to *practical* solutions.

In this report, we will maintain the same structure as the conference. We will give a brief reproduction of some of the speakers' arguments on all four themes, and at the end give a summarized rendering of the outcome one of the discussions, namely on the topic of languages.

The diversity of languages is one of the main obstacles to European integration

1 LANGUAGES

1.1 Prof.dr. A. Stadler: Language problems in European civil proceedings

Prof.dr. A. Stadler¹ held a lecture on language problems in European civil proceedings. According to Stadler, the diversity of languages is one of the main obstacles to European integration. She stressed that the acceptance of an 'area of freedom, security and justice' by the citizens of the EU Member States will be endangered if the language problem in cross-border litigation continues to be neglected by the EU Commission and Parliament.

Language problems appear at different stages of litigation. In a civil action and in the context of service of documents the fact that the defendant does not understand the documents is essential for his 'right to be heard' (due process). In the near future the combination of the EC regulation on the service of documents and the EC regulation creating a European enforcement order for uncontested claims will allow the enforcement of a default judgment against the defendant, despite the fact that he did not receive the document in a language he is able to understand. The abolition of *exequatur*, which is one of the Community's priorities, means that no Member State will be allowed to deny enforcement of a default judgment or a payment order due to irregularities in service. This is only acceptable if there are plain and simple rules on language and translation requirements. On the contrary, with the enforcement order regulation coming into force in 2005, courts must deal with three different types of rules: national rules on the service of documents, the EC regulation 1348/2000/EC and the minimum standard rules of EC regulation 805/2004/EC. Service of documents by post² alone is accompanied by a large number of different conditions by the Member States regarding translation and language of the documents, thus creating a considerable source of error.

Article 8 allows service of documents written in a language,

'which the addressee understands'.

Only the addressee himself

can decide whether this is true or not

Stadler states that EC regulations on the European enforcement order and the European order for payment procedure comprise a number of requirements notifying the defendant that he has to unequivocally communicate to the court within a certain time limit that he wants to object the claim in full or in part. Nevertheless, there are no rules

1 Prof.dr. A. Stadler is professor of law at the University of Konstanz, Germany.

2 Article 14 EC regulation 1348/2000/EC.