Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 29 април 2021 година [1]

Дело C-3/20

LR Ģenerālprokuratūras Kriminmāltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa
срещу
AB,
CE и
MM investīcijas SIA

(Преюдициално запитване, отправено от Rīgas rajona tiesa (Районен съд Рига, Латвия)

„Преюдициално запитване — Член 343 ДФЕС — Устав на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка — Член 39 — Протокол за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз — Член 22, параграф 1 — Член на орган за вземане на решения на Европейската централна банка — Управител на централната банка на държава членка — Член 11, буква а) — Имунитет по отношение на съдебни производства — Действие след изтичане на мандата — Действия на служителите на Съюза, извършени при изпълнение на служебните им задължения — Функционален имунитет — Член 130 ДФЕС — Независимост на ЕЦБ, на ЕСЦБ и на централните банки на държавите членки — Член 18 — Сътрудничество — Член 4, параграф 3 ДЕС — Принцип на лоялно сътрудничество — Член 17 — Снемане на имунитета от страна на ЕЦБ — Интереси на Съюза — Имунитет по отношение на съдебната фаза на наказателното производство — Имунитет срещу мерки на държавна принуда“

I. Въведение

1. Може ли управителят на национална централна банка, който същевременно е член на Управителния съвет на ЕЦБ, да бъде наказателно преследван на равнището на държавите членки, или наличието на имунитет съгласно правото на Съюза е пречка за това? Този въпрос възниква в рамките на настоящото производство по преюдициално запитване, в основата на което е провеждано в Латвия наказателно производство срещу бившия управител на латвийската централна банка за получаване на подкуп и пране на пари във връзка с процедура по упражняване на пруденциален надзор върху латвийска банка.

[1] Език на оригиналния текст: немски.

2. Съгласно член 11, буква а) от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз (наричан по-нататък „Протоколът за привилегиите и имунитетите на Съюза“)[2] във всички държави членки длъжностните лица и другите служители на Съюза се ползват с имунитет по отношение на съдебни производства във връзка с действия, които са извършили при изпълнението на служебните им задължения. Делото предоставя на Съда възможност да определи обхвата на този имунитет.

3. Първата особеност на настоящия случай се състои в това, че управителите на централните банки на държавите членки действително са национални органи, но едновременно с това като членове на Управителния съвет на ЕЦБ в рамките на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) определят паричната политика в еврозоната и в това си качество след създаването на банковия съюз те изпълняват надзорни задачи съгласно Регламента за ЕНМ[3]. Ето защо, за да се изясни дали управителят на централната банка, който е обвинен в извършване на престъпления, се ползва с имунитет съгласно Протокола, е необходимо тези различни функции да бъдат ясно разграничени една от друга.

4. На второ място, следва да се изясни значението, което с оглед на допустимостта на мерките за наказателно преследване срещу бивш управител на централна банка като обвиняемия по делото в главното производство има обстоятелството, че съгласно член 130 ДФЕС ЕЦБ, националните централни банки и членовете на техните органи за вземане на решения изпълняват задачите си при пълна независимост. На последно място, следва да се посочи, че в настоящия случай е необходимо да се намери справедлив баланс между интереса на държавите членки от възбуждане на наказателно преследване и интереса на Съюза от функционирането на неговите институции.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Договор за функционирането на Съюза (ДФЕС)

5. Управлението на ЕСЦБ е уредено в член 129, параграф 1 ДФЕС:

„ЕСЦБ се управлява от органите за вземане на решения на Европейската централна банка, които са Управителен съвет и Изпълнителен съвет“.

6. Член 130 ДФЕС урежда независимостта на ЕЦБ, на ЕСЦБ и на централните банки на държавите членки:

„При упражняване на правомощията и изпълнението на задачите и задълженията, възложени им в съответствие с Договорите и Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ, нито Европейската централна банка, нито национална централна банка, нито някой от членовете на техните органи за вземане на решения имат право да искат или да приемат

[2] ОВ C 202, 2016 г., стр. 266.

[3] Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (ОВ L 187, 2013 г., стр. 63).

указания от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, от правителство на държава членка или от някой друг орган. Институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, както и правителствата на държавите членки се задължават да спазват този принцип и да не се стремят да оказват влияние върху членовете на органите за вземане на решения на Европейската централна банка или на националните централни банки при изпълнение на техните задачи“.

7. Член 282, параграф 1 ДФЕС съдържа определение на ЕСЦБ:

„Европейската централна банка и националните централни банки образуват Европейската система на централните банки (ЕСЦБ). Европейската централна банка и националните централни банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото и които съставляват Евросистемата, провеждат паричната политика на Съюза“.

8. Член 283, параграф 1 ДФЕС определя кои са членове на Управителния съвет на ЕЦБ:

„Управителният съвет на Европейската централна банка се състои от членовете на Изпълнителния съвет на Европейската централна банка и от управителите на националните централни банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото“.

9. Член 343 ДФЕС е основната разпоредба относно привилегиите и имунитетите на Съюза:

„Съюзът се ползва на територията на държавите членки с привилегии и имунитети, необходими за изпълнението на неговите задачи при условията, определени в Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз от 8 април 1965 г. Същото се отнася до Европейската централна банка и Европейската инвестиционна банка“.

2. Устав на ЕСЦБ у на ЕЦБ

10. Член 12.1 от Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка[4] определя задълженията на органите за вземане на решения на ЕЦБ:

„Управителният съвет приема насоките и решенията, необходими за осигуряване изпълнението на задачите, възложени на ЕСЦБ, в съответствие с Договорите и настоящия устав. Управителният съвет формулира паричната политика на Съюза, включително, в зависимост от конкретния случай, решенията, отнасящи се до междинни цели на паричната политика, основните лихвени проценти и депозирането на резерви в ЕСЦБ, и приема необходимите насоки за тяхното прилагане.

[…]

Доколкото това се счита за възможно и подходящо и без да се накърняват разпоредбите на настоящия член, ЕЦБ може да възлага на националните централни банки изпълнението на операции, които са част от задачите на ЕСЦБ.

[4] ОВ C 202, 2016 г., стр. 230.

11. Член 14 от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ се отнася до централните банки на държавите членки:

„[…]

14.2. Устройствените закони на национални централни банки, в частност следва да предвиждат, че мандатът на управителя на националната централна банка е не по-кратък от 5 години.

Управителят може да бъде освобождаван от длъжност само ако той повече не отговаря на изискванията, които са необходими за изпълнението на неговите задължения или ако е виновен за извършено сериозно нарушение. Решението по този въпрос може да бъде отнесено до Съда от засегнатия управител или от Управителния съвет, на основание нарушение на Договорите или на правна норма за тяхното прилагане. Такива дела се завеждат в срок до два месеца от публикуването на решението или от неговото съобщаване на ищеца или, при липса на такова, от деня, в който последният е узнал за него, в зависимост от конкретния случай.

14.3. Националните централни банки са неразделна част от ЕСЦБ и действат в съответствие с насоките и указанията на ЕЦБ. Управителният съвет предприема необходимите мерки, за да гарантира съобразяването с насоките и указанията на ЕЦБ, и изисква предоставяне на всякаква необходима информация.

14.4. Националните централни банки могат да изпълняват и функции, извън посочените в настоящия устав, освен ако Управителният съвет приеме, с мнозинство от две трети от подадените гласове, че те са несъвместими с целите и задачите на ЕСЦБ. Тези функции се осъществяват на отговорност и за сметка на националните централни банки и не се считат за част от функциите на ЕСЦБ“.

12. Член 39 от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ се отнася до привилегиите и имунитетите:

„ЕЦБ притежава на териториите на държавите членки тези привилегии и имунитети, които са необходими за изпълнението на нейните задачи, при условията, предвидени в Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз“.

13. Член 44 от устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ се отнася до Генералния съвет на ЕЦБ:

„44.1. При спазване на член 129, параграф 3 [ДФЕС], се създава Генерален съвет като трети орган за вземане на решения на ЕЦБ.

44.2. Генералният съвет се състои от председателя и заместник-председателя на ЕЦБ и управителите на националните централни банки. […]“.

3. Протокол за привилегиите и имунитетите на Съюза

14. Член 8 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза урежда имунитета на членовете на Европейския парламент за изразени мнения или подадени гласове:

„Членовете на Европейския парламент не могат да бъдат подлагани под каквато и да било форма на претърсване, задържане или съдебно производство във връзка с изразените от тях мнения или подадените от тях гласове при изпълнението на задълженията им“.

15. Член 9 от Протокола предвижда имунитет на членовете на Европейския парламент по време на сесиите:

„По време на сесиите на Европейския парламент неговите членове притежават:

а) на територията на тяхната собствена държава — имунитетите, предоставяни на членовете на националните парламенти;

б) на територията на всяка друга държава членка — имунитет от всякаква форма на задържане или съдебно производство.

Имунитетът действа по подобен начин и по отношение на горепосочените членове по време на тяхното пътуване до и от мястото на заседанието на Европейския парламент.

Не може да има позоваване на имунитета, когато член на парламента бъде заловен на мястото на извършване на нарушението и имунитетът не е пречка за Европейския парламент да упражни правото си за отнемане на имунитета на някой от неговите членове“.

16. Член 10, първа алинея от същия протокол се отнася до представители на държавите членки:

„Представителите на държавите членки, които участват в работата на институциите на Съюза, техните съветници и технически експерти, при изпълнението на своите задължения и по време на пътуването си до и от мястото на заседанието, се ползват с обичайните привилегии, имунитети и улеснения“.

17. Член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза гласи следното:

„На територията на всяка държава членка, независимо от тяхното гражданство, длъжностните лица и другите служители на Съюза:

а) се ползват с имунитет по отношение на съдебни производства във връзка с осъществените от тях действия при изпълнението на служебните им задължения, включително за казаното или написаното от тях, при спазване на разпоредбите на съответните договори, от една страна, на разпоредбите за отговорността на длъжностните лица и другите служители по отношение на Съюза, и от друга страна, на компетентността на Съда на Европейския съюз да се произнася по спорове между Съюза и неговите длъжностни лица и другите служители. Те продължават да се ползват с този имунитет и след като са престанали да заемат съответната длъжност“.

18. Член 17 от този протокол гласи:

„Привилегиите, имунитетите и улесненията се предоставят на длъжностните лица и на другите служители на Съюза единствено в интерес на Съюза.

Всяка институция на Съюза се задължава да отнеме имунитета, предоставен на длъжностно лице или на друг служител, когато институцията счита, че отнемането на този имунитет не противоречи на интересите на Съюза“.

19. Член 18 от същия протокол предвижда:

„Институциите на Съюза, за целите на прилагането на настоящия протокол, си сътрудничат с компетентните органи на съответните държави членки“.

20. Член 22, първа алинея от Протокола за привилегиите и имунитетите гласи:

„Настоящият протокол се прилага също и спрямо Европейската централна банка, членовете на нейните органи и служителите ѝ, без да се засягат разпоредбите на Протокола за устава на Европейската система на централните банки и Европейската централна банка“.

4. Регламентът за ЕНМ

21. От 4 ноември 2014 г. ЕЦБ поема възложените ѝ с Регламента за ЕНМ конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции [5].

22. Съображения 28 и 29 от този регламент гласят:

„(28) Надзорните задачи, които не са възложени на ЕЦБ, следва да останат в правомощията на националните органи. Тези задачи следва да включват […] предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма […].

(29) Когато е необходимо ЕЦБ следва напълно да сътрудничи на националните органи, които отговарят за […] борбата срещу изпирането на пари“.

23. В член 4 от този регламент са изброени задачите, възложени на ЕЦБ:

„1. В рамките на член 6 […] ЕЦБ е единственият орган, компетентен да извършва за целите на пруденциалния надзор следните задачи във връзка с всички кредитни институции, установени в участващите държави членки:

а) да издава лицензи на кредитни институции и да отнема лицензите на кредитни институции при спазване на член 14;

[…]

[5] Вж. член 33, параграф 2, първа алинея от този регламент.

