Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
av den 29 april 2021 [1]

Mål C-3/20

LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa
mot
AB,
CE och
MM investīcijas SIA

(begäran om förhandsavgörande från Rīgas rajona tiesa (Distriktsdomstolen i Riga, Lettland))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 343 FEUF – Stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken – Artikel 39 – Protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier – Artikel 22.1 – Medlem av Europeiska centralbankens beslutande organ – Chefen för en medlemsstats centralbank – Artikel 11 a – Immunitet mot rättsliga förfaranden – Giltighet efter det att mandatet har löpt ut – Handlingar som anställda i unionen har begått i sin tjänsteutövning – Funktionell immunitet – Artikel 130 FEUF – ECB:s, ECBS:s och medlemsstaternas centralbankers oberoende – Artikel 18 – Samförstånd – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete – Artikel 17 – ECB:s upphävande av immunitet – Unionens intressen – Immunitet mot huvudförhandling i domstol – Immunitet mot offentliga tvångsåtgärder”

I. Inledning

1. Får chefen för en nationell centralbank, som samtidigt är medlem av ECB-rådet, lagföras på medlemsstatsnivå, eller utgör immunitet enligt unionsrätten hinder för detta? Denna fråga har uppkommit i förevarande mål om förhandsavgörande för vilket en brottmålsprocess i Lettland mot den före detta chefen för Lettlands centralbank, på grund av korruption och penningtvätt i samband med ett tillsynsförfarande avseende en lettisk bank, ligger till grund.

2. Enligt artikel 11 a i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier (nedan kallat protokollet om unionens immunitet och privilegier) [2] åtnjuter alla tjänstemän och övriga anställda i unionen immunitet mot rättsliga förfaranden vad avser handlingar som de har begått i sin tjänsteutövning. Målet ger EU-domstolen tillfälle att fastställa omfattningen av denna immunitet.

1 Originalspråk: tyska.

2 EUT C 202, 2016, s. 266.

3. Ett särdrag i förevarande mål är för det första att cheferna för centralbankerna i medlemsstaterna visserligen är nationella myndigheter, men samtidigt, i egenskap av medlemmar av ECB-rådet inom ramen för Europeiska centralbankssystemet (ECBS), fastställer euroområdets penningpolitik och sedan bankunionen inrättades även utövar tillsyn enligt SSM-förordningen [3] i denna funktion. För att klargöra huruvida den tilltalade centralbankschefen åtnjuter immunitet enligt protokollet är det därför nödvändigt att tydligt avgränsa dessa olika funktioner från varandra.

4. För det andra ska det klargöras vilken roll det, mot bakgrund av lagligheten av åtgärder för lagföring av en före detta centralbankschef som den tilltalade i det nationella målet, spelar att ECB, de nationella centralbankerna och medlemmarna av deras beslutande organ, i enlighet med artikel 130 FEUF, utövar sina uppgifter helt oberoende. I förevarande mål ska det således slutligen göras en rättvis avvägning mellan medlemsstaternas intresse av att lagföra brott och unionens intresse av att dess institutioner fungerar väl.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF)

5. Ledningen för ECBS regleras i artikel 129.1 FEUF:

”ECBS ska ledas av Europeiska centralbankens beslutande organ som ska vara Europeiska centralbankens råd och direktionen.”

6. I artikel 130 FEUF regleras ECB:s, ECBS:s och medlemsstaternas centralbankers oberoende:

”Då de utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom fördragen och stadgan för ECBS och ECB ska varken Europeiska centralbanken eller någon nationell centralbank eller någon medlem av deras beslutande organ begära eller ta emot instruktioner från unionens institutioner, organ eller byråer, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ. Unionens institutioner, organ eller byråer och medlemsstaternas regeringar förbinder sig att respektera denna princip och att inte söka påverka medlemmarna av Europeiska centralbankens eller de nationella centralbankernas beslutande organ när de fullgör sina uppgifter.”

7. I artikel 282.1 FEUF definieras ECBS på följande sätt:

”Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna ska utgöra Europeiska centralbankssystemet (ECBS). Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna i de medlemsstater som har euron som valuta, vilka utgör Eurosystemet, ska föra unionens monetära politik.”

[3] Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut, (EUT L 287, 2013, s. 63).

8. I artikel 283.1 FEUF fastställs vem som ska vara medlem av ECB-rådet:

”Europeiska centralbankens råd ska bestå av Europeiska centralbankens direktionsledamöter samt cheferna för de nationella centralbankerna i medlemsstater som har euron som valuta.”

9. Artikel 343 FEUF är den grundläggande bestämmelsen om unionens immunitet och privilegier:

”Unionen ska, på de villkor som anges i protokollet av den 8 april 1965 om Europeiska unionens immunitet och privilegier, inom medlemsstaternas territorier åtnjuta den immunitet och de privilegier som krävs för att den ska kunna fullgöra sin uppgift. Detsamma ska gälla för Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken.”

2. Stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken

10. I artikel 12.1 i protokoll (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken [4] regleras de uppgifter som ECB:s beslutande organ ska utföra.

”ECB-rådet ska anta de riktlinjer och fatta de beslut som behövs för att säkerställa att de uppgifter utförs som har anförtrotts ECBS enligt fördragen och denna stadga. ECB-rådet ska utforma unionens monetära politik, efter omständigheterna inklusive beslut om mellanliggande monetära mål, nyckelräntesatser och tillförseln av reserver inom ECBS, samt anta de riktlinjer som behövs för att genomföra besluten.

…

I den utsträckning som det anses möjligt och ändamålsenligt och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel, ska ECB anlita de nationella centralbankerna för att genomföra transaktioner som ingår i uppgifterna för ECBS.”

11. Artikel 14 i stadgan för ECBS och ECB avser medlemsstaternas centralbanker:

”…

14.2 I stadgarna för de nationella centralbankerna ska särskilt föreskrivas att ämbetstiden för chefen för en nationell centralbank ska vara minst fem år.

En centralbankschef får avsättas endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han ska kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Ett beslut om avsättning får överklagas vid domstolen av den berörda centralbankschefen eller ECB-rådet på den grunden att fördragen eller någon rättsregel om dess tillämpning har överträtts. En sådan talan ska väckas inom två månader från det att beslutet offentliggjordes eller delgavs den som vill väcka talan eller, i annat fall, från den dag då den senare fick kännedom om beslutet.

14.3 De nationella centralbankerna är en integrerad del av ECBS och ska handla i överensstämmelse med ECB:s riktlinjer och instruktioner. ECB-rådet ska vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att ECB:s riktlinjer och instruktioner följs och ska kräva att all nödvändig information ställs till ECB-rådets förfogande.

4 EUT C 202, 2016, s. 230.

14.4 De nationella centralbankerna kan utföra andra uppgifter än de som anges i denna stadga, såvida inte ECB-rådet med en majoritet av två tredjedelar av de avgivna rösterna finner att dessa uppgifter strider mot ECB:s mål och funktioner. Sådana uppgifter ska utföras på de nationella centralbankernas eget ansvar och egen risk och ska inte betraktas som en del av ECBS funktioner."

12. Artikel 39 i stadgan för ECBS och ECB avser immunitet och privilegier:

"ECB ska, på de villkor som anges i protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier, inom medlemsstaternas territorier åtnjuta den immunitet och de privilegier som krävs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter."

13. Artikel 44 i stadgan för ECBS och ECB avser ECB:s allmänna råd:

"44.1 Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 129.1 [FEUF] ska det allmänna rådet inrättas som ECB:s tredje beslutande organ.

44.2 Det allmänna rådet ska bestå av ECB:s ordförande och vice ordförande samt cheferna för de nationella centralbankerna…."

3. Protokollet om unionens immunitet och privilegier

14. I artikel 8 i protokollet om unionens immunitet och privilegier regleras immuniteten för Europaparlamentets ledamöter i fråga om yttranden eller röster.

"Europaparlamentets ledamöter får inte förhöras, kvarhållas eller lagföras på grund av yttranden de gjort eller röster de avlagt under utövandet av sitt ämbete."

15. I artikel 9 i protokollet fastställs parlamentsledamöternas immunitet under sessionerna.

"Under Europaparlamentets sessioner ska dess ledamöter åtnjuta

a) vad avser deras egen stats territorium, den immunitet som beviljas parlamentsledamöter i deras land,

b) vad avser alla andra medlemsstaters territorium, immunitet vad gäller alla former av kvarhållande och lagföring.

Immuniteten ska även vara tillämplig på ledamöterna under resan till och från Europaparlamentets mötesplats.

Immuniteten kan inte åberopas av en ledamot som tas på bar gärning och kan inte hindra Europaparlamentet att utöva sin rätt att upphäva en av dess ledamöters immunitet."

16. Artikel 10 första stycket i samma protokoll avser företrädare för medlemsstaterna:

"Företrädare för de medlemsstater som deltar i arbetet i unionens institutioner, deras rådgivare och tekniska experter ska i sin tjänsteutövning och under resan till och från mötesplatsen åtnjuta sedvanliga privilegier, immunitet och lättnader."

17. Artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier har följande lydelse:

”Inom varje medlemsstats territorium och oberoende av statstillhörighet ska tjänstemän och övriga anställda i unionen

a) åtnjuta immunitet mot rättsliga förfaranden vad avser handlingar som de har begått i sin tjänsteutövning, inbegripet muntliga och skriftliga uttalanden, om inte annat följer av bestämmelserna i de fördrag som dels behandlar reglerna för tjänstemännens och de anställdas ansvar gentemot unionen, och dels Europeiska unionens domstols behörighet att döma i tvister mellan unionen och dess tjänstemän och övriga anställda; de ska åtnjuta denna immunitet även efter det att deras uppdrag har upphört.”

18. I artikel 17 i protokollet föreskrivs följande:

”Privilegier, immunitet och lättnader ska endast beviljas unionens tjänstemän och övriga anställda om det ligger i unionens intresse.

Var och en av unionens institutioner ska upphäva den immunitet som har beviljats en tjänsteman eller en annan anställd, om institutionen anser att upphävandet av immuniteten inte strider mot unionens intresse.”

19. I artikel 18 i samma protokoll föreskrivs följande:

”Unionens institutioner ska vid tillämpningen av detta protokoll samarbeta med de berörda medlemsstaternas ansvariga myndigheter.”

20. I artikel 22 första stycket i protokollet om immunitet och privilegier föreskrivs följande:

”Detta protokoll ska också tillämpas på Europeiska centralbanken, medlemmarna av dess beslutande organ och dess personal, dock utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken.”

4. SSM-förordningen

21. Sedan den 4 november 2014 utför ECB de särskilda uppgifter som den tilldelats genom SSM-förordningen i samband med tillsynen över kreditinstitut. [5]

22. Skälen 28 och 29 i förordningen har följande lydelse:

”(28) Tillsynsuppgifter som inte tilldelas ECB bör förbli hos de nationella myndigheterna. Sådana uppgifter omfattar … att motverka att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism …

(29) ECB bör, när så är lämpligt, samarbeta fullt ut med de nationella myndigheter som ansvarar för att säkra en hög nivå … på kampen mot penningtvätt.”

[5] Se artikel 33.2 första stycket i denna förordning.

23. I artikel 4 i samma förordning anges de uppgifter som tilldelats ECB:

”1. Inom ramen för artikel 6 ska ECB … ha exklusiv befogenhet att för tillsynsändamål utföra följande uppgifter i förhållande till alla kreditinstitut som är etablerade i de deltagande medlemsstaterna:

a) Ge tillstånd till kreditinstitut och återkalla kreditinstituts tillstånd med förbehåll för artikel 14.

…

d) Säkerställa efterlevnad av de akter som avses i artikel 4.3 första stycket, som föreskriver krav på kreditinstitut på områdena kapitalbaskrav, värdepapperisering, gränsvärden för stora exponeringar, likviditet, skuldsättning samt rapportering och offentliggörande av information om detta.

e) Säkerställa efterlevnad av de akter som avses i artikel 4.3 första stycket, som föreskriver krav på att kreditinstitut har effektiva styrformer, inbegripet lämpliga krav för de personer som är ansvariga för förvaltningen av kreditinstituten, metoder för riskhantering, rutiner för intern kontroll, ersättningspolicyer och ersättningspraxis och effektiva metoder för att utvärdera om det interna kapitalet är tillräckligt, inbegripet modeller för internmetoden.

f) Genomföra tillsynsgranskning … i syfte att fastställa huruvida de former, strategier, processer och mekanismer som kreditinstituten har infört och institutens kapitalbaser säkerställer en sund förvaltning och täckning av deras risker, och baserat på den tillsynsgranskningen ställa särskilda krav på kreditinstituten att ha ytterligare kapitalbaser, särskilda krav på offentliggörande, särskilda likviditetskrav och andra åtgärder i de fall som specifikt görs tillgängliga för behöriga myndigheter genom tillämplig unionsrätt.

