Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 29. travnja 2021. [1]

Predmet C-3/20

LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa
protiv
AB,
CE i
MM investīcijas SIA

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Rīgas rajona tiesa (Općinski sud u Rigi, Latvija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 343. UFEU-a – Statut Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke – Članak 39. – Protokol o povlasticama i imunitetima Europske unije – Članak 22. stavak 1. – Član tijela Europske središnje banke nadležnog za odlučivanje – Guverner središnje banke države članice – Članak 11. točka (a) – Imunitet od sudskih postupaka – Primjena nakon prestanka službene dužnosti – Radnje koje službenici Unije poduzimaju u službenom svojstvu – Funkcionalni imunitet – Članak 130. UFEU-a – Neovisnost ESB-a, ESSB-a i središnjih banaka država članica – Članak 18. – Suradnja – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Načelo lojalne suradnje – Članak 17. – Ukidanje imuniteta od strane ESB-a – Interesi Unije – Imunitet od suđenja u kaznenom postupku – Imunitet od prisilnih mjera povezanih s izvršavanjem ovlasti države članice”

I. Uvod

1. Može li se guvernera nacionalne središnje banke, koji je istodobno član Upravnog vijeća ESB-a, podvrgnuti na razini države članice kaznenom progonu ili se tomu protivi imunitet na temelju prava Unije? To se pitanje postavlja u okviru predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku povodom kaznenog postupka pokrenutog u Latviji protiv bivšeg guvernera latvijske središnje banke zbog korupcije i pranja novca u vezi s postupkom bonitetnog nadzora koji se odnosi na latvijsku banku.

[1] Izvorni jezik: njemački

2. U skladu s člankom 11. točkom (a) Protokola (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije (u daljnjem tekstu: Protokol o povlasticama i imunitetima Unije)[2], dužnosnici i ostali službenici u svim državama članicama uživaju imunitet od sudskih postupaka u pogledu radnji koje poduzimaju u službenom svojstvu. U ovom predmetu Sud ima priliku odrediti doseg tog imuniteta.

3. Predmetni slučaj poseban je, kao prvo, po tome što guverneri središnjih banaka država članica, iako su nacionalna tijela, istodobno određuju monetarnu politiku europodručja kao članovi Upravnog vijeća ESB-a u okviru Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) te od osnivanja bankovne unije na toj funkciji izvršavaju i nadzorne zadaće na temelju Uredbe o SSM-u[3]. Kako bi se razjasnilo uživa li optuženi guverner središnje banke imunitet predviđen navedenim protokolom, potrebno je jasno razgraničiti te različite funkcije.

4. Kao drugo, valja utvrditi ulogu koju ima činjenica da ESB, nacionalne središnje banke i članovi njihovih tijela nadležnih za odlučivanje izvršavaju svoje zadaće potpuno neovisno u skladu s člankom 130. UFEU-a s obzirom na dopuštenost mjera kaznenog progona izrečenih protiv bivšeg guvernera, kao što je to optuženik u glavnom postupku. Naposljetku, u predmetnom slučaju stoga valja pronaći pravednu ravnotežu između interesa kaznenog progona država članica i interesa Unije u pogledu funkcioniranja njezinih institucija.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU)

5. Upravljanje ESSB-om uređeno je člankom 129. stavkom 1. UFEU-a:

„ESSB-om upravljaju tijela Europske središnje banke nadležna za odlučivanje, odnosno Upravno vijeće i Izvršni odbor.”

6. Člankom 130. UFEU-a uređuje se neovisnost ESB-a, ESSB-a i središnjih banaka država članica:

„Pri izvršavanju ovlasti i obavljanju zadaća i dužnosti koje su im dodijeljene Ugovorima i Statutom ESSB-a i ESB-a, ni Europska središnja banka ni nacionalne središnje banke kao niti članovi njihovih tijela nadležnih za odlučivanje ne traže i ne primaju naputke od institucija, tijela, ureda ili agencija Unije, bilo koje vlade država članica ili bilo kojeg drugog tijela. Institucije, tijela, uredi ili agencije Unije i vlade država članica obvezuju se da će poštovati ovo načelo i da neće nastojati utjecati na članove tijela nadležnih za odlučivanje u Europskoj središnjoj banci ili u nacionalnim središnjim bankama u obavljanju njihovih zadaća.”

2 SL 2016., C 202, str. 266.

3 Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.)

7. Člankom 282. stavkom 1. UFEU-a određuje se ESSB:

„Europska središnja banka, zajedno s nacionalnim središnjim bankama, čini Europski sustav središnjih banaka (ESSB). Europska središnja banka, zajedno s nacionalnim središnjim bankama država članica čija je valuta euro, čini Eurosustav i provodi monetarnu politiku Unije."

8. Člankom 283. stavkom 1. UFEU-a određuje se tko je član Upravnog vijeća ESB-a:

„Upravno vijeće Europske središnje banke sastoji se od članova Izvršnog odbora Europske središnje banke i guvernera nacionalnih središnjih banaka država članica čija je valuta euro."

9. Članak 343. UFEU-a temeljna je odredba o povlasticama i imunitetima Unije:

„Na državnom području država članica, Unija uživa povlastice i imunitete koji su joj potrebni za obavljanje njezinih zadaća, prema uvjetima utvrđenima Protokolom od 8. travnja 1965. o povlasticama i imunitetima Europske unije. Isto vrijedi za Europsku središnju banku i Europsku investicijsku banku."

2. Statut ESSB-a i ESB-a

10. Člankom 12.1. Protokola (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke [4] uređuju se zadaće tijela ESB-a nadležnih za odlučivanje:

„Upravno vijeće usvaja smjernice i donosi odluke potrebne kako bi se osiguralo obavljanje zadaća dodijeljenih ESSB-u temeljem Ugovorâ i ovog Statuta. Upravno vijeće oblikuje monetarnu politiku Unije uključujući, prema potrebi, odluke koje se odnose na intermedijarne ciljeve monetarne politike, ključne kamatne stope i ponudu pričuve u ESSB-u te utvrđuje smjernice potrebne za njihovu primjenu.

[…]

U mjeri u kojoj se to smatra mogućim i primjerenim te ne dovodeći pritom u pitanje odredbe ovog članka, ESB koristi nacionalne središnje banke za obavljanje poslova koji su dio zadaća ESSB-a."

11. Članak 14. Statuta ESSB-a i ESB-a odnosi se na središnje banke država članica:

„[…]

14.2. Statuti nacionalnih središnjih banaka moraju osobito predvidjeti da mandat guvernera nacionalne središnje banke bude najmanje 5 godina.

Guverner može biti razriješen dužnosti samo ako više ne ispunjava uvjete koji su potrebni za obavljanje dužnosti ili ako je počinio tešku povredu dužnosti. Protiv odluke donesene u tom smislu, dotični guverner ili Upravno vijeće mogu pokrenuti postupak pred Sudom zbog povrede Ugovorâ ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog za njegovu primjenu. Takav se postupak pokreće u roku od dva mjeseca od objavljivanja odluke ili obavješćivanja tužitelja o njoj ili, ako takva objava ili obavijest izostanu, od dana kad je tužitelj saznao za odluku.

4 SL 2016., C 202, str. 230.

14.3. Nacionalne središnje banke sastavni su dio ESSB-a i djeluju u skladu sa smjernicama i naputcima ESB-a. Upravno vijeće poduzima potrebne korake kako bi osiguralo usklađenost sa smjernicama i naputcima ESB-a te traži da mu se dostave svi potrebni podaci.

14.4. Nacionalne središnje banke mogu obavljati i funkcije koje nisu navedene u ovom Statutu, osim ako Upravno vijeće dvotrećinskom većinom danih glasova utvrdi da su oni u suprotnosti s ciljevima i zadaćama ESSB-a. Takve se funkcije obavljaju na vlastitu odgovornost i za vlastiti račun nacionalnih središnjih banaka i ne smatraju se dijelom funkcija ESSB-a."

12. Članak 39. Statuta ESSB-a i ESB-a odnosi se na povlastice i imunitete:

„Na državnim područjima država članica ESB uživa takve povlastice i imunitete koji su mu potrebni za obavljanje njegovih zadaća, pod uvjetima utvrđenima Protokolom o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica."

13. Članak 44. Statuta ESSB-a i ESB-a odnosi se na Opće vijeće ESB-a:

„44.1. Ne dovodeći u pitanje članak 129. stavak 1. [UFEU-a], osniva se Opće vijeće kao treće tijelo ESB-a nadležno za odlučivanje.

44.2. Opće vijeće čine predsjednik i potpredsjednik ESB-a te guverneri nacionalnih središnjih banaka. […]"

3. Protokol o povlasticama i imunitetima Unije

14. Člankom 8. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije uređuje se imunitet članova Europskog parlamenta u pogledu izraženih mišljenja ili glasovanja:

„Članovi Europskog parlamenta ne mogu biti podvrgnuti nikakvom obliku ispitivanja, zadržavanja ili sudskog postupka zbog izraženih mišljenja ili glasovanja pri obnašanju svojih dužnosti."

15. Člankom 9. tog protokola predviđa se imunitet članova Europskog parlamenta tijekom zasjedanja:

„Tijekom zasjedanja Europskog parlamenta njezini [njegovi] članovi uživaju:

(a) na državnom području svoje države, imunitet priznat članovima parlamenta te države;

(b) na državnom području bilo koje druge države članice, imunitet od svake mjere zadržavanja i od sudskih postupaka.

Na isti se način imunitet primjenjuje na članove tijekom putovanja do mjesta ili iz mjesta sastajanja Europskog parlamenta.

Ako je član zatečen u počinjenju kaznenog djela, nije moguće pozivanje na imunitet te u tom slučaju Europski parlament može ostvariti svoje pravo na skidanje imuniteta jednom od svojih članova."

16. Članak 10. stavak 1. istog protokola odnosi se na predstavnike država članica:

„Predstavnici država članica koji sudjeluju u radu institucija Unije, njihovi savjetnici i tehnički stručnjaci uživaju uobičajene povlastice, imunitete i olakšice prilikom obnašanja svojih dužnosti i tijekom putovanja do mjesta ili iz mjesta sastajanja."

17. Članak 11. točka (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije glasi kako slijedi:

„Na državnom području svake države članice i neovisno o njihovu državljanstvu, dužnosnici i ostali službenici Unije:

(a) pridržavajući se odredaba Ugovorâ koje se s jedne strane odnose na propise o odgovornosti dužnosnika i ostalih službenika prema Uniji i, s druge strane, na nadležnost Suda Europske unije u sporovima između Unije i njezinih dužnosnika i ostalih službenika, uživaju imunitet od sudskih postupaka u pogledu radnja koje oni poduzimaju u službenom svojstvu, uključujući izgovorene ili napisane riječi. Taj imunitet uživaju i nakon prestanka obnašanja dužnosti."

18. Člankom 17. tog protokola određuje se:

„Dužnosnicima i ostalim službenicima Unije priznaju se povlastice, imuniteti i olakšice isključivo u interesu Unije.

Svaka institucija Unije dužna je skinuti imunitet priznat dužnosniku ili drugom službeniku kad god ona smatra da skidanje tog imuniteta nije protivno interesima Unije."

19. Člankom 18. istog protokola propisuje se:

„Institucije Unije surađuju s odgovornim tijelima zainteresiranih država članica radi primjene ovog Protokola."

20. U članku 22. stavku 1. Protokola o povlasticama i imunitetima navodi se:

„Ovaj se Protokol također primjenjuje na Europsku središnju banku, na članove njezinih tijela i na njezino osoblje, ne dovodeći u pitanje odredbe Protokola o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke."

4. Uredba o SSM-u

21. ESB od 4. studenoga 2014. preuzima zadaće koje su mu povjerene Uredbom o SSM-u u pogledu politika bonitetnog nadzora kreditnih institucija [5].

22. Uvodne izjave 28. i 29. te uredbe glase:

„(28) Nadzorne zadaće koje nisu prenesene na ESB trebale bi ostati u nadležnosti nacionalnih tijela. Te bi zadaće trebale uključivati […] sprečavanje korištenja financijskog sustava za svrhe pranja novca i financiranja terorizma […]

[5] Vidjeti članak 33. stavak 2. prvi podstavak te uredbe.

(29) ESB bi trebao, na odgovarajući način, u potpunosti surađivati s nacionalnim tijelima koja su nadležna za osiguravanje […] sprečavanj[a] pranja novca."