г) да осигурява спазване на актовете, посочени в член 4, параграф 3, първа алинея, с които се налагат пруденциални изисквания на кредитните институции, свързани с изискванията за собствен капитал, секюритизацията, ограниченията на големите експозиции, ликвидността, ливъриджа, отчитането и публичното оповестяване на информация по тези въпроси;

д) да гарантира спазване на актовете, посочени в член 4, параграф 3, първа алинея, с които се налагат изисквания на кредитните институции да разполагат с надеждни управленски правила, включително изисквания за съответствие и пригодност на лицата, отговарящи за управлението на кредитни институции, процеси за управление на риска, механизми за вътрешен контрол, политики и практики за възнагражденията и ефективни процеси за вътрешен анализ на адекватността на капитала в т.ч. вътрешнорейтингови модели;

е) да извършва надзорен преглед […] за да определя дали правилата, стратегиите, процесите и механизмите, въведени от кредитните институции, и собственият капитал, който те държат, осигуряват стабилно управление и покритие на техните рискове и въз основа на този надзорен преглед да налага на кредитните институции специфични допълнителни капиталови изисквания, специфични изисквания за публично оповестяване, специфични изисквания за ликвидност и други мерки, когато на компетентните органи конкретно е дадена такава възможност от съответното право на Съюза;

[…]“.

24. Член 6 от Регламента за ЕНМ регламентира сътрудничеството между ЕЦБ и националните компетентни органи, от които се състои единният надзорен механизъм съгласно параграф 1 от него. От член 6, параграф 4 следва, че за целите на надзора трябва да се прави разлика между кредитни институции, които са предимно значими и кредитни институции, които са по-малко значими, като последните продължават да подлежат на надзор от страна на националните органи. Изключение съществува по отношение на определените в член 4, параграф 1, буква а) надзорни задачи, чието изпълнение при всички положения е прерогатив на ЕЦБ. Член 6, параграфи 5 и 6 гласят в съответните части следното:

„5. По отношение на кредитните институции, посочени в параграф 4 […]:

а) ЕЦБ публикува регламенти, насоки или общи инструкции, насочени към националните компетентни органи, съгласно които националните компетентни органи изпълняват задачите по член 4, параграф 1 — с изключение на тези по букви а) и в) от него, и приемат надзорни решения.

[…]

б) Когато е необходимо с оглед на последователното прилагане на високи стандарти на надзор, ЕЦБ може във всеки момент, по собствена инициатива след консултация с националните компетентни органи или по искане на национален компетентен орган, да реши да упражни пряко всички съответни правомощия по отношение на една или повече кредитни институции, посочени в параграф 4 […];

в) ЕЦБ упражнява надзор върху функционирането на системата […];

[…]

6. Без да се засягат разпоредбите на параграф 5 от настоящия член, националните компетентни органи изпълняват и носят отговорност за задачите, посочени в член 4, параграф 1, букви б), г-ж) и и), както и за приемането на всички надзорни решения по отношение на кредитните институции, посочени в параграф 4, първа алинея от настоящия член […].

[…]

Националните компетентни органи докладват редовно на ЕЦБ относно провеждането на дейностите по настоящия член.

[…]“.

25. Сред специфичните правомощия за надзор на ЕЦБ е отнемането на лицензa съгласно член 14, параграф 5 от този регламент:

„При спазване на параграф 6 ЕЦБ може да отнеме лицензa в случаите, предвидени в приложимото право на Съюза, по собствена инициатива след консултации с националния компетентен орган на участващата държава членка, в която е установена кредитната институция, или по предложение на този национален компетентен орган. […]

Когато националният компетентен орган, който е предложил лицензирането в съответствие с параграф 1, прецени, че съгласно приложимото национално право лицензът трябва да бъде отнет, той подава за тази цел предложение до ЕЦБ. В такъв случай ЕЦБ взема решение относно предложението за отнемане на лиценз, като отчита изцяло обосновката за отнемането му, дадена от националния компетентен орган“.

26. Член 26 от Регламента за ЕНМ се отнася до надзорния съвет:

„1. Планирането и изпълнението на възложените на ЕЦБ задачи се поема изцяло от вътрешен орган, който се състои от председател и заместник-председател, назначени в съответствие с параграф 3, четирима представители на ЕЦБ, назначени в съответствие с параграф 5, и по един представител на националния компетентен орган във всяка участваща държава членка („Надзорен съвет“). Всички членове на Надзорния съвет действат в интерес на Съюза като цяло.

Когато компетентният орган не е централна банка, посоченият в настоящия параграф член на Надзорния съвет може да реши да бъде придружаван от представител на централната банка на държавата членка. За целите на процедурите за гласуване, изложени в параграф 6, представителите на органите на всяка една държава членка се смятат заедно за един член.

[…]

8. Без да се засяга член 6, Надзорният съвет извършва подготвителна работа във връзка с възложените на ЕЦБ надзорни задачи и представя на Управителния съвет на ЕЦБ цялостни проекти за решения за приемане съгласно установена от ЕЦБ процедура. […]“.

5. Директивата за капиталовите изисквания

27. Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници („Capital Requirements Directive“, наричана по-нататък „Директивата за капиталовите изисквания“)[6] урежда в член 18 материалните предпоставки за отнемане на лиценза, както следва:

„Компетентните органи могат да отнемат лиценз, издаден на кредитна институция, само ако дадена кредитна институция:

…

в) вече не отговаря на условията, съгласно които е бил издаден лицензът,

г) вече не отговаря на пруденциалните изисквания, предвидени в трета, четвърта или шеста част от Регламент (ЕС) № 575/2013, или наложени по член 104, параграф 1, буква а) или член 105 от настоящата директива, или вече не може да се разчита, че тя ще продължи да изпълнява задълженията си към кредиторите, и по-специално не осигурява достатъчна степен на сигурност за активите, поверени ѝ от вложителите,

д) попада в един от другите случаи, при които по националното право се предвижда отнемане на лиценза; или

е) извърши едно от нарушенията, посочени в член 67, параграф 1.“.

6. Рамковият регламент за ЕНМ

28. Член 83 от Регламент (ЕС) № 468/2014 на Европейската централна банка от 16 април 2014 година за създаване на рамката за сътрудничество в единния надзорен механизъм между Европейската централна банка и националните компетентни органи и с определените на национално равнище органи[7] съдържа правила относно „[р]ешение[то] на ЕЦБ за отнемането на лиценз“. Параграфи 1 и 2 гласят следното:

„1. ЕЦБ приема решение за отнемане на лиценз своевременно. При това ЕЦБ може да приеме или да отхвърли съответния проект на решение за отнемане.

2. В процеса на приемане на своето решение ЕЦБ взема предвид всяко от следните: а) оценката си на обстоятелствата, обосноваващи отнемането, б) когато е приложимо, проекта на решение за отнемане на НКО, в) консултацията със съответния НКО и, когато НКО не е националният орган за преструктуриране, с националния орган за преструктуриране (наричани заедно с НКО „националните органи“), г) становищата, представени от кредитната институция […]“.

6 Едновременно Директива за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 2013 г., стр. 338). Последващото изменение на член 18 с Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. в случая е ирелевантно.

7 ЕЦБ/2014/17 (ОВ L 141, 2014 г., стр. 1).

Б. Латвийското право

29. Член 120 от Kriminālprocesa likums (Наказателно-процесуален кодекс, Латвия)[8] съдържа списък на органите, които се ползват с имунитет. Банката на Латвия и нейният управител не са включени в този списък.

30. Член 404 от този кодекс предвижда, че прокуратурата изпраща на компетентния орган предложение за разрешение за започване на наказателно преследване срещу лице, ползващо се съгласно закона с имунитет по отношение на наказателни производства, когато счита, че са налице основания за привличането на това лице към наказателната отговорност. Към предложението се прилагат сведения относно доказателствата за вината на лицето, за което се иска снемане на имунитета.

31. Krimināllikums (Наказателен кодекс, Латвия)[9] инкриминира по-специално изпирането на пари (член 195) и подкупа (член 320).

III. Фактите и главното производство

32. AB, обвиняемият в главното производство (наричан по-нататък „обвиняемият“), е бил управител на Latvijas Banka (централната банка на Латвия) от 21 декември 2001 г. В това си качество той е имал право да участва в заседанията на Управителния съвет на Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Комисия за финансови и капиталови пазари, наричана по-нататък „FKTK“), която е компетентна да издава лицензи на кредитните институции и да упражнява пруденциален надзор върху тях.

33. Trasta Komercbanka AS (наричана по-нататък „Trasta Komercbanka“) е латвийска кредитна институция, на която през 1991 г. FKTK издава лиценз за предоставянето на финансови услуги. От 4 ноември 2014 г. FKTK изпълнява по отношение на Trasta Komercbanka надзорните задачи, възложени на ЕЦБ по член 4, параграф 1, букви б), г—ж) и и) от Регламента за ЕНМ[10].

34. По предложение на FKTK от 5 февруари 2016 г. с решение от 3 март 2016 г., което е заместено с решение от 11 юли 2016 г. на основание на член 4, параграф 1, буква а) във връзка с член 14, параграф 5 от Регламента за ЕНМ и член 83, параграф 1 от Рамковия регламент за ЕНМ ЕЦБ отнема лиценза на Trasta Komercbanka като кредитна институция[11].

35. На 15 февруари 2018 г. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Служба за предотвратяване и борба с корупцията, Латвия) образува срещу обвиняемия предварително наказателно производство по обвинения в корупция във връзка с процедурата по пруденциален контрол спрямо Trasta Komercbanka в Латвия, която предхожда отнемането на лиценза.

8 Latvijas Vēstnesis (Официален вестник на Република Латвия) № 74 от 11 май 2005 г.

9 Latvijas Vēstnesis, № 199/200 от 8 юли 1998 г.

10 Вж. член 6, параграф 6 от Регламента за ЕНМ.

11 Този акт е предмет на различни дела пред Съда на Европейския съюз, вж. определение от 12 септември 2017 г., Fursin и др./ЕЦБ (T-247/16, непубликувано, EU:T:2017:623), решение от 5 ноември 2019 г., ЕЦБ и др./Trasta Komercbanka и др. (C-663/17 P, C-665/17 P и C-669/17 P, EU:C:2019:923), както и висящото дело T-698/16, Trasta Komercbanka и др./ЕЦБ.

36. По-конкретно на обвиняемия е повдигнато обвинение, от една страна, за това, че е приел от председателя на Надзорния съвет и акционер на Trasta Komercbanka ваканционно пътуване от 20 до 30 август 2010 г. на стойност от 7490 EUR. Твърди се, че в замяна на това преди края на 2015 г. обвиняемият неправомерно му е предоставял консултации, по-конкретно като е използвал информация относно предприетите от FKTK спрямо Trasta Komercbanka мерки по надзор и контрол, получена от него в качеството му на служител. Тези консултации се отнасяли до следните аспекти: първо, невъзможността на Trasta Komercbanka трайно да осигури реална система на вътрешен контрол, за да се гарантира изпълнението на изискванията на латвийския Закон за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, второ, увеличението на дружествения капитал, необходимо за осигуряването на квалифицирано участие, и трето, мерките, необходими, за да се привлекат инвеститори (акционери). През периода от 29 юли 2009 г. до 31 декември 2015 г. тези въпроси многократно са били обект на проверки от страна на FKTK, като се твърди, че обвиняемият оказал помощ при формулирането на отговори на въпросите, поставени от FKTK по време на упражнения контрол и предоставял на Trasta Komercbanka консултации относно поведението при провеждането на проверките.

37. От друга страна, на обвиняемия е повдигнато обвинение за това, че в периода между 23 август 2012 г. и 9 май 2013 г. е приел предложение за подкуп в размер на 500 000 EUR, направено от заместник-председателя на управителния съвет и акционер на Trasta Komercbanka, и че половината от тази сума, а именно 250 000 EUR, е получил от това лице или от посредник, който също е обвиняем. В замяна на това след 23 август 2012 г. и до 31 декември 2015 г. обвиняемият предоставял на Trasta Komercbanka консултации по въпроси, свързани с упражнявания от FKTK надзор, и ѝ оказвал помощ при формулирането на кореспонденцията с FKTK. Това допринесло за частичната отмяна на ограниченията на дейностите на Trasta Komercbanka. Обвиняемият не бил получил останалата част от подкупа, тъй като FKTK запазва част от ограниченията и освен това предвижда други ограничения на дейностите на Trasta Komercbanka.

38. Във връзка с двете обвинения, повдигнати от Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Служба за предотвратяване и борба с корупцията), до датата на предложението на FKTK за отнемане на лиценза на Trasta Komercbanka обвиняемият не участвал в заседанията на управителния ѝ съвет, на които са разгледани въпроси, свързани с надзора над Trasta Komercbanka. Поради това се стига до извода, че обвиняемият не бил изпълнил по-конкретно задължението си при тези обстоятелства да предотврати влошаването на съотношението на капиталова адекватност и на изискванията за ликвидност на Trasta Komercbanka и да елиминира възможността за изпиране на пари в тази кредитна институция.

