Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 29. aprila 2021 [1]

Zadeva C-3/20

LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa
proti
AB,
CE in
MM investīcijas SIA

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Rīgas rajona tiesa (okrožno sodišče v Rigi, Latvija))

„Predhodno odločanje – Člen 343 PDEU – Statut Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke – Člen 39 – Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije – Člen 22, prvi odstavek – Član organa odločanja Evropske centralne banke – Guverner centralne banke države članice – Člen 11(a) – Imuniteta pred sodnimi postopki – Veljavnost po prenehanju mandata – Dejanja uslužbencev Unije, ki jih storijo pri opravljanju uradnih dolžnosti – Funkcionalna imuniteta – Člen 130 PDEU – Neodvisnost ECB, ESCB in centralnih bank držav članic – Člen 18 – Medsebojno soglasje – Člen 4(3) PEU – Načelo lojalnega sodelovanja – Člen 17 – Odvzem imunitete s strani ECB – Interesi Unije – Imuniteta pred sojenjem v kazenski zadevi – Imuniteta pred oblastvenimi prisilnimi ukrepi“

I. Uvod

1. Ali je dovoljeno guvernerja nacionalne centralne banke, ki je hkrati član Sveta ECB, na ravni države članice kazensko preganjati, ali pa temu nasprotuje imuniteta na podlagi prava Unije? To vprašanje se postavlja v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, katerega povod je kazenski postopek v Latviji proti nekdanjemu guvernerju latvijske centralne banke zaradi korupcije in pranja denarja v povezavi s postopkom nadzora nad bankami, izvedenega v zvezi z latvijsko banko.

2. V skladu s členom 11(a) Protokola (št. 7) o privilegijih in imunitetah Unije (v nadaljevanju: Protokol o privilegijih in imunitetah Unije) [2] uradniki in drugi uslužbenci Unije v vseh državah članicah uživajo imuniteto pred sodnimi postopki za dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti. Zadeva daje Sodišču priložnost, da določi obseg te imunitete.

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

[2] UL 2016, C 202, str. 266.

3. Prva posebnost obravnavane zadeve je, da so guvernerke in guvernerji centralnih bank držav članic sicer nacionalni organi, a hkrati kot člani Sveta ECB v okviru Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) določajo monetarno politiko euroobmočja in od vzpostavitve bančne unije v tej funkciji opravljajo tudi nadzorniške naloge v skladu z Uredbo o EMN[3]. Da bi se razjasnilo, ali obdolženi guverner centralne banke uživa imuniteto na podlagi Protokola, je torej treba jasno razmejiti te različne funkcije.

4. Drugič, razjasniti je treba, kakšno vlogo ima z vidika dopustnosti ukrepov kazenskega pregona proti nekdanjemu guvernerju centralne banke, kot je obdolženi v postopku v glavni stvari, to, da ECB, nacionalne centralne banke in člani njihovih organov odločanja v skladu s členom 130 PDEU opravljajo svoje naloge popolnoma neodvisno. V obravnavanem primeru je nazadnje torej treba najti pravično ravnotežje med interesom držav članic za kazenski pregon in interesom Unije za delovanje njenih institucij.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU)

5. Upravljanje ESCB je urejeno s členom 129(1) PDEU:

„ESCB upravljata organa odločanja Evropske centralne banke; to sta Svet Evropske centralne banke in Izvršilni odbor.“

6. Člen 130 PDEU ureja neodvisnost ECB, ESCB in centralnih bank držav članic:

„Pri izvajanju svojih pooblastil ter opravljanju nalog in dolžnosti po Pogodbah in statutu ESCB in ECB ne smejo niti Evropska centralna banka niti nacionalne centralne banke, pa tudi noben član njihovih organov odločanja zahtevati ali sprejemati navodil od institucij, organov, uradov ali agencij Unije, vlad držav članic ali katerih koli drugih organov. Institucije, organi, uradi ali agencije Unije ter vlade držav članic se obvezujejo, da bodo to načelo spoštovali in ne bodo poskušali vplivati na člane organov odločanja Evropske centralne banke ali nacionalnih centralnih bank pri opravljanju njihovih nalog.“

7. ESCB je v členu 282(1) PDEU opredeljen tako:

„Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke sestavljajo Evropski sistem centralnih bank (ESCB). Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke držav članic, katerih valuta je euro in sestavljajo Eurosistem, vodijo monetarno politiko Unije.“

8. Člen 283(1) PDEU določa, kdo je član Sveta ECB:

„Svet Evropske centralne banke sestavljajo člani Izvršilnega odbora Evropske centralne banke in guvernerji nacionalnih centralnih bank držav članic, katerih valuta je euro.“

[3] Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL 2013, L 287, str. 63).

9. Člen 343 PDEU je temeljna določba o privilegijih in imunitetah Unije:

„Na ozemljih držav članic uživa Unija v skladu s pogoji iz Protokola o privilegijih in imunitetah z dne 8. aprila 1965 privilegije in imunitete, ki jih potrebuje za opravljanje svojih nalog. Enako velja za Evropsko centralno banko in Evropsko investicijsko banko.“

2. Statut ESCB in ECB

10. Protokol (št. 4) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke[4] v členu 12.1 določa obveznosti organov odločanja ECB:

„Svet ECB sprejema smernice in sklepe, potrebne za izvajanje nalog, ki so zaupane ESCB v skladu s Pogodbama in tem statutom. Svet ECB oblikuje monetarno politiko Unije in, če je primerno, sprejema sklepe glede bližnjih monetarnih ciljev, ključnih obrestnih mer in zagotavljanja rezerv v ESCB ter oblikuje potrebne smernice za njihovo izvajanje.

[…]

Kolikor je možno in ustrezno ter brez poseganja v določbe tega člena naloži ECB nacionalnim centralnim bankam opravljanje poslov, ki so sestavni del nalog ESCB.“

11. Člen 14 Statuta ESCB in ECB se nanaša na centralne banke držav članic:

„[…]

14.2. V statutih nacionalnih centralnih bank se zlasti določi, da mandat guvernerja nacionalne centralne banke ni krajši od 5 let.

Guverner je lahko razrešen funkcije le, če ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje njegovih dolžnosti, ali če je zagrešil hujšo kršitev. Zadevni guverner ali Svet ECB lahko takšen sklep zaradi kršitve Pogodb ali pravnega pravila o njuni uporabi predloži Sodišču. Tak postopek se mora sprožiti v dveh mesecih od objave sklepa ali njenega uradnega obvestila tožniku, če tega ni bilo, pa od dneva, ko je zanjo izvedel.

14.3. Nacionalne centralne banke so sestavni del ESCB in delujejo v skladu s smernicami in navodili ECB. Svet ECB stori vse potrebno za zagotovitev upoštevanja smernic in navodil ECB ter zahteva, da se mu dajo vse potrebne informacije.

14.4. Nacionalne centralne banke lahko opravljajo tudi funkcije, ki niso navedene v tem statutu, razen če Svet ECB z dvotretjinsko večino oddanih glasov ugotovi, da so te funkcije v nasprotju s cilji in nalogami ESCB. Te funkcije, ki jih nacionalne centralne banke izvajajo na lastno odgovornost in za svoj račun, ne veljajo za sestavni del funkcij ESCB.“

12. Člen 39 Statuta ESCB in ECB se nanaša na privilegije in imunitete:

„ECB uživa na ozemlju držav članic privilegije in imunitete, ki so potrebni za izvajanje njenih nalog, pod pogoji, določenimi s Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropske unije.“

[4] UL 2016, C 202, str. 230.

13. Člen 44 Statuta ESCB in ECB se nanaša na Razširjeni svet ECB:

„44.1. Brez poseganja v določbe člena 129(1) [PDEU] se kot tretji organ odločanja ECB ustanovi Razširjeni svet.

44.2. Člani Razširjenega sveta so predsednik in podpredsednik ECB ter guvernerji nacionalnih centralnih bank. […]“.

3. Protokol o privilegijih in imunitetah Unije

14. Člen 8 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ureja imuniteto članov Evropskega parlamenta glede mnenj ali glasov:

„Zoper člana Evropskega parlamenta se ne sme začeti preiskava, ne sme biti priprt niti se zoper njega ne sme začeti sodni postopek zaradi mnenja ali glasu, ki ga je izrekel pri opravljanju svojih dolžnosti.“

15. Člen 9 tega protokola določa imuniteto članov Evropskega parlamenta med zasedanji:

„Med zasedanjem Evropskega parlamenta njeni [njegovi] člani uživajo:

(a) na ozemlju svoje države imunitete, priznane članom parlamenta te države;

(b) na ozemlju vseh drugih držav članic imuniteto pred kakršnim koli priporom in sodnim postopkom.

Za člane velja imuniteta tudi medtem, ko potujejo do kraja zasedanja Evropskega parlamenta in nazaj.

Kadar je član zaloten pri storitvi kaznivega dejanja, sklicevanje na imuniteto ni mogoče in Evropskemu parlamentu ne preprečuje uresničevanja pravice do odvzema imunitete svojemu članu.“

16. Člen 10(1) istega protokola se nanaša na predstavnike držav članic:

„Predstavniki držav članic, ki sodelujejo pri delu institucij Unije, njihovi svetovalci in tehnični strokovnjaki pri opravljanju svojih nalog in medtem, ko potujejo do kraja zasedanja in nazaj, uživajo običajne privilegije, imunitete in olajšave.“

17. Člen 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije določa:

„Na ozemlju vsake države članice in ne glede na njihovo državljanstvo, uradniki in drugi uslužbenci Unije:

(a) uživajo, ob upoštevanju določb pogodb, ki se nanašajo na odgovornost uradnikov in drugih uslužbencev do Unije, in ob upoštevanju pristojnosti Sodišča Evropske unije v sporih med Unijo in njenimi uradniki in drugimi uslužbenci, imuniteto pred sodnimi postopki za dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti, vključno z izgovorjenimi ali zapisanimi besedami. To imuniteto uživajo tudi po prenehanju funkcije“.

18. Člen 17 navedenega protokola določa:

„Uradnikom in drugim uslužbencem Unije se priznajo privilegiji, imunitete in olajšave [ugodnosti] izključno v interesu Unije.

Vsaka institucija Unije mora uradniku ali drugemu uslužbencu odvzeti priznano imuniteto, kadar meni, da odvzem imunitete ni v nasprotju z interesi Unije.“

19. Člen 18 istega protokola določa:

„Institucije Unije sodelujejo s pristojnimi organi zadevnih držav članic pri uporabi tega protokola.“

20. Člen 22, prvi odstavek, Protokola o privilegijih in imunitetah določa:

„Ta protokol se uporablja tudi za Evropsko centralno banko, za člane njenih organov in zaposlene, brez poseganja v določbe Protokola o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke.“

4. Uredba o EMN

21. ECB od 4. novembra 2014 prevzame posebne naloge, ki so bile nanjo prenesene z Uredbo o EMN in se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij.[5]

22. V uvodnih izjavah 28 in 29 te uredbe je navedeno:

„(28) Nadzorniške naloge, ki se ne prenesejo na ECB, bi morale ostati v pristojnosti nacionalnih organov. Te naloge bi morale vključevati […] preprečevanje[…] uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma […].

(29) ECB bi morala po potrebi v celoti sodelovati z nacionalnimi organi, ki so pristojni za […] preprečevanje pranja denarja.“

23. V členu 4 iste uredbe so naštete naloge, prenesene na ECB:

„1. V okviru člena 6 je ECB […] izključno pristojna za opravljanje naslednjih nalog za namene bonitetnega nadzora v zvezi z vsemi kreditnimi institucijami s sedežem v sodelujočih državah članicah:

(a) izdajanje dovoljenj kreditnim institucijam in njihov odvzem v skladu s členom 14;

[…]

(d) zagotavljanje skladnosti z akti iz prvega pododstavka člena 4(3), ki kreditnim institucijam nalagajo bonitetne zahteve v zvezi s kapitalskimi zahtevami, listinjenjem, omejitvami velike izpostavljenosti, likvidnostjo, finančnim vzvodom ter poročanjem in javnim razkritjem informacij o tem;

[5] Glej člen 33(2), prvi pododstavek, te uredbe.