…”

24. I artikel 6 i SSM-förordningen regleras samarbetet mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna, vilka tillsammans utgör den gemensamma tillsynsmekanismen enligt artikel 6.1. Enligt artikel 6.4 ska det vid tillsynen huvudsakligen göras åtskillnad mellan betydande och mindre betydande kreditinstitut, varvid de senare i princip fortsätter att vara föremål för tillsyn av de nationella myndigheterna. Det finns ett undantag för de tillsynsuppgifter enligt artikel 4.1 a som alltid ska utföras av ECB. Artikel 6.5 och 6.6 har följande lydelse i utdrag:

”5. I fråga om de kreditinstitut som avses i punkt 4 … ska följande gälla:

a) ECB ska utfärda förordningar, riktlinjer eller allmänna instruktioner till nationella behöriga myndigheter, enligt vilka de uppgifter som fastställs i artikel 4 med undantag för punkt 1 a och c utförs och tillsynsbeslut antas av nationella behöriga myndigheter.

…

b) I de fall det är nödvändigt för att säkerställa en enhetlig tillämpning av hög tillsynsstandard får ECB närsomhelst, på eget initiativ efter att ha hört de nationella behöriga myndigheterna eller på begäran av en nationell behörig myndighet, besluta att själv direkt utöva alla relevanta befogenheter för ett eller flera av de kreditinstitut som avses i punkt 4 …

c) ECB ska utöva tillsyn över systemets sätt att fungera …

…

6. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 5 i den här artikeln ska de nationella behöriga myndigheterna utföra och ha ansvar för de uppgifter som avses i artikel 4.1 b, d–g och i samt för antagandet av alla relevanta tillsynsbeslut med avseende på de kreditinstitut som avses i punkt 4 första stycket i den här artikeln …

…

De nationella behöriga myndigheterna ska fortlöpande rapportera till ECB om utförandet av den verksamhet som sker i enlighet med denna artikel.

…”

25. Bland ECB:s särskilda tillsynsbefogenheter ingår återkallelse av ett godkännande enligt artikel 14.5 i denna förordning:

”Med förbehåll för punkt 6 får ECB i de fall som anges i tillämplig unionsrätt på eget initiativ efter samråd med den nationella behöriga myndigheten i den deltagande medlemsstat där kreditinstitutet är etablerat, eller på förslag från en sådan behörig myndighet, återkalla ett tillstånd. …

Om den nationella behöriga myndighet som har föreslagit att tillstånd ska ges i enlighet med punkt 1 anser att tillstånd måste återkallas enligt tillämplig nationell rätt, ska den lämna ett förslag om detta till ECB. ECB ska då ta ställning till förslaget om återkallande och i sitt beslut ta full hänsyn till den motivering till återkallandet som läggs fram av den nationella behöriga myndigheten.”

26. Artikel 26 i SSM-förordningen avser tillsynsnämnden:

”1. De uppgifter som ECB tilldelas ska planeras och genomföras fullt ut av ett internt organ bestående av ordföranden och vice ordföranden, vilka utsetts i enlighet med punkt 3, och fyra företrädare för ECB, vilka utsetts i enlighet med punkt 5, och en företrädare för den nationella myndighet i varje deltagande medlemsstat som är behörig att utöva tillsyn över kreditinstitut (nedan kallad tillsynsnämnden). Samtliga ledamöter i tillsynsnämnden ska agera i hela unionens intresse.

Om den behöriga myndigheten inte är en centralbank får den ledamot i tillsynsnämnden som avses i den här punkten besluta att ta med en företrädare från medlemsstatens centralbank. Vid tillämpning av omröstningsförfarandet enligt punkt 6 ska företrädarna för en viss medlemsstats myndigheter tillsammans betraktas som en ledamot.

…

8. Utan att det påverkar artikel 6 ska tillsynsnämnden utföra det förberedande arbetet i fråga om de tillsynsuppgifter som tilldelas ECB och lägga fram fullständiga utkast till beslut för antagande av ECB-rådet i enlighet med ett förfarande som ska fastställas av ECB …”

5. Kapitalkravsdirektivet

27. I artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag (kapitalkravsdirektivet) (nedan kallat kapitalkravsdirektivet)[6] regleras de materiella förutsättningarna för återkallelse av auktorisation i enlighet med följande:

”De behöriga myndigheterna får endast återkalla en auktorisation som beviljats ett kreditinstitut om kreditinstitutet

…

c) inte längre uppfyller de villkor på vilka auktorisationen har beviljats,

d) inte längre uppfyller tillsynskraven i delarna tre, fyra och sex i förordning (EU) nr 575/2013, artikel 104.1 a eller artikel 105 i detta direktiv eller inte längre kan förväntas fullgöra sina skyldigheter gentemot borgenärerna och särskilt, inte längre har säkerhet för kontoinnehavarnas anförtrodda medel,

e) omfattas av något annat fall där nationell rätt föreskriver att auktorisationen måste återkallas, eller

f) begår en av de överträdelser som avses i artikel 67.1.”

6. Ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM)

28. I artikel 83 i Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter[7] regleras ”ECB:s beslut om att återkalla tillstånd”. Artikel 83.1 och 83.2 har följande lydelse:

”1. ECB ska besluta om återkallande av tillstånd utan otillbörligt dröjsmål. I samband med detta får den godkänna eller avslå relevant utkast till återkallandebeslut.

2. När ECB fattar sitt beslut ska samtliga nedanstående aspekter beaktas: a) dess egen bedömning av de omständigheter som motiverar återkallandet, b) i tillämpliga fall den nationella behöriga myndighetens utkast till återkallandebeslut, c) samråd med den berörda nationella behöriga myndigheten samt, i de fall då den nationella behöriga myndigheten inte är den nationella rekonstruktions- och avvecklingsmyndigheten, samråd med den nationella rekonstruktions- och avvecklingsmyndigheten (som tillsammans med den nationella behöriga myndigheten nedan kallas de nationella myndigheterna), d) alla kommentarer som kreditinstitutet har lämnat….”

6 Tillika direktiv om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338). Den senare ändringen av artikel 18 genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878 av den 20 maj 2019 (EUT L 150, 2019, s. 253) är inte relevant i målet.

7 ECB/2014/17, EUT L 141, 2014, s. 1.

B. Lettisk rätt

29. I artikel 120 i Kriminālprocesa likums (Lettlands straffprocesslag)[8] finns en förteckning över de myndigheter som åtnjuter immunitet. Lettlands centralbank och dess chef anges inte i denna.

30. I artikel 404 i denna lag föreskrivs att åklagarmyndigheten i princip ska tillställa behörig myndighet en begäran om tillstånd att vidta straffrättsliga åtgärder mot en person som enligt lagen åtnjuter straffprocessuell immunitet, när den anser att det föreligger grunder för att fastställa vederbörandes straffansvar. Begäran ska åtföljas av uppgifter om bevisningen för att den person vars immunitet ska upphävas är skyldig.

31. Enligt Krimināllikums (Lettlands strafflag)[9] är bland annat penningtvätt (artikel 195) och korruption (artikel 320) straffbart.

III. Bakgrund och förfarandet i det nationella målet

32. Sedan den 21 december 2001 var AB, det vill säga den tilltalade i det nationella målet, chef för Latvijas Banka (Lettlands centralbank). I denna funktion hade han rätt att delta i möten med Finanšu un kapitāla tirgus komisija (finans- och kapitalmarknadskommissionen, nedan kallad FKTK), som har ansvar för att bevilja tillstånd för och utöva tillsyn över kreditinstitut i Lettland.

33. Trasta Komercbanka AS (nedan kallat Trasta Komercbanka) är ett lettiskt kreditinstitut som år 1991 getts tillstånd av FKTK att tillhandahålla finansiella tjänster. Sedan den 4 november 2014 har FKTK utfört tillsynsuppdrag enligt artikel 4.1 b, d–g och i) i SSM-förordningen avseende Trasta Komercbanka.[10]

34. På förslag av FKTK den 5 februari 2016 återkallade ECB genom beslut av den 3 mars 2016, som ersatts av beslut av den 11 juli 2016, Trasta Komercbankas tillstånd som kreditinstitut i enlighet med artikel 4.1 a jämförd med artikel 14.5 i SSM-förordningen och artikel 83.1 i ramförordningen om SSM.[11]

35. Den 15 februari 2018 inledde Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (byrån för förebyggande och bekämpning av korruption, Lettland) en utredning mot AB, vilken avsåg anklagelser om korruption i samband med det tillsynsförfarande mot Trasta Komercbanka i Lettland som hade föregått återkallelsen av tillståndet.

36. Rent konkret har AB för det första anklagats för att mellan den 20 augusti och den 30 augusti 2010 ha tagit emot en semesterresa till ett värde av 7 490 euro av styrelseordföranden och aktieägaren i Trasta Komercbanka. I gengäld ska han bland annat före slutet av år 2015 olagligen ha gett rådgivning åt denne med utnyttjande av uppgifter som han lagligen erhållit i tjänsten om de
tillsyns- och kontrollåtgärder som FKTK vidtog avseende Trasta Komercbanka. Följande frågor ska ha varit föremål för denna rådgivning: för det första Trasta Komercbankas oförmåga att varak-

8 Latvijas Vēstnesis (Republiken Lettlands officiella tidning) nr 74 av den 11 maj 2005.

9 Latvijas Vēstnesis, nr 199/200 av den 8 juli 1998.

10 Se artikel 6.6 i SSM-förordningen.

11 Denna händelse har varit och är föremål för olika mål vid Europeiska unionens domstol, se beslut av den 12 september 2017, Fursin m.fl./ECB (T-247/16, ej publicerat, EU:T:2017:623), dom av den 5 november 2019, ECB m.fl./Trasta Komercbanka m.fl. (C-663/17 P, C-665/17 P och C-669/17 P, EU:C:2019:923), och det pågående målet T-698/16, Trasta Komercbanka m.fl./ECB.

tigt säkerställa ett fungerande system för interna kontroller för att uppfylla kraven i den lettiska lagen om bekämpning av penningtvätt och terrorism, för det andra en nödvändig ökning av aktiekapitalet för att säkerställa ett kvalificerat innehav, för det tredje nödvändiga åtgärder för att locka investerare (aktieägare). Dessa frågor var mellan den 29 juli 2009 och den 31 december 2015 vid flera tillfällen föremål för kontroller från FKTK:s sida, varvid AB ska ha varit behjälplig med att formulera svar på de frågor som FKTK ställde vid kontrollerna och gett råd till Trasta Komercbanka om hur det var lämpligt att förhålla sig vid kontrollerna.

37. För det andra anklagas AB för att mellan den 23 augusti 2012 och den 9 maj 2013 ha accepterat ett erbjudande om muta från vice styrelseordföranden och aktieägaren i Trasta Komercbanka avseende ett belopp av 500 000 euro och erhållit hälften av detta belopp – 250 000 euro – av denne och en medtilltalad mellanhand. I gengäld ska AB ha gett rådgivning åt Trasta Komercbanka efter den 23 augusti 2012 och fram till den 31 december 2015 i angelägenheter som rörde FKTK:s tillsyn och hjälpt kreditinstitutet att upprätta korrespondensen med FKTK. Detta ska ha bidragit till att FKTK upphävde vissa begränsningar av Trasta Komercbankas verksamhet. AB erhöll inte resterande del av mutbeloppet, eftersom FKTK upprätthöll en annan del av begränsningarna och dessutom planerade ytterligare begränsningar av Trasta Komercbankas verksamhet.

38. I samband med de båda anklagelserna som Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (byrån för förebyggande och bekämpning av korruption) framförde deltog AB fram till dess att FKTK föreslog att Trasta Komercbankas tillstånd skulle återkallas inte i de möten i dess råd vid vilka frågor om tillsynen över Trasta Komercbanka behandlades. I strid med sina skyldigheter underlät han således att i detta sammanhang förhindra att kapitaltäckningskvoten och likviditetskraven i Trasta Komercbanka försämrades och att undanröja möjligheten till penningtvätt i detta kreditinstitut.