39. Накрая се твърди, че през 2012 г. и 2013 г. обвиняемият вложил значителна сума от получения подкуп в размер на 250 000 EUR в сграда в прикрита форма чрез предприятие, което също е обвинено.

40. На 28 юни 2018 г. прокурорът, на когото е възложено делото, внася обвинителния акт в Rīgas rajona tiesa (Районен съд Рига, Латвия) за пасивен подкуп, като на 24 май 2019 г. обвинителният акт е допълнен с обвинението в изпиране на пари.

41. На 20 декември 2019 г. изтича последният мандат на обвиняемия като управител на банката на Латвия.

42. Rīgas rajona tiesa (Районен съд Рига) започва съдебната фаза на наказателното производство за разглеждане на делото на първа инстанция и понастоящем трябва да се произнесе по започването на съдебното следствие в рамките на наказателното производство.

IV. Преюдициалните въпроси и производството пред Съда

43. Тъй като в това отношение Rīgas rajona tiesa (Районен съд Рига) има съмнения относно приложимостта и обхвата на имунитетите, произтичащи от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, с определение от 20 декември 2019 г. този съд спира производството по делото и на основание член 267 ДФЕС поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Прилагат ли се член 11, буква а) и член 22, първа алинея от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза по отношение на длъжността член на Управителния съвет на Европейската централна банка, изпълнявана от управителя на централна банка на държава членка, в случая управителят на Банката на Латвия?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос, продължават ли тези разпоредби да осигуряват на посоченото лице имунитет по отношение на наказателни производства дори след като то престане да заема длъжността управител на централната банка на държава членка и следователно длъжността член на Управителния съвет на Европейската централна банка?

3. При утвърдителен отговор на първия въпрос, отнася ли се този имунитет само за „съдебните производства“, както е посочено в член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, или обхваща и наказателното преследване, включително повдигането на обвинителния акт и събирането на доказателства? В случай че имунитетът е и срещу наказателно преследване, оказва ли това обстоятелство влияние върху възможността да се използват доказателствата?

4. При утвърдителен отговор на първия въпрос, дава ли член 11, буква а) във връзка с член 17 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, на органа, провеждащ производството, или на съответния етап от производството — на съда, право да прецени дали е налице интерес за Европейския съюз в рамките на посоченото производство, и само ако установи наличие на такъв интерес, а именно ако деянията, в които обвиняемият е обвинен, са свързани с упражняване на функциите му в институция на Европейския съюз, да поиска от съответната институция, а именно Европейската централна банка, да отнеме имунитета на това лице?

5. Трябва ли — при прилагането на разпоредбите на Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза — наличието на интерес за Европейския съюз винаги да е пряко свързано с решенията или действията, които длъжностно лице взема, съответно извършва при изпълнение на функциите си в институция на Европейския съюз? Тоест може ли по отношение на такова длъжностно лице да се постанови наказателнопроцесуален акт, ако обвинението срещу него не е свързано с функциите му в институция на Европейския съюз, а с дейности, извършвани в рамките на функциите му в държава членка?“.

44. Обвиняемият, Република Латвия, Република Италия, Европейската централна банка и Европейската комисия са представили становища по преюдициалните въпроси писмено и устно в съдебното заседание от 26 януари 2021 г. В това съдебно заседание становища представят освен това другият обвиняем CE и LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa (Служба за специални разследвания към наказателното отделение на Главната прокуратура на Република Латвия).

V. Правен анализ

45. Пред запитващата юрисдикция е висящо наказателно производство срещу бившия управител на латвийската централна банка, в което му предявено обвинение по-конкретно за корупция в контекста на процедура за пруденциален надзор върху латвийска банка. Съгласно латвийското право запитващата юрисдикция няма правомощието да започне съдебното следствие в рамките на наказателния процес, ако имунитетът на обвиняемия не допуска това.

46. Наистина латвийското право не предвижда имунитет на латвийската централна банка или на нейните органи. Съгласно член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза обаче на територията на държавите членки длъжностните лица и другите служители на Съюза се ползват с имунитет по отношение на съдебни производства във връзка с „осъществяваните от тях действия при изпълнението на служебните им задължения“. При това съгласно член 22, първа алинея от Протокола този протокол се прилага и спрямо ЕЦБ, членовете на нейните органи и служителите ѝ. От член 282, параграф 1, първо изречение ДФЕС следва, че националните централни банки са част от ЕСЦБ и, доколкото съответната държава членка е част от Евросистемата [12], техните управители са членове на Управителния съвет на ЕЦБ, който е върховният орган за вземане на решения на ЕЦБ.

47. При тези обстоятелства с петте си преюдициални въпроса в крайна сметка запитващата юрисдикция иска да се установи дали разпоредбите на Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, и по-специално предвиденият в член 11, буква а) имунитет по отношение на съдебни производства за действия, извършени при изпълнението на служебни задължения, са приложими спрямо обвиняемия бивш управител на латвийската централна банка при обстоятелства като тези в главното производство и какви са конкретните последици от това за висящото пред нея наказателно производство.

48. За тази цел е необходимо най-напред в отговор на първите три преюдициални въпроса да се изясни при какви условия предвиденият в член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза имунитет за действия, извършени при изпълнението на служебни задължения, се прилага спрямо управителя на национална централна банка и какъв обхват има този имунитет. Във връзка с това е необходимо да се изясни — а това е предмет на първата част от трети преюдициален въпрос — дали член 11, буква а) от Протокола се отнася до допустимостта на мерки за наказателно преследване (по този въпрос вж. по-долу раздел А).

[12] Вж. член 283, параграф 1 ДФЕС.

49. На следващо място, в отговор на четвъртия преюдициален въпрос следва да се разгледа въпросът по какъв начин и кой в конкретния случай следва да прецени дали деянията, в които е обвинен обвиняемият, попадат в обхвата на имунитета, предвиден в член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза и при какви условия този имунитет може да бъде отнет (по този въпрос вж. по-долу раздел Б).

50. В този контекст следва да се разгледа и въпросът дали в специалната хипотеза на управител на централна банка би могло да е целесъобразно, при определени обстоятелства, да е налице имунитет с по-голям обхват. Запитващата юрисдикция поставя този въпрос с петия си преюдициален въпрос, с който иска по същество да се установи дали правото на Съюза допуска действия в рамките на наказателното производство срещу управител на централна банка, което не е във връзка с функциите му, произтичащи от правото на Съюза (по този въпрос вж. по-долу раздел В).

51. На последно място, в рамките на отговора на втората част от третия преюдициален въпрос следва да се изясни какви биха били правните последици от нарушение на имунитета по член 11, буква а) от Протокола (по този въпрос вж. по-долу раздел Г).

А. Относно приложимостта на Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза и обхвата на разглеждания имунитет (първи, втори и трети преюдициален въпрос)

1. Относно приложимите разпоредби от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза (първи и втори преюдициален въпрос)

52. Както вече се посочи, съгласно член 22, първа алинея от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза този протокол се прилага и спрямо ЕЦБ, членовете на нейните органи и служителите ѝ. Върховният орган за вземане на решения на ЕЦБ е Управителният съвет на ЕЦБ, който съгласно член 283, параграф 1 ДФЕС се състои от членовете на Изпълнителния съвет на ЕЦБ и от управителите на централните банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото [13].

53. Вярно е, че предявеното в главното производство обвинение не се разпростира върху действия, извършени от средата на 2010 г. до края на 2015 г., тоест извършени преди присъединяването на Латвия към еврозоната на 1 януари 2014 г. и следователно преди обвиняемият да стане член на Управителния съвет на ЕЦБ. Следва обаче да се има предвид, че съгласно член 44.2., първо изречение от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ управителите на централните банки на всички държави членки са част от Генералния съвет, който съгласно член 44.1. от този устав е третият орган за вземане на решения на ЕЦБ. Ето защо обвиняемият е бил член на този съвет още преди Латвия да се присъедини към Съюза на 1 май 2004 г. и следователно през целия период от време, визиран в обвинителния акт.

54. Протоколът за привилегиите и имунитетите на Съюза предвижда имунитети за три различни категории лица, като всеки от тези имунитети има различен обхват по отношение на своя *предмет*, от една страна, и по отношение на предоставяния с имунитета *обхват на защита*, от друга страна.

[13] Вж. решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 76, 79 и 81).

55. Първо, Протоколът предвижда за членовете на Европейския парламент предвидените в членове 8 и 9 имунитети. По своя предмет имунитетът по член 8 е ограничен до изразени мнения и подадени гласове при изпълнението на служебните им задължения, но обхваща защитата срещу всякаква форма на претърсване в производството по разследване, както и на задържане и съдебно производство. Що се отнася до неговия предмет, имунитетът по член 9 е ограничен само ratione temporis до сесиите, а съгласно член 9, параграф 1, буква б) защитата през този период от време на територията на всяка друга държава членка, различна от държавата членка по произход, се отнася само до съдебно производство и задържане.

56. Второ, съгласно член 10 от този протокол представителите на държавите членки, които участват в работата на институциите на Съюза, се ползват „с обичайните привилегии, имунитети и улеснения“. Това следва да се тълкува като препращане към Виенската конвенция за дипломатическите отношения (наричана по-нататък „ВКДО“), и по-специално към членове 29—31 от нея. Съгласно член 29 от ВКДО „личността на дипломатическия агент“ е неприкосновена. Тази разпоредба не предвижда друго ограничение на предмета на този имунитет. Освен това той не може да бъде „арестуван или задържан под каквато и да е форма“. Накрая, член 31, точка 1 от ВКДО предвижда, че дипломатическите агенти се ползват с имунитет по отношение на наказателната, гражданската и административната юрисдикция, без това да е ограничено до определени действия[14]. Съгласно член 31, точка 2 от ВКДО те също не са длъжни да дават показания като свидетел.

57. Трето, спрямо всички други длъжностни лица и служители на Съюза се прилага член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите. Предметът на предвидения в тази разпоредба имунитет е ограничен до осъществените от тях действия „при изпълнението на служебните им задължения“, а от гледна точка на обхвата на защитата, която предоставя, имунитетът се отнася до „юрисдикцията“ на държавите членки.

58. Членове 8 и 9 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза очевидно не са приложими по настоящото дело.

59. Управителите на централните банки на държавите членки обаче не попадат и в приложното поле на член 10 от Протокола. Това е така, тъй като, доколкото действат в качеството си на членове на органите за вземане на решения на ЕЦБ, те не могат да се разглеждат именно като „представители на държавите членки“. Що се отнася конкретно до контекста, в който се вписва ЕСЦБ, Съдът вече е приел, че в това отношение съществува не толкова отчетливо разграничение между правния ред на Съюза и правните системи на държавите членки[15]. В тази силно интегрирана система управителите на националните централни банки имат двояка функционална роля, съответно хибриден статут[16]. Аналогични съображения са валидни по отношение на банковия съюз. В това отношение в качеството им на членове на Управителния съвет на ЕЦБ те изпълняват функции в областта

[14] Вж. обаче изключенията, предвидени в член 31, точка 1 от ВКДО за вещни искове, отнасящи се до частно недвижимо имущество, намиращо се на територията на приемащата държава (буква а), искове, отнасящи се до наследяване, при които дипломатическият агент действа като изпълнител на завещание или управител на наследствено имущество, като наследник или заветник, в качеството му на частно лице, а не от името на изпращащата държава (буква b) и искове, отнасящи се до всякаква професионална или търговска дейност, извършвана от дипломатическия агент в приемащата държава вън от рамките на неговите официални функции (буква c).

[15] Решения от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 69 и 70), и от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 83).

[16] Решение от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 70).

на европейския банков надзор[17]. Поради което в това им качество те не следва да се разглеждат като представители на национални органи. Впрочем представителите на държавите членки се ползват с дипломатически имунитет само спрямо приемащата държава, но не и спрямо държавата по произход.

60. Следователно управителите на националните централни банки се ползват само с имунитета по член 11, буква а) от Протокола.