(e) zagotavljanje skladnosti z akti iz prvega pododstavka člena 4(3), ki določajo, da morajo kreditne institucije vzpostaviti stabilno ureditev upravljanja, vključno z zahtevami glede sposobnosti in primernosti oseb, odgovornih za upravljanje kreditnih institucij, postopke obvladovanja tveganj, mehanizme notranjih kontrol, politike in prakse v zvezi s prejemki ter učinkovite procese ocenjevanja ustreznosti notranjega kapitala, vključno z modeli na podlagi notranjih bonitetnih ocen;

(f) izvajanje nadzorniškega pregledovanja […] z namenom ugotavljanja, ali ureditve, strategije, postopki in mehanizmi, ki jih uvedejo kreditne institucije, ter kapital teh institucij zagotavljajo dobro upravljanje in kritje tveganj, ter na podlagi teh nadzorniških pregledov nalaganje posebnih dodatnih kapitalskih zahtev, posebnih zahtev glede objave, posebnih likvidnostnih zahtev in drugih ukrepov kreditnim institucijam, kadar so za pristojne organe izrecno določeni v upoštevnem pravu Unije;

[…]“.

24. Člen 6 Uredbe o EMN ureja sodelovanje med ECB in pristojnimi nacionalnimi organi, ki v skladu z odstavkom 1 tega člena sestavljajo enotni mehanizem nadzora. V skladu s členom 6(4) je treba za namene nadzora zlasti razlikovati med pomembnimi in manj pomembnimi kreditnimi institucijami, pri čemer so zadnjenavedene načeloma še naprej pod nadzorom nacionalnih organov. Izjema obstaja za nadzorniške naloge iz člena 4(1)(a), ki jih vedno opravlja ECB. Člen 6(5) in (6) med drugim določa:

„5. ECB v zvezi s kreditnimi institucijami iz odstavka 4 […]:

(a) pristojnim nacionalnim organom izdaja uredbe, smernice ali splošna navodila, na podlagi katerih se izvajajo naloge, določene v členu 4, z izjemo tistih iz točk (a) in (c) odstavka 1 navedenega člena, ter na podlagi katerih pristojni nacionalni organi sprejemajo nadzorniške odločitve.

[…];

(b) lahko, če je to potrebno za zagotovitev skladne uporabe visokih nadzornih standardov, kadar koli na lastno pobudo po posvetovanju s pristojnimi nacionalnimi organi ali na zahtevo pristojnega nacionalnega organa odloči, da bo sama neposredno izvajala vsa zadevna pooblastila v zvezi z eno ali več kreditnimi institucijami iz odstavka 4 […];

(c) nadzoruje delovanje[…] sistema[…];

[…]

6. Pristojni nacionalni organi brez poseganja v odstavek 5 tega člena izvajajo in so odgovorni za naloge iz točk (b), (d) do (g) in točke (i) člena 4(1) ter sprejemanje vseh relevantnih nadzorniških odločitev v zvezi [s] kreditnimi institucijami iz prvega pododstavka odstavka 4 tega člena […].

[…]

Pristojni nacionalni organi ECB redno poročajo o izvajanju dejavnosti na podlagi tega člena.

[…]“.

25. Med posebnimi nadzorniškimi pooblastili ECB je odvzem dovoljenja iz člena 14(5) te uredbe:

„Ob upoštevanju odstavka 6 lahko ECB v primerih, ki jih določa upoštevno pravo Unije, odvzame dovoljenje na lastno pobudo po posvetovanju s pristojnim nacionalnim organom sodelujoče države članice, v kateri ima kreditna institucija sedež, ali na predlog takega pristojnega nacionalnega organa.[…]

Če pristojni nacionalni organ, ki je v skladu z odstavkom 1 predlagal izdajo dovoljenja, meni, da je treba v skladu z upoštevnim nacionalnim pravom dovoljenje odvzeti, to predlaga ECB. V tem primeru ECB sprejme odločitev glede predlaganega odvzema, pri čemer dosledno upošteva razloge za odvzem, ki jih predloži pristojni nacionalni organ.“

26. Člen 26 Uredbe o EMN ureja nadzorni odbor:

„1. Načrtovanje in izvajanje nalog, ki se prenesejo na ECB, v celoti izvaja notranji organ, ki ga sestavljajo predsednik in podpredsednik, imenovana v skladu z odstavkom 3, štirje predstavniki ECB, imenovani v skladu z odstavkom 5, ter po en predstavnik pristojnega nacionalnega organa iz vsake sodelujoče države članice (v nadaljnjem besedilu: Nadzorni odbor). Vsi člani Nadzornega odbora delujejo v interesu Unije kot celote.

Kadar pristojni organ ni centralna banka, se lahko član Nadzornega odbora iz tega odstavka odloči, da ga spremlja predstavnik centralne banke države članice. Za namene postopka glasovanja iz odstavka 6 se predstavniki organov posamezne države članice skupaj štejejo kot en član.

[…]

8. Nadzorni odbor brez poseganja v člen 6 izvede pripravljalna dela v zvezi z nadzorniškimi nalogami, ki se prenesejo na ECB, in Svetu ECB predlaga dokončne osnutke odločitev, ki naj bi jih ta sprejel […]“.

5. Direktiva CRD

27. Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij (Capital Requirements Directive, v nadaljevanju: Direktiva CRD) [6] v členu 18 materialne pogoje za odvzem dovoljenja ureja tako:

„Pristojni organi lahko odvzamejo dovoljenje, izdano kreditni instituciji, le kadar takšna kreditna institucija:

[…]

(c) ne izpolnjuje več pogojev, pod katerimi ji je bilo dovoljenje izdano;

[6] In o spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL 2013, L 176, str. 338). Kasnejša sprememba člena 18 z Direktivo (EU) 2019/878 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 (UL 2019, L 150, str. 253) v obravnavanem primeru ni upoštevna.

(d) ne izpolnjuje več bonitetnih zahtev iz delov 3, 4 ali 6 Uredbe (EU) št. 575/2013 ali iz člena 104(1)(a) ali člena 105 te direktive ali ni več mogoče pričakovati, da bo izpolnila svoje obveznosti do upnikov, ter zlasti ne zagotavlja več varnosti sredstev, ki so ji jih zaupali njeni vlagatelji;

(e) pomeni enega od drugih primerov, za katere nacionalno pravo predpisuje odvzem dovoljenja; ali

(f) stori eno od kršitev iz člena 67(1).“

6. Okvirna uredba o EMN

28. Uredba (EU) št. 468/2014 Evropske centralne banke z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med Evropsko centralno banko in pristojnimi nacionalnimi organi ter z imenovanimi nacionalnimi organi[7] v členu 83 ureja „[o]dločitev ECB o odvzemu dovoljenja“. Odstavka 1 in 2 tega člena določata:

„1. ECB sprejme odločitev o odvzemu dovoljenja brez nepotrebnega odlašanja. Pri tem lahko sprejme ali zavrne zadevni osnutek odločitve o odvzemu dovoljenja.

2. ECB pri sprejemanju odločitve upošteva naslednje: (a) oceno okoliščin, ki upravičujejo odvzem; (b) kjer je primerno, osnutek odločitve o odvzemu dovoljenja, ki ga je pripravil pristojni nacionalni organ; (c) posvetovanje z zadevnim pristojnim nacionalnim organom in, kadar pristojni nacionalni organ ni nacionalni organ za reševanje, z nacionalnim organom za reševanje (skupaj s pristojnim nacionalnim organom: nacionalni organi); (d) vse pripombe, ki jih je predložila kreditna institucija […].“

B. Latvijsko pravo

29. Člen 120 Kriminālprocesa likums (zakonik o kazenskem postopku, Latvija)[8] vsebuje seznam organov, ki uživajo imuniteto. Banka Latvije in njen guverner v njem nista omenjena.

30. Člen 404 tega zakonika določa, da državno tožilstvo načeloma pristojnemu organu pošlje predlog za odobritev pregona zoper osebo, ki na podlagi zakona uživa imuniteto na področju kazenskega prava, kadar meni, da obstajajo razlogi, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti njeno kazensko odgovornost. Temu predlogu je treba priložiti podatke o dokazih krivde osebe, ki naj bi se ji odvzela imuniteta.

31. Krimināllikums (kazenski zakonik, Latvija)[9] določa med drugim pranje denarja (člen 195) in korupcijo (člen 320) kot kaznivo dejanje.

7 ECB/2014/17 (UL 2014, L 141, str. 1).

8 Latvijas Vēstnesis (uradni list Republike Latvije) št. 74 z dne 11. maja 2005.

9 Latvijas Vēstnesis, št. 199/200 z dne 8. julija 1998.

III. Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

32. Od 21. decembra 2001 je bila oseba AB, obdolženec v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: obdolženec), guverner Latvijas Banka (centralna banka Latvije). V tej funkciji je lahko sodelovala na sejah sveta Finanšu un kapitāla tirgus komisija (komisija za finančne in kapitalske trge, v nadaljevanju: FKTK), ki je v Latviji pristojna za izdajo dovoljenj kreditnim institucijam in za njihov nadzor.

33. Trasta Komercbanka AS (v nadaljevanju: Trasta Komercbanka) je latvijska kreditna institucija, ki ji je leta 1991 FKTK izdala dovoljenje za opravljanje finančnih storitev. FKTK je od 4. novembra 2014 v zvezi s Trasta Komercbanka opravljala nadzorniške naloge, ki so bile na podlagi člena 4(1)(b), od (d) do (g) in (i) Uredbe o EMN prenesene na ECB. [10]

34. Na predlog FKTK z dne 5. februarja 2016 je ECB s sklepom z dne 3. marca 2016, ki je bil nadomeščen s sklepom z dne 11. julija 2016, v skladu s členom 4(1)(a) v povezavi s členom 14(5) Uredbe o EMN in členom 83(1) Okvirne uredbe o EMN družbi Trasta Komercbanka odvzela dovoljenje kot kreditni instituciji. [11]

35. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (komisija za preprečevanje korupcije in boj proti njej, Latvija) je 15. februarja 2018 proti obdolžencu začela predkazenski postopek v zvezi z obtožbami korupcije v povezavi s postopkom nadzora nad družbo Trasta Komercbanka v Latviji, ki je potekal pred odvzemom dovoljenja.

36. In sicer se po eni strani obdolžencu očita, da je od 20. do 30. avgusta 2010 sprejel potovanje v vrednosti 7490 EUR od predsednika upravnega odbora in delničarja družbe Trasta Komercbanka. V zameno naj bi mu obdolženec med drugim nezakonito svetoval pred koncem leta 2015 z izkoriščanjem informacij o nadzorniških in kontrolnih ukrepih v zvezi z družbo Trasta Komercbanka, ki jih je zakonito pridobil v okviru svoje funkcije. Predmet tega svetovanja naj bi bile naslednje točke: prvič, nezmožnost družbe Trasta Komercbanka, da trajno zagotavlja pravi sistem notranjih kontrol, da bi zagotovila izpolnjevanje zahtev latvijskega zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma, drugič, potrebno povečanje osnovnega kapitala za zagotovitev kvalificiranega deleža in, tretjič, potrebne ukrepe za pritegnitev vlagateljev (delničarjev). Te točke so bile v obdobju od 29. julija 2009 do 31. decembra 2015 večkrat predmet kontrol FKTK, pri čemer naj bi obdolženec pomagal oblikovati odgovore na vprašanja, ki jih je med kontrolami postavila FKTK, in naj bi družbi Trasta Komercbanka svetoval, kako naj ravna pri kontrolah.

37. Po drugi strani se mu očita, da je med 23. avgustom 2012 in 9. majem 2013 sprejel ponudbo podkupnine od namestnika predsednika upravnega odbora in delničarja družbe Trasta Komercbanka v višini 500.000 EUR, polovico te vsote – 250.000 EUR – pa je prejel od njega oziroma od soobdolženega posrednika. V zameno naj bi obdolženec družbi Trasta Komercbanka po 23. avgustu 2012 in do 31. decembra 2015 svetoval v primeru nadzora FKTK in ji pomagal pri pripravi korespondence s FKTK. To naj bi pripomoglo k temu, da je FKTK delno odpravila omejitve dejavnosti družbe Trasta Komercbanka. Obdolženec naj ne bi prejel preostanka podkupnine, ker je FKTK ohranila drugi del omejitev, poleg tega pa je določila dodatne omejitve dejavnosti družbe Trasta Komercbanka.

[10] Glej člen 6(6) Uredbe o EMN.

[11] Ta postopek je bil in je predmet različnih zadev pred Sodiščem Evropske unije; glej sklep z dne 12. septembra 2017, Fursin in drugi/ECB (T-247/16, neobjavljen, EU:T:2017:623), sodbo z dne 5. novembra 2019, ECB in drugi/Trasta Komercbanka in drugi (C-663/17 P, C-665/17 P in C-669/17 P, EU:C:2019:923), in še obravnavana zadeva T-698/16, Trasta Komercbanka in drugi/ECB.