23. U članku 4. iste uredbe navode se zadaće dodijeljene ESB-u:

„1. U okviru članka 6., ESB […] ima isključivu nadležnost provođenja, u svrhu bonitetnog nadzora, sljedećih zadaća u odnosu na sve kreditne institucije sa sjedištem u državama članicama sudionicama:

(a) izdavati odobrenje za rad kreditnim institucijama i oduzimati odobrenje za rad kreditnim institucijama podložno članku 14.;

[…]

(d) osiguravati usklađenost s aktima iz članka 4. stavka 3., prvog podstavka, koji propisuju bonitetne zahtjeve za kreditne institucije u odnosu na kapitalne zahtjeve, sekuritizaciju, ograničenja velike izloženosti, likvidnost, financijsku polugu, izvješćivanje i javnu objavu informacija o tim pitanjima;

(e) osiguravati sukladnost s aktima iz članka 4. stavka 3., prvog podstavka, koji nalažu kreditnim institucijama da imaju pouzdane aranžmane upravljanja, uključujući zahtjeve za primjerenost i sposobnost osoba odgovornih za upravljanje kreditnim institucijama, postupke upravljanja rizicima, mehanizme unutarnje kontrole, politike primitaka i praksi i učinkovite postupke procjene adekvatnosti internog kapitala, uključujući modele temeljene na internim sustavima rejtinga;

(f) provoditi nadzornu provjeru […] kako bi se odredilo osiguravaju li aranžmani, strategije, postupci i mehanizmi koje kreditne institucije imaju te njihov regulatorni kapital pouzdano upravljanje i pokriće njihovih rizika, te na temelju te nadzorne provjere kreditnim institucijama naložiti posebne dodatne regulatorne kapitalne zahtjeve, posebne zahtjeve za objavu, posebne zahtjeve za likvidnost i druge mjere, kada je posebno dopušteno nadležnim tijelima [na] temelju relevantnog prava Unije;

[…]"

24. Člankom 6. Uredbe o SSM-u uređuje se suradnja između ESB-a i nacionalnih nadležnih tijela, koji u skladu sa stavkom 1. tog članka čine jedinstveni nadzorni mehanizam. U skladu s člankom 6. stavkom 4., u svrhu bonitetnog nadzora valja u biti razlikovati značajne i manje značajne kreditne institucije, pri čemu potonje u načelu i dalje nadziru nacionalna tijela. Postoji iznimka iz članka 4. stavka 1. točke (a) u pogledu nadzornih zadaća koje uvijek izvršava ESB. Članak 6. stavci 5. i 6. u ulomcima glase kako slijedi:

„5. U odnosu na kreditne institucije iz stavka 4. […]:

(a) nadležnim nacionalnim tijelima ESB izdaje uredbe, smjernice ili općenite upute sukladno kojima nacionalna nadležna tijela provode zadaće iz članka 4., isključujući stavak 1. točke (a) i (c), i donose nadzorne odluke

[…];

(b) ako je potrebno, u cilju osiguranja dosljedne primjene visokih standarda nadzora, ESB može u svakom trenutku, na vlastitu inicijativu nakon savjetovanja sa nacionalnim nadležnim tijelima ili na zahtjev nacionalnog nadležnog tijela, odlučiti da će sam izravno preuzeti nadležnost za jednu ili više kreditnih institucija iz stavka 4. […];

(c) ESB nadzire funkcioniranje sustava […]

[…]

6. Ne dovodeći u pitanje stavak 5. ovog članka, nacionalna nadležna tijela provode i odgovorna su za zadaće navedene u članku 4. stavku 1., točkama (b), od (d) do (g) te (i) kao i za i donošenje svih relevantnih odluka u vezi s nadzorom kreditnih institucija iz ovog članka stavka 4. prvog podstavka […].

[…]

Nacionalna nadležna tijela redovito izvješćuju ESB o izvođenju aktivnosti iz ovog članka.

[…]”

25. Posebne nadzorne ovlasti ESB-a uključuju oduzimanje odobrenja na temelju članka 14. stavka 5. te uredbe:

„Podložno uvjetima iz stavka 6., ESB može, oduzeti odobrenje u slučajevima navedenim u relevantnom pravu Unije na vlastitu inicijativu, nakon savjetovanja s nacionalnim nadležnim tijelom države članice sudionice u kojoj kreditna institucija ima sjedište ili na temelju prijedloga takvog nacionalnog nadležnog tijela. […]

Kada nacionalno nadležno tijelo koje je predložilo izdavanje odobrenja u skladu sa stavkom 1. smatra da se odobrenje treba oduzeti u skladu s relevantnim nacionalnim pravom, u tu svrhu podnosi prijedlog ESB-u. U tom slučaju, ESB donosi odluku o predloženom oduzimanju odobrenja uzimajući u obzir obrazloženje za to oduzimanje koje iznosi nacionalno nadležno tijelo.”

26. Članak 26. Uredbe o SSM-u odnosi se na nadzorni odbor:

„1. Planiranje i izvođenje zadaća koje su dodijeljene ESB-u u potpunosti obavlja interno tijelo koje se sastoji od predsjednika i potpredsjednika, imenovanih u skladu sa stavkom 3., četiri predstavnika ESB-a, imenovanih u skladu sa stavkom 5. te po jednog predstavnika nacionalnog nadležnog tijela u svakoj državi članici sudionici (‚nadzorni odbor’). Svi članovi nadzornog odbora djeluju u interesu Unije kao cjeline.

Kada nadležno tijelo nije središnja banka, član nadzornog odbora iz ovog stavka može pozvati predstavnika iz središnje banke države članice. U postupku glasovanja iz stavka 6., predstavnici tijela jedne države članice zajedno se smatraju kao jedan član.

[…]

8. Ne dovodeći u pitanje članak 6., nadzorni odbor provodi pripremne radove za nadzorne zadaće dodijeljene ESB-u te predlaže Upravnom vijeću ESB-a dovršene nacrte odluka koje ESB donosi, sukladno postupku kojeg određuje ESB […]"

5. Direktiva CRD

27. Direktivom 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima („Capital Requirements Directive", u daljnjem tekstu: Direktiva CRD)[6] u članku 18. uređuju se materijalne pretpostavke za oduzimanje odobrenja za rad kako slijedi:

„Nadležna tijela mogu oduzeti odobrenje za rad koje je izdano kreditnoj instituciji samo u sljedećim slučajevima

[…]

(c) kreditna institucija više ne ispunjava uvjete prema kojima joj je izdano odobrenje za rad;

(d) kreditna institucija više ne ispunjava bonitetne zahtjeve navedene u dijelu trećem, četvrtom ili šestom Uredbe (EU) br. 575/2013 ili uvjete iz članka 104. stavka 1. točke (a) ili članka 105. ove Direktive ili se više ne može očekivati da će ispunjavati svoje obveze prema vjerovnicima, a posebno ako više ne pruža sigurnost za imovinu koju su joj povjerili njezini deponenti;

(e) na kreditnu instituciju se počnu odnositi neki drugi slučajevi u kojima nacionalno pravo propisuje oduzimanje odobrenja za rad; ili

(f) kreditna institucija je počinila jednu od povreda odredbi navedenih u članku 67. stavku 1."

6. Okvirna uredba o SSM-u

28. Člankom 83. Uredbe (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima[7] uređuje se „odluka ESB-a o oduzimanju odobrenja". Stavci 1. i 2. te odredbe glase kako slijedi:

„1 ESB donosi odluku o oduzimanju odobrenja bez nepotrebne odgode. Pri tome ESB može prihvatiti ili odbiti određeni nacrt odluke o oduzimanju odobrenja.

2. Pri donošenju odluke, ESB uzima u obzir sve niže navedeno: (a) svoju procjenu okolnosti koje opravdavaju oduzimanje; (b) nacrt odluke nacionalnog nadležnog tijela o oduzimanju odobrenja, kada je to primjenjivo; (c) savjetovanje s odgovarajućim nacionalnim nadležnim tijelom i, kada nadležno nacionalno tijelo nije nacionalno tijelo za sanaciju, s nacionalnim tijelom za sanaciju (zajedno s nacionalnim nadležnim tijelom ‚nacionalna tijela'); (d) sve primjedbe koje je iznijela kreditna institucija […]."

6 Istodobno Direktiva o izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105.). Kasnija izmjena članka 18. Direktivom (EU) 2019/878 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. (SL 2019., L 150, str. 253.) u ovom slučaju nije relevantna.

7 ESB/2014/17 (SL 2014., L 141, str. 1.)

B. Latvijsko pravo

29. Članak 120. Kriminālprocesa likumsa (Zakon o kaznenom postupku, Latvija)[8] sadržava popis tijela koja uživaju imunitet. U njemu se ne navode Banka Latvije i njezin guverner.

30. Članak 404. tog zakona određuje da državno odvjetništvo u načelu prosljeđuje nadležnom tijelu zahtjev za kazneni progon osobe koja na temelju zakona uživa kazneni imunitet ako smatra da postoje razlozi za utvrđivanje njezine kaznene odgovornosti. Tom zahtjevu se prilažu informacije o dokazima o krivnji osobe čiji se imunitet treba ukinuti.

31. Krimināllikumsom (Kazneni zakon, Latvija)[9] kriminalizira se, među ostalim, pranje novca (članak 195.) i primanje mita (članak 320.).

III. Činjenično stanje i glavni postupak

32. AB, optuženik u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: optuženik), bio je od 21. prosinca 2001. guverner Latvijas Banke (Središnja banka Latvije). Na toj je funkciji bio ovlašten sudjelovati u sastancima vijeća Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala, u daljnjem tekstu: Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala), koja je nadležna za izdavanje odobrenja za rad i nadzor kreditnih institucija u Latviji.

33. Trasta Komercbanka AS (u daljnjem tekstu: Trasta Komercbanka) je latvijska kreditna institucija koja pruža financijske usluge na temelju odobrenja koje joj je Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala izdala u rujnu 1991. Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala je od 4. studenoga 2014. obavljala zadaće bonitetnog nadzora nad Trasta Komercbankom, koje su ESB-u dodijeljene na temelju članka 4. stavka 1. točaka (b), (d) do (g) i (i) Uredbe o SSM-u[10].

34. ESB je na prijedlog Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala od 5. veljače 2016. odlukom od 3. ožujka 2016., koja je zamijenjena odlukom od 11. srpnja 2016., oduzeo Trasta Komercbanki odobrenje za rad kao kreditnoj instituciji u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) u vezi s člankom 14. stavkom 5. Uredbe o SSM-u i člankom 83. stavkom 1. Okvirne uredbe o SSM-u[11].

35. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Ured za suzbijanje i borbu protiv korupcije, Latvija) pokrenuo je 15. veljače 2018. istragu protiv optuženika koja se odnosila na optužbe za primanje mita u vezi s postupkom bonitetnog nadzora nad Trasta Komercbankom u Latviji, koji je prethodio oduzimanju odobrenja za rad.

36. Konkretno, optuženika se, s jedne strane, tereti da je od predsjednika nadzornog odbora i dioničara Trasta Komercbanke prihvatio turističko putovanje od 20. do 30. kolovoza 2010. u vrijednosti od 7490 eura. Zauzvrat optuženik ga je navodno, među ostalim, nezakonito savjetovao pri kraju 2015. koristeći se informacijama o nadzornim i kontrolnim mjerama koje je Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala donijela u pogledu Trasta Komercbanke, a koje je zakonito pribavio u službenom svojstvu. To se savjetovanje odnosilo, kao prvo, na nemogućnost Trasta

8 Latvijas Vēstnesis (Službeni list Republike Latvije) br. 74 od 11. svibnja 2005.

9 Latvijas Vēstnesis br. 199/200 od 8. srpnja 1998.

10 Vidjeti članak 6. stavak 6. Uredbe o SSM-u.

11 Na taj se postupak odnosilo više predmeta pred Sudom Europske unije, vidjeti rješenje od 12. rujna 2017., Fursin i dr./ESB (T-247/16, neobjavljeno, EU:T:2017:623), presudu od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr. (C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923), i predmet u tijeku T-698/16, Trasta Komercbanka i dr./ESB.

Komercbanke da dugoročno jamči pravi sustav unutarnjih kontrola kako bi se zajamčilo ispunjavanje zahtjeva latvijskog Zakona o suzbijanju pranja novca i financiranja terorizma, kao drugo, na nužno povećanje temeljnog kapitala kako bi se osigurao kvalificirani udio i, kao treće, na potrebne korake za privlačenje ulagača (dioničara). Na ta su se pitanja odnosile kontrole koje je Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala u više navrata provela od 29. srpnja 2009. do 31. prosinca 2015., pri čemu je optuženik navodno pomagao formulirati odgovore na pitanja koja je Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala postavila tijekom kontrola i savjetovao Trasta Komercbanku o postupanju tijekom tih kontrola.