2. Относно ограничаването на имунитета до „действия, осъществени при изпълнението на служебни задължения“

61. Член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза предоставя „на територията на държавите членки […] [на] длъжностните лица и другите служители на Съюза […] имунитет по отношение на“ съдебни производства „във връзка с осъществените от тях действия при изпълнението на служебните им задължения, включително за казаното или написаното от тях“. За разлика от вече споменатия дипломатически имунитет с оглед на личността (имунитет ratione personae), тази разпоредба не се прилага за определено лице, а само за действия с определена материалноправна връзка, а именно такива със служебен характер. Тук става въпрос за т.нар. функционален имунитет. Поради това той се нарича и имунитет ratione materiae. Следователно сам по себе си статутът на служител на Съюза не е достатъчен, за да се прилага този имунитет[18].

62. С оглед на двояката им функционална роля, съответно на хибридния им статут в ЕСЦБ и в банковия съюз, за управителите на националните централни банки това означава, че член 11, буква а) от Протокола по принцип може да се прилага спрямо тях само доколкото те действат в качеството си на длъжностно лице на Съюза[19].

63. Ограничаването на обхвата на имунитета на служителите на Съюза се обосновава с факта, че съгласно член 343 ДФЕС Съюзът се ползва само с „привилегии и имунитети, необходими за изпълнението на неговите задачи“. В това отношение от практиката на Съда следва, че признатите на Съюза привилегии и имунитети целят да се избегне създаването на пречки за функционирането и независимостта на Съюза[20]. Ограниченият характер на имунитетите на Съюза намира потвърждение в член 17, първа алинея от Протокола, който гласи, че имунитетите се предоставят на длъжностните лица и на другите служители на Съюза единствено в интерес на Съюза[21], а не в собствен интерес на служителите. Следователно имунитетите имат функционален характер не само по отношение на техния предмет, но и по отношение на смисъла и целта им.

17 Вж. по този въпрос точка 45 от настоящото заключение.

18 Решение от 11 юли 1968 г., Sayag и Zürich (5/68, EU:C:1968:42, стр. 600). В този смисъл член 23, първа алинея, второ изречение от Правилника за длъжностните лица потвърждава, че доколкото в Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза не е предвидено друго длъжностните лица не се освобождават от изпълнението на техните частноправни задължения или от спазването на действащите закони и полицейски разпоредби.

19 Относно защитата на архивите на национална централна банка съгласно член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза вж. по аналогия решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 84 и 85).

20 Определение от 13 юли 1990 г., Zwartveld и др. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, т. 19), и решения от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 82), от 18 юни 2020 г., Комисия/RQ (C-831/18, EU:C:2020:481, т. 47), и от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 73 и 100).

21 Определение от 13 юли 1990 г., Zwartveld и др. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, т. 20), и решение от 18 юни 2020 г., Комисия/RQ (C-831/18, EU:C:2020:481, т. 47)

64. Имунитетът за действия, извършени при изпълнението на служебни задължения, е от съществено значение за доброто функциониране и независимостта на институциите на Съюза. Всъщност, ако служителите на Съюза не се ползваха с имунитет по отношение на юрисдикцията на държавите членки във връзка с осъществените от тях действия при изпълнението на служебните им задължения, то те, първо, биха били изложени на риска да бъдат привлечени под отговорност от органите на държавите членки[22]. Това би могло да води до прекомерна, при определени обстоятелства, предпазливост или дори до парализа на дейностите на институциите на Съюза.

65. Второ, потенциалната възможност за преценка на дейността на институциите на Съюза въз основа на националното право на държавите членки би създала пречки за тяхното функциониране и независимост[23]. Това би могло, при определени обстоятелства, да възпрепятства изпълнението на тези задачи. По тази причина член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза изключва юрисдикцията на държавите членки по отношение на действия, извършени от служителите на Съюза при изпълнението на служебните им задължения.

66. Нещо повече, по този начин се гарантира изключителната компетентност на Съда на Европейския съюз съгласно член 263 ДФЕС да упражнява контрол за законосъобразност върху актовете на институциите на Съюза. Всъщност, когато длъжностно лице извършва действия при изпълнението на служебните си задължения, в крайна сметка самият орган извършва действия. Следователно такова действие не може да бъде предмет на преценка от страна на държавите членки.

67. Двете цели на имунитета за действия, извършени при изпълнението на служебни задължения, се подкрепят от член 340, втора алинея ДФЕС. Видно от тази разпоредба, Съюзът, а не лично служителите, носи отговорност във външно отношение за извършени по служба действия на служителите си. Съгласно член 268 ДФЕС преценката дали е налице такава отговорност е от изключителната компетентност на Съда[24].

3. Относно ограничаването на имунитета до „юрисдикцията“ на държавите членки (първа част от третия преюдициален въпрос)

68. При това положение запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза изключва само съдебната фаза на производствата, отнасящи се до осъществени от служители на Съюза действия при изпълнението на служебните им задължения или във връзка с такива действия е недопустимо и самото наказателно преследване, предхождащо съдебната фаза на наказателното производство.

[22] Вж. заключението на генералния адвокат Bobek по дело ОН (Имунитет по отношение на съдебни производства) (C-758/19, EU:C:2021:86, т. 67 и цитираната съдебна практика).

[23] Вж. решение от 11 юли 1968 г., Sayag и Zürich (5/68, EU:C:1968:42, стр. 600).

[24] Вж. решение от 10 юли 1969 г., Sayag и Zürich (9/69, EU:C:1969:37, т. 5—7). Съгласно член 22, първа алинея от Правилника за длъжностните лица отговорността във вътрешно отношение е ограничена до тази за сериозно нарушение.

69. От самия текст на член 11, буква а) от Протокола следва, че не може да бъде образувано каквото и да е съдебно производство срещу посочените в тази разпоредба лица за осъществени от тях действия при изпълнението на служебните им задължения. Разпоредбата обхваща всички видове юрисдикция, тоест и наказателната юрисдикция [25].

70. Противно на становището на Латвия, имунитетът по член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза обаче има действие по отношение не само на съдебното производство в тесния смисъл на думата, но и на производството по разследване.

71. Тази теза се подкрепя от текстовете на някои езици на тази разпоредба, в които невинаги се съдържа ограничаването до „съдебен“ елемент [26]. При всички положения обаче е възможно самото разследване да съдържа съдебни елементи, например под формата на конкретно определени правомощия на даден съдия-следовател. Тъй като обхватът на имунитета обаче няма как да зависи от конкретната уредба на наказателното производство и от разпределянето на правомощията между правоприлагащите органи и съдилищата в отделните държави членки, следва да се приеме, че по принцип имунитетът се прилага по отношение на мерки на държавна принуда в наказателното разследване [27].

72. В обхвата на конкретните мерки, които поради гореизложеното са недопустими без предварителното снемане на имунитета по член 11, буква а) от Протокола, попадат временното задържане под стража на обвиняемия, разпитът в качеството на обвиняем и претърсването на обвиняемия. Същото важи за подобни мерки във връзка с административни или граждански производства, свързани с извършено от служител на Съюза действие при изпълнението на служебните му задължения [28].

73. Неотдавна Съдът потвърди това тълкуване на обхвата на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, като подчерта, че съгласно тази разпоредба спрямо длъжностно лице не могат да се прилагат мерки на задържане за действия, извършени при изпълнението на служебните му задължения [29].

74. Това тълкуване се подкрепя и от член 19 от Правилника за длъжностните лица, който изисква да е налице разрешение в случаите, когато на служителите на Съюза се налага да разкриват в хода на съдебни производства информация за служебни задачи или за обстоятелства, която им е станала известна във връзка със служебните им задължения. От това следва по аргумент за противното, че законодателят на Съюза приема, че в противен случай имунитетът по отношение на съдебни производства би бил пречка за разпита на длъжностно лице като свидетел или като обвиняем.

75. За разлика от това функционалният характер на предвидения в член 11, буква) от Портокала имунитет изключва възможността този имунитет да се смята за всеобхватна забрана за провеждане на разследване или за разглеждане на случаи.

[25] Вж. заключението на генералния адвокат Bobek по дело ОН (Имунитет по отношение на съдебни производства) (C-758/19, EU:C:2021:86, т. 27).

[26] Вж. например „fritagelse for retsforfølgning“ на датски език, „immune from legal proceedings“ на английски език и „vrijgesteld van rechtsvervolgin“ на нидерландски език.

[27] Вж. заключението ми по дела Rimšēvičs/Латвия и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2018:1030, т. 144).

[28] Извън наказателното производство също е възможно да съществуват скрепени с парична глоба задължения за явяване или за предоставяне на информация, съответно налагането на обезпечителни мерки.

[29] Решение от 18 юни 2020 г., Комисия/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, т. 45).

76. Първо, ако целта беше да се изключи всякаква възможност служителите на Съюза да бъдат замесени в наказателно разследване, то това щеше да бъде изрично предвидено в Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза. Така например член 8 от Протокола съдържа разпоредба в този смисъл по отношение на членовете на Европейския парламент. Те не могат „да бъдат подлагани под каквато и да било форма на претърсване или […] съдебно производство“ във връзка с изразените от тях мнения или подадените от тях гласове при изпълнението на задълженията им.

77. Второ, забрана изобщо да започне разследване или да се разглеждат случаи, които евентуално биха могли да попаднат в обхвата на имунитета по член 11, буква а) от Протокола, на практика би могла да е свързана само с личността на съответния служител на Съюза. Това обаче би довело до заличаване на границите с имунитета по отношение на личността [30].

78. Трето, на което италианското правителство обръща внимание, направо би било невъзможно да се установи дали съществува евентуална връзка със служебните задачи на дадена институция на Съюза, ако с оглед на действията на служителите на Съюза правоприлагащите органи не биха имали правомощието изобщо да пристъпят към разследване на релевантните факти.

79. И четвърто, съгласно практиката на Съда тълкуването на Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза не бива да води до неоправдано затрудняване, дори до невъзможност за провеждане на наказателни разследвания на територията на държавите членки [31]. С други думи, функционалният и поради това ограничен характер на привилегиите и имунитетите по Протокола има за цел да осигури справедлив баланс между интересите на Съюза по отношение на независимостта и функционирането му, от една страна, и интереса на държавите членки от ефективност на провежданото от тях наказателно преследване, от друга страна. Всеобхватната забрана за провеждане на разследване обаче би надхвърлила „необходимото за изпълнението на неговите задачи“ по смисъла на член 343 ДФЕС.

80. Наистина не може да се изключи възможността в определени случаи да съществува опасност от създаване на пречки за независимостта и на функционирането на институциите на Съюза в резултат от самото провеждане на разследвания срещу длъжностно лице на Съюза за действия, извършени при изпълнението на служебните му задължения. Следва обаче да се посочи, че по тази причина член 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза предвижда, че за целите на прилагането на този протокол институциите на Съюза си сътрудничат с компетентните органи на съответните държави членки. Целта е по този начин да се избегнат всякакви противоречия при тълкуването и прилагането на разпоредбите на този протокол [32] и да се гарантира като цяло, че целите на Протокола няма да бъдат осуетени. В това отношение член 18 от Протокола уточнява разпоредбата на член 4, параграф 3 ДЕС [33].

30 Вж. по този въпрос точки 56 и 61 от настоящото заключение.

31 Вж. решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 105).

32 Решения от 21 октомври 2008 г., Marra (C-200/07 и C-201/07, EU:C:2008:579, т. 42), от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 40), и от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 119).

33 Решения от 21 октомври 2008 г., Marra (C-200/07 и C-201/07, EU:C:2008:579, т. 41), и от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 119).

81. Ето защо националните правоприлагащи органи, съответно съдия-следователят, са длъжни още на ранен етап от производството да информират институцията на Съюза, от чието име обвиняемият извършва действия, за водените разследвания и, ако е необходимо, да поискат снемане на имунитета [34]. Това е така, тъй като тази институция трябва да получи възможността да прецени дали съществува опасност от създаване на пречки за функционирането и независимостта ѝ [35]. Възможно е да има изключение евентуално в случаите, в които очевидно липсва връзка между действията, които са предмет на разследването, съответно на наказателното производство, и произтичащите от правото на Съюза задачи и задължения на обвиняемия. Следва обаче да се посочи, че с оглед на тясното преплитане на национална компетентност и компетентност на Съюза в областта на ЕСЦБ и на европейския банков надзор едва ли е възможно действие на управител на централна банка, което външно изглежда да е действие в изпълнение на служебните му задължения, да може очевидно да се определи като попадащо изключително в обхвата на националната компетентност.