39. Slutligen ska AB åren 2012 och 2013 i hemlighet ha investerat ett avsevärt mutbelopp på 250 000 euro i en byggnad via ett medtilltalat företag.

40. Den 28 juni 2018 väckte den behöriga åklagaren i ett första skede talan vid Rīgas rajona tiesa (Distriktsdomstolen i Riga, Lettland) för mutbrott, och den 24 maj 2019 kompletterades talan med en åtalspunkt avseende penningtvätt.

41. Den 20 december 2019 löpte AB:s senaste mandat som chef för Lettlands centralbank ut.

42. Rīgas rajona tiesa (Distriktsdomstolen i Riga) inledde det straffrättsliga förfarandet i första instans och har nu att avgöra huruvida den ska inleda domstolsutredningsfasen i det straffrättsliga förfarandet.

IV. Tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

43. Eftersom Rīgas rajona tiesa (Distriktsdomstolen i Riga) i detta sammanhang är osäker på huruvida den immunitet som föreskrivs i protokollet om unionens immunitet och privilegier är tillämplig och på räckvidden av densamma, förklarade den genom beslut av den 20 december 2019 målet vilande och hänsköt följande frågor till domstolen för förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF:

”1) Är artikel 11 a och artikel 22 första stycket i protokollet om unionens immunitet och privilegier tillämpliga på det uppdrag som ledamot i ECB-rådet vid Europeiska centralbanken som innehas av chefen för centralbanken i en medlemsstat, nämligen chefen för Lettlands centralbank, AB?

2) Om den första frågan ska besvaras jakande, fortsätter dessa bestämmelser då att ge denna person straffprocessuell immunitet även efter det att vederbörande har lämnat uppdraget som centralbankschef i en medlemsstat och således uppdraget som ledamot av ECB-rådet vid Europeiska centralbanken?

3) Om den första frågan ska besvaras jakande, gäller då denna immunitet endast ”mot rättsliga förfaranden”, enligt vad som anges i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier, eller omfattar den samtliga straffrättsliga åtgärder, inklusive delgivningen av åtalet och insamlingen av bevismaterial? För det fall immuniteten gäller mot straffrättsliga åtgärder, påverkar detta då möjligheten att använda sig av bevisningen?

4) Om den första frågan ska besvaras jakande, ska artikel 11 a i protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier jämförd med artikel 17 i nämnda protokoll, tolkas så att den som har ansvaret för förfarandet, eller den dömande sammansättningen, i motsvarande skede i förfarandet, kan göra en bedömning av huruvida det föreligger ett unionsintresse i förfarandet och – för det fall det fastställs att det föreligger ett sådant intresse, det vill säga om de gärningar som lagts den tilltalade till last har samband med utövandet av hans uppdrag inom en EU-institution – begära att den berörda institutionen, det vill Europeiska centralbanken, ska upphäva personens immunitet?

5) Ska ett unionsintresse, vid tillämpningen av bestämmelserna i protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier, förstås så att det alltid måste vara direkt kopplat till beslut som fattats eller handlingar som utförts vid utövandet av uppdrag inom en EU-institution? Frågan är nämligen om en sådan tjänsteman kan bli föremål för en straffprocessuell åtgärd om den handling som lagts vederbörande till last inte är kopplad till hans eller hennes uppdrag inom en EU-institution utan till den verksamhet som vederbörande utövar inom ramen för sina uppdrag inom en medlemsstat?

44. AB, Republiken Lettland, Republiken Italien, Europeiska centralbanken och Europeiska kommissionen har yttrat sig skriftligen beträffande tolkningsfrågorna och deltagit i den muntliga förhandlingen den 26 januari 2021. Vid denna förhandling yttrade sig dessutom den medtilltalade, det vill säga CE, och LR Ģenerālprokuratūras Kriminmāltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa (undersökningstjänsten för ärenden av särskild betydelse vid den straffrättsliga avdelningen vid Republiken Lettlands åklagarmyndighet).

V. Rättslig bedömning

45. Vid den hänskjutande domstolen pågår ett straffrättsligt förfarande mot den tidigare chefen för den lettiska centralbanken, där denne bland annat anklagas för korruption i samband med ett banktillsynsförfarande avseende en lettisk bank. Domstolen får enligt lettisk rätt inte inleda domstolsutredningsfasen i det straffrättsliga förfarandet, om den tilltalades immunitet utgör hinder för detta.

46. I lettisk rätt föreskrivs visserligen inte immunitet för Lettlands centralbank eller dess organ. Enligt artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier åtnjuter unionens tjänstemän och övriga anställda inom medlemsstaternas territorium emellertid immunitet mot rättsliga förfaranden vad avser handlingar som de har ”begått i sin tjänsteutövning”. Protokollet ska enligt dess artikel 22 första stycket också tillämpas på ECB, medlemmarna av dess beslutande organ och dess personal. Enligt artikel 282.1 första meningen ingår de nationella centralbankerna i ECBS, och dess chefer är medlemmar av ECB-rådet, som är ECB:s högsta beslutande organ – om medlemsstaten i fråga ingår i Eurosystemet [12].

47. Mot denna bakgrund har den hänskjutande domstolen hänskjutit de fem tolkningsfrågorna för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i protokollet om unionens immunitet och privilegier, särskilt den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a för handlingar under tjänsteutövning, under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet, är tillämpliga på AB, som tidigare var chef för den lettiska centralbanken, och i vad som rent konkret följer för det straffrättsliga förfarande som har anhängiggjorts mot denne.

48. För detta ändamål kommer jag först som svar på de tre första frågorna att klargöra på vilka villkor den immunitet mot rättsliga förfaranden som i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier föreskrivs för handlingar under tjänsteutövning kan tillämpas på en nationell centralbankschef, och vilken räckvidd immuniteten har. Jag ska i detta avseende bland annat – vilket är föremålet för den första delen av den tredje tolkningsfrågan – klargöra huruvida artikel 11 a i protokollet också omfattar frågan huruvida straffrättsliga åtgärder är tillåtna (avsnitt A)

49. Därefter ska jag som svar på den fjärde tolkningsfrågan undersöka hur och av vem det i det konkreta fallet ska fastställas huruvida de gärningar som har lagts AB till last omfattas av den immunitet som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier och på vilka villkor denna immunitet kan upphävas (avsnitt B).

50. Jag ska i detta sammanhang också behandla frågan huruvida, en mer långtgående immunitet eventuellt kan vara på sin plats i det speciella fallet med en centralbankschef. Denna fråga har tagits upp av den hänskjutande domstolen i den femte tolkningsfrågan, genom vilken denna i huvudsak vill få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för att handlingar vidtas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande mot en centralbankschef vilka inte har samband med vederbörandes unionsrättsliga uppdrag (avsnitt C).

51. Slutligen återstår det att i samband med svaret på den andra delen av den tredje tolkningsfrågan klargöra vad som skulle bli rättsföljden om immuniteten enligt artikel 11 a i protokollet åsidosattes (avsnitt D).

[12] Se artikel 283.1 FEUF.

A. Tillämpligheten av protokollet om unionens immunitet och privilegier och den relevanta immunitetens räckvidd (tolkningsfrågorna 1–3)

1. De relevanta bestämmelserna i protokollet om unionens immunitet och privilegier (den första och den andra tolkningsfrågan)

52. Såsom har konstaterats ovan ska protokollet om unionens immunitet och privilegier enligt dess artikel 22 första stycket också tillämpas på ECB, medlemmarna av dess beslutande organ och dess personal. ECB:s högsta beslutande organ är ECB-rådet, som enligt artikel 283.1 FEUF ska bestå av ECB:s direktionsledamöter samt cheferna för de nationella centralbankerna i de medlemsstater som har euron som valuta. [13]

53. Åtalet i det nationella målet avser visserligen handlingar som ägt rum från halvårsskiftet 2010 till slutet av år 2015, vilka följaktligen föregick Lettlands anslutning till euroområdet den 1 januari 2014 och således inträffade innan AB var medlem av ECB-rådet. Cheferna för alla medlemsstaternas centralbanker ingår emellertid enligt artikel 44.2 första meningen i stadgan för ECBS och ECB i det allmänna rådet, som enligt artikel 44.1 i samma stadga är ECB:s tredje beslutande organ. AB hade således varit medlem härav redan sedan Lettlands anslutning till unionen den 1 maj 2004 och följaktligen under hela den period som åtalet avser.

54. I protokollet om unionens immunitet och privilegier föreskrivs immunitet för tre olika grupper av personer med olika räckvidd vad gäller dels dess *föremål*, dels *skyddets omfattning*.

55. För det första föreskrivs i protokollet den immunitet för ledamöterna i Europaparlamentet som anges i artiklarna 8 och 9. Immuniteten enligt artikel 8 är begränsad till yttranden de gjort och röster de avlagt under utövandet av sitt ämbete, men omfattar skydd mot att höras och mot att kvarhållas och lagföras. Den immunitet som föreskrivs i artikel 9 är, när det gäller dess föremål, endast begränsad i tiden till sessionerna, och det skydd som föreskrivs i artikel 9.1 b avser under denna period endast lagföring och kvarhållande på alla andra medlemsstaters territorium än hemmedlemsstatens.

56. För det andra ska företrädarna för de medlemsstater som deltar i arbetet i unionens institutioner åtnjuta ”sedvanliga privilegier, immunitet och lättnader” enligt artikel 10 i samma protokoll. Detta ska förstås som en hänvisning till Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (nedan kallad Wienkonventionen) och särskilt dess artiklar 29–31. Enligt artikel 29 i Wienkonventionen ska ”diplomatisk företrädare åtnjuta okränkbarhet till sin person”. Någon annan begränsning av föremålet för immuniteten föreskrivs inte i denna bestämmelse. Den diplomatiska företrädaren får dessutom ”inte underkastas någon form av anhållande eller annat frihetsberövande”. I artikel 31.1 i Wienkonventionen föreskrivs slutligen att diplomatisk företrädare ska åtnjuta immunitet i den mottagande staten i straffrättsligt hänseende och vad avser utövandet av dess domsrätt i tvistemål och administrativa mål, utan att detta begränsas till vissa handlingar. [14] Enligt artikel 31.2 i Wienkonventionen är de inte heller skyldiga att avlägga vittnesmål.

[13] Se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkterna 76, 79 och 81).

[14] Se undantagen i artikel 31.1 i Wienkonventionen beträffande talan angående privat fast egendom, belägen på den mottagande statens område (led a), beträffande talan angående kvarlåtenskap med avseende på vilken den diplomatiske företrädaren som testamentsexekutor, boutredningsman, arvinge eller legatarie i egenskap av privatperson och ej på den sändande statens vägnar (led b), och beträffande talan angående yrkes- eller affärsverksamhet, utövad av den diplomatiske företrädaren i den mottagande staten vid sidan av hans tjänst (led c).

57. För det tredje gäller artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier för unionens alla andra tjänstemän och övriga anställda. Den immunitet som föreskrivs där är till sitt föremål begränsad till handlingar som de har begått ”i sin tjänsteutövning” och hänför sig, när det gäller omfattningen av skyddet, till ”rättsliga förfaranden i medlemsstaterna”.

58. Artiklarna 8 och 9 i protokollet om unionens immunitet och privilegier är tydligen inte tillämpliga i det nu aktuella fallet.

59. Cheferna för medlemsstaternas centralbanker omfattas emellertid inte heller av artikel 10 i protokollet. I den mån de agerar i egenskap av medlemmar av ECB:s beslutande organ kan de nämligen inte anses som ”företrädare för medlemsstaterna”. Speciellt i samband med ECBS har EU-domstolen tidigare slagit fast att det i detta avseende råder en mindre påtaglig åtskillnad mellan unionens rättsordning och medlemsstaternas rättsordningar. [15] Cheferna för de nationella centralbankerna har en dubbel roll, det vill säga en hybridstatus, i detta integrerade system. [16] Likartade överväganden gäller för bankunionen. Som medlemmar av ECB-rådet utför de uppdrag i samband med europeisk banktillsyn. [17] De kan således inte anses som företrädare för nationella myndigheter i denna funktion. För övrigt gäller den diplomatiska immuniteten för medlemsstaternas företrädare endast gentemot den mottagande staten, och inte gentemot hemmedlemsstaten.

60. För cheferna för de nationella centralbankerna kvarstår således endast immuniteten enligt artikel 11 a i protokollet.