37. S druge strane, optužuje ga se da je između 23. kolovoza 2012. i 9. svibnja 2013. prihvatio mito u iznosu od 500 000 eura koje su mu ponudili potpredsjednik upravnog odbora i dioničar Trasta Komercbanke te da je od potonjeg, odnosno suoptuženog posrednika, primio polovicu tog iznosa, to jest 250 000 eura. Zauzvrat je optuženik navodno nakon 23. kolovoza 2012. i do 31. prosinca 2015. savjetovao Trasta Komercbanku u vezi s nadzorom Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala i pomagao joj u vođenju korespondencije s Komisijom za financijska tržišta i tržišta kapitala. To je navodno doprinijelo tomu da Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala djelomično ukine ograničenja poslovanja Trasta Komercbanke. Optuženik navodno nije primio ostatak mita jer je Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala zadržala drugi dio ograničenja te je također predvidjela daljnja ograničenja poslovanja Trasta Komercbanke.

38. Optuženiku se stavlja na teret da do prijedloga Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala da se Trasta Komercbanki oduzme odobrenje za rad nije sudjelovao na sjednicama svojeg odbora u vezi s objema optužbama Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Ured za suzbijanje i borbu protiv korupcije), tijekom kojih se raspravljalo o pitanjima koja se odnose na nadzor nad Trasta Komercbankom. Stoga ga se optužuje da je, među ostalim, nezakonito propustio da u tom okviru spriječi slabljenje stope obveznog kapitala i likvidnosnih zahtjeva Trasta Komercbanke te da onemogući pranje novca u toj kreditnoj instituciji.

39. Konačno, optuženik je 2012. i 2013. navodno prikrio znatan iznos primljenog mita u iznosu od 250 000 eura, koji je posredstvom jednog suoptuženog poduzeća uložio u jednu nekretninu.

40. Nadležni državni odvjetnik je 28. lipnja 2018. najprije podigao optužnicu pred Rīgas rajona tiesa (Općinski sud u Rigi, Latvija) zbog primanja mita, koju je 24. svibnja 2019. dopunio optužbom za pranje novca.

41. Posljednji mandat optuženika kao guvernera Banke Latvije završio je 20. prosinca 2019.

42. Rīgas rajona tiesa (Općinski sud u Rigi) pokrenuo je prvostupanjski kazneni postupak te sad mora odlučiti o otvaranju ročišta za izvođenje dokaza u okviru kaznenog postupka.

IV. Prethodna pitanja i postupak pred Sudom

43. Budući da u tom pogledu ima dvojbe o primjenjivosti i dosegu imuniteta predviđenih Protokolom o povlasticama i imunitetima Unije, Rīgas rajona tiesa (Općinski sud u Rigi) je rješenjem od 20. prosinca 2019. prekinuo postupak i na temelju članka 267. UFEU-a Sudu uputio sljedeća prethodna pitanja:

„1. Primjenjuju li se članak 11. točka (a) i članak 22. prvi stavak Protokola o povlasticama i imunitetima Europske unije na dužnost člana Upravnog vijeća Europske središnje banke koju izvršava guverner središnje banke države članice, predsjednik Banke Latvije?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, osiguravaju li te odredbe toj osobi imunitet od pokretanja kaznenog postupka čak i nakon što napusti funkciju guvernera središnje banke države članice i stoga funkciju člana Upravnog vijeća Europske središnje banke?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, odnosi li se taj imunitet samo na imunitet „od sudskih postupaka”, kao što je navedeno u članku 11. točki (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Europske unije ili obuhvaća i kazneni progon, uključujući dostavu optužnice i prikupljanje dokaza? U slučaju da se imunitet primjenjuje na kazneni progon, utječe li ta okolnost na mogućnost korištenja dokazima?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li na temelju članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Europske unije, u vezi s člankom 17. navedenog protokola, tijelo odgovorno za postupak ili sastav suda, u odgovarajućoj fazi postupka, ocijeniti postojanje interesa Europske unije u okviru navedenog postupka i, samo u slučaju da se utvrdi da takav interes postoji, odnosno ako su djela koja se stavljaju na teret okrivljeniku povezana s obnašanjem njegovih dužnosti u okviru institucije Europske unije, tražiti od predmetne institucije, odnosno Europske središnje banke, da skine imunitet toj osobi?

5. Mora li postojanje interesa Europske unije, prilikom primjene odredbi Protokola o povlasticama i imunitetima Europske unije, uvijek biti izravno povezano s donesenim odlukama ili poduzetim radnjama prilikom obnašanja dužnosti u instituciji Europske unije? Naime, može li se protiv takvog dužnosnika voditi kazneni postupak ako optužba protiv njega nije povezana s njegovim dužnostima u instituciji Europske unije, nego s aktivnostima koje obavlja u okviru svojih dužnosti u državi članici?”

44. Optuženik, Republika Latvija, Talijanska Republika, Europska središnja banka i Europska komisija iznijeli su o prethodnim pitanjima svoja pisana i usmena očitovanja na raspravi održanoj 26. siječnja 2021. Tijekom te rasprave su suoptuženik CE i LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa (služba za istrage za predmete od posebne važnosti Ureda glavnog državnog odvjetnika Republike Latvije) također iznijeli svoja očitovanja.

V. Pravna ocjena

45. Pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenut je kazneni postupak protiv bivšeg guvernera latvijske središnje banke, u kojem mu se među ostalim stavlja na teret primanje mita u okviru postupka bonitetnog nadzora koji se odnosi na latvijsku banku. On na temelju latvijskog prava ne može otvoriti ročište za izvođenje dokaza u okviru kaznenog postupka ako se tomu protivi imunitet optuženika.

46. Točno je da se latvijskim pravom ne predviđa imunitet Središnje banke Latvije ili njezinih tijela. Međutim, u skladu s člankom 11. točkom (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Europske unije, dužnosnici i ostali službenici uživaju, na državnom području svake države članice, imunitet od sudskih postupaka u pogledu „radnji koje oni poduzimaju u službenom svojstvu". U skladu sa svojim člankom 22. stavkom 1., navedeni Protokol također se primjenjuje na ESB, na članove njegovih tijela i na njegovo osoblje. U skladu s člankom 282. stavkom 1. prvom rečenicom UFEU-a, nacionalne središnje banke sastavni su dio ESSB-a, a njihovi guverneri, pod uvjetom da je dotična država članica dio Eurosustava[12], članovi su Upravnog vijeća ESB-a, njegova najvišeg tijela nadležnog za odlučivanje.

47. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev sa svojih pet prethodnih pitanja u konačnici želi znati primjenjuju li se u okolnostima glavnog postupka odredbe Protokola o povlasticama i imunitetima Unije, posebice imunitet od sudskih postupaka iz članka 11. točke (a) tog protokola, na optuženog bivšeg guvernera latvijske središnje banke i koje su konkretno posljedice toga za kazneni postupak koji se pred njim vodi.

48. U tu svrhu najprije valja u odgovoru na prva tri prethodna pitanja pojasniti uvjete pod kojima se imunitet u pogledu službenih radnji iz članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije primjenjuje na guvernera nacionalne središnje banke i koji mu je doseg. U tom pogledu valja, među ostalim, razjasniti, odnosi li se članak 11. točka (a) Protokola također na dopuštenost mjera kaznenog progona, što je predmet prvog dijela trećeg prethodnog pitanja (o tome u točki A.).

49. Nadalje, u okviru odgovora na četvrto prethodno pitanje valja ispitati na koji način i tko u konkretnom slučaju utvrđuje jesu li djela koja se stavljaju na teret optuženiku obuhvaćena imunitetom predviđenim u članku 11. točki (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije i pod kojim se uvjetima taj imunitet može ukinuti (o tome u točki B.).

50. U vezi s tim također valja razmotriti pitanje može li u posebnom slučaju guvernera središnje banke postojati širi imunitet. Sud koji je uputio zahtjev postavlja to pitanje u okviru svojeg petog prethodnog pitanja, u kojem u biti pita protive li se pravu Unije radnje u okviru kaznenog postupka protiv guvernera središnje banke koji nije povezan s njegovim dužnostima na temelju prava Unije (o tome u točki C.).

51. Naposljetku, u okviru odgovora na drugi dio trećeg prethodnog pitanja preostaje pojasniti koja bi bila pravna posljedica povrede imuniteta predviđenog člankom 11. točkom (a) Protokola (o tome u točki D.).

[12] Vidjeti članak 283. stavak 1. UFEU-a.

A. Primjenjivost Protokola o povlasticama i imunitetima Unije i doseg relevantnog imuniteta (prvo, drugo i treće prethodno pitanje)

1. Relevantne odredbe Protokola o povlasticama i imunitetima Unije (prvo i drugo prethodno pitanje)

52. Kao što je već utvrđeno, Protokol o povlasticama i imunitetima Unije primjenjuje se na temelju njegova članka 22. stavka 1. i na ESB, na članove njegovih tijela i na njegovo osoblje. Najviše tijelo ESB-a nadležno za odlučivanje jest Upravno vijeće ESB-a, koje je u skladu s člankom 283. stavkom 1. UFEU-a sastavljeno od članova Izvršnog odbora ESB-a i guvernera središnjih banaka država članica čija je valuta euro [13].

53. Točno je da se u glavnom postupku optužnica odnosi na radnje od sredine 2010. do kraja 2015., koje su, stoga, djelomično prethodile pristupanju Latvije europodručju 1. siječnja 2014. i, posljedično, članstvu optuženika u Upravnom vijeću ESB-a. Međutim, u skladu s člankom 44.2. drugom rečenicom Statuta ESSB-a i ESB-a, guverneri središnjih banaka svih država članica dio su Općeg vijeća koje je na temelju članka 44.1. tog statuta treće tijelo ESB-a nadležno za odlučivanje. Optuženik je dakle bio njegov član od pristupanja Republike Latvije Europskoj uniji 1. svibnja 2004. i, prema tome, tijekom cijelog razdoblja obuhvaćenog optužbom.

54. Protokolom o povlasticama i imunitetima Unije predviđaju se imuniteti za tri različite skupine osoba, od kojih svaki ima drukčiji doseg u odnosu na svoj *predmet*, s jedne strane, i svoj *opseg zaštite*, s druge strane.

55. Kao prvo, Protokolom se u njegovim člancima 8. i 9 predviđa imunitet članova Europskog parlamenta. Predmet imuniteta iz članka 8. ograničen je na izražena mišljenja ili glasovanja u službenom svojstvu, ali obuhvaća zaštitu od bilo kakvog podvrgavanja ispitivanju te od zadržavanja i sudskog postupka. Predmet imuniteta ograničen je prema članku 9. isključivo vremenski tijekom zasjedanja, pri čemu se zaštita iz članka 9. stavka 1. točke (b) tijekom tog vremena odnosi isključivo na sudski postupak i zadržavanje na državnom području bilo koje druge države članice koja nije matična država članica.

56. Kao drugo, u skladu s člankom 10. istog protokola, predstavnici država članica koji sudjeluju u radu institucija Unije „uživaju uobičajene povlastice, imunitete i olakšice”. To podrazumijeva upućivanje na Bečku konvenciju o diplomatskim odnosima (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija), a osobito na njezine članke 29. do 31. U skladu s člankom 29. Bečke konvencije, „osoba diplomatskog agenta” je nepovrediva. Tom odredbom nije predviđeno nikakvo drugo ograničenje predmeta tog imuniteta. Osim toga, osoba diplomata ne može biti podvrgnuta „bilo kakvom obliku uhićenja ili pritvaranja”. Naposljetku, člankom 31. stavkom 1. Bečke konvencije propisuje se da diplomati uživaju imunitet od kaznene, građanske i upravne sudbenosti države primateljice, pri čemu to nije ograničeno na određene radnje [14]. U skladu s člankom 31. stavkom 2. Bečke konvencije, oni također nisu dužni svjedočiti.

[13] Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 76., 79. i 81.).

[14] Vidjeti, međutim, iznimke predviđene člankom 31. stavkom 1. Bečke konvencije u pogledu stvarnopravnih tužbi koje se odnose na privatne nekretnine koje se nalaze na državnom području države primateljice (točka (a)), tužbe koja se odnosi na nasljeđivanje, u kojoj se diplomatski agent pojavljuje kao izvršitelj oporuke, upravitelj ostavine, nasljednik ili legatar, i to kao privatna osoba, a ne u ime države pošiljateljice (točka (b)) i tužbe koja se odnosi na bilo koju profesionalnu ili gospodarsku djelatnost koju diplomatski agent obavlja u državi primateljici izvan svojih službenih funkcija (točka (c)).

57. Kao treće, članak 11. točka (a) Protokola o povlasticama i imunitetima primjenjuje se na sve ostale dužnosnike i službenike. Predmet imuniteta koji je tim člankom predviđen ograničen je na radnje koje oni poduzimaju „u službenom svojstvu" i odnosi se, s gledišta njegova opsega zaštite, na „sudske postupke" u državama članicama.