82. Ако институцията на Съюза счита, че въобще липсва връзка между твърдените деяния и нейните задачи или пък не е налице интерес на Съюза от запазването на имунитета по смисъла на член 17, втора алинея от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, разследването може да продължи. В тази хипотеза заинтересованото лице може да подаде по реда на член 90, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица и, ако е необходимо, по реда на член 91 от този правилник жалба пред Съда на Европейския съюз, който в този случай се произнася по въпроса дали имунитетът неоснователно е бил отказан или снет. В тази връзка Съдът е постановил, че такова решение на институцията представлява „увреждащ акт“, тъй като произвежда правни последици, които могат да засегнат пряко и непосредствено интересите на жалбоподателя, като изменят съществено правното му положение [36]. Следователно решението за отказ или снемане на имунитета отговаря на всички условия за наличие на обжалваем акт по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС [37], поради което това решение може да бъде обжалвано и от правоимащи лица, които не попадат в приложното поле на Правилника за длъжностните лица, като например всички служители на ЕЦБ и управителите на националните централни банки.

83. Обратно, ако институцията счита, че е налице връзка с нейните задачи и би било в разрез с интересите ѝ да снеме имунитета, съдия-следователят, на когото е поверено разследването, може още в производството по разследване да отправи до Съда „молба за правна взаимопомощ“, когато не иска да приеме това решение [38]. Става въпрос за отделен вид процедура, която се обозначава със съкращението „IMM“ (искане относно имунитетите; *„demande relative aux immunités“*). В тази процедура Съдът проверява дали институцията основателно е отказала да снеме имунитета [39].

84. Накрая, в хипотезата на отказ на националните органи или юрисдикции да включат институциите на Съюза, съответно Съда в процедурата в описания непосредствено по-горе смисъл, самото лице, за което се предполага че има право да се ползва с имунитет, може да

[34] Вж. по аналогия относно архивите на Съюза, решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 126).

[35] Вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 102).

[36] Вж. решение от 18 юни 2020 г., Комисия/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, т. 44—54).

[37] Вж. само решение от 13 октомври 2011 г., Deutsche Post и Германия/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, EU:C:2011:656, т. 36 и 37).

[38] Вж. относно този тип случаи определение от 13 юли 1990 г., Zwartveld и др. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315).

[39] Вж. в този смисъл определение от 13 юли 1990 г., Zwartveld и др. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, т. 24); вж. по този въпрос и непосредствено по-долу точка 106 от настоящото заключение.

инициира процедура, образувана по „IMM“, за да бъде установено дали е налице имунитет [40]. Освен това нарушението на задължението за лоялно сътрудничество при прилагането на Протокола може да бъде санкционирано в производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка [41].

85. В случай че и това не е направено, съгласно член 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза националната юрисдикция е длъжна, както е направено в настоящия случай, не по-късно от датата за разглеждане на делото в съдебно заседание на основание член 267 ДДЕС да отправи до Съда преюдициално запитване [42].

86. От всички изложени по-горе съображения следва, че макар имунитетът по отношение на съдебни производства във връзка с действия на служителите на Съюза, извършени при изпълнението на служебните им задължения по смисъла на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, да обхваща мерки на държавна принуда в наказателното производство, все пак по принцип той не е пречка за образуването на досъдебно производство и провеждането на разследване.

4. Междинно заключение

87. Съгласно член 22, първа алинея във връзка с член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза управителите на централните банки на държавите членки попадат в приложното му поле, при условие че в качеството си на длъжностно лице на Съюза извършват действия при изпълнението на служебните си задължения в рамките на ЕСЦБ или на банковия съюз, по-специално в качеството си на членове на Генералния съвет на ЕЦБ или на Управителния съвет на ЕЦБ.

88. Наред със съдебната фаза на наказателното производство за действия, извършени при изпълнението на служебните задължения, съдебният имунитет по смисъла на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза обхваща и мерки на държавна принуда в наказателни производства, които се отнасят до такива действия, но по принцип не е пречка за образуването на досъдебно производство и провеждането на разследвания за такива действия.

89. Освен това от текста на тази разпоредба следва, че съдебният имунитет продължава да има действие и след преустановяване на заемането на съответната длъжност. По този начин е внесена яснота по въпроса, че имунитетът се запазва „и след изтичането на мандата“. Той обаче се отнася само до действия, извършени при изпълнението на служебните задължения по време на мандата. За разлика от това е без значение в кой момент се оспорва действието, извършено по време на този мандат.

40 Вж. относно този тип случаи решение от 16 декември 1960 г., Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

41 Вж. по този въпрос решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 111 и сл.).

42 Вж. по този въпрос непосредствено по-долу точка 93 и сл. от настоящото заключение; в този смисъл и решение от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10,EU:C:2011:543, т. 40).

Б. Относно конкретните условия на съдебния имунитет съгласно член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза (четвърти преюдициален въпрос)

90. С четвъртия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи как следва да се преценява дали в конкретния случай обвиняемият се ползва със съдебен имунитет съгласно член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, какво значение има наличието на интерес на Съюза в тази връзка и при какви обстоятелства тази юрисдикция трябва да поиска от ЕЦБ да снеме имунитета.

91. Преценката дали дадено действие е извършено при изпълнението на служебните задължения по смисъла на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза зависи от връзката между действието и задълженията и задачите на служителите на Съюза[43]. В това отношение запитващата юрисдикция се пита дали тя разполага с правомощието сама да прецени дали тази връзка е налице.

92. Ето защо най-напред следва да се изясни от чия компетентност е преценката за наличие на връзка със задачите на дадена институция на Съюза или на неин служител (по този въпрос вж. по-долу т. 1). На следващо място трябва да се определи с оглед на какви критерии следва да се преценява тази връзка (по този въпрос вж. по-долу т. 2). Накрая, на трето място, следва да се провери кои обстоятелства са от значение при тази проверка в настоящия случай (по този въпрос вж. по-долу т. 3).

1. Относно компетентността за преценка на връзката със задачите на Съюза

93. Действително, в практиката най-напред правоприлагащите органи или съдилищата на държавите членки разглеждат въпроса дали би могла да съществува процесуална пречка поради имунитет на служител на Съюза. Само тези органи разполагат с необходимата фактическа информация, едва въз основа на която въобще може да се направи извод дали е налице евентуална връзка със задачите на дадена институция на Съюза. Следователно нормално е националните органи или съдилища най-напред да пристъпят към разглеждането на въпроса дали е налице имунитет на основание на Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза.

94. Това обаче не означава, че те могат самостоятелно да се произнасят по въпроса дали е налице връзка между разследваните действия и служебните задължения на служител на Съюза. Напротив, те са длъжни да сезират Съда веднага след като потенциално е възможно дадено поведение prima facie да попада в приложното поле на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза[44].

95. В това отношение следва, първо, да се припомни, че съгласно практиката на Съда имунитетът за действия, извършени при изпълнението на служебни задължения по член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, има за цел да предотврати официалната дейност на Съюза и на неговите служители да се преценява въз

[43] В този смисъл вж. и заключението на генералния адвокат Gand по дело Sayag и Zürich (5/68, непубликувано, EU:C:1968:30, стр. 608); относно изразяването на мнения при изпълнението на служебни задължения вж. също решения от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 33), и от 17 септември 2020 г., Troszczynski/ Парламент (C-12/19 P, EU:C:2020:725, т. 40).

[44] Вж. по този въпрос по-горе точка 81 и сл. от настоящото заключение

основа на националното право. Целта е по-специално по този начин да се гарантира изключителната компетентност на Съда на Европейския съюз съгласно член 263 ДФЕС да упражнява контрол за законосъобразност върху актовете на институциите на Съюза [45].

96. В случай на съмнение единствено Съдът е компетентен да определи по обвързващ начин какво включват задачите и задълженията на служителите на Съюза [46]. Сега обаче да се приеме, че преценката дали съществува или не съществува връзка със задача на Съюза е от компетентността на съдилищата на държавите членки, в крайна сметка би означавало тези съдилища да определят какво попада и какво не попада в обхвата на задачите на институциите на Съюза.

97. Наистина положението е различно, що се отнася до парламентарната неприкосновеност, предвидена в член 9, първа алинея, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза. Както обаче е видно от текста на тази разпоредба, тя зависи изрично от националното право [47]. Тъй като само националните съдилища са компетентни да определят обхвата на парламентарната неприкосновеност, която съществува по силата на националното им право, съответно и само те са компетентни да преценяват дали дадено поведение попада в обхвата на този имунитет.

98. При това положение в случаите по член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза за националния съд възниква не по-късно от момента, в който този съд възнамерява да образува производство срещу служител на Съюза, задължението по член 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите, на основание член 267 ДФЕС да сезира Съда с преюдициално запитване [48]. В противен случай съществува опасност националният съд да извърши преценка на действията на институция на Съюза в нарушение на член 263 ДФЕС.

99. Само ако Съдът стигне до извода, че при изложените от националния съд фактически обстоятелства не съществува връзка със задачите на дадена институция на Съюза, този съд може да образува наказателното производство. В противен случай заинтересованата институция на Съюза трябва най-напред да поиска снемането на имунитета съгласно член 17, втора алинея от Протокола [49]. Така се дава възможност на тази институция да провери дали имунитетът е необходим за поддържането на функционирането и независимостта. Протоколът за привилегиите и имунитетите на Съюза има за цел именно да позволи извършването на тази проверка [50].

100. Това е втората причина, поради която не следва националният съд сам да постановява, че не съществува връзка между дадено действие и задачите на Съюза, възложени на обвиняемия, и че поради това член 11, буква а) от Протокола не се прилага. Всъщност по този начин посочената по-горе проверка от страна на заинтересованата институция би била изпреварена или дори възпрепятствана. По това случаят на имунитет по член 11,

45 Вж. точка 65 и 66 от настоящото заключение

46 В този смисъл становища 2/13 (присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 224, 225, 230 и 231) и 1/17 (ВИТС) от 30 април 2019 г. (EU:C:2019:341, т. 132).

47 Решение от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 25).

48 Вж. относно задълженията по член 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, и по-горе точка 80 и сл. от настоящото заключение.

49 По принцип това е трябвало да стане още в производството по разследване (вж. по-горе т. 81 и сл. от настоящото заключение), но сега това трябва да бъде наваксано най-късно в момента, когато на институцията все още не е дадена възможност да провери дали е възможно производството да създаде пречки за нейната независимост и функциониране.

50 Вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 102).

буква а) от Протокола се различава от случаите по член 8 от този протокол, в които не е предвидено Парламентът да упражнява контрол дали имунитетът на даден депутат е необходим в съответния конкретен случай [51].

101. При това положение крайният извод е, че връзката на дадено действие със задачите на служител на Съюза, която е необходима, за да се приеме, че е налице „действие при изпълнението на служебните задължения“ по смисъла на член 11, буква а) от Протокола, трябва да се определя самостоятелно съгласно правото на Съюза и от Съда [52]. Това естествено не променя с нищо факта, че само националният съд, който разглежда делото, може да направи фактическите констатации, които са необходими за тази преценка. При това той трябва само да извърши правна квалификация на установените според констатациите му факти въз основа на развитите от Съда за тази цел критерии [53].

2. Относно критериите за установяване на изискваната връзка със задачите на Съюза

102. Досега Съдът е имал само веднъж възможност да вземе отношение по въпроса в кои случаи дадено действие е свързано с функциите на служител на Съюза по такъв начин, че да може да се говори за „действия при изпълнението на служебните му задължения“ по смисъла на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза [54]. По този въпрос в решения Sayag и Zürich Съдът е постановил, че съдебният имунитет се отнася само до такива действия, които по своето естество представляват участие на лицето, което претендира имунитет, в изпълнението на задачите на институцията, към която принадлежи [55]. По силата на вътрешна и пряка връзка тези действия представляват необходимото продължение на задачите, възложени на институциите [56].

103. Практическата приложимост на тези критерии изисква да се постави въпросът кои действия по смисъла и целта на имунитета за действия, извършени при изпълнението на служебни задължения, задължително попадат в обхвата на този имунитет.

104. С оглед на това изглежда логично от определящо значение да е въпросът дали съответното действие е „необходимо“ за изпълнението на служебното задължение [57], съответно дали то обуславя причинно служебното задължение, или е свързано [58] с него. Всъщност би било възможно да възникнат пречки за доброто функциониране и независимост на институциите на Съюза, ако във връзка с действия, които, макар и да не са част от същността на произтичащата от Правилника дейност, все пак са предназначени

51 Само това положение визира изводът на Съда, направен в решение от 21 октомври 2008 г., Marra (C-200/07 и C-201/07, EU:C:2008:579, т. 32).

52 Вж. само съображенията на Съда по този въпрос, изложени в решение от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 28—37).