38. V zvezi z obema očitkoma Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (komisija za preprečevanje korupcije in boj proti njej) naj obdolženec ne bi sodeloval na sejah sveta FKTK, na katerih so bila obravnavana vprašanja v zvezi z nadzorom družbe Trasta Komercbanka, dokler FKTK ni predlagala odvzema dovoljenja družbi Trasta Komercbanka. Zato naj zlasti v nasprotju s svojo dolžnostjo v tem okviru ne bi preprečil poslabšanja količnikov kapitalske ustreznosti in likvidnostnega kritja družbe Trasta Komercbanka, niti ni preprečil možnosti pranja denarja v tej kreditni instituciji.

39. Nazadnje, obdolženec naj bi v letih 2012 in 2013 velik znesek prejete podkupnine v višini 250.000 EUR prek soobdolženega podjetja prikrito vložil v neko nepremičnino.

40. Pristojni državni tožilec je 28. junija 2018 pri Rīgas rajona tiesa (okrožno sodišče v Rigi, Latvija) najprej zaradi korupcije vložil obtožnico, ki je bila 24. maja 2019 dopolnjena z očitkom pranja denarja.

41. Dne 20. decembra 2019 se je končal mandat obdolženca kot guvernerja centralne banke Latvije.

42. Rīgas rajona tiesa (okrožno sodišče v Rigi) je začelo kazenski postopek na prvi stopnji in mora zdaj v okviru kazenskega postopka odločiti o razpisu predobravnavnega naroka.

IV. Vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

43. Ker Rīgas rajona tiesa (okrožno sodišče v Rigi) v zvezi s tem dvomi o uporabi in obsegu imunitet, določenih v Protokolu o privilegijih in imunitetah Unije, je s sklepom z dne 20. decembra 2019 prekinilo odločanje in Sodišču na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali se člen 11(a) in člen 22, prvi odstavek, Protokola […] o privilegijih in imunitetah Evropske unije […] uporabljata za funkcijo člana Sveta Evropske centralne banke, ki jo opravlja guverner centralne banke države članice, in sicer guverner Banke Latvije?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali ti določbi tej osebi zagotavljata imuniteto v kazenskem postopku tudi po koncu mandata guvernerja centralne banke države članice in s tem položaja člana Sveta Evropske centralne banke?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali ta imuniteta pomeni le imuniteto ‚pred sodnimi postopki', kot je navedeno v členu 11(a) Protokola […] o privilegijih in imunitetah Evropske unije […], ali pa zajema tudi kazenski pregon, vključno z vročitvijo obtožnega akta in pridobivanjem dokazov? Če imuniteta velja za kazenski pregon, ali ta okoliščina vpliva na možnost uporabe dokazov?

4. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali člen 11(a) v povezavi s členom 17 Protokola […] o privilegijih in imunitetah Evropske unije[…] omogoča organu, ki vodi postopek, ali, v ustrezni fazi postopka, senatu sodišča, da presodi o obstoju interesa Evropske unije v navedenem postopku, in da le če ugotovi obstoj tega interesa – torej če so ravnanja, katerih je obdolžena oseba, povezana z opravljanjem njene funkcije v instituciji Evropske unije – od zadevne institucije, to je Evropske centralne banke, zahteva, naj tej osebi odvzame imuniteto?

5. Ali mora biti obstoj interesa Evropske unije ob uporabi določb Protokola […] o privilegijih in imunitetah Evropske unije […] vedno neposredno povezan z odločitvami, sprejetimi pri opravljanju nalog v instituciji Evropske unije, ali dejanji, storjenimi v tem okviru? Ali se lahko zoper takega uradnika v kazenskem postopku sprejme procesni akt, če obtožnica zoper njega ni povezana z njegovimi nalogami v instituciji Evropske unije, temveč z dejavnostmi, ki jih opravlja v okviru funkcije v državi članici?“

44. Obdolženec, Republika Latvija, Italijanska republika, Evropska centralna banka in Evropska komisija so predložili pisna stališča in na obravnavi 26. januarja 2021 podali ustne navedbe. Na tej obravnavi sta se izrekla tudi soobdolženec CE in LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa (preiskovalna služba za zadeve posebnega pomena kazenskega oddelka urada generalnega državnega tožilca Republike Latvije).

V. Pravna presoja

45. Predložitveno sodišče odloča v kazenskem postopku proti nekdanjemu guvernerju latvijske centralne banke, v katerem se mu med drugim očita korupcija v okviru postopka nadzora nad bankami v zvezi z latvijsko banko. V skladu z latvijskim pravom ne more razpisati predobravnavnega naroka v okviru kazenskega postopka, če imuniteta obdolženca temu nasprotuje.

46. Latvijsko pravo sicer ne določa imunitete centralne banke Latvije ali njenih organov. Vendar na podlagi člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije uradniki in drugi uslužbenci Unije na ozemlju držav članic uživajo imuniteto pred sodnimi postopki za „dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti“. Navedeni protokol se v skladu s členom 22, prvi odstavek, uporablja tudi za ECB, člane njenih organov odločanja in zaposlene. V skladu s členom 282(1), prvi stavek, PDEU so nacionalne centralne banke sestavni del ESCB, njihovi guvernerke in guvernerji – če zadevna država članica spada v Eurosistem [12] – pa so člani Sveta ECB, ki je najvišji organ odločanja ECB.

47. V teh okoliščinah želi predložitveno sodišče s petimi vprašanji za predhodno odločanje zato izvedeti, ali je v okoliščinah postopka v glavni stvari določbe Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, zlasti o imuniteti pred sodnimi postopki zaradi uradnih dejanj iz člena 11(a) tega protokola, mogoče uporabiti za obdolženega nekdanjega guvernerja latvijske centralne banke in kaj to konkretno pomeni za kazenski postopek, ki teče pred njim.

48. Zato je treba najprej v odgovor na prva tri vprašanja za predhodno odločanje pojasniti, pod katerimi pogoji se imuniteta za uradna dejanja iz člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije uporablja za guvernerko ali guvernerja nacionalne centralne banke in kakšen je njen obseg. Pri tem je treba med drugim pojasniti – kar je predmet prvega dela tretjega vprašanja za predhodno odločanje – ali se člen 11(a) Protokola nanaša tudi na dopustnost ukrepov kazenskega pregona (o tem v razdelku A).

49. Nato je treba v odgovor na četrto vprašanje za predhodno odločanje preučiti, kako in kdo mora v konkretnem primeru ugotoviti, ali za dejanja, očitana obdolžencu, velja imuniteta iz člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije in pod katerimi pogoji se ta imuniteta lahko odvzame (o tem v razdelku B).

[12] Glej člen 283(1) PDEU.

50. V tem okviru je treba obravnavati tudi vprašanje, ali bi v posebnem primeru guvernerja centralne banke lahko morda bila smiselna širša imuniteta. To sprašuje predložitveno sodišče v petem vprašanju za predhodno odločanje, s katerim želi v bistvu izvedeti, ali pravo Unije nasprotuje aktu, sprejetemu v okviru kazenskega postopka proti guvernerki ali guvernerju centralne banke, če se ne nanaša na njene oziroma njegove naloge, ki jih ima na podlagi prava Unije (o tem v razdelku C).

51. Nazadnje je treba še v okviru odgovora na drugi del tretjega vprašanja za predhodno odločanje razjasniti, kaj bi bila pravna posledica kršitve imunitete iz člena 11(a) Protokola (o tem v razdelku D).

A. Možnost uporabe Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ter obseg zadevne imunitete (prvo, drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje)

1. Upoštevne določbe Protokola o privilegijih in imunitetah Unije (prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje)

52. Kot je bilo že navedeno, se Protokol o privilegijih in imunitetah Unije v skladu z njegovim členom 22, prvi odstavek, uporablja tudi za ECB, člane njenih organov odločanja in zaposlene. Najvišji organ odločanja ECB je Svet ECB, ki je v skladu s členom 283(1) PDEU sestavljen iz članov Izvršilnega odbora ECB in guvernerjev centralnih bank držav članic, katerih valuta je euro. [13]

53. Obtožba v postopku v glavni stvari se sicer nanaša na dejanja od sredine leta 2010 do konca leta 2015, do katerih je torej deloma prišlo pred pristopom Latvije k euroobmočju 1. januarja 2014 in torej preden je obdolženi postal član Sveta ECB. Vendar so v skladu s členom 44.2, prvi stavek, Statuta ESCB in ECB guvernerke in guvernerji centralnih bank vseh držav članic del Razširjenega sveta, ki je v skladu s členom 44.1 istega statuta tretji organ odločanja ECB. Obdolženec je bil torej njegov član že od pristopa Latvije k Uniji 1. maja 2004 in torej celotno obdobje, ki je zajeto v obtožbi.

54. Protokol o privilegijih in imunitetah Unije določa imunitete za tri različne skupine oseb, od katerih ima vsaka drugačen obseg z vidika *predmeta* na eni strani in njihovega *obsega varstva* na drugi strani.

55. Prvič, Protokol za člane Evropskega parlamenta določa imunitete, predvidene v členih 8 in 9 tega protokola. Predmet imunitete iz člena 8 je omejen na mnenja ali glasove, izražene pri opravljanju dolžnosti, zajema pa varstvo pred preiskavo, prijetjem in preganjanjem. Imuniteta iz člena 9 je po svojem predmetu časovno omejena na zasedanja, pri čemer se varstvo iz člena 9(1)(b) v tem obdobju na ozemlju vseh drugih držav članic, ki ni država članica pošiljateljica, nanaša le na sodni pregon in prijetje.

56. Drugič, v skladu s členom 10 tega protokola imajo predstavniki držav članic, ki sodelujejo pri delu institucij Unije, „običajne privilegije, imunitete in olajšave“. To je treba razumeti kot napotitev na Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih (v nadaljevanju: Dunajska konvencija) in zlasti na njene člene od 29 do 31. V skladu s členom 29 Dunajske konvencije je „oseba diplomata“ nedotakljiva. V tej določbi ni določena nobena druga omejitev predmeta te

[13] Glej sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točke 76, 79 in 81).

imunitete. Poleg tega diplomat ne sme biti „kakor koli prijet ali mu biti odvzeta prostost“. Nazadnje, člen 31(1) Dunajske konvencije določa, da imajo diplomatke in diplomati imuniteto pred sodno jurisdikcijo v kazenskih, civilnih in upravnih zadevah države sprejemnice, ne da bi bilo to omejeno na določena dejanja.[14] Na podlagi člena 31(2) Dunajske konvencije jim tudi ni treba pričati.

57. Tretjič, člen 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah se uporablja za vse druge uradnice in uradnike ter druge uslužbence Unije. Imuniteta, določena v tem členu, je glede na svoj predmet omejena na dejanja, ki so jih storili „pri opravljanju uradnih dolžnosti“, in se z vidika obsega varstva nanaša na „sodne postopke“ v državah članicah.

58. Člena 8 in 9 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije se v obravnavanem primeru očitno ne uporabita.

59. Vendar za guvernerke in guvernerje centralnih bank držav članic ne velja niti člen 10 Protokola. Ker nastopajo v funkciji članov organov odločanja ECB, jih namreč ni mogoče šteti za „predstavnike držav članic“. Sodišče je posebej v zvezi z okvirom ESCB že odločilo, da v tem smislu obstaja manj izrazito razlikovanje med pravnim redom Unije in pravnimi redi držav članic.[15] V tem visoko integriranem sistemu imajo guvernerke in guvernerji nacionalnih centralnih bank funkcionalno gledano dvojni položaj oziroma hibridni status.[16] Za bančno unijo veljajo sorodni preudarki. Kot člani Sveta ECB v zvezi s tem opravljajo naloge evropskega bančnega nadzora.[17] V tej funkciji jih torej ni mogoče obravnavati kot predstavnike nacionalnih organov. Poleg tega veljajo diplomatske imunitete predstavnikov držav članic le v razmerju do države sprejemnice, ne pa v razmerju do države pošiljateljice.