2. Begränsning av immuniteten till ”handlingar som tjänstemän och anställda har begått i sin tjänsteutövning”

61. Enligt artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier ”ska tjänstemän och övriga anställda i unionen inom medlemsstaternas territorier… åtnjuta immunitet mot rättsliga förfaranden vad avser handlingar som de har begått i sin tjänsteutövning, inbegripet muntliga och skriftliga uttalanden”. Till skillnad från den personliga diplomatiska immunitet (immunitet med avseende på person (*ratione personae*)) som har nämnts ovan gäller denna bestämmelse inte för en person, utan endast för handlingar med ett visst materiellt samband – nämligen handlingar som begås under tjänsteutövning. Det rör sig här om så kallad funktionell immunitet. Den kallas därför också materiell immunitet (immunitet *ratione materiae*). Enbart en ställning som anställd i unionen räcker således inte för att denna immunitet ska vara tillämplig. [18]

62. För de nationella centralbankscheferna innebär detta med hänsyn till deras dubbla roll, det vill säga deras hybridstatus i ECBS och i bankunionen, att artikel 11 a i protokollet i princip bara kan tillämpas på dessa i den mån de agerar i egenskap av unionens befattningshavare. [19]

15 Dom av den 26 februari 2019, Rimšēvičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkterna 69 och 70), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 83).

16 Dom av den 26 februari 2019, Rimšēvičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 70).

17 Se ovan punkt 45 i detta förslag till avgörande.

18 Dom av den 11 juli 1968, Sayag och Zürich (5/68, EU:C:1968:42, s. 600). I detta avseende bekräftas i artikel 23 första stycket andra meningen i tjänsteföreskrifterna att tjänstemännen inte är befriade vare sig från skyldigheten att fullgöra sina personliga skyldigheter eller från skyldigheten att iaktta gällande lagar och ordningsbestämmelser, om inte annat föreskrivs i protokollet om unionens immunitet och privilegier.

19 Se analogt, beträffande skyddet för en nationell centralbanks arkiv enligt artikel 2 i protokollet om unionens immunitet och privilegier, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkterna 84 och 85).

63. Begränsningen av räckvidden av den immunitet som unionens anställda åtnjuter motiveras med att unionen enligt artikel 343 FEUF endast ska åtnjuta den immunitet och de privilegier som ”krävs för att den ska kunna fullgöra sin uppgift”. Det framgår av EU-domstolens praxis i detta avseende att det genom unionens immunitet och privilegier ska säkerställas att unionens funktion och oberoende inte hindras.[20] Att unionens immunitet är begränsad bekräftas av artikel 17 första stycket i protokollet, enligt vilken immunitet endast ska beviljas unionens tjänstemän och övriga anställda om det ligger i unionens intresse[21], inte i de anställdas intresse. Immuniteten är således funktionell inte bara vad gäller dess föremål, utan också vad gäller dess mening och syfte.

64. En immunitet för handlingar under tjänsteutövning är absolut nödvändig för att unionens institutioner ska fungera väl och vara oberoende. Om de anställda i unionen inte var befriade från medlemsstaternas jurisdiktion vad gäller deras handlingar under tjänsteutövning skulle de för det första riskera att lagföras av myndigheterna i medlemsstaterna.[22] Det skulle kunna leda till en eventuell överdriven försiktighet eller till och med en förlamning av unionsinstitutionernas handlande.

65. För det andra skulle unionsinstitutionernas funktion och oberoende äventyras, om deras verksamhet kunde bedömas enligt nationell rätt.[23] Detta skulle eventuellt kunna hindra fullgörandet av dessa uppdrag. Därför utesluter artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier medlemsstaternas jurisdiktion när det gäller handlingar som utförs av anställda i unionen.

66. Härigenom säkerställs EU-domstolens exklusiva behörighet enligt artikel 263 FEUF att pröva unionsinstitutionernas akter. Om en tjänsteman agerar under tjänsteutövning är det nämligen i slutändan institutionen själv som agerar. En sådan handling får följaktligen inte bli föremål för medlemsstaternas bedömning.

67. De båda syftena med immunitet för handlingar under tjänsteutövning kompletteras av artikel 340 andra stycket FEUF. Enligt denna bestämmelse är det i externa relationer unionen som ansvarar för de handlingar som dess anställda utför, inte de anställda personligen. Enligt artikel 268 FEUF är EU-domstolen ensam behörig att bedöma huruvida det rör sig om ett sådant ansvar.[24]

20 Beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 19), samt dom av den 19 december 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 82), dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 47), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkterna 73 och 100).

21 Beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 20), och dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 47).

22 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet OH (Immunitet mot rättsliga åtgärder) (C-758/19, EU:C:2021:86, punkt 67 med ytterligare hänvisningar).

23 Se dom av den 11 juli 1968, Sayag och Zürich (5/68, EU:C:1968:42, s. 585).

24 Se dom av den 10 juli 1969, Sayag och Zürich (9/69, EU:C:1969:37, punkterna 5–7). I interna relationer är ansvaret begränsat till allvarliga försummelser enligt artikel 22 första stycket i tjänsteföreskrifterna.

3. Begränsning av immuniteten till ”rättsliga förfaranden i medlemsstaterna” (den första delen av den tredje tolkningsfrågan).

68. Mot denna bakgrund har den hänskjutande domstolen ställt frågan huruvida artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier endast utesluter huvudförhandlingar i domstol som avser handlingar som utförts av anställda i unionen under tjänsteutövning, eller huruvida även lagföring före huvudförhandlingen är förbjuden avseende sådana handlingar.

69. Att huvudförhandling mot de personer som nämns i artikel 11 a i protokollet beträffande deras handlingar under tjänsteutövning inte får inledas följer redan av ordalydelsen i denna bestämmelse. Den omfattar samtliga typer av rättskipning och följaktligen också rättskipning i brottmål. [25]

70. Till skillnad från Lettlands uppfattning begränsas immuniteten enligt artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier emellertid inte till domstolsförfaranden i snävare bemärkelse, utan den får även följder för utredningsförfarandet.

71. Detta stöds av ordalydelsen i vissa språkversioner av denna bestämmelse vilka inte alltid innehåller någon begränsning till en ”domstolsanknytning”. [26] Under alla omständigheter kan även utredningen innehålla en domstolsanknytning, till exempel i form av en undersökningsdomares behörighet i vissa avseenden. Eftersom omfattningen av immuniteten emellertid inte kan vara beroende av den faktiska utformningen av det straffrättsliga förfarandet och ansvarsfördelningen mellan de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna i de enskilda medlemsstaterna, kan man utgå från att immuniteten gäller generellt för offentliga tvångsåtgärder i samband med brottsundersökningar. [27]

72. De konkreta åtgärderna, som således är olagliga om inte immuniteten enligt artikel 11 a i protokollet har upphävts, omfattar tillfälligt tagande i förvar av den tilltalade, förhör av den tilltalade och husrannsakan hos den tilltalade. Detsamma gäller för sådana åtgärder i samband med administrativa eller civilrättsliga förfaranden som har anknytning till en unionsanställds offentliga uppdrag. [28]

73. EU-domstolen har nyligen bekräftat denna tolkning av räckvidden av artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier och understrukit att en unionstjänsteman enligt denna bestämmelse inte omfattas av frihetsberövande åtgärder för handlingar som de har begått under tjänsteutövning. [29]

74. Ovanstående tolkning stöds dessutom av artikel 19 i tjänsteföreskrifterna i vilka föreskrivs att anställda i unionen ska ges tillstånd, om de ska vittna inför domstol om offentlig verksamhet eller om omständigheter som de har fått kännedom om genom sitt arbete. Av detta följer *e contrario* att unionslagstiftaren utgick från att immuniteten mot rättsliga förfaranden i annat fall skulle utgöra hinder för att förhöra tjänstemän som vittnen eller tilltalade.

[25] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet OH (Immunitet mot domstolsprövning) (C-758/19, EU:C:2021:86, punkt 27).

[26] Se till exempel ”fritagelse for retsforfølgning” på danska, ”immune from legal proceedings” på engelska och ”vrijgesteld van rechtsvervolging” på nederländska.

[27] Se mitt förslag till avgörande i målen Rimšēvičs/Lettland och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2018:1030, punkt 144).

[28] Även utanför det straffrättsliga förfarandet kan det tänkas föreligga en skyldighet, vid äventyr av böter, att inställa sig eller lämna upplysningar, eller att vidta säkerhetsåtgärder.

[29] Dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 45).

75. Den funktionella karaktären hos den immunitet som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet utesluter däremot att denna immunitet ska uppfattas som ett allmänt förbud mot utredning eller väckande av talan.

76. Om det för det första helt skulle uteslutas att anställda i unionen blev föremål för brottsutredningar skulle detta uttryckligen ha föreskrivits i protokollet om unionens immunitet och privilegier. Så har detta till exempel reglerats i artikel 8 i protokollet vad gäller Europaparlamentets ledamöter. De får ”inte förhöras…. eller lagföras på grund av yttranden de gjort eller röster de avlagt” under utövandet av sitt ämbete.

77. För det andra skulle ett förbud mot att över huvud taget inleda utredningar eller behandla fall som eventuellt skulle kunna omfattas av immunitet enligt artikel 11 a i protokollet i praktiken endast avse berörda unionsanställdas person. Härigenom skulle emellertid gränserna för den personliga immuniteten suddas ut. [30]

78. För det tredje skulle det – vilket den italienska regeringen med fog har påpekat – helt enkelt inte vara möjligt att fastställa ett eventuellt samband med en unionsinstitutions offentliga uppdrag, om de brottsbekämpande myndigheterna över huvud taget inte fick inleda en utredning av de relevanta omständigheterna med avseende på unionsanställdas agerande.

79. Och för det fjärde får enligt EU-domstolens praxis tolkningen av protokollet om unionens immunitet och privilegier inte leda till att det blir orimligt svårt eller omöjligt att genomföra brottsutredningar i medlemsstaterna. [31] Med andra ord ska immunitetens och privilegiernas funktion och begränsningar enligt protokollet säkerställa en lämplig balans mellan unionens intresse av oberoende och funktion å ena sidan och medlemsstaternas intresse av en effektiv lagföring å andra sidan. Ett allmänt förbud mot utredningar skulle emellertid gå utöver vad som krävs för att unionen ”ska kunna fullgöra sina uppgifter” i den mening som avses i artikel 343 FEUF.

80. Det kan visserligen inte uteslutas att unionsinstitutionernas oberoende eller funktion i vissa fall kan påverkas negativt redan genom utredningar mot en unionstjänsteman på grund av handlingar under tjänsteutövning. I artikel 18 i protokollet om unionens immunitet och privilegier föreskrivs därför att unionens institutioner ska samarbeta med de berörda medlemsstaternas ansvariga myndigheter vid tillämpningen av protokollet. Det ska härigenom undvikas att bestämmelserna i protokollet tolkas och tillämpas olika [32] och generellt säkerställas att protokollets mål inte äventyras. I artikel 18 i protokollet konkretiseras bestämmelsen i artikel 4.3 FEU i detta avseende. [33]

81. De nationella brottsbekämpande myndigheterna och undersökningsdomarna är således skyldiga att redan i ett tidigt skede av förfarandet underrätta den unionsinstitution där en tilltalad arbetar om pågående utredningar och eventuellt begära att immuniteten upphävs. [34] Denna måste nämligen ha möjlighet att bedöma huruvida det finns risk för att dess verksamhet

30 Se punkterna 56 och 61 i detta förslag till avgörande.

31 Se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 105).

32 Dom av den 21 oktober 2008, Marra (C-200/07 och C-201/07, EU:C:2008:579, punkt 42), dom av den 6 september 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punkt 40), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 119).

33 Dom av den 21 oktober 2008, Marra (C-200/07 och C-201/07, EU:C:2008:579, punkt 41), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 119).

34 Se analogt, beträffande unionens arkiv, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 126).

och oberoende hindras.[35] Ett undantag kan på sin höjd tillämpas i de fall där det är uppenbart att det inte finns något samband mellan å ena sidan handlingarna, föremålet för utredningarna eller det straffrättsliga förfarandet, och å andra sidan de uppgifter eller skyldigheter som åligger den tilltalade enligt unionsrätten. Med hänsyn till den nära kopplingen mellan nationella befogenheter och unionens befogenheter i fråga om ECBS och den europeiska banktillsynen är det dock knappast tänkbart att en centralbankschefs handlande, som utifrån sett tycks ske i tjänsten, uppenbart endast kan hänföras till det nationella ansvarsområdet.