58. Članci 8. i 9. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije očigledno se ne primjenjuju u predmetnom slučaju.

59. Međutim, ni guverneri središnjih banaka država članica nisu obuhvaćeni područjem primjene članka 10. Protokola. Naime, s obzirom na to da djeluju u svojstvu članova tijela ESB-a nadležnih za odlučivanje, ne mogu se smatrati „predstavnicima država članica". Konkretno, što se tiče okvira ESSB-a, Sud je već presudio da u tom pogledu postoji manje izražena razlika između pravnog poretka Unije i pravnih poredaka država članica [15]. Guverneri nacionalnih središnjih banaka imaju u tom vrlo integriranom sustavu funkciju dvostrukog karaktera i dvojaki status [16]. Usporedna razmatranja primjenjuju se na bankovnu uniju. Kao članovi Upravnog vijeća ESB-a, oni u tom pogledu obavljaju zadaće europskog bankovnog nadzora [17]. Na toj se funkciji stoga ne mogu smatrati predstavnicima nacionalnih tijela. Uostalom, diplomatski imuniteti predstavnika država članica primjenjuju se isključivo u odnosu na državu primateljicu, a ne na matičnu državu.

60. U pogledu guvernera nacionalnih središnjih banaka stoga preostaje isključivo imunitet na temelju članka 11. točke (a) Protokola.

2. Ograničenje imuniteta na „radnje poduzete u službenom svojstvu"

61. Člankom 11. točkom (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije izuzimaju se od sudskih postupaka „dužnosnici i ostali službenici […] u pogledu radnja koje oni poduzimaju u službenom svojstvu, uključujući izgovorene ili napisane riječi". Za razliku od prethodno navedenog osobnog diplomatskog imuniteta (imunitet *ratione personae*), ta se odredba ne primjenjuje na osobu, nego isključivo na relevantne radnje, odnosno one koje su službenog karaktera. Radi se o takozvanom funkcionalnom imunitetu. Zbog toga se također naziva imunitetom *ratione materiae*. Sâm položaj službenika Unije stoga nije dovoljan da bi se taj imunitet mogao primijeniti [18].

62. Što se tiče guvernera nacionalnih središnjih banaka, to s obzirom na njihovu funkciju dvostrukog karaktera odnosno njihov dvojaki status u ESSB-u i u bankarskoj Uniji znači da se članak 11. točka (a) Protokola može na njih primijeniti isključivo ako djeluju u svojstvu javnih dužnosnika Unije [19].

63. Ograničenje dosega imuniteta službenika Unije temelji se na tome što Unija u skladu s člankom 343. UFEU-a uživa isključivo „povlastice i imunitete koji su joj potrebni za obavljanje njezinih zadaća". Iz sudske prakse Suda u tom pogledu proizlazi da je cilj privilegija i imuniteta

15 Presude od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 69. i 70.), i od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 83.)

16 Presuda od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 70.)

17 Vidjeti u tom pogledu točku 45. ovog mišljenja.

18 Presuda od 11. srpnja 1968., Sayag i Zürich (5/68, EU:C:1968:42, str. 600.). U tom se smislu člankom 23. stavkom 1. drugom rečenicom Pravilnika o osoblju potvrđuje da se dužnosnici ne izuzimaju ni od ispunjavanja svojih osobnih obveza ni poštovanja zakonâ i policijskih propisa koji su na snazi, osim ako je Protokolom o povlasticama i imunitetima Unije drukčije propisano.

19 Vidjeti po analogiji u pogledu zaštite arhiva nacionalne središnje banke na temelju članka 2. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije presudu od 17. prosincu 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 84. i 85.).

priznatih Uniji izbjegavanje stvaranja prepreka za funkcioniranje i neovisnost Unije[20]. Ograničenost imuniteta Unije potvrđena je člankom 17. stavkom 1. Protokola, prema kojem se imuniteti priznaju dužnosnicima i ostalim službenicima Unije isključivo u interesu Unije[21], a ne u vlastitom interesu osoblja. Stoga su imuniteti funkcionalni ne samo u pogledu svojeg predmeta nego i u pogledu svojeg smisla i svrhe.

64. Imunitet je neophodan za dobro funkcioniranje i neovisnost institucija Unije. Naime, kad službenici Unije ne bi bili izuzeti od sudskih postupaka država članica u pogledu svojih službenih radnji, postojala bi opasnost, kao prvo, da ih tijela država članica progone zbog tih istih radnji[22]. To bi moglo dovesti do pretjeranog opreza, odnosno onemogućavanja djelovanja institucija Unije.

65. Kao drugo, nesmetano funkcioniranje i neovisnost institucija Unije ugrozilo bi se ako bi se njihovo djelovanje moglo ocjenjivati s obzirom na nacionalno pravo država članica[23]. To bi moglo biti prepreka izvršavanju tih zadaća. Zbog toga se člankom 11. točkom (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije isključuje sudbenost država članica u pogledu službenih radnji službenika Unije.

66. Osim toga, time se osigurava isključiva nadležnost Suda Europske unije na temelju članka 263. UFEU-a za nadzor zakonitosti akata koje donose institucije Unije. Naime, kada dužnosnik djeluje u službenom svojstvu, u konačnici djeluje sâma institucija. Takav akt posljedično ne može biti predmet ocjene država članica.

67. Oba cilja imuniteta u pogledu službenih radnji upotpunjena su člankom 340. stavkom 2. UFEU-a. Na temelju te odredbe Unija je u odnosima prema trećima odgovorna za službene radnje svojih službenika, a službenici nisu osobno odgovorni. Isključiva nadležnost za ocjenu postojanja takve odgovornosti pripada Sudu na temelju članka 268. UFEU-a[24].

3. Ograničenje imuniteta na „sudske postupke" u državama članicama (prvi dio trećeg prethodnog pitanja)

68. U tom se kontekstu sud koji je uputio zahtjev pita isključuju li se člankom 11. točkom (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije isključivo kazneni postupci koji se odnose na radnje koje su službenici Unije poduzeli u službenom svojstvu ili je u pogledu takvih radnji nedopušten već i kazneni progon koji prethodi kaznenom postupku.

69. Nemogućnost pokretanja kaznenog postupka protiv osoba navedenih u članku 11. točki (a) Protokola u vezi s njihovim radnjama poduzetima u službenom svojstvu proizlazi iz sâmog teksta te odredbe. Njome su obuhvaćene sve vrste sudskih postupaka, a, slijedom toga, i kazneni postupci[25].

20 Rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, t. 19.), te presude od 19. prosinca 2019., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, t. 82.), od 18. lipnja 2020., Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, t. 47.), i od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 73. i 100.)

21 Rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, t. 20.), i presuda od 18. lipnja 2020., Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, t. 47.)

22 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu OH (Imunitet od sudskih postupaka) (C-758/19, EU:C:2021:86, t. 67. i navedenu sudsku praksu).

23 Vidjeti presudu od 11. srpnja 1968., Sayag i Zürich (5/68, EU:C:1968:42, str. 600.).

24 Vidjeti presuda od 10. srpnja 1969., Sayag i Zürich (9/69, EU:C:1969:37, t. 5. do 7.). U skladu s člankom 22. stavkom 1. Pravilnika o osoblju, odgovornost je u okviru unutarnjeg odnosa ograničena na tešku povredu dužnosti.

25 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu OH (Imunitet od sudskih postupaka) (C-758/19, EU:C:2021:86, t. 27.).

70. Međutim, suprotno onomu što tvrdi Latvija, imunitet na temelju članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije nije ograničen isključivo na sudski postupak u užem smislu, nego se primjenjuje i na istragu.

71. To je potkrijepljeno tekstom pojedinih jezičnih verzija te odredbe, koji ne sadržava uvijek ograničenje na „sudski" element [26]. Ipak, istraga može u svakom slučaju već sadržavati sudske elemente, na primjer u obliku jednokratnih nadležnosti istražnog suca. Međutim, budući da doseg oslobođenja ne može ovisiti o konkretnoj organizaciji kaznenog postupka i o podjeli nadležnosti između tijela kaznenog progona i sudova svake države članice, valja smatrati da se izuzeće općenito primjenjuje na prisilne mjere povezane s izvršavanjem ovlasti države članice u okviru kaznene istrage [27].

72. Konkretne mjere, koje su stoga nedopuštene bez prethodnog ukidanja imuniteta na temelju članka 11. točke (a) Protokola, uključuju privremeno zadržavanje okrivljenika, saslušanje u svojstvu okrivljenika i pretrage okrivljenika. Isto vrijedi i za takve mjere koje se odnose na upravne ili građanske postupke u vezi sa službenom radnjom službenika Unije [28].

73. To tumačenje dosega članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije nedavno je potvrdio Sud, naglasivši da na temelju te odredbe službenik Unije ne podliježe, među ostalim, mjerama oduzimanja slobode zbog radnji poduzetih u službenom svojstvu [29].

74. To tumačenje također je potkrijepljeno člankom 19. Pravilnika o osoblju, kojim se predviđa da se službenicima Unije mora dati odobrenje ako pred sudom trebaju svjedočiti o aktivnostima ili činjenicama za koje su saznali pri izvršavanju svoje dužnosti. Iz toga slijedi, *a contrario*, da je zakonodavac Unije smatrao da bi saslušanje dužnosnika u svojstvu svjedoka ili okrivljenika u protivnom bilo u suprotnosti s imunitetom od sudskih postupaka.

75. Nasuprot tomu, funkcionalnost imuniteta predviđenog u članku 11. točki (a) Protokola isključuje mogućnost da se taj imunitet smatra općom zabranom istrage ili sudskog postupka.

76. Kao prvo, da se trebalo isključiti bilo kakvo podvrgavanje službenika Unije kaznenim istragama, to bi se izričito odredilo u Protokolu o povlasticama i imunitetima Unije. Tako se to, primjerice, u pogledu članova Europskog parlamenta uredilo u članku 8. Protokola. Oni ne mogu biti podvrgnuti „nikakvom obliku ispitivanja […] ili sudskog postupka" zbog izraženih mišljenja ili glasovanja pri obnašanju svojih dužnosti.

77. Kao drugo, zabrana svake istrage ili sudskog postupka u slučajevima koji eventualno mogu ulaziti u područje imuniteta iz članka 11. točke (a) Protokola u praksi se može odnositi isključivo na osobu dotičnog službenika Unije. Međutim, time bi se dokinulo razgraničenje u odnosu na osobni imunitet [30].

[26] Vidjeti, primjerice, „fritagelse for retsforfølgning" na danskom, „immune from legal proceedings" na engleskom i „vrijgesteld van rechtsvervolgin" na nizozemskom jeziku.

[27] Vidjeti moje mišljenje u predmetu Rimšēvičs/Latvija i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2018:1030, t. 144.).

[28] Čak i izvan okvira kaznenog postupka moguće su obveze pojavljivanja ili obavještavanja pod prijetnjom izricanja novčane kazne u slučaju njihove povrede, odnosno određivanje sigurnosnih mjera.

[29] Presuda od 18. lipnja 2020., Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, t. 45.)

[30] Vidjeti u tom pogledu točke 56. i 61. ovog mišljenja.

78. Kao treće, jednostavno ne bi bilo moguće, kao što je to talijanska vlada pravilno istaknula, utvrditi postojanje eventualne veze sa službenim dužnostima tijela Unije, pogotovo ako tijela kaznenog progona ne bi mogla ni utvrđivati mjerodavne činjenice u vezi s djelovanjem službenikâ Unije.

79. Kao četvrto, tumačenje Protokola o povlasticama i imunitetima Unije ne smije prema sudskoj praksi Suda dovesti do toga da se neopravdano otežava ili čak onemogućava provođenje kaznenih istraga na području država članica [31]. Drugim riječima, funkcionalnim i, stoga, ograničenim karakterom privilegija i imuniteta iz Protokola nastoji se osigurati pravedna ravnoteža između, s jedne strane, interesa Unije u pogledu njezine neovisnosti i funkcioniranja i, s druge strane, interesa država članica da njihov kazneni progon bude učinkovit. Međutim, općom zabranom istrage prekoračuje se ono što je „potrebno za obavljanje njezinih zadaća" u smislu članka 343. UFEU-a.