60. Tako za guvernerke in guvernerje nacionalnih centralnih bank ostaja samo imuniteta iz člena 11(a) Protokola.

2. Omejitev imunitete na „dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti“

61. V skladu s členom 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije uživajo „[n]a ozemlju vsake države članice uradniki in drugi uslužbenci Unije […] imuniteto pred sodnimi postopki za dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti, vključno z izgovorjenimi ali zapisanimi besedami“. V nasprotju z ravnokar omenjeno osebno diplomatsko imuniteto (imuniteta *ratione personae*) ta določba ne velja za osebo, ampak le za dejanja, ki imajo določeno stvarno povezavo, in sicer dejanja uradne narave. Gre za tako imenovano funkcionalno imuniteto. Zato se označuje tudi kot imuniteta *ratione materiae*. Zgolj status uslužbenke ali uslužbenca Unije torej ne zadostuje za uporabo te imunitete.[18]

14 Vendar glej izjeme, določene v členu 31(1) Dunajske konvencije, za stvarnopravne tožbe, ki se nanašajo na zasebno nepremičnino v državi sprejemnici (točka a), tožbe, ki se nanašajo na dedovanje, v katerem diplomat nastopa kot izvršitelj oporoke, upravitelj zapuščine, dedič ali volilojemnik v svojem imenu in ne v imenu države pošiljateljice (točka b), in tožbe, ki se nanašajo na kakršno koli poklicno ali pridobitno dejavnost, ki jo diplomat v državi sprejemnici opravlja poleg svojih uradnih funkcij (točka c).

15 Sodbi z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točki 69 in 70), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 83).

16 Sodba z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 70).

17 V zvezi s tem glej že točko 44 teh sklepnih predlogov.

18 Sodba z dne 11. julija 1968, Sayag in Zürich (5/68, EU:C:1968:42, str. 600). V tem smislu člen 23(1), drugi stavek, Kadrovskih predpisov potrjuje, da uradniki niso oproščeni niti izpolnjevanja svojih zasebnih dolžnosti ali spoštovanja veljavnih zakonov in policijskih predpisov, razen če je v Protokolu o privilegijih in imunitetah Unije določeno drugače.

62. Za guvernerke in guvernerje nacionalnih centralnih bank to glede na njihov funkcionalno gledano dvojni položaj ali hibridni status v ESCB in v bančni uniji pomeni, da se zanje člen 11(a) Protokola načeloma lahko uporablja le, če delujejo kot funkcionarji Unije.[19]

63. Omejitev obsega imunitete uradnikov Unije je utemeljena s tem, da v skladu s členom 343 PDEU Unija uživa le „privilegije in imunitete, ki jih potrebuje za opravljanje svojih nalog“. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je namen privilegijev in imunitet, ki so priznani Uniji, preprečiti poseganje v njeno delovanje in neodvisnost.[20] Omejenost imunitet Unije je potrjena s členom 17, prvi odstavek, Protokola, v skladu s katerim se imunitete uradnikom in drugim uslužbencem Unije priznajo izključno v interesu Unije,[21] ne pa v interesu uslužbencev. Imunitete imajo torej funkcijo ne samo glede na svoj predmet, ampak tudi glede na svoj smisel in namen.

64. Imuniteta za uradna dejanja je nujna za nemoteno delovanje in neodvisnost institucij Unije. Če namreč uslužbenci Unije ne bi uživali imunitete pred sodnimi postopki v državah članicah v zvezi s svojimi uradnimi dejanji, bi lahko bili v nevarnosti, da bi jih ravno za ta dejanja organi držav članic preganjali.[22] To bi lahko pripeljalo do morebitne pretirane previdnosti ali celo ohromitve delovanja institucij Unije.

65. Drugič, če bi se lahko dejavnost institucij Unije presojala glede na nacionalno pravo držav članic, bi to ogrozilo delovanje in neodvisnost teh institucij.[23] To bi lahko morebiti oviralo izvajanje teh nalog. Zato člen 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije določa imuniteto pred sodnimi postopki v državah članicah za uradna dejanja uslužbencev Unije.

66. Poleg tega se s tem zagotavlja izključna pristojnost Sodišča Evropske unije v skladu s členom 263 PDEU, da nadzira zakonitost aktov institucij Unije. Kadar namreč uradnik ravna po uradni dolžnosti, to nazadnje namreč pomeni ravnanje same institucije. Zato tako dejanje ne more biti predmet presoje držav članic.

67. Oba cilja imunitete za uradna dejanja dopolnjuje člen 340, drugi odstavek, PDEU. V skladu s to določbo Unija v razmerju navzven odgovarja za dejanja, ki jih storijo njeni uslužbenci, in ne uslužbenci osebno. Za presojo obstoja take odgovornosti ima na podlagi člena 268 PDEU izključno pristojnost Sodišče.[24]

19 Glej po analogiji z varstvom arhivov nacionalne centralne banke v skladu s členom 2 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točki 84 in 85).

20 Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 19), in sodbe z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točka 82); z dne 18. junija 2020, Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, točka 47), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točki 73 in 100).

21 Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 20), in sodba z dne 18. junija 2020, Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, točka 47).

22 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi OH (Imuniteta pred sodnimi postopki) (C-758/19, EU:C:2021:86, točka 67 in tam navedena sodna praksa).

23 Glej sodbo z dne 11. julija 1968, Sayag in Zürich (5/68, EU:C:1968:42, str. 600).

24 Sodba z dne 10. julija 1969, Sayag in Zürich (9/69, EU:C:1969:37, točke od 5 do 7). V skladu s členom 22, prvi odstavek, Kadrovskih predpisov je odgovornost v notranjem razmerju omejena na hujšo kršitev.

3. Omejitev imunitete na „sodne postopke“ v državah članicah (prvi del tretjega vprašanja za predhodno odločanje)

68. V teh okoliščinah se predložitveno sodišče sprašuje, ali so s členom 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije izključena le sojenja v kazenski zadevi, ki se nanašajo na dejanja uslužbencev Unije, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti, ali pa je za taka dejanja nedopusten tudi že kazenski pregon, ki poteka pred sojenjem.

69. Že iz samega besedila te določbe izhaja, da se ne sme začeti sojenja v kazenski zadevi proti osebam iz člena 11(a) Protokola v zvezi z dejanji, storjenimi pri opravljanju uradnih dolžnosti. Nanaša se na vse vrste sodne jurisdikcije in torej zajema tudi sodno jurisdikcijo v kazenskih zadevah. [25]

70. V nasprotju z mnenjem Latvije pa imuniteta iz člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ni omejena na sodni postopek *stricto sensu*, temveč vpliva tudi na predkazenski postopek.

71. To podpira besedilo nekaterih jezikovnih različic te določbe, ki ne vsebuje vedno omejitve na „sodni“ element. [26] Vsekakor lahko že predkazenski postopek vsebuje sodne elemente, na primer v obliki posameznih pristojnosti preiskovalnega sodnika. Ker pa obseg imunitete ne more biti odvisen od konkretne organizacije kazenskega postopka in delitve pristojnosti med organi pregona in sodišči v posameznih državah članicah, je treba šteti, da imuniteta na splošno velja za oblastvene prisilne ukrepe v okviru kazenskih preiskav. [27]

72. Konkretni ukrepi, ki so torej brez predhodnega odvzema imunitete na podlagi člena 11(a) Protokola nedopustni, vključujejo začasno prijetje obdolženca, zaslišanje obdolženca in hišno preiskavo pri obdolžencu. Enako velja za take ukrepe v upravnih ali civilnih postopkih v zvezi z uradnim dejanjem uradnice ali uradnika Unije. [28]

73. Sodišče je pred kratkim potrdilo tako razumevanje obsega člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, tako da je poudarilo, da na podlagi te določbe za uradnico ali uradnika Unije zlasti ne veljajo ukrepi odvzema prostosti za dejanja, storjena pri opravljanju uradne dolžnosti. [29]

74. Taka razlaga je podprta tudi s členom 19 Kadrovskih predpisov, ki določa, da je treba uslužbencem Unije izdati dovoljenje, če morajo pred sodiščem pričati o uradnih dejavnostih ali dejstvih, s katerimi so se seznanili pri opravljanju svojih dolžnosti. Iz tega *a contrario* sledi, da je zakonodajalec Unije izhajal iz tega, da imuniteta pred sodnimi postopki sicer nasprotuje zaslišanju uradnice ali uradnika kot priče ali obdolženca.

75. Funkcionalnost imunitete, določene v členu 11 (a) Protokola, pa izključuje, da bi se ta imuniteta lahko obravnavala kot splošna prepoved preiskave ali obravnave.

25 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi OH (Imuniteta pred sodnimi postopki) (C-758/19, EU:C:2021:86, točka 27).

26 Glej na primer „fritagelse for retsforfølgning“ v danščini, „imunune from legal proceedings“ v angleščini in „vrijgesteld van rechtsvervolgin“ v nizozemščini.

27 Glej moje sklepne predloge v zadevah Rimšēvičs/Latvija in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2018:1030, točka 144).

28 Tudi zunaj kazenskega postopka so mogoče dolžnosti odzvati se vabilu ali obveznosti posredovanja informacij, za kršitev katerih je zagrožena globa, oziroma odreditev ukrepov zavarovanja.

29 Sodba z dne 18. junija 2020, Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, točka 45).

76. Prvič, če bi bila vsakršna vpletenost uslužbencev Unije v predkazenske postopke izključena, bi bilo to izrecno določeno v Protokolu o privilegijih in imunitetah Unije. Tako je bilo to urejeno v členu 8 Protokola za poslance Evropskega parlamenta. Zoper njih se zaradi mnenja ali glasu, ki so ga izrekli pri opravljanju svojih dolžnosti, „ne sme začeti preiskava […] niti […] sodni postopek“.

77. Drugič, prepoved kakršne koli preiskave ali obravnave primerov, za katere bi lahko veljala imuniteta iz člena 11(a) Protokola, bi se lahko v praksi navezovala le na osebo zadevne uslužbenke ali uslužbenca Unije. S tem pa bi se zabrisale meje osebne imunitete. [30]

78. Tretjič, kot je pravilno opozorila italijanska vlada, kratko malo ne bi bilo mogoče dokazati obstoja morebitne povezave z uradnimi nalogami institucije Unije, če organi pregona nikakor ne bi mogli preiskovati odločilnih dejstev v zvezi z dejanji uslužbencev Unije.

79. Četrtič, v skladu s sodno prakso Sodišča razlaga Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ne sme pripeljati do tega, da se pretirano otežijo ali celo onemogočijo kazenske preiskave na ozemlju držav članic. [31] Povedano drugače, namen funkcionalnosti in torej omejenosti privilegijev in imunitet iz Protokola je zagotoviti primerno ravnotežje med interesi Unije v zvezi z njeno neodvisnostjo in delovanjem na eni strani ter interesom držav članic, da je kazenski pregon učinkovit, na drugi strani. Splošna prepoved preiskave pa bi presegala to, kar je potrebno „za opravljanje njenih nalog“ v smislu člena 343 PDEU.

80. Sicer ni mogoče izključiti, da se lahko v nekaterih primerih s preiskavami proti uradnici ali uradniku Unije zaradi uradnih dejanj poseže v neodvisnost ali delovanje institucij Unije. Iz tega razloga pa člen 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije določa, da institucije Unije sodelujejo s pristojnimi organi držav članic pri uporabi navedenega protokola. S tem naj bi se preprečili konflikti pri razlagi in uporabi določb Protokola [32] ter naj bi se na splošno zagotovilo, da cilji Protokola niso ogroženi. V zvezi s tem člen 18 Protokola konkretizira določbo člena 4(3) PEU. [33]

81. Zato so nacionalni organi pregona oziroma preiskovalni sodniki že v zgodnji fazi postopka dolžni obvestiti institucijo Unije, za katero obdolženka ali obdolženec dela, o vodeni preiskavi in po potrebi prositi za odvzem imunitete. [34] Ta mora namreč imeti možnost presoditi, ali obstaja nevarnost posega v njeno delovanje in neodvisnost. [35] Izjema lahko velja kvečjemu v primerih, v katerih očitno ni nobene povezave med dejanji, ki so predmet preiskav ali kazenskega postopka, ter nalogami in obveznostmi obdolženke ali obdolženca, ki jih imajo na podlagi prava Unije. Glede na tesno prepletanje nacionalnih pristojnosti in pristojnosti Unije na področju ESCB in evropskega bančnega nadzora je vsekakor težko predstavljivo, da je mogoče na prvi pogled uradno dejanje guvernerke ali guvernerja centralne banke očitno izključno uvrstiti na področje nacionalne pristojnosti.

30 Glej v zvezi s tem točki 55 in 60 teh sklepnih predlogov.

31 Glej sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 105).

32 Sodbe z dne 21. oktobra 2008, Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579, točka 42); z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 40), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 119).

33 Sodbi z dne 21. oktobra 2008, Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579, točka 41), in z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 119).