82. Om unionsinstitutionen anser att det inte finns något samband över huvud taget mellan de gärningar som har påtalats och de uppgifter som åligger denna, eller om unionen inte har något intresse av att upprätthålla immuniteten i den mening som avses i artikel 17 andra stycket i protokollet om unionens immunitet och privilegier, får utredningen fortsätta. I detta fall kan den berörda personen enligt artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna och i förekommande fall enligt artikel 91 i dessa väcka talan vid Europeiska unionens domstol, som sedan avgör huruvida immunitet har vägrats eller hävts felaktigt. Domstolen har slagit fast att ett sådant beslut av institutionen utgör en ”rättsakt som går någon emot”, eftersom det har bindande rättsverkningar som direkt och omedelbart kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning.[36] Beslutet att vägra eller upphäva immunitet uppfyller således alla krav på en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF,[37] varför även rättighetsinnehavare som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna – såsom alla anställda vid ECB och cheferna för de nationella centralbankerna – kan väcka talan mot beslutet.

83. Om institutionen däremot anser att det finns ett samband med de uppgifter som åligger denna och det skulle strida mot dess intressen att upphäva immuniteten, kan den ansvariga undersökningsdomaren redan i samband med utredningen rikta en ”framställning om rättslig hjälp” till EU-domstolen, om vederbörande inte vill godta detta beslut.[38] Det rör sig här om en särskild typ av förfarande som förkortas ”IMM” (begäran om upphävande av immunitet, ”demande relative aux immunités”). I detta sammanhang prövar domstolen huruvida institutionen haft rätt att vägra att upphäva immuniteten.[39]

84. Om de nationella myndigheterna eller domstolarna vägrar att involvera unionsinstitutionerna, närmare bestämt EU-domstolen, i den mening som beskrivits ovan, kan slutligen till och med den som påstås ha rätt till immunitet själv inleda ett ”IMM”-förfarande vid EU-domstolen för att få fastställt att immunitet gäller.[40] Dessutom kan ett åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete vid tillämpning av protokollet göras gällande i ett fördragsbrottsförfarande.[41]

35 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 102).

36 Se dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkterna 44–54).

37 Se, till exempel, dom av den 13 oktober 2011, Deutsche Post och Tyskland/kommissionen (C-463/10 P och C-475/10 P, EU:C:2011:656, punkterna 36 och 37).

38 Se, beträffande denna situation, beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315).

39 Se, för ett liknande resonemang, beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 24); se även punkt 106 nedan i detta förslag till avgörande.

40 Se, beträffande denna situation, dom av den 16 december 1960, Humblet/Belgiska staten (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

41 Se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 111 och följande punkter).

85. Om detta inte heller har skett är en nationell domstol skyldig att – så som i det nu aktuella fallet – senast innan huvudförhandlingen inleds i enlighet med artikel 18 i protokollet om unionens immunitet och privilegier begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen i enlighet med artikel 267 FEUF. [42]

86. Av det ovan anförda följer att även om immuniteten mot rättsliga förfaranden för unionsanställdas handlingar under tjänsteutövning i den mening som avses i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier omfattar offentliga tvångsåtgärder i ett straffrättsligt förfarande, utgör den inte generellt hinder för att inleda och genomföra en utredning.

4. Slutsats i denna del

87. Cheferna för medlemsstaternas centralbanker omfattas enligt artikel 22 första stycket jämförd med artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier av dess tillämpningsområde i den mån de agerar i tjänsten i egenskap av unionens befattningshavare inom ramen för ECBS eller bankunionen, särskilt i sin funktion som medlemmar i ECB:s allmänna råd eller i ECB-rådet.

88. Immuniteten mot rättsliga förfaranden i den mening som avses i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier omfattar, förutom huvudförhandlingar i domstol på grund av handlingar som utförts under tjänsteutövning, också offentliga tvångsåtgärder i straffrättsliga förfaranden avseende sådana handlingar, men den utgör inte generellt hinder för att en utredning inleds och genomförs på grund av sådana handlingar.

89. Det framgår dessutom av ordalydelsen i ovanstående bestämmelse att immuniteten mot rättsliga förfaranden gäller ”även efter det att deras uppdrag har upphört”. Därmed klargörs att immuniteten består även efter det att mandatet har upphört. Den avser emellertid endast handlingar som har utförts under tjänsteutövning under mandatperioden. Vid vilken tidpunkt den under mandatperioden utförda handlingen påtalas är däremot irrelevant.

B. Villkoren i detalj för immunitet mot rättsliga förfaranden enligt artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier (den fjärde tolkningsfrågan)

90. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att i huvudsak få klarhet i hur det ska bedömas huruvida AB i det konkreta fallet åtnjuter immunitet mot rättsliga förfaranden enligt artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier, vilken roll det spelar att det föreligger ett unionsintresse och under vilka omständigheter denna domstol ska begära att ECB upphäver immuniteten.

91. För att avgöra huruvida en viss handling har begåtts under tjänsteutövning i den mening som avses i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier har sambandet mellan handlingen och de skyldigheter och uppgifter som åligger unionens anställda betydelse. [43] Den hänskjutande domstolen har i detta avseende särskilt ställt frågan huruvida den själv får bedöma om detta samband föreligger.

[42] Se punkt 93 och följande punkter nedan i detta förslag till avgörande; se även dom av den 6 september 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punkt 40).

[43] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Gand i målet Sayag och Zürich (5/68, ej publicerat, EU:C:1968:30, S. 608); se även, beträffande yttranden under tjänsteutövning, dom av den 6 september 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punkt 33), och dom av den 17 september 2020, Troszczynski/Europaparlamentet (C-12/19 P, EU:C:2020:725, punkt 40).

92. I ett första steg kommer jag därför att klargöra vem som är behörig att bedöma huruvida det finns ett samband med en unionsinstitutions eller dess anställdas uppgifter (avsnitt 1). I ett andra steg ska jag därefter undersöka enligt vilka kriterier sambandet ska bedömas (avsnitt 2). I ett tredje steg ska jag slutligen undersöka vilka omständigheter som är relevanta för prövningen i det nu aktuella fallet (avsnitt 3).

1. Behörighet att bedöma sambandet med unionens uppgifter

93. I praktiken har visserligen i första hand de brottsbekämpande myndigheterna eller domstolarna i medlemsstaterna att ta ställning till huruvida det kan föreligga processhinder på grund av att en anställd i unionen åtnjuter immunitet. Det är endast dessa som har de nödvändiga faktauppgifter av vilka det över huvud taget kan framgå att det finns ett eventuellt samband med en unionsinstitutions uppgifter. Det ligger följaktligen i sakens natur att de nationella myndigheterna eller domstolarna först ska pröva frågan huruvida immunitet enligt protokollet om unionens immunitet och privilegier föreligger.

94. Detta innebär emellertid inte att de på egen hand får avgöra huruvida det finns ett samband mellan de handlingar som utreds och en unionsanställds offentliga uppdrag. De ska tvärtom vända sig till EU-domstolen så snart som ett beteende vid första påseendet skulle kunna omfattas av tillämpningsområdet för artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier. [44]

95. För det första ska i detta avseende erinras om att immuniteten för handlingar under tjänsteutövning enligt artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier ska förhindra att unionens och dess anställdas offentliga verksamhet bedöms mot bakgrund av medlemsstaternas nationella rätt. Härigenom ska särskilt även EU-domstolens exklusiva behörighet enligt artikel 263 FEUF att pröva unionsinstitutionernas akter säkerställas. [45]

96. Det är endast EU-domstolen som i tveksamma fall kan definiera med bindande verkan vad som hör till de uppgifter och skyldigheter som åligger de unionsanställda. [46] Om det emellertid ankom på domstolarna i medlemsstaterna att bedöma huruvida det finns ett samband med någon av unionens uppgifter eller inte, skulle de i slutändan bestämma vad som ingår unionsinstitutionernas uppgifter och vad som inte ingår i dessa.

97. Det förhåller sig visserligen på annat sätt när det gäller den parlamentariska okränkbarhet som stadgas i artikel 9 första stycket a i protokollet om unionens immunitet och privilegier. Denna är dock enligt bestämmelsens ordalydelse uttryckligen beroende av nationell rätt. [47] Eftersom endast de nationella domstolarna är behöriga att bestämma omfattningen av den parlamentariska immunitet som stadgas i deras nationella rätt, får följaktligen också endast dessa avgöra huruvida ett beteende omfattas av denna immunitet.

44 Se punkt 81 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

45 Se punkterna 65 och 66 i detta förslag till avgörande.

46 Se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13 (unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkterna 224, 225, 230 och 231), och yttrande 1/17 (Ceta) av den 30 april 2019 (EU:C:2019:341, punkt 132).

47 Dom av den 6 september 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punkt 25).

98. I de fall som anges i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier följer det således av artikel 18 i protokollet att en nationell domstol är skyldig att begära ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF senast när den överväger att inleda ett förfarande mot en anställd i unionen. [48] I annat fall finns det risk för att en nationell domstol bedömer en unionsinstitutions handlingar i strid med artikel 263 FEUF.

99. Bara om EU-domstolen kommer fram till att det inte finns något samband med en unionsinstitutions uppgifter under de faktiska omständigheter som den nationella domstolen har meddelat får denna inleda ett straffrättsligt förfarande. I annat fall ska den berörda unionsinstitutionen enligt artikel 17 andra stycket i protokollet först anmodas att upphäva immuniteten. [49] Unionsinstitutionen ges på så sätt möjlighet att pröva huruvida immuniteten är nödvändig för att bevara dess funktion och oberoende. Protokollet om unionens immunitet och privilegier ska möjliggöra denna prövning. [50]

100. Detta är det andra skälet till att en nationell domstol inte ensam får fastställa att en handling inte har samband med en tilltalads uppgifter i unionen och till att artikel 11 a i protokollet därför inte är tillämplig. Härigenom skulle den nämligen förekomma den berörda institutionens prövning eller förhindra denna. Detta skiljer fallet med immunitet enligt artikel 11 a i protokollet från fallen enligt artikel 8, för vilka det inte föreskrivs att parlamentet ska pröva huruvida en ledamots immunitet är nödvändig i konkreta fall. [51]

101. Det samband mellan en handling och unionsanställdas uppgifter som krävs för att det ska vara fråga om ”handlingar som de har begått i sin tjänsteutövning” i den mening som avses i artikel 11 a i protokollet ska följaktligen fastställas autonomt i unionsrätten och av EU-domstolen. [52] Detta ändrar visserligen inte det faktum att endast den nationella domstol vid vilken målet är anhängigt kan fastställa de faktiska omständigheter som är nödvändiga för bedömningen. De omständigheter som den har fastställt får den emellertid endast bedöma enligt de kriterier som EU-domstolen har fastställt i detta syfte. [53]

2. Kriterierna för att fastställa det nödvändiga sambandet med unionens uppgifter

102. EU-domstolen har hittills endast en gång haft tillfälle att ta ställning till frågan när en handling har ett sådant samband med unionsanställdas uppgifter att man kan tala om ”handlingar som de har begått i sin tjänsteutövning” i den mening som avses i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier. [54] I domen Sayag och Zürich slog domstolen i detta avseende fast att immunitet mot rättsliga förfaranden bara omfattar sådana handlingar som

48 Se även, beträffande skyldigheterna enligt artikel 18 i protokollet om immunitet och privilegier, punkt 80 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

49 Detta borde ha skett redan under utredningen, se ovan, punkt 81 och följande punkter i detta förslag till avgörande, men det ska rättas till senast i detta skede, om institutionen ännu inte har getts möjlighet att pröva huruvida dess oberoende och funktion kan påverkas negativt av förfarandet.

50 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 102).

51 EU-domstolens uttalande i domen av den 21 oktober 2008, Marra (C-200/07 och C-201/07, EU:C:2008:579, punkt 32) avser endast detta.

52 Se, till exempel, domstolens resonemang kring denna fråga i dom av den 6 september 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punkterna 28–37).

53 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punkt 37), och dom av den 17 september 2020, Troszczynski/Europaparlamentet (C-12/19 P, EU:C:2020:725, punkt 57).

54 Denna fråga har emellertid också uppkommit i det ännu ej avgjorda målet OH (Immunitet mot domstolsprövning) (C-758/19, EU:C:2021:86) där generaladvokaten Bobek lade fram sitt förslag till avgörande den 2 februari 2021.

till sin art ska anses ingå i fullgörandet av de uppgifter som åligger den institution som vederbörande är knuten till.[55] Handlingarna måste med nödvändighet följa av institutionernas uppgifter på grund av ett direkt inre samband.[56]

103. För att dessa kriterier ska kunna tillämpas är det nödvändigt att ställa sig frågan vilka handlingar som enligt meningen och syftet med immuniteten för handlingar under tjänsteutövning ska omfattas av immuniteten.