80. Točno je da se ne može isključiti da u određenim slučajevima već istraga pokrenuta protiv dužnosnika zbog službenih radnji može predstavljati opasnost od ugrožavanja neovisnosti ili funkcioniranja institucija Unije. Međutim, zbog toga se člankom 18. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije propisuje da institucije Unije surađuju s odgovornim tijelima zainteresiranih država članica radi primjene navedenog protokola. Time bi se trebali spriječiti sukobi u vezi s tumačenjem i primjenom odredaba tog protokola [32] te bi se općenito trebalo osigurati da se ne ugroze njegovi ciljevi. U tom se pogledu člankom 18. Protokola precizira odredba članka 4. stavka 3. UEU-a [33].

81. Stoga su nacionalna tijela kaznenog progona, odnosno istražni suci, dužni već u ranoj fazi postupka obavijestiti instituciju Unije u kojoj je zaposlen okrivljenik o istrazi koja je u tijeku i, prema potrebi, zatražiti ukidanje imuniteta [34]. Naime, toj instituciji se mora omogućiti da ocijeni jesu li ugroženi njezino funkcioniranje i neovisnost [35]. Iznimka se može primijeniti, ako je potrebno, u slučajevima u kojima je očigledno da ne postoji nikakva veza između radnji na koje se odnosi istraga ili kazneni postupak i zadaća i dužnosti okrivljenika na temelju prava Unije. Međutim, s obzirom na usku povezanost nacionalnih nadležnosti i nadležnosti Unije u području ESSB-a i europskog bankovnog nadzora, teško je zamisliti da radnja guvernera središnje banke koja je na prvi pogled službena može očigledno biti isključivo u nacionalnoj nadležnosti.

82. Ako institucija Unije smatra da radnje koje se stavljaju na teret nipošto nisu povezane s njezinim zadaćama ili da ne postoji interes Unije da zadrži imunitet u smislu članka 17. stavka 2. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije, istraga se može nastaviti. U tom slučaju osoba o kojoj je riječ može, u skladu s člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju i eventualno na temelju njegova članka 91., pokrenuti postupak pred Sudom, koji će odlučiti o tome je li se imunitet nepravilno odbio odnosno ukinuo. U tom pogledu Sud je presudio da takva odluka institucije predstavlja „akt koji negativno utječe" s obzirom na to da proizvodi obvezujuće pravne učinke koji mogu izravno i trenutačno utjecati na interese tužitelja na način da znatno mijenjaju njegov pravni položaj [36]. Iz toga slijedi da odluka o odbijanju ili ukidanju imuniteta ispunjava sve

31 Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 105.).

32 Presude od 21. listopada 2008., Marra (C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, t. 42.), od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 40.), i od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 119.)

33 Presude od 21. listopada 2008., Marra (C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, t. 41.), i od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 119.)

34 Vidjeti, u pogledu arhiva Unije, po analogiji presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 126.).

35 Vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 102.).

36 Vidjeti presudu od 18. lipnja 2020., Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, t. 44. do 54.).

uvjete za akt koji se može pobijati u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a [37], tako da je mogu osporavati i ovlaštene osobe koje nisu obuhvaćene Pravilnikom o osoblju, kao što su, primjerice, svi službenici ESB-a i guverneri nacionalnih središnjih banaka.

83. Nasuprot tomu, ako institucija smatra da postoji veza s njezinim dužnostima i ako bi bilo protivno njezinim interesima da se ukine imunitet, nadležni istražni sudac može već u okviru istrage uputiti Sudu „zamolnicu" ako ne želi prihvatiti tu odluku [38]. Riječ je o posebnoj vrsti postupka oznake „IMM" (zahtjev koji se odnosi na imunitete, *demande relative aux immunités*). U tom okviru Sud ispituje je li institucija mogla odbiti ukidanje imuniteta [39].

84. Naposljetku, ako nacionalna tijela ili sudovi odbiju uključiti institucije Unije ili Sud u prethodno opisanom smislu, čak i osoba koja navodno ima pravo na imunitet može pred Sudom pokrenuti postupak „IMM" radi utvrđenja postojanja imuniteta [40]. Osim toga, povreda obveze lojalne suradnje prilikom primjene Protokola može se sankcionirati u okviru postupka zbog povrede obveze [41].

85. Ako ni do toga ne dođe, nacionalni sud dužan je najkasnije, kao što je to u predmetnom slučaju, prije pokretanja kaznenog postupka u skladu s člankom 18. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a [42].

86. Iz svega navedenog proizlazi da, iako su imunitetom od sudskih postupaka u pogledu radnji koje su poduzeli službenici Unije u smislu članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije obuhvaćene prisilne mjere povezane s izvršavanjem ovlasti države članice u okviru kaznenog postupka, općenito mu se ne protive pokretanje i vođenje istrage.

4. Međuzaključak

87. U skladu s člankom 22. stavkom 1. u vezi s člankom 11. točkom (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije, guverneri središnjih banaka država članica ulaze u područje primjene tog protokola ako kao službenici Unije poduzimaju službene radnje u okviru ESSB-a ili bankovne unije, osobito u svojstvu članova Općeg ili Upravnog vijeća ESB-a.

88. Imunitetom od sudskih postupaka u smislu članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije obuhvaćene su, osim kaznenih postupaka zbog radnji poduzetih u službenom svojstvu, i prisilne mjere povezane s izvršavanjem ovlasti države članice u okviru kaznenih postupaka koji se odnose na takve radnje, ali mu se općenito ne protive pokretanje i vođenje istrage zbog takvih radnji.

37 Vidjeti samo presudu od 13. listopada 2011., Deutsche Post i Njemačka/Komisija (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 36. i 37.).

38 Vidjeti o tom slučaju rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315).

39 Vidjeti u tom smislu rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, t. 24.); u tom pogledu vidjeti također točku 106. ovog mišljenja.

40 Vidjeti o tom slučaju presudu od 16. prosinca 1960., Humblet/Belgijska Država (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

41 Vidjeti u tom pogledu presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 111. i sljedeće).

42 Vidjeti u tom pogledu također točku 93. i sljedeće ovog mišljenja, kao i, u konačnici, presudu od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 40.).

89. Osim toga, iz teksta te odredbe proizlazi da se imunitet od sudskih postupaka primjenjuje „i nakon prestanka obnašanja njihovih dužnosti”. Time se pojašnjava da imunitet ostaje i nakon isteka mandata. Međutim, on se odnosi isključivo na službene radnje poduzete za vrijeme mandata. Nasuprot tomu, nije relevantno pitanje u kojem se trenutku stavlja na teret radnja poduzeta tijekom obnašanja dužnosti.

B. Uvjeti za imunitet od sudskih postupaka na temelju članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije (četvrto prethodno pitanje)

90. Svojim četvrtim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita kako valja ocijeniti je li optuženik u konkretnom slučaju izuzet od sudskih postupaka na temelju članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije, koju ulogu u tom pogledu ima postojanje interesa Unije i u kojim okolnostima taj sud treba od ESB-a zatražiti ukidanje imuniteta.

91. Kako bi se utvrdilo je li određena radnja poduzeta u službenom svojstvu u smislu članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije bitna je povezanost te radnje s dužnostima i zadaćama službenika Unije [43]. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev osobito pita može li sâm ocijeniti postojanje te povezanosti.

92. Stoga najprije valja utvrditi tko je nadležan za ocjenu postojanja veze sa zadaćama institucije Unije ili njezinih službenika (o tome u odjeljku 1.). Kao drugo, potom valja utvrditi na temelju kojih kriterija treba ocijeniti tu povezanost (o tome u odjeljku 2.). Naposljetku, kao treće, valja ispitati koje su okolnosti relevantne u okviru tog ispitivanja u predmetnom slučaju (o tome u odjeljku 3.).

1. Nadležnost za ocjenu povezanosti sa zadaćama Unije

93. Točno je da u praksi prije svega tijela kaznenog progona ili sudovi država članica odlučuju o pitanju može li postojati postupovna prepreka zbog imuniteta službenika Unije. Isključivo oni raspolažu potrebnim činjeničnim informacijama iz kojih uopće može proizlaziti eventualna povezanost sa zadaćama institucije Unije. Iz sâme prirode stvari stoga proizlazi da nacionalna tijela ili sudovi najprije ispituju postojanje imuniteta na temelju Protokola o povlasticama i imunitetima Unije.

94. Međutim, to ne znači da oni mogu samostalno odlučiti o postojanju povezanosti radnji koje se istražuju sa službenim zadaćama službenika Unije. Naprotiv, moraju se obratiti Sudu ako bi postupanje moglo *prima facie* biti obuhvaćeno područjem primjene članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije [44].

95. U tom pogledu valja, kao prvo, podsjetiti na to da je prema sudskoj praksi Suda cilj imuniteta u pogledu službenih radnji iz članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije izbjeći da se službena aktivnost Unije i njezinih službenika ocjenjuje s obzirom na nacionalno

[43] Kao što je već navedeno u mišljenju nezavisnog odvjetnika J. Ganda u predmetu Sayag i Zürich (5/68, neobjavljeno, EU:C:1968:30, str. 608.); vidjeti također, što se tiče izjava danih u službenom svojstvu, presude od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 33.), i od 17. rujna 2020., Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:725, t. 40.).

[44] Vidjeti u tom pogledu točku 81. i sljedeće ovog mišljenja.

pravo država članica. Time se također osigurava, među ostalim, isključiva nadležnost Suda Europske unije na temelju članka 263. UFEU-a za nadzor zakonitosti akata koje donose institucije Unije [45].

96. Samo Sud može u slučaju dvojbe na obvezujući način definirati što je obuhvaćeno funkcijama i dužnostima službenikâ Unije [46]. Međutim, ako bi ocjena postojanja povezanosti sa zadaćom Unije bila u nadležnosti sudova država članica, oni bi u konačnici trebali utvrditi što pripada djelokrugu institucija Unije, a što ne.

97. Točno je da je drukčija situacija u pogledu zastupničkog imuniteta na temelju članka 9. stavka 1. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije. Međutim, kao što to proizlazi iz teksta te odredbe, on izričito ovisi o nacionalnom pravu [47]. S obzirom na to da su isključivo nacionalni sudovi nadležni za određivanje opsega zastupničkog imuniteta na temelju svojeg nacionalnog prava, isključivo oni mogu, prema tome, utvrditi je li određeno postupanje obuhvaćeno tim imunitetom.

98. Stoga, u slučajevima iz članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije iz članka 18. Protokola proizlazi obveza nacionalnog suda da Sudu uputi prethodno pitanje u skladu s člankom 267. UFEU-a najkasnije kada odluči pokrenuti postupak protiv službenika Unije [48]. U suprotnome postoji opasnost da će nacionalni sud ocjenjivati akte institucije Unije protivno članku 263. UFEU-a.

99. Isključivo ako Sud zaključi da na temelju činjeničnih elemenata koje je priopćio nacionalni sud ne postoji nikakva povezanost sa zadaćama institucije Unije, potonji može pokrenuti kazneni postupak. U suprotnom slučaju je najprije potrebno da se od dotične institucije Unije zatraži ukidanje imuniteta na temelju članka 17. stavka 2. Protokola [49]. Na taj način omogućuje joj se da ispita je li imunitet potreban za očuvanje njezina funkcioniranja i njezine neovisnosti. Upravo Protokolom o povlasticama i imunitetima Unije trebalo bi se omogućiti to ispitivanje [50].

100. To je drugi razlog zbog kojeg nacionalni sud ne može samostalno odlučiti da ne postoji povezanost između radnje okrivljenika i zadaća Unije te da se stoga ne primjenjuje članak 11. točka (a) Protokola. Naime, time bi se prejudiciralo ili spriječilo to ispitivanje dotične institucije. Po tome se razlikuje slučaj imuniteta iz članka 11. točke (a) Protokola od slučajeva iz njegova članka 8. u kojima nije predviđeno da Parlament ispituje je li zastupnički imunitet potreban u konkretnom slučaju [51].

101. Stoga valja zaključiti da Sud treba na temelju prava Unije samostalno utvrditi povezanost određene radnje sa zadaćama službenika Unije, koja je potrebna za postojanje „radnje u službenom svojstvu" u smislu članka 11. točke (a) Protokola [52]. Dakako, time se ne utječe na to da

45 Vidjeti točke 65. i 66. ovog mišljenja.

46 U tom smislu, mišljenja 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 224., 225., 230. i 231.) i 1/17 (CETA) od 30. travnja 2019. (EU:C:2019:341, t. 132.)

47 Presuda od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 25.)

48 Vidjeti također, što se tiče obveza koje proizlaze iz članka 18. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije, točku 80. i sljedeće ovog mišljenja.

49 To se u načelu moralo učiniti već tijekom istrage, vidjeti točku 81. i sljedeće ovog mišljenja, ali naknadno se mora učiniti najkasnije sad ako institucija još nije dobila priliku ispitati bi li se postupkom mogli ugroziti njezina neovisnost i njezino funkcioniranje.