34 Glej po analogiji z arhivi Unije sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 126).

35 Glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 102).

82. Če institucija Unije meni, da očitana dejstva nikakor niso povezana z njenimi nalogami ali da ni interesa Unije za ohranitev imunitete v smislu člena 17, drugi odstavek, Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, se lahko predkazenski postopek nadaljuje. V tem primeru lahko zadevna oseba v skladu s členom 90(2) Kadrovskih predpisov in po potrebi v skladu s členom 91 Kadrovskih predpisov pri Sodišču Evropske unije vloži pritožbo, to pa odloči, ali je bila imuniteta neupravičeno zavrnjena ali odvzeta. Sodišče je v zvezi s tem razsodilo, da taka odločba institucije pomeni „akt, ki posega v položaj“, ker ustvarja zavezujoče pravne učinke, ki lahko neposredno in takoj vplivajo na interese tožeče stranke, s tem da znatno spremenijo njen pravni položaj.[36] Odločitev o zavrnitvi ali odvzemu imunitete izpolnjuje torej vse pogoje izpodbojnega akta v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU,[37] tako da jo lahko izpodbijajo upravičenci, za katere Kadrovski predpisi ne veljajo, kot so na primer vsi uslužbenci ECB ter guvernerke in guvernerji nacionalnih centralnih bank.

83. Če pa institucija meni, da obstaja povezava z njenimi nalogami in da bi bil odvzem imunitete v nasprotju z njenimi interesi, lahko preiskovalni sodnik že v predkazenskem postopku na Sodišče naslovi „zaprosilo za pravno pomoč“, če ne želi sprejeti te odločitve.[38] Pri tem gre za posebno vrsto postopka s kratico „IMM“ (zahteva v zvezi z imunitetami, *demande relative aux immunités*). V tem okviru Sodišče preveri, ali lahko institucija zavrne odvzem imunitete.[39]

84. Nazadnje lahko, če nacionalni organi ali sodišča nočejo vključiti institucij Unije ali Sodišča v pravkar opisanem smislu, tudi domnevna upravičenka ali domnevni upravičenec do imunitete pred Sodiščem sproži postopek „IMM“, da bi se dosegla ugotovitev obstoja imunitete.[40] Poleg tega je mogoče neizpolnitev obveznosti lojalnega sodelovanja pri uporabi Protokola sankcionirati v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.[41]

85. Če se še to ne bi zgodilo, mora nacionalno sodišče v skladu s členom 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije najpozneje – kot se je zgodilo v obravnavanem primeru – pred začetkom sojenja v kazenski zadevi pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU.[42]

86. Iz navedenega izhaja, da imuniteta pred sodnimi postopki za uradna dejanja uslužbencev Unije v smislu člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije sicer zajema oblastvene prisilne ukrepe v okviru kazenskega postopka, vendar na splošno ne nasprotuje uvedbi in vodenju predkazenskega postopka.

4. Vmesni predlog

87. V skladu s členom 22, prvi odstavek, v povezavi s členom 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije spadajo guvernerke in guvernerji centralnih bank držav članic na področje uporabe tega protokola, če uradno delujejo kot nosilci funkcij Unije v okviru ESCB ali bančne unije, zlasti v funkciji članov Razširjenega sveta ECB ali Sveta ECB.

36 Glej sodbo z dne 18. junija 2020, Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, točke od 44 do 54).

37 Glej sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija (C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točki 36 in 37).

38 Glej v zvezi s tem položajem sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315).

39 Glej v tem smislu sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 24); glej tudi točko 105 teh sklepnih predlogov.

40 Glej v zvezi s tem položajem sodbo z dne 16. decembra 1960, Humblet/Belgijska država (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

41 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 111 in naslednje).

42 Glej v zvezi s tem tudi točko 92 in naslednje teh sklepnih predlogov; tako nazadnje tudi sodba z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 40).

88. Imuniteta pred sodnimi postopki v smislu člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije poleg sojenja v kazenski zadevi za dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti, zajema oblastvene prisilne ukrepe v kazenskih postopkih v zvezi s takimi dejanji, vendar na splošno ne nasprotuje uvedbi in vodenju predkazenskega postopka za taka dejanja.

89. Poleg tega je iz besedila te določbe razvidno, da imuniteta pred sodnimi postopki velja „tudi po prenehanju funkcije“. S tem je razjasnjeno, da imuniteta obstaja tudi po prenehanju mandata. Vendar se nanaša le na uradna dejanja, storjena med mandatom. Nasprotno pa vprašanje, kdaj se očita dejanje, izvedeno med opravljanjem funkcije, ni pomembno.

B. Podrobno o pogojih za imuniteto pred sodnimi postopki iz člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije (četrto vprašanje za predhodno odločanje)

90. Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, kako presoditi, ali obdolženec v konkretnem primeru uživa imuniteto pred sodnimi postopki na podlagi člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, kakšno vlogo ima interes Unije v zvezi s tem in pod kakšnimi pogoji mora to sodišče ECB zaprositi za odvzem imunitete.

91. Da bi se ugotovilo, ali je bilo določeno dejanje opravljeno kot uradno dejanje v smislu člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, je bistveno, ali je dejanje povezano z dolžnostmi in nalogami uslužbenk ali uslužbencev Unije.[43] V tem smislu predložitveno sodišče sprašuje zlasti, ali sme samo presojati obstoj te povezave.

92. Najprej je torej treba razjasniti, kdo je pristojen za presojo obstoja povezave z nalogami institucije Unije ali njenih uslužbencev (o tem v točki 1). Nato je treba ugotoviti, po katerih merilih je treba presojati to povezavo (o tem v točki 2). Nazadnje in tretjič je treba preučiti, katere so upoštevne okoliščine v okviru tega preizkusa v obravnavani zadevi (o tem v točki 3).

1. Pristojnost za presojo povezave z nalogami Unije

93. Res je, da se v praksi najprej organi pregona ali sodišča držav članic ukvarjajo z vprašanjem, ali bi lahko obstajala procesna ovira zaradi imunitete uslužbenke ali uslužbenca Unije. Samo ti imajo potrebne dejanske informacije, iz katerih sploh lahko izhaja morebitna povezava z nalogami institucije Unije. Zato je že v naravi stvari, da nacionalni organi ali sodišča najprej preučijo vprašanje, ali obstaja imuniteta na podlagi Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.

94. Vendar to ne pomeni, da lahko samostojno odločajo o obstoju povezave med ugotovljenimi dejanji in uradnimi nalogami uslužbenke ali uslužbenca Unije. Nasprotno, na Sodišče se morajo obrniti takoj, ko bi lahko ravnanje na prvi pogled spadalo na področje uporabe člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.[44]

[43] Tako že sklepni predlogi generalnega pravobranilca J. Ganda v zadevi Sayag in Zürich (5/68, neobjavljeni, EU:C:1968:30, str. 608); v zvezi z izjavami, danimi med opravljanjem uradnih dolžnosti, glej tudi sodbi z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 33), in z dne 17. septembra 2020, Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:725, točka 40).

[44] V zvezi s tem glej točko 80 in naslednje teh sklepnih predlogov.

95. V zvezi s tem je treba na prvem mestu spomniti, da naj bi v skladu s sodno prakso Sodišča imuniteta za uradna dejanja v skladu s členom 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije preprečila, da bi se uradna dejavnost Unije in njenih uslužbencev presojala glede na nacionalno pravo držav članic. S tem naj bi se zlasti zagotovila izključna pristojnost Sodišča Evropske unije na podlagi člena 263 PDEU za nadzor nad zakonitostjo aktov institucij Unije. [45]

96. Samo Sodišče lahko v primeru dvoma zavezujoče opredeli, kaj spada med naloge in dolžnosti uslužbencev Unije. [46] Če pa bi bila za presojo o tem, ali obstaja povezava z nalogo Unije ali ne, pristojna sodišča držav članic, bi ta posledično določila, kaj spada na področje nalog institucij Unije in kaj ne.

97. Pri poslanski nedotakljivosti, določeni v členu 9(1)(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, je sicer drugače. Ta je glede na besedilo te določbe vsekakor izrecno odvisna od nacionalnega prava. [47] Ker so samo nacionalna sodišča pooblaščena, da določijo obseg parlamentarne imunitete v skladu z nacionalnim pravom, lahko temu primerno le ta sodišča ugotovijo, ali ta imuniteta velja za neko ravnanje.

98. V primerih iz člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije torej za nacionalno sodišče iz člena 18 Protokola izhaja obveznost, da se v postopku predhodnega odločanja v skladu s členom 267 PDEU obrne na Sodišče, najpozneje tedaj, ko tehta, ali naj začne postopek proti uslužbenki ali uslužbencu Unije. [48] V nasprotnem primeru obstaja tveganje, da nacionalno sodišče presodi akte institucije Unije v nasprotju s členom 263 PDEU.

99. Le če Sodišče ugotovi, da v dejanskih okoliščinah, ki jih sporoči nacionalno sodišče, ni nobene povezave z nalogami institucije Unije, lahko to sodišče začne kazenski postopek. V nasprotnem primeru je najprej treba zadevno institucijo Unije prositi, naj odvzame imuniteto na podlagi člena 17, drugi odstavek, Protokola. [49] Tako se ji da priložnost, da preveri, ali je imuniteta potrebna za ohranitev njenega delovanja in neodvisnosti. Ta preizkus naj bi ravno omogočil Protokol o privilegijih in imunitetah Unije. [50]

100. To je drugi razlog, zakaj nacionalno sodišče ne sme samo odločiti, da med dejanjem in nalogami obdolženke ali obdolženca, ki jih ima na podlagi prava Unije, ni povezave in da se zato člen 11(a) Protokola ne uporabi. S tem bi se namreč prehitelo oziroma preprečilo preizkus zadevne institucije. Po tem se primer imunitete iz člena 11(a) Protokola razlikuje od primerov iz njegovega člena 8, v katerem ni predvideno, da Parlament preveri, ali je v konkretnem primeru potrebna imuniteta poslanke ali poslanca. [51]

45 Glej točki 64 in 65 teh sklepnih predlogov.

46 V tem smislu mnenji 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točke 224, 225, 230 in 231) in 1/17 (CETA) z dne 30. aprila 2019 (EU:C:2019:341, točka 132).

47 Sodba z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 25).

48 V zvezi z obveznostmi iz člena 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije glej tudi že točko 79 in naslednje teh sklepnih predlogov.

49 To bi se načeloma moralo zgoditi že v predkazenskem postopku (glej zgoraj točko 80 in naslednje teh sklepnih predlogov), a se lahko nadoknadi najpozneje zdaj, če instituciji še ni bila dana možnost preveriti, ali bi se s postopkom poseglo v njeno neodvisnost in delovanje.

50 Glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 102).

51 Samo na to se nanaša izjava Sodišča v sodbi z dne 21. oktobra 2008, Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579, točka 32).

101. Zato je konec koncev treba povezavo dejanja z nalogami uslužbencev Unije, ki je potrebna za obstoj „dejanja, storjenega pri opravljanju uradnih dolžnosti“ v smislu člena 11(a) Protokola, določiti kot avtonomen pojem prava Unije in to mora storiti Sodišče.[52] To pa ne spremeni dejstva, da lahko le nacionalno sodišče, ki odloča v postopku, ugotavlja dejansko stanje, potrebno za to presojo. Vendar je pri tem pozvano le, da dejstva, ki so glede na njegove ugotovitve dokazana, subsumira pod merila, ki jih je Sodišče določilo v ta namen.[53]

2. Merila, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti potrebno povezavo z nalogami Unije

102. Glede vprašanja, kdaj je dejanje povezano z nalogami uslužbenke ali uslužbenca Unije tako, da je mogoče govoriti o „dejanjih, storjenih pri opravljanju uradne dolžnosti“ v smislu člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, se je Sodišče do zdaj lahko izreklo le enkrat.[54] V sodbi Sayag in Zürich je v zvezi s tem razsodilo, da imuniteta pred sodnimi postopki zajema le taka dejanja, za katera je že zaradi njihove narave treba šteti, da pomenijo sodelovanje tistega, ki se sklicuje na imuniteto, pri izpolnjevanju nalog institucije, ki ji pripada.[55] Dejanja morajo zaradi neposredne notranje povezave nujno izhajati iz nalog institucij.[56]

103. Da bi ta merila postala uporabljiva, si je nujno postaviti vprašanje, katera dejanja mora imuniteta za uradna dejanja zajemati glede na svoj smisel in namen.