53 Вж. в този смисъл решения от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 37), и от 17 септември 2020 г., Troszczynski/Парламент (C-12/19 P, EU:C:2020:725, т. 57).

54 Следва обаче да се посочи, че сега този въпрос се поставя и по понастоящем висящото дело OH (Съдебен имунитет) (C-758/19, EU:C:2021:86), по което на 2 февруари 2021 г. генералният адвокат Bobek представи заключението си.

55 Решение от 11 юли 1968 г., Sayag и Zürich (5/68, EU:C:1968:42, стр. 600).

56 Решение от 10 юли 1969 г., Sayag и Zürich (9/69, EU:C:1969:37, т. 7).

57 Вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Комисия/RQ (C-831/18P, EU:C:2019:1143, т. 54).

58 Вж. заключението на генералния адвокат Gand по дело Sayag и Zürich (5/68, непубликувано, EU:C:1968:30, стр. 608).

за изпълнението на тази дейност или са необходими за нея, служителите на Съюза трябваше да се опасяват, че ще бъдат подведени под гражданска отговорност или привлечени под наказателна отговорност [59].

105. Както обаче беше вече посочено, имунитетът за действия, извършени при изпълнението на служебни задължения, има по-специално за цел да предотврати действията на институциите на Съюза да бъдат преценявани от националните органи и съдилищата и по този начин да се извършва намеса във функционирането и независимостта на институциите на Съюза. Следователно е необходимо винаги да се изхожда от презумпцията за наличие на връзка на дадено действие със задачите на институциите на Съюза в случаите, когато преценката на това действие би изисквала преценка на кръга от задължения на даден служител, която съгласно от изложените по-горе съображения [60] не може да е от компетентността на националните органи и съдилища, а само от компетентността на съдилищата на Съюза и в крайна сметка на Съда.

106. Тълкуването в този смисъл на изискваната връзка не ограничава прекомерно легитимните интереси на държавите членки от наказателно преследване. Това е така, тъй като наличието на действие, извършено при изпълнението на служебните задължения, и свързаният с това имунитет по член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза — евентуално след като това е установено от Съда — не означава, че ще бъде постановено окончателно решение, че заинтересованото лице не може да бъде наказателно преследвано и не може да бъде осъдено. Напротив, съгласно член 17, втора алинея от Протокола органите или съдилищата на държавите членки могат да поискат от съответната институция да снеме имунитета. В това отношение съгласно практиката на Съда институциите на Съюза от своя страна са длъжни да уважат това искане в съответствие с закрепения в член 18 от Протокола принцип на лоялно сътрудничество, когато липсва интерес на Съюза от имунитет в съответния конкретен случай [61]. В случай че впоследствие те неоснователно откажат да снемат имунитета, Съдът все още може да разреши да се проведе наказателното преследване [62].

107. В това отношение имунитетът по член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза се различава от имунитета на членовете на Европейския парламент, предвиден в член 8 от този протокол, който не може да бъде снет [63]. Тази особеност обаче, изглежда, е точно причината, поради която Съдът е постановил, че в този случай връзката трябва да е пряка и очевидно налагаща се [64]. С оглед на това няма основания за възприемането на такова тясно тълкуване на връзката в случите по член 11, буква а) от Протокола.

59 В този смисъл и заключението на генералния адвокат Bobek по дело ОН (Съдебен имунитет) (C-758/19, EU:C:2021:86, т. 27, 29 и 67), който прилага критерия за близост.

60 Вж. точки 95, 96 и 98 от настоящото заключение.

61 Вж. в този смисъл определение от 13 юли 1990 г., Zwartveld и др. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, т. 22 и 25), и решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 101).

62 Вж. по този въпрос точка 83 от настоящото заключение и определение от 6 декември 1990 г., Zwartveld и др. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440).

63 Решения от 21 октомври 2008 г., Marra (C-200/07 и C-201/07, EU:C:2008:579, т. 44), и от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 27).

64 Решения от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 35), и от 17 септември 2020 г., Troszczynski/Парламент (C-12/19 P, EU:C:2020:725, т. 39); вж. по този въпрос заключението на генералния адвокат Pikamäe по дело Troszczynski/Парламент (C-12/19 P, EU:C:2020:258, т. 51).

108. При всички положения изводът, че е налице действие, извършено при изпълнението на служебните задължения, не може да бъде опроверган от факта, че това действие евентуално е незаконосъобразно [65]. От посоченото непосредствено по-горе следва, че случаят трябва да е такъв поради самия факт, че всъщност в съответното производство незаконосъобразността на действието тепърва ще бъде въобще преценена. Ако прибързано се приеме, че е налице такава незаконосъобразност и поради това се снеме имунитетът по отношение на юрисдикцията на държавите членки, в крайна сметка обаче би могло да се стигне до там вместо Съда национален съд да се произнесе по законосъобразността на актовете на институция на Съюза. Следвайки тази логика, това означава, че в хипотезата на много особено тежки обвинения, например в извършване на убийство, по принцип имунитетът ще трябва да бъде снет, тъй като такова деяние не изисква да бъде извършена преценка на кръга от задълженията на обвиняемия, произтичащи от правото на Съюза, и следователно очевидно няма никаква връзка с произтичащите от правото на Съюза функции на това лице, но не и поради това че деянието е незаконосъобразно [66].

109. Всъщност потенциалната незаконосъобразност на дадено действие трябва да бъде взета предвид едва на равнището на снемане на имунитета. В случай на вероятно незаконосъобразно действие трябва да са налице особено значими интереси, за да се обоснове запазването на имунитета.

110. Противно на съображението на запитващата юрисдикция, изложено в първата част от петия преюдициален въпрос, следва да се посочи, че наличието на специфични интереси на Съюза е също ирелевантно за преценката на връзката на дадено действие със задачите на Съюза. Несъмнено съгласно общата разпоредба на член 17, първа алинея от Протокола предвидените в него привилегии и имунитети се предоставят единствено в интерес на Съюза. Във връзка с въпроса за наличието на имунитет от това обаче само следва, че такъв имунитет е ограничен във функционално отношение, поради което следва да се имат предвид само действия, извършени при изпълнението на служебни задължения [67]. За разлика от това наличието на интереси на Съюза следва да се провери едва в рамките на евентуалното снемане на имунитета. В това отношение член 17, втора алинея от Протокола уточнява, че всяка институция снема имунитета, когато това не противоречи на интересите на Съюза. За сметка на това заинтересованата институция не трябва да доказва, че наказателното преследване би могло да създаде пречки за функционирането и независимостта на тази институция, за да обоснове самия факт на съществуване на функционален имунитет [68].

111. Следователно се налага изводът, че като „действия, извършени при изпълнението на служебни задължения“ по смисъла на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза трябва да се разглеждат такива действия, които по силата на вътрешна и пряка връзка представляват необходимото продължение на задачите, възложени на институциите, и поради това по своето естество представляват участие на посочено в тази разпоредба лице в изпълнението на задачите на институцията, към която то

65 Вж. решение от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 89), и заключението на генералния адвокат Bobek по дело ОН (Съдебен имунитет) (C-758/19, EU:C:2021:86, т. 27).

66 Вж. заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по съединени дела Marra (C-200/07 и C-201/07, EU:C:2008:369, т. 12).

67 По този въпрос точки 63 и 64 от настоящото заключение.

68 Решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 100).

принадлежи. Такъв е случаят, когато съдебният контрол върху това действие изисква да се извърши преценка на кръга от задължения на съответната институция или на нейните служители, която преценка е от изключителната компетентност на Съда.

3. Относно наличието на изискваната връзка в конкретния случай

112. За да се даде на запитващата юрисдикция полезен отговор на нейния действителен въпрос, а именно дали член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза е пречка за започване на съдебното следствие в главното производство, по-нататък следва да се направи анализ на изискваната връзка, доколкото това е възможно въз основа на изложените факти. Освен това следва да се разгледат фактическите предпоставки, чието наличие в този контекст запитващата юрисдикция трябва тепърва да провери [69].

113. В това отношение трудности може да създаде свързването с националните, съответно с произтичащите от правото на Съюза задължения на управител на дадена централна банка в рамките на ЕСЦБ и на европейския банков надзор поради високата степен на интеграция на тези системи в практиката [70]. Това илюстрира, от една страна, задължението за ранно включване на ЕЦБ в такова производство [71] и подчертава, от друга страна, необходимостта да се предостави на Съда преценката на връзката със задачите на Съюза [72].

114. От акта за преюдициално запитване е видно, първо, че обвиняемият е обвинен в това, че от средата на 2010 г. до края на 2015 г. срещу парични суми, съответно облаги в натура е предоставял на Trasta Komercbanka консултации относно надзора от страна на FKTK и я е подпомагал при формулирането на кореспонденцията с FKTK, като е използвал информация, която е получил от FKTK поради служебното си положение. Второ, до датата на предложението за отнемане на лиценза на Trasta Komercbanka, направено от FKTK на 5 февруари 2016 г., той не е участвал в заседанията на нейния управителен съвет, на които са разгледани въпроси относно надзора върху Trasta Komercbanka, като при това обвиняемият не е предприел действия при тези обстоятелства да предотврати влошаването на съотношението на капиталова адекватност на Trasta Komercbanka и да противодейства на възникналите случаи на изпиране на пари. Трето, той е обвинен в това, че през 2012 г. и 2013 г. е инвестирал получената в замяна парична сума в недвижим имот, за да прикрие нейния произход.

а) Относно обвиненията, отнасящи се до периода преди 4 ноември 2014 г.

115. В рамките на ЕСЦБ управителите на националните централни банки изпълняват задачи на Съюза по-специално в случаите, когато в качеството им на членове на Управителния съвет на ЕЦБ те вземат решения относно мерки на паричната политика. Съгласно член 129, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 12.1., първа алинея от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ този съвет формулира паричната политика на Съюза [73]. Съгласно член 141, параграф 2 ДФЕС от своя страна Генералният съвет на ЕЦБ координира паричните политики на държавите членки с цел осигуряване на ценова стабилност.

69 Вж. по този въпрос точка 101 от настоящото заключение.

70 Относно това изискване вж. точка 62 от настоящото заключение.

71 Вж. точка 81 от настоящото заключение.

72 Вж. по-специално точки 95 и 96 от настоящото заключение.

73 Решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 38).

116. В качеството им на членове на Управителния съвет на ЕЦБ управителите на националните централни банки могат да изпълняват задачи на Съюза и по въпроси на банковия надзор, считано от 4 ноември 2014 г., датата на влизане в сила на единния надзорен механизъм. Всъщност съгласно член 6, параграф 1 от Регламента за ЕНМ ЕЦБ носи отговорност за ефективното и последователно функциониране на единния надзорен механизъм, който се състои от ЕЦБ и националните компетентни органи[74]. Съгласно член 26, параграф 8 от Регламента за ЕНМ окончателните решения относно надзорните задачи, възложени на ЕЦБ в съответствие с член 4, параграф 1 от този регламент, се приемат от Управителния съвет на ЕЦБ след изготвянето им от т.нар. Надзорен съвет[75]. В тези рамки Надзорният съвет на ЕЦБ, членове на който са и управителите на централните банки на държавите членки, които не са членки на паричния съюз, поради естеството си няма задачи, тъй като в рамките на ЕНМ се упражнява надзор само върху банките от еврозоната.

117. Що се отнася до обвинението в изпиране на пари, не е ясно до каква степен това деяние би могло да е свързано с произтичащите от правото на Съюза функции на обвиняемия в качеството му на член на орган за вземане на решения на ЕЦБ. Това е така, защото инвестирането на парична сума в свързан с недвижим имот проект няма никаква вътрешна връзка с областите на действие, свързани с паричната политика или банковия надзор.

118. Доколкото се твърди, че действията, за които е повдигнато обвинение, са били извършени през периода преди 1 януари 2014 г., т.е. датата на присъединяване на Латвия към еврозоната, също трябва да се изключи възможността да е налице връзка с произтичащите от правото на Съюза функции на обвиняемия. Това е така, защото по това време обвиняемият е бил само член на Генералния съвет на ЕЦБ, на който съвет са възложени само правомощия при провеждането на паричната политика[76]. Не е видно обаче да е налице вътрешна връзка на описаните обвинения с мерките на паричната политика.