50 Vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 102.).

51 Isključivo se na to odnosi tvrdnja Suda u presudi od 21. listopada 2008., Marra (C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, t. 32.).

52 Vidjeti samo razmatranja Suda o tom pitanju u presudi od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 28. do 37.).

isključivo nacionalni sud pred kojim se vodi postupak može utvrditi činjenice potrebne za tu ocjenu. Međutim, pritom je samo nadležan da na činjenice koje je utvrdio primijeni kriterije koje je Sud utvrdio u tu svrhu [53].

2. Kriteriji na temelju kojih se može utvrditi potrebna povezanost sa zadaćama Unije

102. Dosad je Sud tek jedanput mogao zauzeti stajalište o pitanju je li određena radnja povezana sa zadaćama službenika Unije, tako da može biti riječ o „radnji poduzetoj u službenom svojstvu" u smislu članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije [54]. U presudama Sayag i Zürich presudio je u tom pogledu da su imunitetom od sudskih postupaka obuhvaćene isključivo radnje koje se po svojoj prirodi trebaju smatrati sudjelovanjem osobe koja se poziva na imunitet u izvršavanju zadaća institucije kojoj pripada [55]. Zbog izravne unutarnje veze radnje nužno moraju proizlaziti iz zadaća institucija [56].

103. Kako bi se ti kriteriji primijenili, potrebno je ispitati koje radnje moraju biti obuhvaćene imunitetom prema njegovu smislu i svrsi.

104. Stoga, logično slijedi da je odlučujuće to je li predmetna radnja „potrebna" [57] za službenu zadaću, odnosno je li njezina posljedica ili je s njom povezana [58]. Naime, nesmetano funkcioniranje i neovisnost institucija Unije mogli bi se ugroziti ako bi službenici Unije morali strahovati od građanskopravne ili kaznene odgovornosti za radnje koje nisu dio njihove osnovne zakonske djelatnosti, ali koje su ipak s njom povezane ili su nužne za nju [59].

105. Međutim, kako je već navedeno, imunitetom u pogledu službenih radnji nastoji se, među ostalim, izbjeći da nacionalna tijela i sudovi ocjenjuju akte institucija Unije, čime se ugrožavaju funkcioniranje i neovisnost institucija Unije. Iz toga slijedi da treba smatrati da postoji povezanost između određene radnje i zadaća institucije Unije uvijek kad bi ocjena te radnje zahtijevala ocjenu djelokruga dužnosti njezinih službenika, koja, kao što je prethodno navedeno [60], ne može biti na nacionalnim tijelima i sudovima, nego isključivo na institucijama Unije i, u konačnici, na Sudu.

106. Takvim razumijevanjem potrebne povezanosti ne ograničavaju se prekomjerno legitimni interesi država članica u pogledu kaznenog progona. Naime, postojanje radnje poduzete u službenom svojstvu i imuniteta koji iz nje proizlazi na temelju članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije, eventualno nakon što ga je Sud utvrdio, ne znači nužno da se protiv dotične osobe ne može voditi postupak i da je se ne može osuditi. Naprotiv, tijela ili sudovi država članica mogu od dotične institucije zatražiti ukidanje imuniteta na temelju članka 17. stavka 2. Protokola. U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da su institucije Unije dužne

53 Vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 37.), i od 17. rujna 2020., Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:725, t. 57.).

54 Međutim, to se pitanje također postavlja u predmetu OH (Imunitet od sudskih postupaka) (C-758/19, EU:C:2021:86), koji se trenutačno vodi pred Općim sudom i u kojem je nezavisni odvjetnik M. Bobek dostavio svoje mišljenje 2. veljače 2021.

55 Presuda od 11. srpnja 1968., Sayag i Zürich (5/68, EU:C:1968:42, str. 600.)

56 Presuda od 10. srpnja 1969., Sayag i Zürich (9/69, EU:C:1969:37, t. 7.)

57 Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, t. 54.).

58 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Ganda u predmetu Sayag i Zürich (5/68, neobjavljeno, EU:C:1968:30, str. 608.).

59 U tom smislu i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu OH (Imunitet od sudskih postupaka) (C-758/19, EU:C:2021:86, t. 27., 29. i 67.), u kojem se upućuje na kriterij blizine.

60 Vidjeti točke 95., 96. i 98. ovog mišljenja.

na temelju načela lojalne suradnje utvrđenog u članku 18. Protokola prihvatiti zahtjev ako interes Unije za imunitet ne postoji u konkretnom slučaju [61]. Ako nakon toga nepravilno odbiju ukidanje imuniteta, Sud još uvijek može dopustiti kazneni progon [62].

107. Imunitet u skladu s člankom 11. točkom (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije razlikuje se u tom pogledu od imuniteta članova Europskog parlamenta na temelju njegova članka 8., koji se ne može ukinuti [63]. Međutim, čini se da je upravo zbog te posebnosti Sud presudio da veza u tom predmetu mora biti izravna i očita [64]. Tako usko tumačenje povezanosti stoga se ne primjenjuje na slučajeve iz članka 11. točke (a) Protokola.

108. Postojanje radnje poduzete u službenom svojstvu ne može ni u kojem slučaju biti u suprotnosti s njezinom mogućom nezakonitosti [65]. Prema onome što je prethodno navedeno to mora biti slučaj već zbog toga što se nezakonitost radnje tek treba ocijeniti u okviru predmetnog postupka. Međutim, ako bi se ona preuranjeno pretpostavila i prema tome se ukinuo imunitet od sudskih postupaka država članica, u konačnici bi moglo doći do toga da nacionalni sud umjesto Suda donese odluku o zakonitosti akata institucije Unije. Iz toga slijedi da se u slučaju osobito teških optužbi, poput onih koje se odnose na počinjenje ubojstva, imunitet mora u pravilu odbiti jer za takvo djelo nije potrebna ocjena djelokruga dužnosti okrivljenika na temelju prava Unije i stoga je očigledno da ni na koji način nije povezano sa zadaćama te osobe na temelju prava Unije, a ne zbog nezakonitosti djela [66].

109. Naprotiv, eventualnu nezakonitost određene radnje valja uzeti u obzir tek na razini ukidanja imuniteta. U slučaju vjerojatno nezakonite radnje potrebno je da postoje osobito važni interesi Unije kako bi se opravdalo zadržavanje imuniteta.

110. Suprotno onomu što je sud koji je uputio zahtjev smatrao u prvom dijelu petog prethodnog pitanja, postojanje posebnih interesa Unije također nije relevantno za ocjenu povezanosti određene radnje sa zadaćama Unije. Točno je da se povlastice i imuniteti u skladu s općom odredbom članka 17. stavka 1. Protokola priznaju isključivo u interesu Unije. Međutim, kada je riječ o pitanju postojanja imuniteta, iz toga isključivo proizlazi da je takav imunitet funkcionalno ograničen i da je, stoga, moguć isključivo u pogledu radnji poduzetih u službenom svojstvu [67]. Nasuprot tomu, postojanje interesa Unije treba ispitati isključivo u okviru eventualnog ukidanja imuniteta. U tom se pogledu člankom 17. stavkom 2. Protokola pojašnjava da svaka institucija ukida imunitet ako to nije protivno interesima Unije. Dotična institucija naprotiv nije dužna dokazati da bi kazneni progon mogao ugroziti funkcioniranje ili neovisnost te institucije kako bi se opravdalo sâmo postojanje funkcionalnog imuniteta [68].

61 Vidjeti u tom smislu rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, t. 22. i 25.), i presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 101.).

62 Vidjeti u tom pogledu točku 83. ovog mišljenja i rješenje od 6. prosinca 1990., Zwartveld i dr. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440).

63 Presude od 21. listopada 2008., Marra (C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, t. 44.), i od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 27.)

64 Presude od 6. rujna 2011., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, t. 35.), i od 17. rujna 2020., Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:725, t. 39.); vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Pikamäea u predmetu Troszczynski/Parlament (C-12/19 P, EU:C:2020:258, t. 51.).

65 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2019., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, t. 89.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu OH (Imunitet od sudskih postupaka) (C-758/19, EU:C:2021:86, t. 27.).

66 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika L. M. Poiaresa Madura u spojenim predmetima Marra (C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:369, t. 12.).

67 U tom pogledu vidjeti točke 63. i 64. ovog mišljenja.

68 Presuda od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 100.)

111. Zaključno, „radnjama poduzetima u službenom svojstvu” u smislu članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije trebaju se prema tome smatrati radnje koje zbog izravne unutarnje veze nužno proizlaze iz zadaća institucija i stoga se po svojoj prirodi trebaju smatrati sudjelovanjem osobe navedene u toj odredbi u izvršavanju zadaća institucije kojoj pripada. To je slučaj kada sudski nadzor te radnje podrazumijeva ocjenu diskrecijske ovlasti institucije ili njezinih službenika, koja je u isključivoj nadležnosti Suda.

3. Postojanje potrebne povezanosti u konkretnom slučaju

112. Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor na njegovo konkretno pitanje, odnosno protivi li se članku 11. točki (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije otvaranje ročišta za izvođenje dokaza u glavnom postupku, u nastavku valja ispitati potrebnu povezanost, u mjeri u kojoj je to moguće na temelju priopćene činjenične osnove. Osim toga, valja razmotriti činjenične preduvjete čije postojanje sud koji je uputio zahtjev još mora provjeriti u tom smislu [69].

113. Povezanost sa zadaćama guvernera središnje banke u okviru ESSB-a i europskog bankovnog nadzora na temelju nacionalnog prava ili prava Unije u praksi može u tom pogledu dovesti do poteškoća zbog izrazite integriranosti tih sustava [70]. To, s jedne strane, upućuje na obvezu uključivanja ESB-a u ranoj fazi takvog postupka [71], a, s druge strane, time se naglašava potreba da se Sudu prepusti ocjena povezanosti sa zadaćama Unije [72].

114. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi, kao prvo, da se optuženiku stavlja na teret da je od sredine 2010. do kraja 2015. u zamjenu za novac odnosno naknade u naturi savjetovao Trasta Komercbanku u vezi s nadzorom Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala i da joj je pomagao u vođenju korespondencije s Komisijom za financijska tržišta i tržišta kapitala koristeći se informacijama koje je dobio od navedene komisije na temelju svojeg službenog položaja. Kao drugo, navodno sve do prijedloga Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala od 5. veljače 2016. da se Trasta Komercbanki oduzme odobrenje za rad nije sudjelovao na sjednicama njezina odbora tijekom kojih se raspravljalo o pitanjima koja se odnose na nadzor nad Trasta Komercbankom te je pritom propustio da u tom okviru spriječi slabljenje stope obveznog kapitala Trasta Komercbanke i onemogući pranje novca. Kao treće, optužuje ga se da je 2012. i 2013. novac primljen zauzvrat uložio u nekretninu kako bi prikrio njegovo podrijetlo.

a) Optužbe koje se odnose na razdoblje prije 4. studenoga 2014.

115. Guverneri nacionalnih središnjih banaka obavljaju zadaće Unije u okviru ESSB-a, osobito kada odlučuju o mjerama monetarne politike kao članovi Upravnog vijeća ESB-a. Potonji u skladu s člankom 129. stavkom 1. UFEU-a u vezi s člankom 12.1. stavkom 1. Statuta ESSB-a i ESB-a utvrđuje monetarnu politiku Unije [73]. U skladu s člankom 141. stavkom 2. UFEU-a, Opće vijeće ESB-a jača koordinaciju monetarnih politika država članica kako bi se osigurala stabilnost cijena.

69 Vidjeti točku 101. ovog mišljenja.

70 Vidjeti u pogledu tog zahtjeva točku 62. ovog mišljenja.

71 Vidjeti točku 81. ovog mišljenja.

72 Vidjeti osobito točke 95. i 96. ovog mišljenja.

73 Presuda od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 38.)

116. Kao članovi Upravnog vijeća ESB-a, guverneri nacionalnih središnjih banaka mogu od 4. studenoga 2014., dana stupanja na snagu jedinstvenog nadzornog mehanizma, izvršavati zadaće Unije i u vezi s pitanjima bankovnog nadzora. Naime, ESB je u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe o SSM-u odgovoran za učinkovito i jedinstveno funkcioniranje SSM-a, koji čine ESB i nacionalna nadležna tijela[74]. U skladu s člankom 26. stavkom 8. Uredbe o SSM-u, nakon što ih pripremi takozvani nadzorni odbor, konačne odluke o nadzornim zadaćama povjerenima ESB-u na temelju članka 4. stavka 1. iste uredbe donosi Upravno vijeće ESB-a[75]. Opće vijeće ESB-a, kojem pripadaju i guverneri središnjih banaka država članica koje nisu članice monetarne unije, nema sâmo po sebi nikakve zadaće u tom okviru jer se nadziru isključivo banke u europodručju unutar SSM-a.