104. Zato se zdi očitno, da je treba preučiti, ali je zadevno dejanje za uradno nalogo „potrebno“[57] oziroma je zanjo vzročno ali z njo povezano[58]. Nemoteno delovanje in neodvisnost institucij Unije bi bilo namreč lahko ogroženo, če bi se uslužbenci Unije zaradi dejanj, ki sicer ne spadajo v jedro njihove kadrovske dejavnosti, vendar so zanjo vseeno koristna ali nujna, morali bati, da bodo civilnopravno ali kazenskopravno preganjani.[59]

105. Kot pa je bilo že navedeno, je namen imunitete za uradna dejanja zlasti preprečiti, da bi nacionalni organi in sodišča presojali akte institucij Unije, s čimer bi se poseglo v delovanje in neodvisnost institucij Unije. Zato je treba povezavo med dejanjem in nalogami institucije Unije domnevati vsakič, ko bi bila za presojo tega dejanja potrebna presoja dolžnosti njenih uslužbencev, ki, kot je bilo navedeno zgoraj,[60] ne more biti v pristojnosti nacionalnih organov in sodišč, temveč le institucij Unije in nazadnje Sodišča.

106. Tako razumevanje potrebne povezave ne posega pretirano v legitimne interese držav članic na področju kazenskega pregona. Obstoj dejanja, storjenega pri opravljanju uradnih dolžnosti, in z njim povezane imunitete v skladu s členom 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, po potrebi po tem, ko je Sodišče to ugotovilo, namreč ne pomeni, da zadevne osebe nazadnje ni mogoče preganjati in pravnomočno obsoditi. Nasprotno, upravni ali sodni organi držav članic

52 Glej le ugotovitve Sodišča v zvezi s tem vprašanjem v sodbi z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točke od 28 do 37).

53 Glej v tem smislu sodbi z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 37), in z dne 17. septembra 2020, Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:725, točka 57).

54 Vendar se to vprašanje postavlja tudi v zadevi OH (Imuniteta pred sodnimi postopki) (C-758/19, EU:C:2021:86), v zvezi s katero trenutno še teče postopek in v kateri je generalni pravobranilec M. Bobek 2. februarja 2021 predstavil sklepne predloge.

55 Sodba z dne 11. julija 1968, Sayag in Zürich (5/68, EU:C:1968:42, str. 600).

56 Sodba z dne 10. julija 1969, Sayag in Zürich (9/69, EU:C:1969:37, točka 7).

57 Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, točka 54).

58 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca J. Ganda v zadevi Sayag in Zürich (5/68, neobjavljeni, EU:C:1968:30, str. 608).

59 V tem smislu tudi sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi OH (Imuniteta pred sodnimi postopki) (C-758/19, EU:C:2021:86, točka 27, 29 in 67), ki upošteva merilo bližine.

60 Glej točke 94, 95 in 97 teh sklepnih predlogov.

lahko zaprosijo zadevno institucijo za odvzem imunitete na podlagi člena 17, drugi odstavek, Protokola. V skladu s sodno prakso Sodišča pa so pri tem institucije Unije v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, določenega v členu 18 Protokola, dolžne ugoditi prošnji, če v konkretnem primeru ni interesa Unije za imuniteto.[61] Če pozneje neupravičeno zavrnejo odvzem, lahko Sodišče še vedno dovoli začetek kazenskega pregona.[62]

107. V tem smislu se imuniteta iz člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije razlikuje od imunitete članov Evropskega parlamenta, določene v njegovem členu 8, ki je ni mogoče odvzeti.[63] Zdi se, da je prav ta posebnost razlog, zakaj je Sodišče razsodilo, da mora biti povezava tam neposredna in očitna.[64] Tako ozko razumevanje povezave v primerih iz člena 11(a) Protokola torej ni primerno.

108. To, da je dejanje, storjeno pri opravljanju uradne dolžnosti, ne pomeni, da tako dejanje ne more biti nezakonito.[65] To mora biti glede na ravnokar povedano že zato tako, ker je treba nezakonitost dejanja v zadevnem postopku pravzaprav šele presojati. Če bi se ta prenagljeno domnevala in bi se odvzela imuniteta pred sodnimi postopki v državah članicah, bi se nazadnje lahko zgodilo, da bi se nacionalno sodišče izreklo namesto Sodišča o zakonitosti aktov institucije Unije. Pri številnih posebej težkih očitkih – na primer vzetja življenja – bo treba potemtakem imuniteto praviloma odvzeti, ker za tako dejanje ni potrebna presoja dolžnosti obdolženke ali obdolženca, ki jo ima na podlagi prava Unije, in torej očitno ni nobene povezave z nalogami te osebe, ki izhajajo iz prava Unije, ne pa zato, ker je dejanje nezakonito.[66]

109. Nasprotno, morebitno nezakonitost dejanja je treba upoštevati šele na ravni odvzema imunitete. V primeru verjetno nezakonitega dejanja bi morali obstajati posebej pomembni interesi Unije, ki bi utemeljili ohranitev imunitete.

110. Obstoj posebnih interesov Unije v nasprotju s premislekom predložitvenega sodišča v prvem delu petega vprašanja za predhodno odločanje prav tako ni upošteven za presojo povezave med dejanjem in nalogami Unije. Res je, da so v skladu s splošno določbo člena 17, prvi odstavek, Protokola njegovi privilegiji in imunitete podeljeni izključno v interesu Unije. V zvezi z vprašanjem o obstoju imunitete iz tega vsekakor izhaja samo, da je ta funkcionalno omejena in se upošteva samo za dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti.[67] Obstoj interesov Unije pa je treba preučiti šele v okviru morebitnega odvzema imunitete. V zvezi s tem člen 17, drugi odstavek, Protokola jasno določa, da vsaka institucija odvzame imuniteto, če to ni v nasprotju z interesi Unije. Nasprotno pa zadevni instituciji ni treba dokazati, da bi kazenski pregon lahko ogrozil delovanje ali neodvisnost te institucije, da bi utemeljila zgolj obstoj funkcionalne imunitete.[68]

61 Glej v tem smislu sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točki 22 in 25), in sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 101).

62 Glej v zvezi s tem točko 82 teh sklepnih predlogov in sklep z dne 6. decembra 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440).

63 Sodbi z dne 21. oktobra 2008, Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579, točka 44), in z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 27).

64 Sodbi z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 35), in z dne 17. septembra 2020, Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:725, točka 39); glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Pikamäeja v zadevi Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:258, točka 51).

65 Glej sodbo z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točka 89), in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi OH (Imuniteta pred sodnimi postopki) (C-758/19, EU:C:2021:86, točka 27).

66 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v združenih zadevah Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:369, točka 12).

67 Glej v zvezi s tem točki 62 in 63 teh sklepnih predlogov.

68 Sodba z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 100).

111. Skratka, za „dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti“ v smislu člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije je torej treba šteti tista dejanja, ki zaradi neposredne notranje povezave nujno izhajajo iz nalog institucij in je treba že zaradi njihove narave šteti, da gre za sodelovanje osebe, navedene v tej določbi, pri izvajanju nalog institucije, ki ji pripada ta oseba. Tako je, kadar je za sodni nadzor nad tem dejanjem potrebna presoja dolžnosti zadevne institucije ali njenih uslužbencev, za kar je izključno pristojno Sodišče.

3. Obstoj potrebne povezave v konkretnem primeru

112. Da bi se predložitvenemu sodišču dal koristen odgovor na njegovo dejansko vprašanje, in sicer ali člen 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije nasprotuje razpisu predobravnavnega naroka v postopku v glavni stvari, je treba v nadaljevanju preizkusiti potrebno povezavo, če je to mogoče na podlagi dejanskega stanja, ki ga je podalo sodišče. Poleg tega je treba obravnavati dejanske pogoje, katerih obstoj mora predložitveno sodišče v zvezi s tem še preveriti. [69]

113. Pri tem lahko zlasti uvrstitev med nacionalne naloge oziroma naloge, ki izhajajo iz prava Unije in ki jih opravlja guverner centralne banke v okviru ESCB in evropskega bančnega nadzora, v praksi povzroči težave zaradi močne integracije teh sistemov. [70] To po eni strani ponazarja obveznost čim prejšnje vpletenosti ECB v tak postopek [71] in na drugi strani poudarja nujnost, da se Sodišču prepusti presoja povezave z nalogami Unije. [72]

114. Iz predložitvene odločbe je, prvič, mogoče razbrati, da se obdolžencu očita, da je od sredine leta 2010 do konca leta 2015 družbi Trasta Komercbanka za denar oziroma plačilo v naravi svetoval v zvezi z nadzorom FKTK in ji pomagal pripravljati korespondenco s FKTK, s tem da je izkoristil informacije, ki jih je od FKTK dobil zaradi svojega službenega položaja. Drugič, do predloga za odvzem dovoljenja družbi Trasta Komercbanka s strani FKTK 5. februarja 2016 naj ne bi sodeloval na sejah njenega sveta, kjer so se obravnavala vprašanja glede nadzora nad družbo Trasta Komercbanka, in pri tem v tem okviru ni preprečil poslabšanja količnikov kapitalske ustreznosti družbe Trasta Komercbanka in tega, da je prišlo do pranja denarja. Tretjič, očitalo se mu je, da je v letih 2012 in 2013 denar, ki ga je prejel kot protidajatev, vložil v nepremičnino, da bi prikril njegov izvor.

a) Očitki v zvezi z obdobjem pred 4. novembrom 2014

115. V okviru ESCB guvernerke in guvernerji nacionalnih centralnih bank opravljajo naloge Unije, zlasti kadar kot člani Sveta ECB odločajo o ukrepih monetarne politike. Ta v skladu s členom 129(1) PDEU v povezavi s členom 12.1.(1) Statuta ESCB in ECB določa monetarno politiko Unije. [73] Razširjeni svet ECB v skladu s členom 141(2) PDEU usklajuje monetarne politike držav članic zaradi zagotavljanja stabilnosti cen.

116. Guvernerke in guvernerji nacionalnih centralnih bank lahko v svoji funkciji članov Sveta ECB od 4. novembra 2014, ko je začel veljati enotni nadzorni mehanizem, izvajajo naloge Unije tudi v zadevah bančnega nadzora. ECB je namreč v skladu s členom 6(1) Uredbe o EMN odgovorna za učinkovito in enotno delovanje EMN, ki ga sestavljajo ECB in pristojni nacionalni

69 Glej v zvezi s tem točko 100 teh sklepnih predlogov.

70 Glej v zvezi s to zahtevo točko 61 teh sklepnih predlogov.

71 Glej točko 80 teh sklepnih predlogov.

72 Glej zlasti točki 94 in 95 teh sklepnih predlogov.

73 Sodba z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 38).

organi.[74] V skladu s členom 26(8) Uredbe o EMN Svet ECB sprejme končne odločitve o nadzorniških nalogah, ki se prenesejo na ECB na podlagi člena 4(1) te uredbe, potem ko jih pripravi tako imenovani Nadzorni odbor.[75] Razširjeni svet ECB, ki mu pripadajo tudi guvernerke in guvernerji centralnih bank držav članic, ki niso članice monetarne unije, po naravi stvari nima nobenih nalog v tem okviru, saj so pod nadzorom le banke euroobmočja znotraj EMN.

117. Glede očitka pranja denarja ni razvidno, kako bi ga bilo mogoče povezati s funkcijami obdolženca, ki jih ima kot član organa odločanja ECB na podlagi prava Unije. Vlaganje denarnega zneska v nepremičninski projekt namreč nima nobene tesne povezave s področji dejavnosti monetarne politike ali nadzora bank.

118. Ker naj bi bila očitana dejanja storjena pred 1. januarjem 2014, kar je dan, ko je Latvija pristopila k euroobmočju, je prav tako izključena povezava s funkcijami obdolženca, ki izhajajo iz prava Unije. V tem obdobju je bil namreč obdolženec član samo Razširjenega sveta ECB, ki ima mandat le v zvezi z monetarno politiko.[76] Vendar ni razvidno, da bi bili zgoraj opisani očitki tesno povezani z ukrepi monetarne politike.

119. Potemtakem ni niti povezave z nalogami obdolženca kot člana Sveta ECB med 1. januarjem 2014 in 3. novembrom 2014, saj je Svet ECB v tem obdobju opravljal le naloge monetarne politike. Svet ECB namreč naloge bančnega nadzora, navedene v točki 115 teh sklepnih predlogov, izvaja šele od 4. novembra 2014, ko je začela veljati Uredba o EMN. Prav tako je FKTK, katere posvetovalni član je bil po navedbah predložitvenega sodišča obdolženec med celotnim obdobjem, na katero se nanaša obtožba, pred začetkom veljavnosti enotnega mehanizma nadzora opravljala le nacionalne nadzorniške naloge.[77]

b) Očitki v zvezi z obdobjem po 4. novembru 2014

120. Res je, da je bila družba Trasta Komercbanka tudi po začetku veljavnosti SSM kot manj pomembna kreditna institucija v smislu člena 6(4) Uredbe o EMN v zvezi z nadzorniškimi nalogami iz člena 4(1)(b), od (d) do (g) in (i) te uredbe še naprej pod neposrednim nadzorom FKTK v skladu s členom 6(6).