119. От това следва, че не съществува и връзка с функциите на обвиняемия в качеството му на член на Управителния съвет на ЕЦБ през периода между 1 януари 2014 г. и 3 ноември 2014 г., тъй като през този период от време Управителният съвет на ЕЦБ също е изпълнявал само задачи в областта на паричната политика. Всъщност Управителният съвет на ЕЦБ изпълнява визираните в точка 115 от настоящото заключение задачи в областта на банковия надзор едва от 4 ноември 2014 г., датата на влизането в сила на Регламента за ЕНМ. FKTK, на която според запитващата юрисдикция обвиняемият е бил член с консултативни функции през целия период от време, визиран в обвинението, преди влизането в сила на ЕНМ също е изпълнявала само национални надзорни задачи[77].

74 Решения от 19 декември 2018 г., Berlusconi и Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, т. 53), и от 2 октомври 2019 г., Crédit Mutuel Arkéa/ЕЦБ (C-152/18 P и C-153/18 P, EU:C:2019:810, т. 60).

75 Вж. по този въпрос член 13ж.1., първо изречение от Процедурния правилник на ЕЦБ. Във връзка с това съгласно член 26, параграф 1 от Регламента за ЕНМ Надзорният съвет поема планирането и изпълнението на решенията. Освен това член 7, параграф 7, член 19, параграф 3, член 24, параграфи 7 и 8 и член 25, параграфи 4 и 5 от Регламента за ЕНМ онагледяват съществена роля на Надзорния съвет в рамките на банковия надзор.

76 Вж. по-горе точка 53 от настоящото заключение.

77 Относно произтичащите от правото на Съюза задачи на FKTK вж. непосредствено по-долу точки 124—128 от настоящото заключение.

б) Относно обвиненията, отнасящи се до периода от време след 4 ноември 2014 г.

120. Наистина и след влизането в сила на ЕНМ съгласно член 6, параграф 6 от Регламента за ЕНМ в качеството ѝ на по-малко значима кредитна институция по смисъла на член 6, параграф 4 от този регламент Trasta Komercbanka е продължавала да подлежи на прекия надзор, упражняван от FKTK, що се отнася до надзорните задачи, посочени в член 4, параграф 1, букви б), г)—ж) и и) от същия регламент.

121. Следва обаче да се посочи, че съгласно член 4, параграф 1, буква а) от Регламента за ЕНМ отнемането на лиценза е единствено от компетентността на ЕЦБ, включително и когато става въпрос за по-малко значима кредитна институция като Trasta Komercbanka.

122. Наистина Управителният съвет на ЕЦБ приема решението относно отнемането на лиценза на Trasta Komercbanka едва на 3 март 2016 г. и следователно, доколкото може да се установи, след периода от време, визиран в обвинението в главното производство. В настоящия случай обаче това решение е постановено в съответствие с член 14, параграф 5 от Регламента за ЕНМ и член 83, параграф 1 от Рамковия регламент за ЕНМ по предложение на FKTK в качеството ѝ на „национален компетентен орган“ по смисъла на член 2, точка 2 от Регламента за ЕНМ, на който обвиняемият също е бил член с консултативни функции. Във връзка с това следва да се счита, че още дълго време преди внасянето на предложението в ЕЦБ FKTK е бил сезирана с искане да проучи дали Trasta Komercbanka продължава да отговаря на изискванията за лицензиране.

123. Считам, че в такова положение от функционална гледна точка националните надзорни органи действат като институции на Съюза. Следователно управителите на национална централна банка трябва в качеството им на членове на този орган също да се считат за такива[78].

124. Действията на националните надзорни органи в рамките на ЕНМ могат да бъдат разделени на три хипотези. В първата хипотеза националните надзорни органи изпълняват задачите, които са им възложени по силата на националното право във всички области, които не са обхванати от Регламента за ЕНМ (вж. член 1, пета алинея от Регламента за ЕНМ).

125. Във втората хипотеза те действително изпълняват задачи, които са уредени в Регламента за ЕНМ, но като самостоятелен субект. Тази хипотеза включва например надзора над по-малко значими кредитни институции в съответствие с член 6, параграф 6 от Регламента за ЕНМ. Съгласно член 6, параграф 6 от Регламента за ЕНМ в тази хипотеза самите национални надзорни органи носят отговорност за приемането на всички релевантни надзорни решения, като съгласно член 6, параграф 5, буква а) от Регламента за ЕНМ те се съобразяват само с общите инструкции на ЕЦБ.

126. В третата хипотеза националните надзорни органи извършват само действия по подготовката на решение на ЕЦБ, без при това да вземат самостоятелни решения, които да обвързват ЕЦБ. Пример за това от практиката на Съда е процедурата за издаване на разрешение за придобиване на квалифицирано дялово участие съгласно членове 22 и 23 от

[78] Съгласно съображение 13 от Регламента за ЕНМ централните банки не са задължително националните компетентни органи, но в много държави членки това е така. В случая с Латвия наистина не централната банка, а FKTK отговаря за надзора в рамките на ЕНМ. Според запитващата юрисдикция съгласно латвийското право обаче управителят на централната банка е член на FKTK с консултативни функции.

Директивата за капиталовите изисквания във връзка с член 4, параграф 1, буква в) и член 15 от Регламента за ЕНМ [79]. По този въпрос Съдът е постановил, че евентуалното участие на националните органи в хода на процедурата, която води до решение на ЕЦБ, не може да постави под въпрос квалифицирането им като актове на Съюза [80]. Тъй като ЕЦБ носи крайната отговорност, се налага изводът, че в тази хипотеза действията на националните надзорни органи се считат за извършени от ЕЦБ.

127. От това следва, от една страна, че преценката на законосъобразността на такава мярка е от изключителната компетентност на Съда, включително и когато в това отношение следва да се извърши преценка на действия на националния надзорен орган [81]. От друга страна, същевременно това задължително означава, че в това отношение действията на тези органи се ползват с имунитет по отношение на юрисдикцията на държавите членки, тъй като от функционална гледна точка те следва да се разглеждат като органи на ЕЦБ по смисъла на член 22, първа алинея от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза. В противен случай би било възможно тези действия да са предмет на преценка от съдилищата на държавите членки [82].

128. Точно такъв е случаят с процедурата за отнемане на лицензи за банкова дейност по член 4, параграф 1, буква а) и член 14, параграф 5 от Регламента за ЕНМ във връзка с член 83 от Рамковия регламент за ЕНМ, която в настоящия случай е бил приложена спрямо Trasta Komercbanka. Въпреки че лицензът е бил отнет в съответствие с член 14, параграф 5 от Регламента за ЕНМ по предложение на FKTK, все пак ЕЦБ е трябвало изцяло да вземе предвид това предложение, но съгласно член 83, параграф 1 от Рамковия регламент за ЕНМ тя не е била обвързана от него. Това означава, че в това отношение FKTK е извършила действия, които имат само обслужващ характер. Следователно единствено Съдът е този, който трябва да извърши и преценката на действията на FKTK в този контекст [83].

129. Следователно, за да определи дали действията, които обвиняемият е обвинен, че е извършил от 4 ноември 2014 г. нататък, са свързани със задълженията му, произтичащи от правото на Съюза, запитващата юрисдикция трябва да провери дали „консултантските дейности“, които той е обвинен, че е извършил след тази дата, са се отнасяли до изисквания, чието неспазване може да бъде основание за отнемане на лицензи на кредитна институция и на което FKTK следователно е можела да основе предложението си по член 18 във връзка с член 14, параграф 5 от Регламента за ЕНМ.

130. По-конкретно запитващата юрисдикция трябва например да проучи дали посоченото в обвинителния акт обвинение в предоставянето на консултации относно увеличението на дружествения капитал, необходимо за осигуряването на квалифицирано участие и относно мерките, които са необходими, за да се привлекат инвеститори (акционери), е било свързано с изискванията по отношение на собствени ресурси към кредитните институции, при чието неспазването може да бъде отнет лицензът за банкова дейност на кредитна институция съгласно член 18, буква г) от Директивата за капиталовите изисквания. Същото се отнася и до обвинението в предоставянето на консултации във връзка с невъзможността на Trasta Komercbank да гарантира изпълнението на изискванията на

79 Решение от 19 декември 2018 г., Berlusconi и Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, т. 43 и 55).

80 Вж. решение от 19 декември 2018 г., Berlusconi и Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, т. 43 и 56).

81 Решение от 19 декември 2018 г., Berlusconi и Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, т. 57).

82 Вж. по този въпрос по-горе точки 65 и 66 от настоящото заключение.

83 Вж. по аналогия решение от 19 декември 2018 г., Berlusconi и Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, т. 57).

латвийския Закон за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Всъщност в това отношение от съображения 28 и 29 от Регламента за ЕНМ действително следва, че предотвратяването на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари е изцяло национална надзорна задача. Подозрението за изпиране на пари от акционер обаче е аспект, който може да е от значение при отнемането на лицензa[84]. Освен това съгласно член 18, букви д) и е) във връзка с член 67, буква о) от Директивата за капиталовите изисквания лицензът може да бъде отнет и при нарушения на приложимото национално право.

131. В този контекст следва да се уточни, че „предоставянето на консултации“ на банка от член на органа, който има за задача да упражнява текущ контрол върху изпълнението на посочените изисквания от банката — в случая FKTK — или в крайна сметка да констатира неизпълнението им — в случая Управителният съвет на ЕЦБ, има вътрешна връзка със задачите на органа точно при тези изисквания и в случаите, когато по този начин се прикриват обстоятелства, които би трябвало да водят до отнемането на лиценза. Наистина такива действия на член на Управителния съвет на ЕЦБ вероятно представляват нарушение на задължения, тъй като не е предвидено ЕЦБ да предоставя консултации на кредитни институции и в това отношение обвиняемият не е спазил, при определени обстоятелства, поверителността на получената информация. Точно поради тази причина обаче посочените действия са свързани в посочения по-горе смисъл със задълженията на този член, което означава, че не запитващата юрисдикция, а в крайна сметка Съдът трябва да прецени дали въпросните действия са извършени в съответствие или в разрез със задълженията му[85].

132. Това означава, че при това положение ЕЦБ трябва да отправи искане за снемането на имунитета в съответствие с член 17, втора алинея от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза[86].

133. Противно на това, което запитващата юрисдикция, изглежда, има предвид в петия си преюдициален въпрос, констатацията за наличие на връзка с произтичащите от правото на Съюза служебни задължения на обвиняемия обаче не дава информация за наличието на интереси на Съюза от неговия съдебен имунитет. Всъщност, от една страна, когато не е налице самата връзка със задачи на Съюза, изобщо няма имунитет, който да трябва да бъде снет. От друга страна, снемането на имунитета не винаги е в разрез с интересите на Съюза, когато съществува изискваната връзка. Това е така, тъй като иначе не би могло да се стигне до снемането на имунитет.

134. С други думи, е напълно възможно, а с оглед на позицията, застъпена от ЕЦБ в настоящото производство — дори вероятно, ЕЦБ да снеме имунитета на обвиняемия, след което нищо няма да възпрепятства наказателното преследване в Латвия. В случай че, противно на очакванията, ЕЦБ откаже да снеме имунитета, запитващата юрисдикция може отново сезира Съда с искане да упражни съдебен контрол върху това решение[87].

84 Вж. ЕЦБ, Ръководство за оценяване на заявления за лицензи за банкова дейност: общи положения; второ преработено издание, януари 2019 г., стр. 30.

85 Вж. по този въпрос точка 108 от настоящото заключение.

86 Вж. относно този подход точка 99 от настоящото заключение.

87 Вж. по този въпрос по-специално точки 83 и 106 in fine от настоящото заключение.

в) Междинно заключение

135. При изложените от запитващата юрисдикция фактически обстоятелства липсва връзка на деянията, за които обвиняемият е обвинен, че е извършил в периода преди 4 ноември 2014 г., с произтичащите му от правото на Съюза задължения като член на Генералния съвет на ЕЦБ или на Управителния съвет на ЕЦБ. Що се отнася до период след влизането в сила на ЕНМ на 4 ноември 2014 г., налице е връзка с произтичащите му от правото на Съюза задължения като член на Управителния съвет на ЕЦБ и на FKTK като „национален компетентен орган“ по смисъла на член 2, точка 2 от Регламента за ЕНМ, ако консултациите, които обвиняемият е обвинен, че е предоставял на Trasta Komercbanka, са се отнасяли до изисквания, които може да са релевантни за отнемането на лицензa на кредитна институция. Запитващата юрисдикция трябва да установи това.