104. Det tycks därmed vara lämpligt att utgå från huruvida handlingen i fråga är ”nödvändig”[57] för ett offentligt uppdrag eller har ett orsakssamband[58] med detta uppdrag. Unionsinstitutionernas goda funktion och oberoende skulle nämligen kunna påverkas negativt om unionens anställda, i samband med handlingar som visserligen inte hör till kärnan i deras verksamhet enligt tjänsteföreskrifterna, men ändå underlättar eller är nödvändiga för verksamheten, skulle behöva befara att bli föremål för ett civilrättsligt eller straffrättsligt förfarande.[59]

105. Såsom jag emellertid har förklarat ovan ska immuniteten för handlingar under tjänsteutövning särskilt förhindra att unionsinstitutionernas handlingar bedöms av de nationella myndigheterna och domstolarna, och unionsinstitutionernas goda funktion och oberoende härigenom äventyras. Man måste följaktligen alltid utgå från att det finns ett samband mellan en handling och en unionsinstitutions uppgifter när det för bedömningen av denna handling skulle krävas en bedömning av dess anställdas skyldigheter, vilken enligt redogörelserna ovan[60] inte kan ankomma på de nationella myndigheterna och domstolarna, utan endast på unionens institutioner och i slutändan EU-domstolen.

106. En sådan tolkning av det nödvändiga sambandet begränsar inte i onödan medlemsstaternas berättigade intresse av att lagföra brott. Den omständigheten att det föreligger en handling under tjänsteutövning och immunitet för denna enligt artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier – vilket i förekommande fall har fastställts av EU-domstolen – innebär inte att den berörda personen aldrig kan lagföras och dömas. Myndigheterna eller domstolarna i medlemsstaterna kan tvärtom begära att den berörda institutionen upphäver immuniteten i enlighet med artikel 17 andra stycket i protokollet. Enligt EU-domstolens praxis är unionens institutioner i sin tur enligt principen om lojalt samarbete i artikel 18 i protokollet skyldiga att efterkomma begäran, om unionen inte har något intresse av immuniteten i det konkreta fallet.[61] Om de därefter felaktigt vägrar att upphäva immuniteten kan EU-domstolen fortfarande tillåta att åtal väcks.[62]

55 Dom av den 11 juli 1968, Sayag och Zürich (5/68, EU:C:1968:42, s. 585).

56 Dom av den 10 juli 1969, Sayag och Zürich (9/69, EU:C:1969:37, punkt 7).

57 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet kommissionen/RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, punkt 54).

58 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Gand i målet Sayag och Zürich (5/68, ej publicerat, EU:C:1968:30, s. 608).

59 Se även, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet OH (Immunitet mot domstolsprövning) (C-758/19, EU:C:2021:86, punkterna 27, 29 och 67), där denne utgick från närhetskriteriet.

60 Se punkterna 95, 96 och 98 i detta förslag till avgörande.

61 Se, för ett liknande resonemang, beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkterna 22 och 25), och dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 101).

62 Se punkt 83 i detta förslag till avgörande, och beslut av den 6 december 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440).

107. Immuniteten enligt artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier skiljer sig från den immunitet som Europaparlamentets ledamöter åtnjuter enligt artikel 8 i protokollet och som inte kan upphävas.[63] Detta särdrag tycks emellertid vara skälet till att EU-domstolen har slagit fast att sambandet där måste vara direkt och tydligt.[64] En så snäv tolkning av sambandet är således inte lämplig i de fall som avses i artikel 11 a i protokollet.

108. Den omständigheten att en handling eventuellt är olaglig kan i varje fall inte utgöra hinder för att det föreligger en handling under tjänsteutövning.[65] Detta måste enligt vad som har anförts ovan vara fallet redan av den anledningen att handlingens olaglighet ju ska bedömas först i förfarandet i fråga. Om det fattas ett förhastat beslut om lagligheten och om upphävande av immuniteten mot rättsliga förfaranden i medlemsstaterna, kan det i slutändan ändå inträffa att en nationell domstol beslutar om lagligheten av en unionsinstitutions handlingar i stället för EU-domstolen. I samband med många särskilt allvarliga anklagelser – till exempel för mord eller dråp – ska immunitet således i regel nekas av den anledningen att en sådan gärning inte kräver någon bedömning av skyldigheterna enligt unionsrätten eller av den tilltalade och det därför är uppenbart att den inte har något som helst samband med de uppgifter som åligger denna person, men inte av den anledningen att gärningen är rättsstridig.[66]

109. En handlings potentiella olaglighet ska tvärtom beaktas först i det skede då beslut fattas om upphävande av immuniteten. I händelse av en handling som sannolikt är olaglig måste unionen ha ett särskilt tungt vägande intresse, för att motivera att immuniteten upprätthålls.

110. Något som också är irrelevant för bedömningen av en handlings samband med unionens uppgifter är, i motsats till den hänskjutande domstolens övervägande i den första delen av den femte tolkningsfrågan, att det finns ett särskilt unionsintresse. Den immunitet och de privilegier som föreskrivs i protokollet ska visserligen enligt den allmänna bestämmelsen i dess artikel 17 första stycket beviljas endast om det ligger i unionens intresse. Av detta följer, i samband med frågan huruvida immunitet gäller, dock endast att en sådan är begränsad till sin funktion och därför enbart kommer i fråga för handlingar under tjänsteutövning.[67] Frågan huruvida det finns ett unionsintresse ska däremot prövas först i samband med ett eventuellt upphävande av immuniteten. I artikel 17 andra stycket i protokollet klargörs i detta avseende att var och en av unionens institutioner ska upphäva immuniteten om detta inte strider mot unionens intresse. Den berörda institutionen måste däremot inte visa att lagföringen medför ett hinder för unionens funktion och oberoende, för att motivera att immunitet ska gälla.[68]

111. Följaktligen ska sådana handlingar som på grund av ett direkt inre samband nödvändigtvis följer av institutionernas uppgifter och därför till sin art ska anses ingå i en i denna bestämmelse nämnd persons fullgörande av de uppgifter som åligger den institution till vilken han eller hon är knuten, anses som ”handlingar som personen har begått i sin tjänsteutövning” i den mening som

63 Dom av den 21 oktober 2008, Marra (C-200/07 och C-201/07, EU:C:2008:579, punkt 44), och dom av den 6 september 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punkt 27).

64 Dom av den 6 september 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punkt 35), och dom av den 17 september 2020, Troszczynski/Europaparlamentet (C-12/19 P, EU:C:2020:725, punkt 39); se förslag till avgörande av generaladvokaten Pikamäe i målet Troszczynski/Europaparlamentet (C-12/19 P, EU:C:2020:258, punkt 51).

65 Se dom av den 19 december 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 89), och förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet OH (Immunitet mot domstolsprövning) (C-758/19, EU:C:2021:86, punkt 27).

66 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduro i målen Marra (C-200/07 och C-201/07, EU:C:2008:369, punkt 12).

67 Se punkterna 63 och 64 i detta förslag till avgörande.

68 Dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 100).

avses i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier. Så är fallet när domstolsprövningen av denna handling kräver en bedömning av den berörda institutionens eller dess anställdas skyldigheter för vilken uteslutande EU-domstolen är behörig.

3. Huruvida det finns ett nödvändigt samband i det konkreta fallet

112. För att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar på dess egentliga fråga – nämligen huruvida artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier utgör hinder för att inleda domstolsutredningsfasen i det nationella målet – kommer jag i det följande att undersöka det nödvändiga sambandet i den mån detta är möjligt på grundval av de faktiska omständigheter som har meddelats. Jag ska dessutom gå in på de faktiska förutsättningarna, vars förekomst den hänskjutande domstolen dessutom har att pröva i detta sammanhang. [69]

113. Här kan det i praktiken i synnerhet vara svårt att avgöra huruvida en centralbankschefs uppgifter enligt unionsrätten inom ramen för ECBS och den europeiska banktillsynen är nationella eller åligger personen enligt unionsrätten, eftersom dessa system är i hög grad integrerade. [70] Detta illustrerar å ena sidan skyldigheten att i ett tidigt skede involvera ECB i ett sådant förfarande, [71] och å andra sidan visar det att det är nödvändigt att överlåta åt EU-domstolen att bedöma sambandet med unionens uppgifter. [72]

114. Av beslutet att begära förhandsavgörande framgår det för det första att AB anklagas för att från halvårsskiftet 2010 till slutet av år 2015 ha gett rådgivning åt Trasta Komercbanka mot betalning och förmåner avseende FKTK:s tillsyn och hjälpt denna bank att upprätta korrespondensen med FKTK genom att utnyttja information som han hade fått från FKTK genom sin ställning i tjänsten. För det andra deltog han fram till dess att FKTK den 5 februari 2016 föreslog att Trasta Komercbankas tillstånd skulle återkallas inte i rådets möten där frågor om tillsynen över Trasta Komercbanka behandlades och underlät i detta sammanhang att förhindra en försämring av andelen eget kapital i Trasta Komercbanka och att motverka penningtvätt. För det tredje anklagas han för att under åren 2012 och 2013 ha investerat de pengar som han fått som motprestation i en fastighet, för att dölja pengarnas ursprung.

a) Anklagelserna avseende perioden före den 4 november 2014

115. Inom ramen för ECBS utför cheferna för de nationella centralbankerna i synnerhet unionsuppgifter när de beslutar om penningpolitiska åtgärder i egenskap av medlemmar i ECB-rådet. Detta ska enligt artikel 129.1 FEUF jämförd med artikel 12.1 första stycket i stadgan för ECBS och ECB utforma unionens penningpolitik. [73] ECB:s allmänna råd ska enligt artikel 141.2 FEUF å sin sida samordna medlemsstaternas monetära politik med målet att säkerställa prisstabilitet.

116. I sin funktion som medlemmar i ECB-rådet har cheferna för de nationella centralbankerna sedan den 4 november 2014, det vill säga det datum då den gemensamma tillsynsmekanismen trädde i kraft, att utföra unionsuppgifter även i banktillsynsärenden. Enligt artikel 6.1 i SSM-förordningen har ECB nämligen ansvar för att den gemensamma tillsynsmekanismen, som

69 Se punkt 101 i detta förslag till avgörande.

70 Se, beträffande detta krav, punkt 62 i detta förslag till avgörande.

71 Se punkt 81 i detta förslag till avgörande.

72 Se särskilt punkterna 95 och 96 i detta förslag till avgörande.

73 Dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 38).

består av ECB och de nationella behöriga myndigheterna, fungerar på ett effektivt och enhetligt sätt.[74] Enligt artikel 26.8 i SSM-förordningen ska ECB-rådet, efter förberedelse i den så kallade tillsynsnämnden, fatta de slutliga besluten om de tillsynsuppgifter som tilldelats ECB enligt artikel 4.1 i samma förordning.[75] ECB:s allmänna råd, där även cheferna för centralbankerna i de medlemsstater som inte är medlemmar i monetära unionen ingår, har följaktligen inga uppgifter i detta sammanhang, eftersom endast bankerna i euroområdet står under tillsyn genom SSM.

117. Vad beträffar åtalet för penningtvätt framgår det inte i vilken utsträckning denna kan ha samband med AB:s funktioner enligt unionsrätten i egenskap av medlem av ett beslutande organ i ECB. Investeringen av ett penningbelopp i en fastighet har inget som helst inre samband med verksamhetsområdena inom den monetära politiken eller banktillsynen.

118. Om de påtalade handlingarna begåtts under perioden före den 1 januari 2014, det vill säga dagen för Lettlands anslutning till euroområdet, finns det inte heller något samband med AB:s funktioner enligt unionsrätten. Under den tiden var AB nämligen bara medlem av ECB:s allmänna råd, som endast har ett penningpolitiskt mandat.[76] Det framgår emellertid inte att det finns ett inre samband med penningpolitiska åtgärder.