121. Vendar je v skladu s členom 4(1)(a) Uredbe o EMN odvzem dovoljenja v izključni pristojnosti ECB, in sicer tudi če gre za manj pomembno kreditno institucijo, kot je na primer družba Trasta Komercbanka.

122. Res je, da je Svet ECB odločitev o odvzemu dovoljenja družbe Trasta Komercbanka sprejel šele 3. marca 2016, kar je, kolikor je razvidno, po obdobju, na katero se nanaša obtožba v postopku v glavni stvari. Ta odločitev pa je bila v obravnavanem primeru sprejeta v skladu s členom 14(5) Uredbe o EMN in členom 83(1) Okvirne uredbe o EMN na predlog FKTK kot „pristojnega nacionalnega organa“ v smislu člena 2, točka 2, Uredbe o EMN, katerega

74 Sodbi z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 53), in z dne 2. oktobra 2019, Crédit Mutuel Arkéa/ECB (C-152/18 P in C-153/18 P, EU:C:2019:810, točka 60).

75 Glej v zvezi s tem člen 13g.1., prvi stavek, Poslovnika ECB. Nadzorni odbor tako prevzame načrtovanje in izvajanje odločitev v skladu s členom 26(1) Uredbe o EMN. Prevladujočo vlogo Sveta ECB pri bančnem nadzoru poleg tega ponazarjajo členi 7(7), 19(3), 24(7) in (8) ter 25(4) in (5) uredbe o EMN.

76 Glej že točko 52 teh sklepnih predlogov.

77 V zvezi z nalogami FKTK, ki izhajajo iz prava Unije, točke od 123 do 127 teh sklepnih predlogov.

posvetovalni član je bil tudi obdolženec. V zvezi s tem je treba domnevati, da se je FKTK že dolgo pred predložitvijo tega predloga ECB ukvarjala s tem, da razišče, ali družba Trasta Komercbanka še vedno izpolnjuje pogoje za dovoljenje.

123. Menim, da v takem primeru nacionalni nadzorni organi delujejo funkcionalno kot institucije Unije. Zato je treba kot take obravnavati tudi guvernerke in guvernerje nacionalne centralne banke v funkciji članov tega organa. [78]

124. Delovanje nacionalnih nadzornih organov v okviru EMN je mogoče razdeliti na tri skupine primerov. V prvi skupini primerov nacionalni nadzorni organi opravljajo naloge, ki so jim dodeljene na podlagi nacionalnega prava na vseh področjih, ki z Uredbo o EMN niso urejena (glej člen 1(5) Uredbe o EMN).

125. V drugi skupini primerov opravljajo naloge, ki so sicer urejene v Uredbi o EMN, delujejo pa samostojno. V to skupino primerov spada na primer nadzor nad manj pomembnimi kreditnimi institucijami v skladu s členom 6(6) Uredbe o EMN. Tako so nacionalni nadzorni organi v skladu s členom 6(6) Uredbe o EMN sami odgovorni za sprejetje vseh upoštevnih nadzorniških odločitev in zanje v skladu s členom 6(5)(a) Uredbe o EMN veljajo le splošna navodila ECB.

126. V tretji skupini primerov nacionalni nadzorni organi delujejo zgolj tako, da pripravljajo odločitve ECB, ne da bi pri tem sprejemali samostojne odločitve, ki bi bile za ECB zavezujoče. Primer tega iz sodne prakse Sodišča je postopek odobritve kvalificiranega deleža iz členov 22 in 23 Direktive CRD v povezavi s členom 4(1)(c) in členom 15 Uredbe o EMN. [79] V zvezi s tem je Sodišče odločilo, da morebitno sodelovanje nacionalnih organov med postopkom, ki pripelje do sprejetja odločbe ECB, ne more omajati njene opredelitve kot akta Unije. [80] Ker je ECB nazadnje odgovorna, se ji torej v tem primeru pripiše odgovornost za delovanje nacionalnih nadzornih organov.

127. Iz tega po eni strani izhaja, da je Sodišče edino pristojno za presojo zakonitosti takega ukrepa, tudi če je v tem smislu pri tem treba presojati akte nacionalnega nadzornega organa. [81] Po drugi strani to pomeni tudi, da ravnanje teh organov v tem okviru ni v jurisdikciji držav članic, ker jih je treba funkcionalno šteti za organe ECB v smislu člena 22(1) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije. Če ne bi bilo tako, bi lahko to ravnanje presojala sodišča držav članic. [82]

128. Prav to velja v postopku odvzema bančnega dovoljenja iz člena 4(1)(a) in člena 14(5) Uredbe o EMN v povezavi s členom 83 Okvirne uredbe o EMN, ki je bil v obravnavanem primeru uporabljen za družbo Trasta Komercbanka. Čeprav je bilo dovoljenje odvzeto v skladu s členom 14(5) Uredbe o EMN na predlog FKTK, je morala ECB sicer ta predlog v celoti upoštevati, vendar k temu v skladu s členom 83(1) Okvirne uredbe o EMN ni bila zavezana. Funkcija FKTK je bila torej v tem smislu le pomožna. Zato je tudi presoja ravnanja FKTK v tem okviru izključno naloga Sodišča. [83]

78 V skladu z uvodno izjavo 13 Uredbe o EMN pristojni nacionalni organi niso nujno centralne banke, vendar je v številnih državah članicah tako. V primeru Latvije pa za nadzor v okviru EMN ni pristojna centralna banka, ampak FKTK. Po navedbah predložitvenega sodišča pa je guvernerka ali guverner centralne banke v skladu z latvijskim pravom posvetovalni član FKTK.

79 Sodba z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točki 43 in 55).

80 Glej sodbo z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točki 43 in 56).

81 Sodba z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 57).

82 Glej v zvezi s tem že točki 64 in 65 teh sklepnih predlogov.

83 Glej po analogiji sodbo z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, točka 57).

129. Da bi se ugotovilo, ali so dejanja, ki se očitajo obdolžencu od 4. novembra 2014, povezana z nalogami, ki jih ima na podlagi prava Unije, mora torej predložitveno sodišče preveriti, ali so se „svetovalne dejavnosti“, ki so mu bile očitane po tem datumu, nanašale na zahteve, v primeru neizpolnjevanja katerih bi prišel v poštev odvzem dovoljenja kreditni instituciji in na katere bi lahko zato FKTK oprla svoj predlog v skladu s členom 18 v povezavi s členom 14(5) Uredbe o EMN.

130. Natančneje, preučiti mora, ali je bil v obtožnem aktu naveden očitek svetovanja glede potrebnega povečanja osnovnega kapitala zaradi zagotovitve kvalificiranega deleža in potrebnih ukrepov za pritegnitev vlagateljev (delničarjev) povezan s kapitalskimi zahtevami za kreditne institucije, katerih neupoštevanje omogoča odvzem dovoljenja kreditni instituciji, na primer na podlagi člena 18(d) Direktive CRD. Enako velja za očitek svetovanja glede nezmožnosti družbe Trasta Komercbanka, da izpolnjuje zahteve latvijskega zakona o boju proti pranju denarja in financiranju terorizma. V tem smislu iz uvodnih izjav 28 in 29 Uredbe o EMN sicer izhaja, da je boj proti uporabi finančnega sistema za pranje denarja v celoti nacionalna nadzorniška naloga. Sum pranja denarja pri osebi delničarja je vendarle vidik, ki se lahko upošteva pri odvzemu dovoljenja.[84] Poleg tega je mogoče v skladu s členom 18(e) in (f) v povezavi s členom 67(o) Direktive CRD dovoljenje odvzeti tudi v primeru kršitev zadevnega nacionalnega prava.

131. V zvezi s tem je treba pojasniti, da je „svetovanje“ banki s strani člana organa, ki mora stalno preverjati izpolnjevanje navedenih zahtev s strani banke, v tem primeru FKTK, oziroma posledično ugotoviti, da niso izpolnjene, v tem primeru Svet ECB, notranje povezano prav s temi istimi nalogami tega organa tudi takrat, kadar se s tem prikrijejo okoliščine, ki bi morale pripeljati do odvzema dovoljenja. Tako ravnanje člana Sveta ECB lahko sicer po vsej verjetnosti pomeni kršitev dolžnosti, ker svetovanje kreditnim institucijam s strani ECB ni predvideno in je obdolženec s tem v teh okoliščinah kršil zaupnost prejetih informacij. Prav iz tega razloga pa je v zgoraj navedenem smislu povezano z obveznostmi tega člana, saj za presojo, ali je zadevno ravnanje v skladu z njegovimi obveznostmi ali v nasprotju z njimi, ni pristojno predložitveno sodišče, ampak na koncu Sodišče.[85]

132. To pomeni, da je treba ECB v zvezi s tem v skladu s členom 17, drugi odstavek, Protokola o privilegijih in imunitetah Unije prositi, naj odvzame imuniteto.[86]

133. Vendar v nasprotju s tem, kar se zdi, da tehta predložitveno sodišče v petem vprašanju za predhodno odločanje, na podlagi ugotovitve povezave s funkcijo obdolženca, ki izhaja iz prava Unije, ni mogoče sklepati o obstoju interesov Unije glede njegove imunitete pred sodnimi postopki. Po eni strani namreč ob neobstoju povezave z nalogami Unije sploh ne obstaja imuniteta, ki bi jo bilo treba odvzeti. Po drugi strani odvzem imunitete ni vedno v nasprotju z interesi Unije, kadar obstaja potrebna povezava. Sicer nikoli ne bi moglo priti do odvzema.

134. Povedano drugače, popolnoma si je mogoče predstavljati in glede na stališče, ki ga zagovarja ECB v tem postopku, je celo verjetno, da bo ECB odvzela obdolžencu imuniteto, in da nato nič več ne preprečuje kazenskega pregona v Latviji. Če bi ECB proti pričakovanjem zavrnila odvzem imunitete, lahko predložitveno sodišče to odločitev ponovno predloži Sodišču v presojo.[87]

84 Glej ECB, Vodnik za ocenjevanje prošenj za pridobitev licence, Prošnje za pridobitev licence na splošno; Druga revidirana izdaja, januar 2019, str. 29.

85 Glej v zvezi s tem točko 107 teh sklepnih predlogov.

86 Glej v zvezi s tem postopkom točko 98 teh sklepnih predlogov.

87 Glej v zvezi s tem zlasti točki 82 in 105 *in fine* teh sklepnih predlogov.

c) Vmesni predlog

135. V dejanskih okoliščinah, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, ni povezave med dejanji, očitanimi obdolžencu v obdobju pred 4. novembrom 2014, in njegovimi nalogami kot člana Razširjenega sveta ECB ali Sveta ECB, ki izhajajo iz prava Unije. Za obdobje po začetku veljavnosti EMN 4. novembra 2014 obstaja povezava z njegovimi nalogami, ki izhajajo iz prava Unije, kot člana Sveta ECB in FKTK kot „pristojnega nacionalnega organa“ v smislu člena 2, točka 2, Uredbe o EMN, če so se nasveti družbi Trasta Komercbanka, ki se očitajo obdolžencu, nanašali na zahteve, ki bi lahko bile upoštevne za odvzem dovoljenja kreditne institucije. To mora ugotoviti predložitveno sodišče.

C. Zahteve iz člena 130 PDEU (peto vprašanje za predhodno odločanje)

136. Vendar se postavlja vprašanje, ali bi člen 130 PDEU, ki določa neodvisnost ECB, nacionalnih centralnih bank in članov njihovih organov odločanja, lahko pomenil podlago za razširjeno imuniteto guvernerk in guvernerjev centralnih bank. V tem smislu se predložitveno sodišče v okviru petega vprašanja za predhodno odločanje sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje aktom v okviru kazenskega postopka proti guvernerki ali guvernerju centralne banke, ki nima zveze z njegovimi nalogami, ki jih ima na podlagi prava Unije.