117. Što se tiče optužbe koja se odnosi na pranje novca, nije razvidno na koji bi način ono moglo biti povezano s dužnostima optuženika kao člana tijela ESB-a nadležnog za donošenje odluka na temelju prava Unije. Naime, ulaganje novčanog iznosa u projekt povezan s nekretninom nije ni u kakvoj izravnoj vezi s područjima aktivnosti monetarne politike ili bankovnog nadzora.

118. Budući da su predmetne radnje poduzete u razdoblju prije 1. siječnja 2014., datuma pristupanja Latvije europodručju, također je isključena povezanost s dužnostima optuženika na temelju prava Unije. Naime, optuženik je u to vrijeme bio isključivo član Općeg vijeća ESB-a, koji ima samo ovlasti u području monetarne politike[76]. Međutim, nije razvidno da su opisane inkriminacije izravno povezane s mjerama monetarne politike.

119. Iz toga slijedi da ne postoji ni povezanost s dužnostima optuženika kao člana Upravnog vijeća ESB-a od 1. siječnja 2014. do 3. studenoga 2014. jer je Upravno vijeće ESB-a u to vrijeme također izvršavalo samo zadaće u području monetarne politike. Naime, zadaće bankovnog nadzora navedene u točki 116. ovog mišljenja izvršava Upravno vijeće ESB-a tek od 4. studenoga 2014., dana stupanja na snagu Uredbe o SSM-u. Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala, čiji je savjetodavni član prema navodima suda koji je uputio zahtjev bio optuženik tijekom cijelog predmetnog razdoblja, također je prije stupanja na snagu jedinstvenog nadzornog mehanizma izvršavala isključivo nacionalne nadzorne zadaće[77].

b) Optužbe koje se odnose na razdoblje nakon 4. studenoga 2014.

120. Točno je da je čak i nakon stupanja na snagu SSM-a, kao manje značajna kreditna institucija u smislu članka 6. stavka 4. Uredbe o SSM-u u vezi s nadzornim zadaćama iz članka 4. stavka 1. točaka (b), (d) do (g) i (i) te uredbe, Trasta Komercbanka i dalje podlijegala izravnom nadzoru Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala u skladu s njezinim člankom 6. stavkom 6.

121. Međutim, ESB je u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Uredbe o SSM-u isključivo nadležan za oduzimanje odobrenja, čak i ako je kreditna institucija manje značajna, kao što je to Trasta Komercbanka.

74 Presude od 19. prosinca 2018., Berlusconi i Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, t. 53.), i od 2. listopada 2019., Crédit Mutuel Arkéa/ESB (C-152/18 P i C-153/18 P, EU:C:2019:810, t. 60.)

75 Vidjeti u tom pogledu članak 13. G.1. prvu rečenicu Poslovnika ESB-a. Nadzorni odbor pritom preuzima u skladu s člankom 26. stavkom 1. Uredbe o SSM-u odgovornost za planiranje i provedbu odluka. Jedinstvena uloga Upravnog vijeća ESB-a u bankovnom nadzoru za bankarstvo također se pojašnjava člankom 7. stavkom 7., člankom 19. stavkom 3., člankom 24. stavcima 7. i 8. te člankom 25. stavcima 4. i 5. Uredbe o SSM-u.

76 Vidjeti točku 53. ovog mišljenja.

77 U pogledu zadaća Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala na temelju prava Unije, vidjeti točke 124. do 128. ovog mišljenja.

122. Točno je da je odluku o oduzimanju odobrenja Trasta Komercbanki Upravno vijeće donijelo tek 3. ožujka 2016., to jest, čini se, nakon razdoblja na koje se odnosi optužnica u glavnom postupku. Međutim, u predmetnom slučaju ta je odluka u skladu s člankom 14. stavkom 5. Uredbe o SSM-u i člankom 83. stavkom 1. Okvirne uredbe o SSM-u donesena na prijedlog Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala, kao „nadležnog nacionalnog tijela" u smislu članka 2. točke 2. Uredbe o SSM-u, čiji je savjetodavni član također bio optuženik. U tom smislu valja smatrati da je Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala tijekom duljeg razdoblja koje je prethodilo podnošenju tog prijedloga ESB-u već pokrenula postupak kako bi ispitala udovoljava li Trasta Komercbanka i dalje zahtjevima u pogledu odobrenja za rad.

123. Smatram da u takvom slučaju nacionalna nadzorna tijela funkcionalno djeluju kao institucije Unije. Iz toga slijedi da se kao članovi tog tijela takvima trebaju smatrati i guverneri nacionalne središnje banke [78].

124. Djelovanje nacionalnih nadzornih tijela u okviru SSM-a može se podijeliti na tri slučaja. U prvom slučaju nacionalna nadzorna tijela izvršavaju zadaće koje su im dodijeljene na temelju nacionalnog prava u svim područjima koja nisu obuhvaćena Uredbom o SSM-u (vidjeti članak 1. stavak 5. Uredbe o SSM-u).

125. U drugom slučaju ona, iako izvršavaju zadaće uređene u Uredbi o SSM-u, djeluju kao zaseban subjekt. Taj slučaj uključuje, primjerice, nadzor nad manje značajnim kreditnim institucijama na temelju članka 6. stavka 6. Uredbe o SSM-u. Pritom su nacionalna nadzorna tijela na temelju članka 6. stavka 6. Uredbe o SSM-u sâma odgovorna za donošenje svih relevantnih odluka o nadzoru i podliježu isključivo općim uputama ESB-a u skladu s člankom 6. stavkom 5. točkom (a) Uredbe o SSM-u.

126. Međutim, u trećem slučaju nacionalna nadzorna tijela pripremaju odluku ESB-a, a da pritom ne donose samostalne odluke kojima bi bio vezan ESB. Primjer toga iz sudske prakse Suda jest postupak odobrenja kvalificiranog udjela na temelju članaka 22. i 23. Direktive CRD u vezi s člankom 4. stavkom 1. točkom (c) i člankom 15. Uredbe o SSM-u [79]. U tom pogledu Sud je presudio da eventualno sudjelovanje nacionalnih tijela u postupku koji vodi do donošenja odluke ne može dovesti u pitanje njezinu kvalifikaciju kao akta Unije [80]. Budući da ESB snosi konačnu odgovornost, i u tom mu se slučaju, dakle, pripisuje djelovanje nacionalnih nadzornih tijela.

127. Iz toga slijedi, s jedne strane, da je isključivo Sud nadležan za ocjenu zakonitosti takve mjere, i u mjeri u kojoj se pritom ocjenjuju akti nacionalnog nadzornog tijela [81]. S druge strane, to također mora značiti da je djelovanje tih tijela u tom pogledu izuzeto od sudskih postupaka država članica jer se ona u funkcionalnom smislu trebaju smatrati tijelima ESB-a u skladu s člankom 22. stavkom 1. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije. U suprotnom bi to djelovanje mogli ocjenjivati sudovi država članica [82].

78 U skladu s uvodnom izjavom 13. Uredbe o SSM-u, nacionalna nadležna tijela nisu nužno središnje banke, što je, međutim, slučaj u brojnim državama članicama. Točno je da, što se tiče Latvije, za nadzor u okviru SSM-a nije nadležna središnja banka, nego Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da je guverner središnje banke prema latvijskom pravu savjetodavni član Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala.

79 Presuda od 19. prosinca 2018., Berlusconi i Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, t. 43. i 55.)

80 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2018., Berlusconi i Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, t. 43. i 56.).

81 Presuda od 19. prosinca 2018., Berlusconi i Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, t. 57.)

82 Vidjeti o tome točke 65. i 66. ovog mišljenja.

128. Upravo je to slučaj s postupkom oduzimanja odobrenja za rad banke na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) i članka 14. stavka 5. Uredbe o SSM-u u vezi s člankom 83. Okvirne uredbe o SSM-u, koji se u predmetnom slučaju primijenio na Trasta Komercbanku. Iako se odobrenje oduzelo u skladu s člankom 14. stavkom 5. Uredbe o SSM-u na prijedlog Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala, ESB je morao u potpunosti uzeti u obzir taj prijedlog, ali njime nije bio vezan na temelju članka 83. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u. Stoga je Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala obavljala povezanu funkciju u tom pogledu. Iz toga slijedi da je u tom smislu isključivo Sud nadležan za ocjenu djelovanja Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala [83].

129. Kako bi se utvrdilo jesu li radnje nakon 4. studenoga 2014. koje se optuženiku stavljaju na teret povezane s njegovim zadaćama na temelju prava Unije, na sudu koji je uputio zahtjev je da ispita jesu li se „savjetnički poslovi" koji mu se stavljaju na teret nakon tog datuma odnosili na zahtjeve čije nepoštovanje može dovesti do oduzimanja odobrenja za rad kreditne institucije i na kojima je Komisija za financijska tržišta i tržišta kapitala mogla posljedično temeljiti svoj prijedlog na temelju članka 18. u vezi s člankom 14. stavkom 5. Uredbe o SSM-u.

130. Konkretno, mora ispitati je li inkriminirano savjetovanje navedeno u optužnici u vezi s potrebnim povećanjem temeljnog kapitala kako bi se osigurao kvalificirani udio i koracima potrebnima za privlačenje ulagača (dioničara) bilo povezano sa zahtjevima koji se odnose na minimalne zahtjeve u pogledu regulatornog kapitala kreditnih institucija, čije nepoštovanje može dovesti do oduzimanja odobrenja za rad kreditne institucije, primjerice na temelju članka 18. točke (d) Direktive CRD. Isto vrijedi u odnosu na inkriminirano savjetovanje u vezi s nemogućnosti Trasta Komercbanke da udovolji zahtjevima latvijskog Zakona o suzbijanju pranja novca i financiranja terorizma. Naime, točno je da u tom pogledu iz uvodnih izjava 28. i 29. Uredbe o SSM-u proizlazi da je suzbijanje zlouporabe financijskog sustava u svrhu pranja novca isključivo nacionalna nadzorna zadaća. Međutim, sumnja u pranje novca u svojstvu dioničara element je koji se može uzeti u obzir prilikom oduzimanja odobrenja za rad [84]. Osim toga, oduzimanje odobrenja za rad moguće je u skladu s člankom 18. točkama (e) i (f) u vezi s člankom 67. točkom (o) Direktive CRD i u slučaju povreda mjerodavnog nacionalnog prava.

131. U tom pogledu valja pojasniti da je „savjetovanje" banke od strane člana institucije koja stalno mora provjeravati udovoljava li banka navedenim zahtjevima, odnosno Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala u predmetnom slučaju, ili institucije koja u konačnici mora utvrditi njihovo nepoštovanje, odnosno Upravnog vijeća ESB-a u predmetnom slučaju, u vezi s upravo tim zahtjevima izravno povezano sa zadaćama te institucije, čak i ako se njime prikrivaju okolnosti koje bi morale dovesti do oduzimanja odobrenja za rad. Takvo postupanje člana Upravnog vijeća ESB-a može predstavljati propust u izvršavanju obveza jer nije predviđeno savjetovanje kreditnih institucija od strane ESB-a, pa je u tom smislu optuženik eventualno povrijedio povjerljivost dobivenih informacija. Međutim, upravo je zbog toga u prethodno navedenom smislu ono povezano s dužnostima tog člana jer ocjena o tome je li predmetno postupanje u skladu s dužnostima ili u suprotnosti s njima nije na sudu koji je uputio zahtjev nego, u konačnici, na Sudu [85].

83 Vidjeti po analogiji presudu od 19. prosinca 2018., Berlusconi i Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, t. 57.).

84 Vidjeti ESB-ov Priručnik za ocjenu zahtjeva za davanje odobrenja za rad, zahtjevi za davanje odobrenja za rad općenito; 2. izmijenjeno izdanje, siječanj 2019., str. 29.

85 Vidjeti točku 108. ovog mišljenja.

132. To znači da se od ESB-a u tom pogledu mora zatražiti ukidanje imuniteta na temelju članka 17. stavka 2. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije [86].

133. Međutim, suprotno onomu što se čini da sud koji je uputio zahtjev smatra u svojem petom prethodnom pitanju, utvrđenje povezanosti sa službenom dužnosti optuženika na temelju prava Unije ne odnosi se na postojanje interesa Unije u pogledu njegova imuniteta od sudskih postupaka. Naime, s jedne strane, ako već ne postoji povezanost sa zadaćama Unije, ne postoji ni imunitet koji bi se morao ukinuti. S druge strane, ukidanje imuniteta nije uvijek protivno interesima Unije ako postoji potrebna povezanost. Naime, u suprotnome ne bi nikada moglo doći do ukidanja.