119. Det finns följaktligen inte heller något samband med AB:s uppgifter i egenskap av medlem av ECB-rådet mellan den 1 januari 2014 och den 3 november 2014, eftersom ECB-rådet också bara hade penningpolitiska uppgifter under den tiden. De banktillsynsuppgifter som nämns i punkt 115 i detta förslag till avgörande har ECB-rådet nämligen utövat först sedan den 4 november 2014, det vill säga den dag då SSM-förordningen trädde i kraft. Även FKTK, där AB enligt den hänskjutande domstolen var rådgivare under hela den aktuella perioden, hade endast nationella tillsynsuppgifter innan den enhetliga tillsynsmekanismen trädde i kraft.[77]

b) Anklagelserna avseende perioden efter den 4 november 2014

120. Som ett mindre betydande kreditinstitut i den mening som avses i artikel 6.4 i SSM-förordningen stod Trasta Komercbanka visserligen enligt dess artikel 6.6 också efter det att SSM hade trätt i kraft under direkt tillsyn av FKTK vad gällde de tillsynsuppgifter som nämns i artikel 4.1 b, d–g och i) i denna förordning.

121. Enligt artikel 4.1 a i SSM-förordningen är emellertid endast ECB behörig att återkalla tillståndet, och detta också när det rör sig om ett mindre betydande kreditinstitut som Trasta Komercbanka.

122. ECB-rådet fattade visserligen inte beslutet att återkalla tillståndet för Trasta Komercbanka förrän den 3 mars 2016, och därmed – såvitt det går att se – efter den period som åtalet i det nationella målet avser. Detta beslut antogs emellertid i förevarande fall i enlighet med artikel 14.5 i SSM-förordningen och artikel 83.1 i ramförordningen om SSM på förslag av FKTK i dess egenskap av ”nationell behörig myndighet” i den mening som avses i artikel 2.2 i

74 Dom av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punkt 53), och dom av den 2 oktober 2019, Crédit Mutuel Arkéa/ECB (C-152/18 P och C-153/18 P, EU:C:2019:810, punkt 60).

75 Se artikel 13g.1 första meningen i arbetsordningen för ECB. Tillsynsnämnden ska enligt artikel 26.1 i SSM-förordningen ha ansvar för att planera och verkställa besluten. ECB-rådets dominerande roll i banktillsynen förtydligas dessutom i artiklarna 7.7 och 19.3, artikel 24.7 och 24.8, samt artikel 25.4 och 25.5 i SSM-förordningen.

76 Se punkt 53 i detta förslag till avgörande.

77 Se, beträffande FKTK:s uppgifter enligt unionsrätten, punkterna 124–128 nedan i detta förslag till avgörande.

SSM-förordningen, där AB också var rådgivare. Det kan antas att FKTK redan under en längre tid innan detta förslag lades fram för ECB hade prövat frågan huruvida Trasta Komercbanka fortfarande uppfyllde kraven för tillstånd.

123. Jag anser att de nationella tillsynsmyndigheterna funktionellt sett agerar i egenskap av unionsinstitutioner i en sådan situation. Följaktligen ska även cheferna för nationella centralbanker anses som sådana i sin funktion som medlemmar av denna myndighet. [78]

124. De nationella tillsynsmyndigheternas agerande inom SSM delas in i tre kategorier. I den första kategorin fullgör de nationella tillsynsmyndigheterna de uppgifter som de har tilldelats enligt nationell rätt på alla områden som inte omfattas av SSM-förordningen (se artikel 1 femte stycket i SSM-förordningen).

125. I en andra kategori fullgör de visserligen uppgifter som regleras i SSM-förordningen, men agerar som oberoende aktörer. Till denna kategori hör exempelvis tillsynen över mindre betydande kreditinstitut enligt artikel 6.6 i SSM-förordningen. De nationella tillsynsmyndigheterna är enligt artikel 6.6 i SSM-förordningen själva ansvariga för att anta alla relevanta tillsynsbeslut och ska enligt artikel 6.5 a i SSM-förordningen endast följa ECB:s allmänna instruktioner.

126. I den tredje kategorin agerar de nationella tillsynsmyndigheterna endast som förberedelse för ECB:s beslut utan att fatta självständiga beslut som ECB är bunden av. Ett exempel på detta i EU-domstolens praxis är förfarandet för att godkänna ett kvalificerat innehav enligt artiklarna 22 och 23 i kapitalkravsdirektivet jämförda med artiklarna 4.1 c och 15 i SSM-förordningen. [79] I detta avseende har domstolen slagit fast att den omständigheten att nationella myndigheter eventuellt är inblandade i ett förfarande som mynnar ut i ECB:s beslut inte medför att dessa ska kvalificeras som unionsrättsakter. [80] Eftersom ECB är ansvarig i sista hand tillskrivs alltså denna de nationella tillsynsmyndigheternas handlande i denna situation.

127. Av ovanstående följer för det första att EU-domstolen ensam är behörig att bedöma huruvida en sådan åtgärd är laglig, också i den mån den nationella tillsynsmyndighetens handlingar ska bedömas. [81] För det andra måste detta samtidigt innebära att dessa myndigheters handlande i detta sammanhang är undantaget från medlemsstaternas jurisdiktion, eftersom de i funktionellt hänseende ska anses som ECB:s institutioner i den mening som avses i artikel 22 första stycket i protokollet om unionens immunitet och privilegier. I annat fall skulle detta handlande kunna bedömas av medlemsstaternas domstolar. [82]

128. Just så förhåller det sig med förfarandet för att återkalla en banks tillstånd enligt artiklarna 4.1 a och 14.5 i SSM-förordningen jämförda med artikel 83 i ramförordningen om SSM, vilket tillämpades beträffande Trasta Komercbanka i det nu aktuella fallet. Även om återkallandet av tillståndet i enlighet med artikel 14.5 i SSM-förordningen skedde på förslag av FKTK var ECB skyldig att i stor utsträckning beakta detta förslag, men den var inte tvingad till

78 Enligt skäl 13 i SSM-förordningen är inte nödvändigtvis centralbankerna nationella behöriga myndigheter, men så är fallet i många medlemsstater. I Lettlands fall är visserligen inte centralbanken, utan FKTK, behörig att utöva tillsyn genom SSM. Enligt den hänskjutande domstolen är emellertid centralbankschefen rådgivare i FKTK enligt lettisk rätt.

79 Dom av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punkterna 43 och 55).

80 Se dom av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punkterna 43 och 56).

81 Dom av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punkt 57).

82 Se punkterna 65 och 66 i detta förslag till avgörande.

detta enligt artikel 83.1 i ramförordning om den gemensamma tillsynsmekanismen [SSM]. FKTK hade således bara en underordnad funktion i detta avseende. Följaktligen ankommer det också enbart på EU-domstolen att bedöma FKTK:s agerande i detta sammanhang. [83]

129. För att avgöra huruvida de handlingar som lades AB till last från och med den 4 november 2014 har samband med hans uppdrag enligt unionsrätten måste den hänskjutande domstolen följaktligen undersöka huruvida den ”rådgivningsverksamhet” som lagts honom till last efter den tidpunkten avsåg krav som, om de inte uppfylldes, kunde medföra att ett kreditinstituts tillstånd återkallades, och som FKTK således skulle ha kunnat stödja sitt förslag enligt artikel 18 jämförd med artikel 14.5 i SSM-förordningen på.

130. Rent konkret ska den hänskjutande domstolen till exempel undersöka huruvida den i ansökan nämnda åtalspunkten avseende rådgivning för en nödvändig ökning av aktiekapitalet för att säkerställa ett kvalificerat innehav och beträffande de nödvändiga åtgärderna för att locka till sig investerare (aktieägare) hade samband med kraven på eget kapital för kreditinstitut, vars åsidosättande gör det möjligt att återkalla ett kreditinstituts tillstånd enligt artikel 18 d i kapitalkravsdirektivet. Detsamma gäller för åtalspunkten avseende rådgivning beträffande Trasta Komercbankas oförmåga att säkerställa att kraven i den lettiska lagen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism uppfylldes. Det framgår nämligen visserligen av skälen 28 och 29 i SSM-förordningen att bekämpning av missbruk av det finansiella systemet i penningtvättssyfte är en helt och hållet nationell tillsynsuppgift. Misstanke om att en aktieägare är inblandad i penningtvätt är emellertid en aspekt som kan spela roll i samband med återkallande av tillståndet. [84] Dessutom kommer återkallande av tillståndet enligt artikel 18 e och f jämförd med artikel 67 o i kapitalkravsdirektivet också i fråga när tillämplig nationell rätt åsidosätts.

131. Det ska i detta sammanhang klargöras att den ”rådgivning” som ges åt en bank av en medlem i ett organ som är skyldigt att kontinuerligt kontrollera att banken uppfyller dessa krav – FKTK i det nu aktuella fallet – eller att i slutändan konstatera att kraven inte uppfylls – ECB i det nu aktuella fallet – har ett inre samband med just dessa krav även när härigenom omständigheter döljs som borde medföra att tillståndet återkallas. Visserligen utgör ett sådant agerande av en medlem av ECB-rådet möjligtvis ett åsidosättande av en skyldighet, eftersom det inte föreskrivs att ECB ska ge rådgivning åt kreditinstitut och den tilltalade härvid eventuellt har bortsett från sekretessen i samband den information som har erhållits. Just av denna anledning har det samband med denna medlems skyldigheter i den mening som nämnts ovan, eftersom det inte ankommer på den hänskjutande domstolen, utan i slutändan på EU-domstolen, att bedöma om personen agerat i enlighet med sina skyldigheter eller i strid med dessa. [85]

132. Detta innebär att ECB ska anmodas att upphäva immuniteten i enlighet med artikel 17 andra stycket i protokollet om unionens immunitet och privilegier. [86]

133. När ett samband med AB:s uppdrag enligt unionsrätten konstateras sägs det, till skillnad från vad den hänskjutande domstolen tycks anse i den femte tolkningsfrågan, emellertid inget om huruvida unionen har ett intresse av att undanta honom från rättsliga förfaranden. Om det inte finns något samband med unionens uppgifter föreligger det nämligen å ena sidan över huvud

[83] Se, analogt, dom av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punkt 57).

[84] Se *EZB, Leitfaden zur Beurteilung von Zulassungsanträgen, Zulassungsanträge im Allgemeinen*, andra omarbetade upplagan, januari 2019, s. 29.

[85] Se punkt 108 i detta förslag till avgörande.

[86] Se, beträffande detta tillvägagångssätt, punkt 99 i detta förslag till avgörande.

taget ingen immunitet som ska upphävas. Å andra sidan strider ett upphävande av immuniteten inte alltid mot unionens intressen, om det nödvändiga sambandet föreligger. I annat fall skulle immuniteten nämligen aldrig upphävas.

134. Det är med andra ord fullt tänkbart – och till och med sannolikt mot bakgrund av ECB:s ståndpunkt i förevarande mål – att ECB kommer att upphäva AB:s immunitet och att därefter inget längre står i vägen för att lagföra honom i Lettland. Om ECB mot förmodan vägrar upphäva immuniteten kan den hänskjutande domstolen på nytt låta EU-domstolen pröva detta avgörande. [87]

c) Slutsats i denna del

135. Under de faktiska omständigheter som den hänskjutande domstolen har meddelat finns det inget samband mellan de gärningar under perioden före den 4 november 2014 som AB lagts till last och de uppgifter enligt unionsrätten som han hade i egenskap av ledamot i ECB:s allmänna råd eller i ECB-rådet. För perioden efter det att SSM trädde i kraft den 4 november 2014 finns det ett samband med de uppgifter enligt unionsrätten som han hade i egenskap av ledamot i ECB-rådet och i FKTK som ”nationell behörig myndighet” i den mening som avses i artikel 2.2 i SSM-förordningen, om den rådgivning åt Trasta Komercbanka som AB har anklagats för avsåg krav som kan vara relevanta för att återkalla ett kreditinstituts tillstånd. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastställa detta.

C. Kraven enligt artikel 130 FEUF (den femte tolkningsfrågan)

136. Dock uppkommer frågan huruvida artikel 130 FEUF, i vilken föreskrivs att ECB, de nationella centralbankerna och medlemmarna av deras beslutande organ ska vara oberoende, kan utgöra grund för mer långtgående immunitet för centralbankschefer. Den hänskjutande domstolen har följaktligen ställt den femte tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för åtgärder inom ramen för ett straffrättsligt förfarande mot en centralbankschef, vilket inte har samband med de uppgifter som åligger honom enligt unionsrätten.