B. Относно изискванията на член 130 ДФЕС (пети преюдициален въпрос)

136. Възниква обаче въпросът дали член 130 ДФЕС, който регламентира независимостта на ЕЦБ, на националните централни банки и на членовете на техните органи за вземане на решения, би могъл да представлява правно основание за имунитет с по-широк обхват на управителите на централните банки. В петия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция пита в този смисъл дали правото на Съюза допуска постановяването на актове в рамките на наказателно производство срещу управител на централна банка, което в това отношение не е свързано със задълженията му, произтичащи от правото на Съюза.

137. Съгласно член 130 ДФЕС посочените в тази разпоредба служби или агенции и лица нямат право да получават указания от други служби или агенции, нито да се стремят да оказват влияние върху тях при изпълнение на техните задачи. Според концепцията на Договорите независимостта ЕЦБ, на националните централни банки и на членовете на техните органи за вземане на решения независимост е съществено условие за поддържането на ценовата стабилност, която е основна задача на ЕСЦБ [88].

138. Тази независимост обаче би могла да бъде засегната и от национални разследвания, наказателни производства и мерки на държавна принуда срещу управител на централна банка във връзка с изцяло национални задачи или дори по въпроси, които не са служебни. Породеният в резултат на това политически натиск или просто възпрепятстването на това лице, например в случай на задържането му, биха могли да засегнат независимото изпълнение на задачите в рамките на ЕСЦБ [89].

139. При това положение би могло да е целесъобразно на членовете на органите за вземане на решения на ЕЦБ да се предостави, по-специално срещу мерки на държавна принуда, защита с по-широк обхват, която да не е ограничена до упражняването на функциите им, произтичащи от правото на Съюза. Всъщност целта на разпоредбите относно независимостта по същество е да предпазят ЕСЦБ от всякакъв политически натиск, за да ѝ позволят ефикасно да работи за постигането на целите, които обуславят нейните задачи [90].

[88] Вж. по този въпрос заключенията ми по дела Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:641, т. 59), и Rimšēvičs/Латвия и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2018:1030, т. 5 и 76).

[89] Вж. в този смисъл решение от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 52, 61 и 73).

[90] Решения от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 40), и от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 47).

140. Такива имунитети с оглед на личността не са съвсем чужди на правото на Съюза. Така например съгласно член 3, първа алинея, първо изречение и член 8 от Статута на Съда, които не се засягат от член 20 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, съдиите и генералните адвокати в Съда се ползват с имунитет срещу съдебно преследване. За разлика от дипломатическия имунитет имунитетът на членовете на Съда важи дори в държавата членка, която ги е назначила. С това се цели да се гарантира, че безпристрастността на членовете на Съда е защитена в особена степен [91].

141. При все това не е било предвидено разширяване на имунитета на управителите на централните банки, което да надхвърля член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюз, въпреки че Протоколът изрично предоставя тази възможност [92].

142. То и не е нужно.

143. Що се отнася до изцяло националните задачи, всъщност посредством посоченото по-горе всеобщо задължение за лоялно сътрудничество [93] се осигурява ЕЦБ да бъде своевременно информирана за евентуални действия по разследване на националните органи и да получи възможност да провери дали съществува риск от създаване на пречки за нейното функциониране или независимост. Всъщност изключението от привличането към участие на заинтересованата институция на Съюза в хипотезата, в която очевидно не съществува връзка с произтичащите от правото на Съюза задължения на заинтересованото лице, в случая на управител на централна банка евентуално може да се прилага за такива действия, които еднозначно нямат служебен характер [94]. Щом като дадено действие външно изглежда да е служебно действие, националните правоприлагащите органи са длъжни да привлекат ЕЦБ към участие [95].

144. Доколкото за разлика от това предстои да бъде образувано наказателно производство за деяния, които нямат служебен характер, не е видно prima facie защо управител на централна банка трябва да бъде пощаден само поради служебното му положение.

145. В тази връзка следва да се подчертае, че страхът от наказателно преследване по политически мотиви или от използването на съдебни производства като средство за оказване на натиск не може да обоснове неприкосновеността на личността на управител на централна банка. Съюзът е правов съюз, основан на посочените в член 2 ДЕС ценности,

91 Вж. формата за полагане на клетва по член 2 от Статута на Съда.

92 Вж. указанието в член 22, първа алинея от Протокола, съгласно което не се засяга уставът на ЕСЦБ. За разлика от Статута на Съда, този устав обаче не предвижда имунитет за членовете на органите за вземане на решения на ЕЦБ, който да надхвърля Протокола.

93 Вж. по този въпрос по-специално точки 81—84 от настоящото заключение.

94 Вж. точка 81 от настоящото заключение.

95 Вж. също точка 113 от настоящото заключение.

които са общи за всички държави членки[96]. Сред тези ценности е по-специално правовата държава. Това поражда и обоснова взаимното доверие на държавите членки помежду им, и по-специално между техните съдилища[97].

146. Следва обаче да се признае, че по-специално задържането на управител на централна банка, независимо в какъв контекст, т.е. дори и да не съставлява злоупотреба, би могло да доведе до засягане на независимостта по смисъла на член 130 ДФЕС. В този смисъл Съдът вече е постановил, че продължителното неучастие на член на Управителния съвет на ЕЦБ може сериозно да засегне безпроблемното функциониране на този основен орган на ЕЦБ[98].

147. В този контекст обаче Съдът е постановил също, че инструментът за предотвратяване на подобно засягане на независимостта е не имунитетът, а възможността за обжалване по съдебен ред, предвидена в член 14.2 от устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ[99].

148. Съгласно тази разпоредба управителят на национална централна банка може да бъде освобождаван от длъжност само ако повече не отговаря на изискванията, които са необходими за изпълнението на неговите задължения, или ако е виновен за извършено сериозно нарушение. В това отношение от практиката на Съда следва, че тази разпоредба се прилага спрямо всяка мярка, която de facto води до това да не е възможно да се изпълняват задълженията на управителя на централна банка[100]. При това положение задържането на управител на централна банка, изглежда, по принцип е изключено въз основа на самия член 14.2 от устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ, независимо в какъв контекст. Изключения са възможни само по отношение на особено сериозни нарушения.

149. При все това и в случай на особено сериозно нарушение органите на държавите членки биха били задължени съгласно член 4, параграф 3 ДЕС незабавно да уведомят ЕЦБ, за да се осигури пълната ефективност на член 130 ДФЕС. По този начин се осигурява възможността за ЕЦБ да подаде предвидената в член 14.2. от устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ жалба, когато тя счита, че съответната принудителна мярка засяга неоснователно независимостта ѝ. В това производство тя може дори да получи временно съдебно разпореждане по отношение на националните правоприлагащи органи[101]. В такъв случай Съдът проверява по-специално дали има достатъчно индиции, че заинтересованият управител на централна банка е извършил сериозно нарушение[102]. Ако обаче случаят е такъв, не е видно поради какви причини функционирането на Управителния съвет на ЕЦ да трябва да се постави над легитимните интереси на държавите членки от наказателно преследване.

96 От тази гледна точка изходното положение в контекста на ВКДО е различно. Преобладаващото мнение е, че традиционните подходи за обосноваване на необходимостта от дипломатически имунитет, а именно теорията на представителството, теорията за извънтериториалността и теорията за функционалната зависимост, не могат да обосноват необходимостта от пълен имунитет с оглед на личността, както е предвиден в член 31, параграф 1 от ВКДО; вж. само *Ross*. „Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities“, American University International Law Review. 4, no. 1 (1989), 173 (179 и 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). Поради тази причина може да се счита, че пълният дипломатически имунитет има за цел да се отчита страхът от политическо преследване на дипломати или използването му като средство за оказване на натиск, вж. Maginnis, пак там (996).

97 Решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 30), от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 35), и от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 43).

98 Решение от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 73).

99 Вж. в този смисъл решение от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 48 и 61).

100 Вж. в този смисъл решение от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 52, 61 и 73).

101 Решение от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 73 и 74).

102 Вж. в този смисъл решение от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия (C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 92).

150. Ето защо следва да се заключи, че гаранциите по член 14.2. от устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ във връзка със задължението за лоялно сътрудничество по член 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза и член 4, параграф 3 ДЕС, чието спазване може да бъде наложено, ако е необходимо, посредством производство за установяване на неизпълнение на задължения[103], осигуряват достатъчна защита срещу създаването на пречки за независимостта на ЕЦБ, на националните централни банки и на членовете им в резултат от мерки за наказателно преследване по въпроси, които са изцяло национални или нямат служебен характер, която независимост прави ненужно разширяването на имунитета на съответните лица извън ясния текст на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза.

151. Следователно остава валиден изводът, че управителите на централните банки на държавите членки се ползват само с имунитета, предвиден в член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза.

Г. Относно правните последици от нарушения на имунитета (втора част от третия преюдициален въпрос)

152. Накрая, с втората част от третия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали могат да се използват доказателства, които са събрани в нарушение на имунитета по член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза. В това отношение би могло да става дума по-специално за резултати от разпити или претърсвания, които съгласно изложените по-горе съображения не е трябвало да бъдат провеждани, без преди това заинтересованият орган да е снел имунитета[104].

153. Така погледнато, вече съществуват съмнения дали тази част от въпроса не е хипотетична. Всъщност преюдициалното запитване не съдържа каквито и да било данни, сочещи кои доказателства са били, както се твърди, събрани в нарушение на разглеждания имунитет, които да са релевантни за произнасянето на запитващата юрисдикция по делото в главното производство.

154. Във всеки случай, що се отнася до евентуална забрана за използване на доказателства, следва отново да се препрати към процедурата за снемане на имунитета. При всички положения, веднага след като е снет имунитетът, по принцип повече няма интереси на Съюза по смисъла на член 17, първа алинея от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, които да не допускат използването на доказателства. Тъй като въпросът за използването на доказателства не е уреден с Протокола, в това отношение се прилага процесуалната автономия на държавите членки[105]. Това означава, че по принцип се прилагат националните разпоредби, които се прилагат в сходни случаи по въпроса за възможността да се използват събрани по неправомерен начин доказателства (принцип на равностойност). Във връзка с това обаче националните съдилища са длъжни да осигурят целите на Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза да не бъдат подкопани (принцип на ефективност).

[103] Вж. решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, т. 111 и сл.).

[104] Вж. по-горе точка 72 от настоящото заключение.

[105] По този въпрос вж. също решение от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 93), и заключението ми по дело Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:641, т. 83).

VI. Заключение

155. Предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси по следния начин:

„1. Управителите на централните банки на държавите членки попадат в приложното поле на Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза съгласно член 22, първа алинея във връзка с член 11, буква а) от този протокол, при условие че те изпълняват служебни задължения в рамките на ЕСЦБ или на банковия съюз, по-специално в качеството им на членове на Генералния съвет на ЕЦБ или на Управителния съвет на ЕЦБ. Когато централна банка е национален компетентен орган по смисъла на член 2, точка 2 от Регламента за ЕНМ или нейният управител е член на този орган съгласно националното право, той попада в приложното поле на Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза освен това и съгласно член 22, първа алинея от този протокол, при условие че този орган извършва подготвителни действия в рамките на процедура, която се основава на изключителното правомощие на ЕЦБ да взема решения. Имунитетът за такива действия, извършени при изпълнението на служебни задължения, продължава и след изтичането на мандата.

2. Като „действия, извършени при изпълнението на служебни задължения“ по смисъла на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза трябва да се разглеждат такива действия, които по силата на вътрешна и пряка връзка представляват необходимото продължение на задачите, възложени на институциите и които поради това по своето естество представляват участие на посочено в тази разпоредба лице в изпълнението на задачите на институцията, към която то принадлежи. Такъв е случаят, когато съдебният контрол върху такова действие изисква да се извърши преценка на кръга от задължения на съответната институция или на нейните служители, която преценка е от изключителната компетентност на Съда.

3. Имунитетът по отношение на националната юрисдикция по смисъла на член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза не допуска спрямо посочено в тази разпоредба лице да се образува съдебно производство или да се прилагат мерки за държавна принуда за действия, извършени при изпълнението на служебните му задължения, преди да е постигнато съгласие с институцията на Съюза, към която това лице принадлежи. Тази разпоредба обаче по- принцип не е пречка за образуване на досъдебно производство и провеждане на разследване за такива действия.

4. В случай на доказателства, събрани в нарушение на имунитета по член 11, буква а) от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза, се прилагат националните разпоредби относно възможността за използване на събрани по неправомерен начин доказателства при спазване на принципите на равностойност и еквивалентност“.