137. V skladu s členom 130 PDEU tam navedeni organi in osebe ne smejo prejemati navodil drugih organov niti se ne sme poskušati nanje vplivati pri opravljanju njihovih nalog. Neodvisnost ECB, nacionalnih centralnih bank in članov njihovih organov odločanja je glede na zasnovo Pogodb nujni pogoj za zagotavljanje stabilnosti cen, kar je glavna naloga ESCB. [88]

138. Ta neodvisnost pa bi bila lahko ogrožena tudi zaradi nacionalnih predkazenskih ali kazenskih postopkov in oblastvenih prisilnih ukrepov proti guvernerki ali guvernerju centralne banke v zvezi s povsem nacionalnimi nalogami ali celo z zadevami, ki niso povezane s službo. Politični pritisk, ki bi morebiti nastal, ali preprosta zadržanost te osebe, na primer v primeru odvzema prostosti, bi lahko škodil neodvisnemu opravljanju nalog v okviru ESCB. [89]

139. Glede na to bi bilo primerno članom organov odločanja ECB zagotoviti širše varstvo, zlasti pred oblastvenimi prisilnimi ukrepi, ki ni omejeno na njihovo izvajanje funkcij, ki jih imajo na podlagi prava Unije. Določbe o neodvisnosti naj bi namreč v bistvu zavarovale ESCB pred vsemi političnimi pritiski, da bi lahko učinkovito uresničeval cilje, določene za njegove naloge. [90]

140. Take osebne imunitete v pravu Unije niso popolnoma nepoznane. Tako na podlagi člena 3, prvi odstavek, prvi stavek, in člena 8 Statuta Sodišča, na katera člen 20 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ne vpliva, uživajo sodnice in sodniki Sodišča ter njegove generalne pravobranilke in pravobranilci imuniteto pred sodnimi postopki. Drugače od diplomatske imunitete velja imuniteta za člane Sodišča celo v državi članici, ki jih je imenovala. To naj bi zagotovilo, da se nepristranskost članov Sodišča še posebej varuje. [91]

88 Glej v zvezi s tem moje sklepne predloge v zadevah Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:641, točka 59) in Rimšēvičs/Latvija in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2018:1030, točki 5 in 76).

89 Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točke 52, 61 in 73).

90 Sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 40), in z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 47).

91 Glej prisego iz člena 2 Statuta Sodišča.

141. Kljub temu razširitev imunitete guvernerk in guvernerjev centralnih bank prek člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ni bila predvidena, čeprav protokol to možnost izrecno dopušča. [92]

142. Prav tako ni potrebna.

143. Glede področja nalog, ki so povsem nacionalne, se namreč že z obveznostjo lojalnega sodelovanja, ki je bila opisana zgoraj, zagotavlja, [93] da je ECB čim prej obveščena o morebitnih preiskovalnih dejavnostih nacionalnih organov in da ima možnost preveriti, ali obstaja nevarnost poseganja v njeno delovanje ali neodvisnost. Izjema v zvezi z vključitvijo zadevne institucije Unije v primerih, v katerih očitno ni nobene povezave z nalogami zadevne osebe, ki bi jih ta imela na podlagi prava Unije, lahko namreč pri guvernerki ali guvernerju centralne banke velja kvečjemu za dejanja, ki očitno niso uradna. [94] Brž ko je dejanje očitno uradno, morajo nacionalni organi pregona vključiti ECB. [95]

144. Če pa obstaja nevarnost uvedbe kazenskega postopka za dejanja, ki so izključno neuradna, na prvi pogled ni jasno, zakaj bi bilo treba guvernerki ali guvernerju centralne banke že zaradi njenega oziroma njegovega položaja s tem sprva prizanesti.

145. V zvezi s tem je treba poudariti, da strah pred politično motiviranim kazenskim pregonom ali sodnim postopkom kot sredstvom pritiska ne more upravičiti nedotakljivosti guvernerja centralne banke. Unija je unija prava na podlagi vrednot iz člena 2 PEU, ki so skupne vsem državam članicam. [96] Med temi vrednotami je zlasti načelo pravne države. To utemeljuje in upravičuje vzajemno zaupanje med državami članicami in zlasti med njihovimi sodišči. [97]

146. Vendar je treba priznati, da bi lahko zlasti priprtje guvernerke ali guvernerja centralne banke – vseeno v kakšnih okoliščinah, torej samo če ne bi pomenilo zlorabe – poseglo v neodvisnost v smislu člena 130 PDEU. V tem smislu je Sodišče že razsodilo, da lahko dolgotrajno nesodelovanje člana Sveta ECB resno ogrozi pravilno delovanje tega bistvenega organa ECB. [98]

147. Vendar je Sodišče v tem okviru razsodilo tudi, da instrument za preprečitev takega poseganja v neodvisnost ni imuniteta, temveč možnost vložitve tožbe, določena v členu 14.2 Statuta ESCB in ECB. [99]

92 Glej sklicevanje v členu 22, prvi odstavek, Protokola, v skladu s katerim se ne posega v Statut ESCB in ECB. Vendar drugače kot Statut Sodišča ta člen ne določa imunitet za člane organov odločanja ECB, ki bi presegale Protokol.

93 V zvezi s tem glej zlasti točke od 80 do 83 teh sklepnih predlogov.

94 Glej točko 80 teh sklepnih predlogov.

95 Glej tudi točko 112 teh sklepnih predlogov.

96 V zvezi s tem je izhodiščni položaj v okviru Dunajske konvencije drugačen. Tradicionalni pristopi k utemeljitvi diplomatske imunitete – teorija predstavljanja, teorija ekstrateritorialnosti in teorija funkcionalne imunitete – po prevladujočem mnenju ne morejo upravičiti vseobsegajoče osebne imunitete, kot je določena v členu 31(1) Dunajske konvencije, glej samo Ross, Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities, American University International Law Review. 4, št. 1 (1989), 173 (179 in 180); Maginnis, Limiting Diplomatic Immunity: Lessons Learned from the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 28 Brook. J. Int'l L. (2003), 989 (992). Zato je mogoče domnevati, da mora vseobsegajoča diplomatska imuniteta upoštevati strah pred političnim pregonom diplomatk in diplomatov ali njegovo uporabo kot sredstvo pritiska; glej Maginnis, prav tam, (996).

97 Sodbe z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 30); z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 35), in z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča) (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 43).

98 Sodba z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 73).

99 Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točki 48 in 61).

148. V skladu s to določbo je guverner nacionalne centralne banke lahko razrešen funkcije le, če ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje njegovih dolžnosti, ali če je zagrešil hujšo kršitev. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se ta določba uporablja za vsak ukrep, ki *de facto* povzroči, da funkcije guvernerja centralne banke ni mogoče opravljati.[100] Glede na to se zdi, da je že zaradi člena 14.2 Statuta ESCB in ECB priprtje guvernerke ali guvernerja centralne banke načeloma izključeno, ne glede na to, v kakšnem kontekstu. Izjeme so mogoče samo za posebno hude kršitve.

149. Tudi v primeru posebno hude kršitve pa naj bi bili organi držav članic na podlagi člena 4(3) PEU dolžni nemudoma obvestiti ECB, da bi zagotovili polni učinek člena 130 PDEU. S tem se zagotovi, da lahko ECB vloži pravno sredstvo iz člena 14.2 Statuta ESCB in ECB, kadar meni, da zadevni prisilni ukrep neupravičeno posega v njeno neodvisnost. V tem okviru lahko celo doseže začasne odredbe proti nacionalnim organom pregona.[101] Sodišče nato zlasti preuči, ali obstajajo zadostni indici za ugotovitev, da je zadevna guvernerka ali guverner centralne banke storila oziroma storil hujšo kršitev.[102] Če pa je tako, ni jasno, zakaj bi bilo treba zmožnost delovanja Sveta ECB postaviti nad legitimne interese države članice za kazenski pregon.

150. Jamstva iz člena 14.2 Statuta ESCB in ECB v povezavi z obveznostjo lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije in člena 4(3) PEU, katerih spoštovanje se lahko glede na okoliščine primera doseže s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti,[103] torej zagotavljajo zadostno varstvo pred posegi v neodvisnost ECB, nacionalnih centralnih bank in njihovih članov s kazenskim pregonom v povsem nacionalnih in neuradnih zadevah, zaradi česar je razširitev imunitete zadevnih oseb, ki presegajo jasno besedilo člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, nepotrebna.

151. Torej ostane pri tem, da guvernerke in guvernerji centralnih bank držav članic uživajo samo imuniteto, predvideno v členu 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.

D. Pravne posledice kršitev imunitete (drugi del tretjega vprašanja za predhodno odločanje)

152. Nazadnje, predložitveno sodišče z drugim delom tretjega vprašanja za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je mogoče uporabiti dokaze, pridobljene s kršitvijo imunitete, določene v členu 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije. Ob tem bi lahko pomislili zlasti na rezultate zaslišanja ali preiskave, ki se glede na zgoraj navedene ugotovitve ne bi smela izvesti, ne da bi zadevna institucija prej odvzela imuniteto.[104]

153. V zvezi s tem že obstajajo dvomi, ali ta del vprašanja ni hipotetičen. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe namreč ni nobenih navedb, kateri dokazi, ki so upoštevni za njegovo odločitev v postopku v glavni stvari, naj bi bili zbrani s kršitvijo zadevne imunitete.

154. Vsekakor je treba v zvezi z morebitno prepovedjo uporabe dokaza ponovno napotiti na postopek odvzema. Kakor hitro je bila imuniteta odvzeta, uporaba dokazov načeloma ni več v nasprotju z interesi Unije v smislu člena 17, prvi odstavek, Protokola o privilegijih in imunitetah Unije. Ker pa vprašanje uporabe dokazov ni urejeno s Protokolom, velja v zvezi s tem procesna

100 Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točke 52, 61 in 73).

101 Sodba z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točki 73 in 74).

102 Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 92).

103 Glej sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 111 in naslednje).

104 Glej zgoraj točko 71 teh sklepnih predlogov.

avtonomija držav članic.[105] To pomeni, da se načeloma uporabijo nacionalni predpisi, ki se uporabljajo v primerljivih primerih pri vprašanju možnosti uporabe nezakonito pridobljenih dokazov (načelo enakovrednosti). Vendar morajo nacionalna sodišča pri tem paziti, da se ne spodkopavajo cilji Protokola o privilegijih in imunitetah Unije (načelo učinkovitosti).

VI. Predlog

155. Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. V skladu s členom 22, prvi odstavek, v povezavi s členom 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije spadajo guvernerke in guvernerji centralnih bank držav članic na področje uporabe tega protokola, če opravljajo uradna dejanja v okviru ESCB ali bančne unije, zlasti v funkciji članov Razširjenega sveta ECB ali Sveta ECB. Če je centralna banka pristojni nacionalni organ v smislu člena 2, točka 2, Uredbe o EMN ali če je njena guvernerka ali njen guverner v skladu z nacionalnim pravom član tega organa, spada na podlagi člena 22, prvi odstavek, Protokola o privilegijih in imunitetah Unije poleg tega na področje uporabe tega protokola, če ta organ izvaja pripravljalne akte v postopku, v katerem je za odločanje izključno pristojna ECB. Imuniteta za taka dejanja, ki jih stori pri opravljanju uradne dolžnosti, velja tudi še po prenehanju mandata.

2. Za „dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti“ v smislu člena 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije je torej treba šteti tista dejanja, ki zaradi neposredne notranje povezave nujno izhajajo iz nalog institucij in je treba že zaradi njihove narave šteti, da gre za sodelovanje osebe, navedene v tej določbi, pri izvajanju nalog institucije, ki ji pripada ta oseba. Tako je, kadar je za sodni nadzor nad tem dejanjem potrebna presoja dolžnosti zadevne institucije ali njenih uslužbencev, za kar je izključno pristojno Sodišče.

3. Imuniteta pred nacionalnimi sodnimi postopki, določena v členu 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, nasprotuje temu, da se proti osebi, navedeni v tej določbi, v primeru dejanj, ki jih je storila pri opravljanju uradnih dolžnosti, uvede sodni postopek ali oblastveni prisilni ukrepi, preden se pridobi soglasje institucije Unije, ki ji pripada ta oseba. Vendar ta določba na splošno ne nasprotuje izvedbi predkazenskega postopka v zvezi s temi dejanji.

4. V primeru dokazov, pridobljenih s kršitvijo imunitete, določene v členu 11(a) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, se uporabljajo nacionalni predpisi o uporabi nezakonito pridobljenih dokazov ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti.

[105] V zvezi s tem glej tudi sodbo z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točka 93), in moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Slovenija (Arhivi ECB) (C-316/19, EU:C:2020:641, točka 83).