137. Enligt artikel 130 FEUF får de organ och personer som nämns där varken ta emot instruktioner från andra organ eller söka påverka dessa när de fullgör sina uppgifter. Det oberoende som ECB, de nationella centralbankerna och medlemmarna av deras beslutande organ åtnjuter är enligt fördragens utformning en oumbärlig förutsättning för att garantera prisstabilitet, vilket är ECBS huvuduppgift. [88]

138. Detta oberoende skulle emellertid också kunna äventyras genom nationella utredningar eller brottmålsprocesser och offentliga tvångsåtgärder mot en centralbankschef i samband med helt och hållet nationella uppgifter eller rent av icke-tjänsterelaterade angelägenheter Om politiska påtryckningar blev följden eller om personen helt enkelt var förhindrad – till exempel om vederbörande frihetsberövats – skulle detta kunna inkräkta på det oberoende utförandet av uppgifterna inom ramen för ECBS. [89]

87 Se särskilt punkt 83 och slutet av punkt 106 i detta förslag till avgörande.

88 Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:641, punkt 59), och mitt förslag till avgörande i målen Rimšēvičs/Lettland och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2018:1030, punkterna 5 och 76).

89 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2019, Rimšēvičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkterna 52, 61 och 73).

139. Mot denna bakgrund skulle det kunna vara lämpligt att ge medlemmarna av ECB:s beslutande organ ett mer omfattande skydd mot offentliga tvångsåtgärder som inte är begränsat till utövandet av deras funktion enligt unionsrätten. Bestämmelserna om oberoende syftar nämligen i huvudsak till att skydda ECBS mot politiska påtryckningar, för att göra det möjligt för ECBS att effektivt arbeta för de fastställda målen för dess verksamhet. [90]

140. En sådan personlig immunitet är inte helt okänd i unionsrätten. Domarna vid EU-domstolen och dess generaladvokater ska åtnjuta immunitet mot rättsliga förfaranden enligt artikel 3 första stycket första meningen och artikel 8 i stadgan för Europeiska unionens domstol, vilka inte påverkas av artikel 20 i protokollet om unionens immunitet och privilegier. Till skillnad från den diplomatiska immuniteten gäller immuniteten för domstolens ledamöter till och med i den medlemsstat som har utsett dem. Det ska genom detta särskilt säkerställas att domstolsledamöternas opartiskhet skyddas. [91]

141. Ändå föreskrevs inte någon utvidgning av centralbankschefernas immunitet som sträckte sig längre än artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier, trots att denna möjlighet uttryckligen lämnas öppen i protokollet. [92]

142. Den är inte heller nödvändig.

143. Vad beträffar de helt och hållet nationella uppgifterna säkerställs det nämligen redan genom den ovan beskrivna omfattande skyldigheten till lojalt samarbete [93] att ECB i ett tidigt skede underrättas om de nationella myndigheternas eventuella utredningsverksamhet och får tillfälle att pröva huruvida det finns risk för att dess funktion eller oberoende påverkas negativt. Undantaget om involvering av den berörda unionsinstitutionen i de fall där det är tydligt att det inte finns något samband med den berörda personens uppgifter enligt unionsrätten kan för en centralbankschef på sin höjd gälla för sådana handlingar som uppenbart inte har med tjänsten att göra. [94] Så snart som en handling utifrån sett utförs under tjänsteutövning är de nationella brottsbekämpande myndigheterna skyldiga att involvera ECB. [95]

144. Om det däremot finns risk för ett straffrättsligt förfarande på grund av handlingar som uteslutande är icke-tjänsterelaterade framgår det vid en första anblick inte varför en centralbankschef skulle förskonas från detta enbart på grund av sin ställning.

145. Jag vill i detta sammanhang understryka att rädslan för politiskt motiverad lagföring av brott eller för att rättsliga förfaranden kan användas som påtryckningsmedel inte kan motivera att en centralbankschef är okränkbar. Unionen är en rättsunion på grundval av de värden som nämns i

90 Dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 40), och dom av den 26 februari 2019, Rimšēvičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 47).

91 Se edsformuläret enligt artikel 2 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

92 Se anvisningen i artikel 22 första stycket i protokollet, enligt vilken stadgan för ECBS och ECB inte påverkas. Stadgan föreskriver emellertid – till skillnad från stadgan för Europeiska unionens domstol – ingen immunitet för medlemmarna av ECB:s beslutande organ som sträcker sig längre än immuniteten enligt protokollet.

93 Se särskilt punkterna 81–84 i detta förslag till avgörande.

94 Se punkt 81 i detta förslag till avgörande.

95 Se även punkt 113 i detta förslag till avgörande.

artikel 2 FEU och som är gemensamma för medlemsstaterna.[96] Till dessa värden hör i synnerhet rättsstaten. Detta skapar och motiverar det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och i synnerhet mellan deras domstolar.[97]

146. Det ska dock medges att särskilt om en centralbankschef – oberoende av sammanhanget, det vill säga även om frihetsberövandet inte skett felaktigt – blir placerad i förvar, kan detta leda till att oberoendet skadas i den mening som avses i artikel 130 FEUF. EU-domstolen har följaktligen tidigare slagit fast att en långvarig frånvaro av en medlem av ECB-rådet från rådets verksamhet allvarligt kan skada funktionen för detta organ som är så viktigt för ECB.[98]

147. I detta sammanhang har domstolen emellertid också slagit fast att instrumentet för att förhindra en sådan kränkning av oberoendet inte är immunitet, utan det rättsmedel som föreskrivs i artikel 14.2 i stadgan för ECBS och ECB.[99]

148. Enligt denna bestämmelse får en centralbankschef avsättas endast om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han ska kunna utföra sina uppgifter, eller om han gjort sig skyldig till en allvarlig försummelse. Av domstolens praxis framgår det i detta avseende att bestämmelsen gäller för varje åtgärd som i praktiken leder till att centralbankschefen inte kan utöva sitt ämbete.[100] Mot denna bakgrund förefaller det, oberoende av sammanhanget, redan på grund av artikel 14.2 i stadgan för ECBS och ECB, i princip vara uteslutet att en centralbankschef frihetsberövas. Undantag är endast tänkbara vid särskilt allvarliga försummelser.

149. Även vid en särskilt allvarlig försummelse skulle medlemsstaternas myndigheter enligt artikel 4.3 FEU vara skyldiga att omgående underrätta ECB för att ge artikel 130 FEUF full verkan. Härigenom säkerställs att ECB kan väcka talan med stöd av artikel 14.2 i stadgan för ECBS och ECB, om denna anser att dess oberoende skadas otillbörligt genom tvångsåtgärden i fråga. ECB kan i detta sammanhang till och med låta vidta interimistiska åtgärder mot de nationella brottsbekämpande myndigheterna.[101] EU-domstolen ska då i synnerhet undersöka huruvida det finns tillräckliga bevis för att den berörda centralbankschefen har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.[102] Om så emellertid är fallet är det svårt att se varför ECB-rådets goda funktion ska ges företräde framför medlemsstatens intresse av att lagföra brott.

96 Utgångsläget är såtillvida ett annat inom ramen för Wienkonventionen. En övervägande majoritet anser att de traditionella försöken till motivering av diplomatisk immunitet – teorin om representation, teorin om extraterritorialitet och teorin om funktion – inte kan motivera en sådan omfattande personlig immunitet som föreskrivs i artikel 31.1 i Wienkonventionen, se till exempel 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), s. 173 (s. 179 och 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), s. 989 (s. 992). Det kan därför antas att rädslan för politisk förföljelse av diplomater eller för att den ska användas som påtryckningsmedel ska tas med i beräkningen i samband med den omfattande diplomatiska immuniteten, se Maginnis, ovan (s. 996).

97 Dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 30), dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 35), och dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 43).

98 Dom av den 26 februari 2019, Rimšēvičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 73).

99 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2019, Rimšēvičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkterna 48 och 61).

100 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2019, Rimšēvičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkterna 52, 61 och 73).

101 Dom av den 26 februari 2019, Rimšēvičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkterna 73 och 74).

102 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2019, Rimšēvičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 92).

150. Garantierna enligt artikel 14.2 i stadgan för ECBS och ECB tillsammans med skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 18 i protokollet om unionens immunitet och privilegier och artikel 4.3 FEU, vars efterlevnad i förekommande fall kan åläggas genom ett fördragsbrottsförfarande, [103] säkerställer således ett tillräckligt skydd mot kränkning av ECB:s, de nationella centralbankernas och deras medlemmars oberoende genom åtgärder för lagföring av brott i helt och hållet nationella och icke-tjänsterelaterade angelägenheter, vilket gör att en utvidgning av de berörda personernas immunitet till att sträcka sig längre än den klara ordalydelsen i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier kan undvaras.

151. Faktum kvarstår alltså att cheferna för medlemsstaternas centralbanker endast åtnjuter den immunitet som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier.

D. Rättsföljderna av ett åsidosättande av immuniteten (den andra delen av den tredje tolkningsfrågan)

152. Med den andra delen av den tredje tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida det är möjligt att använda bevisning som har erhållits i strid med den immunitet som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier. Det kan i detta avseende särskilt röra sig om resultat av förhör eller husrannsakan som enligt redogörelserna ovan inte skulle ha fått genomföras utan att den berörda institutionen först hade upphävt immuniteten. [104]

153. Det är tveksamt om denna del av frågan inte är hypotetisk. I begäran om förhandsavgörande finns nämligen inga som helst uppgifter om vilken bevisning som ska ha samlats in i strid med den ifrågavarande immuniteten och som har betydelse för avgörandet i det nationella målet.

154. När det gäller ett eventuellt förbud mot att använda bevisningen vill jag i varje fall återigen hänvisa till förfarandet för upphävande av immuniteten. Så snart som immuniteten har upphävts finns det i varje fall i princip inte längre något unionsintresse, i den mening som avses i artikel 17.1 i protokollet om unionens immunitet och privilegier, som strider mot att bevisning används. Eftersom frågan om användning av bevisning emellertid inte regleras i protokollet gäller medlemsstaternas processrättsliga autonomi i detta avseende. [105] Detta innebär att i princip de nationella bestämmelser är tillämpliga som ska tillämpas beträffande användning av bevisning som har erhållits olagligt (likvärdighetsprincipen). De nationella domstolarna ska emellertid säkerställa att målen med protokollet om unionens immunitet och privilegier inte saboteras (effektivitetsprincipen).

[103] Se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkt 111 och följande punkter).

[104] Se ovan punkt 72 i detta förslag till avgörande.

[105] Se även dom av den 19 december 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 93), och mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:641, punkt 83).

VI. Förslag till avgörande

155. Jag föreslår att domstolen besvarar tolkningsfrågorna på följande sätt:

1. Cheferna för medlemsstaternas centralbanker omfattas enligt artikel 22 första stycket jämförd med artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier av dess tillämpningsområde, i den mån de utför offentliga uppdrag inom ramen för ECBS eller bankunionen, särskilt i sin funktion som medlemmar av ECB:s allmänna råd eller av ECB-rådet. Om en centralbank är nationell behörig myndighet i den mening som avses i artikel 2.2 i SSM-förordningen eller om dess chef är knuten till denna myndighet enligt nationell rätt, omfattas personen dessutom enligt artikel 22.1 i nämnda förordning av tillämpningsområdet för protokollet om unionens immunitet och privilegier, i den mån denna myndighet utför förberedande handlingar i ett förfarande som grundar sig på ECB:s exklusiva beslutanderätt. Immunitet för sådana handlingar under tjänsteutövning gäller även efter det att mandatet har löpt ut.

2. Sådana handlingar som på grund av ett direkt inre samband nödvändigtvis följer av institutionernas uppgifter och därför till sin art ska anses ingå i en i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier nämnd persons fullgörande av de uppgifter som åligger den institution till vilken han eller hon är knuten, ska anses som ”handlingar som personen har begått i sin tjänsteutövning” i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Så är fallet när domstolsprövningen av en sådan handling kräver en bedömning av den berörda institutionens eller dess anställdas skyldigheter som EU-domstolen ensam är behörig att göra.

3. Den immunitet mot nationella rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier utgör hinder för att på grund av handlingar som har utförts under tjänsteutövning, innan medgivande har inhämtats från den unionsinstitution till vilken personen är knuten, inleda ett rättsligt förfarande eller vidta offentliga tvångsåtgärder mot en person som nämns i denna bestämmelse. Denna bestämmelse utgör dock inte generellt hinder för att inleda och genomföra en utredning på grund av sådana handlingar.

4. Om bevisning har erhållits i strid med den immunitet som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om unionens immunitet och privilegier ska de nationella bestämmelserna om användning av bevisning som har erhållits olagligt tillämpas med beaktande av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.