134. Drugim riječima, potpuno je zamislivo, čak i vjerojatno s obzirom na stajalište koje ESB zastupa u ovom predmetu, da ESB ukine imunitet optuženika i da se nakon toga ništa više ne protivi kaznenom progonu u Latviji. Ako ESB protivno tom očekivanju odbije ukinuti imunitet, sud koji je uputio zahtjev može tu odluku ponovno podvrgnuti nadzoru Suda [87].

c) Međuzaključak

135. Na temelju činjeničnih elemenata koje je priopćio nacionalni sud ne postoji nikakva povezanost djela počinjenih u razdoblju prije 4. studenoga 2014. koja se optuženiku stavljaju na teret s njegovim zadaćama koje na temelju prava Unije ima kao član Općeg vijeća ili Upravnog vijeća ESB-a. Što se tiče razdoblja nakon stupanja na snagu SSM-a 4. studenoga 2014., postoji povezanost s njegovim zadaćama koje na temelju prava Unije ima kao član Upravnog vijeća ESB-a i Komisije za financijska tržišta i tržišta kapitala, kao „nadležnog nacionalnog tijela" u smislu članka 2. točke 2. Uredbe o SSM-u, ako se savjetovanje Trasta Komercbanke koje se stavlja na teret optuženiku odnosilo na zahtjeve koji mogu biti relevantni za oduzimanje odobrenja za rad kreditne institucije. Na sudu koji je uputio zahtjev je da to utvrdi.

C. Zahtjevi iz članka 130. UFEU-a (peto prethodno pitanje)

136. Međutim, postavlja se pitanje može li članak 130. UFEU-a, kojim se uređuje neovisnost ESB-a, nacionalnih središnjih banaka i članova njihovih tijela nadležnih za odlučivanje, biti osnova za širi imunitet guvernera središnjih banaka. U tom smislu sud koji je uputio zahtjev pita u okviru svojeg petog prethodnog pitanja protive li se pravu Unije radnje u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv guvernera središnje banke koji u tom pogledu nije povezan sa zadaćama koje ima na temelju prava Unije.

137. U skladu s člankom 130. UFEU-a, tijela i osobe iz te odredbe ne smiju primati upute drugih tijela niti se smije pokušati utjecati na njih prilikom izvršavanja njihovih zadaća. Neovisnost ESB-a, nacionalnih središnjih banaka i članova njihovih tijela nadležnih za odlučivanje jest u skladu s konceptom Ugovorâ nužan preduvjet za održavanje stabilnosti cijena, što je glavna zadaća ESSB-a [88].

86 Vidjeti u pogledu tog postupka točku 99. ovog mišljenja.

87 Vidjeti osobito točke 83. i 106. ovog mišljenja.

88 Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetima Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:641, t. 59.) i Rimšēvičs/Latvija i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2018:1030, t. 5. i 76.).

138. Međutim, ta se neovisnost također može ugroziti nacionalnim istragama ili kaznenim postupcima i prisilnim mjerama povezanima s izvršavanjem ovlasti države članice protiv guvernera središnje banke u vezi s isključivo nacionalnim zadaćama ili čak slučajevima koji se ne odnose na službene dužnosti. Političkim pritiskom koji bi iz toga mogao proizaći ili pukim sprečavanjem te osobe, na primjer u slučaju njezina uhićenja, moglo bi se ugroziti neovisno izvršavanje zadaća u okviru ESSB-a [89].

139. Zbog toga bi moglo biti primjereno da se članovima tijela ESB-a nadležnih za odlučivanje pruži šira zaštita, osobito od prisilnih mjera povezanih s izvršavanjem ovlasti države članice, koja nije ograničena na izvršavanje dužnosti koje imaju na temelju prava Unije. Naime, tim odredbama u biti nastoji zaštititi ESSB od bilo kakvog političkog pritiska kako bi mogao učinkovito ostvarivati ciljeve povjerenih mu zadaća [90].

140. Takvi osobni imuniteti nisu posve nepoznati u pravu Unije. Suci Suda kao i njegovi nezavisni odvjetnici tako nisu podvrgnuti nikakvoj sudbenosti na temelju članka 3. stavka 1. prve rečenice i članka 8. Statuta Suda, na koje ne utječe članak 20. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije. Za razliku od diplomatskog imuniteta, članovi Suda uživaju imunitet čak u državi članici koja ih je imenovala. Time se nastoji osigurati posebna zaštita nepristranosti članova Suda [91].

141. Međutim, nije se predvidjelo proširenje imuniteta guvernera središnjih banaka u odnosu na članak 11. točku (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije iako se Protokolom izričito ostavlja ta mogućnost [92].

142. Ona nije ni potrebna.

143. Naime, što se tiče isključivo nacionalnog područja zadaća, već se širokom obvezom lojalne suradnje [93], koja je prethodno opisana, osigurava da se ESB u ranoj fazi obavijesti o eventualnim istražnim radnjama nacionalnih tijela i da ima priliku ispitati postoji li opasnost od ugrožavanja njegova funkcioniranja ili njegove neovisnosti. Naime, iznimka u odnosu na uključenost dotične institucije Unije u slučajevima u kojima je očigledno da ne postoji povezanost sa zadaćama dotične osobe na temelju prava Unije može se u svakom slučaju primijeniti u pogledu guvernera središnje banke na radnje koje očigledno nisu službene prirode [94]. Čim se čini da je riječ o službenoj radnji, nacionalna tijela kaznenog progona dužna su uključiti ESB [95].

144. Nasuprot tomu, ako bi se mogao pokrenuti kazneni postupak zbog isključivo neslužbenih radnji, *prima facie* nije razvidno zašto bi se guvernera središnje banke *a priori* izuzelo od tog postupka isključivo na temelju njegova položaja.

89 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 52., 61. i 73.).

90 Presude od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 40.), i od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 47.)

91 Vidjeti tekst prisege na temelju članka 2. Statuta Suda.

92 Vidjeti naznaku u članku 22. stavku 1. Protokola prema kojoj se ne utječe na Statut ESSB-a i ESB-a. Međutim, za razliku od Statuta Suda, njime se ne predviđaju imuniteti članova tijela ESB-a nadležnih za odlučivanje kojima se prekoračuju odredbe Protokola.

93 Vidjeti u tom pogledu osobito točke 81. do 84. ovog mišljenja.

94 Vidjeti točku 81. ovog mišljenja.

95 Vidjeti također točku 113. ovog mišljenja.

145. U tom pogledu valja istaknuti da strah od politički motiviranog kaznenog progona postupaka ili upotrebe sudskih postupaka kao sredstva prisile ne može opravdati imunitet osobe guvernera središnje banke. Unija je unija prava na temelju vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a, koje su zajedničke svim državama članicama [96]. Među njima je, posebice, vladavina prava. Time se stvara i opravdava uzajamno povjerenje među državama članicama i osobito među njihovim sudovima [97].

146. Međutim, valja priznati da bi, posebice, zadržavanje guvernera središnje banke, neovisno o kontekstu, to jest čak i da se ne radi o njegovoj zlouporabi, moglo ugroziti neovisnost u smislu članka 130. UFEU-a. U tom smislu Sud je već presudio da dulje izbivanje iz sudjelovanja člana Upravnog vijeća može ozbiljno utjecati na dobro funkcioniranje tog temeljnog tijela ESB-a [98].

147. Međutim, Sud je u tom pogledu također presudio da instrument za sprečavanje takvog ugrožavanja neovisnosti nije imunitet, nego pravno sredstvo predviđeno člankom 14.2. Statuta ESSB-a i ESB-a [99].

148. Guverner nacionalne središnje banke može na temelju te odredbe biti razriješen dužnosti samo ako više ne ispunjava uvjete koji su potrebni za obavljanje dužnosti ili ako je počinio tešku povredu dužnosti. Iz sudske prakse Suda u tom pogledu proizlazi da se ta odredba primjenjuje na svaku mjeru koja *de facto* dovodi do toga da se ne može obavljati dužnost guvernera središnje banke [100]. S obzirom na navedeno, čini se da je već na temelju članka 14.2. Statuta ESSB-a i ESB-a u načelu isključeno zadržavanje guvernera središnje banke, neovisno o kontekstu. Iznimke su moguće isključivo u odnosu na osobito teške povrede dužnosti.

149. Međutim, i u slučaju osobito teške povrede dužnosti tijela država članica dužna su na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a odmah obavijestiti ESB kako bi se osigurala puna učinkovitost članka 130. UFEU-a. Time se jamči da ESB može pokrenuti postupak predviđen člankom 14.2. Statuta ESSB-a i ESB-a ako smatra da se predmetnom prisilnom mjerom neopravdano ugrožava njegova neovisnost. U tom okviru može čak ishoditi privremene mjere protiv nacionalnih tijela kaznenog progona [101]. U tom slučaju Sud osobito ispituje postoje li dovoljne naznake da je dotični guverner središnje banke počinio tešku povredu dužnosti [102]. Međutim, ako je to tako, nije razvidno zašto bi se funkcioniranju Upravnog vijeća ESB-a dala prednost pred legitimnim interesima države članice u pogledu kaznenog progona.

150. Jamstvima predviđenima člankom 14.2. Statuta ESSB-a i ESB-a u vezi s obvezom lojalne suradnje koja proizlazi iz članka 18. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije i članka 4. stavka 3. UEU-a, čije se poštovanje eventualno može nametnuti postupkom zbog povrede

96 U tom se pogledu polazište razlikuje u kontekstu Bečke konvencije. Tradicionalni pristupi obrazloženja diplomatskog imuniteta – teorija osobne reprezentativnosti, teorija eksteritorijalnosti i funkcionalna teorija – ne mogu prema većinskom mišljenju opravdati potpuni osobni imunitet, kao što je onaj predviđen člankom 31. stavkom 1. Bečke konvencije; vidjeti samo Ross, „Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities", *American University International Law Review* 4, br. 1 (1989.), str. 173. (179. i 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.), str. 989. (992.). Zbog toga se može smatrati da se potpunim diplomatskim imunitetom treba uzeti u obzir strah od političkog progona diplomata ili njegove uporabe kao sredstva pritiska; vidjeti Maginnis, kako je prethodno navedeno (str. 996.).

97 Presude od 27. veljače 2018., Associação Sindica dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 30.), od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci pravosudnog sustava) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 35.), i od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda), C-619/18, EU:C:2019:531, t. 43.)

98 Presuda od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 73.)

99 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 48. i 61.).

100 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 52., 61. i 73.).

101 Presuda od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 73. i 74.)

102 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2019., Rimšēvičs i ESB/Latvija (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, t. 92.).

obveze[103], osigurava se, dakle, dovoljna zaštita od ugrožavanja neovisnosti ESB-a, nacionalnih središnjih banaka i njihovih članova, mjerama kaznenog progona u okviru isključivo nacionalnih predmeta koji se ne odnose na službene dužnosti, zbog čega je suvišno proširenje imuniteta dotičnih osoba u odnosu na jasan tekst članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije.

151. Slijedom toga, i dalje vrijedi to da guverneri središnjih banaka država članica uživaju samo imunitet predviđen člankom 11. točkom (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije.

D. Pravne posljedice povreda imuniteta (drugi dio trećeg prethodnog pitanja)

152. Naposljetku, drugim dijelom trećeg prethodnog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita mogu li se uzeti u obzir dokazi prikupljeni povredom imuniteta na temelju članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije. U tom smislu valja osobito razmotriti rezultate saslušanja ili pretrage koji se prema prethodno izloženim razmatranjima nisu mogli provesti a da dotična institucija nije prethodno ukinula imunitet[104].

153. U tom pogledu već postoje dvojbe o nehipotetskoj prirodi tog dijela pitanja. Naime, zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nikakvu naznaku o dokazima koji su prikupljeni povredom predmetnog imuniteta, a koji su relevantni za njegovu odluku u glavnom postupku.

154. Što se tiče eventualne zabrane uporabe dokaza, valja u svakom slučaju ponovno uputiti na postupak ukidanja imuniteta. Nakon ukidanja imuniteta uporaba dokaza u načelu više nipošto nije u suprotnosti s interesima Unije u smislu članka 17. stavka 1. Protokola o povlasticama i imunitetima Unije. Međutim, s obzirom na to da pitanje uporabe dokaza nije uređeno Protokolom, u tom se pogledu primjenjuje postupovna autonomija država članica[105]. To u načelu podrazumijeva primjenu nacionalnih propisa koji se primjenjuju u usporedivim slučajevima koji se odnose na pitanje uporabe nezakonito prikupljenih dokaza (načelo ekvivalentnosti). Međutim, nacionalni sudovi moraju pritom osigurati da se ne ugroze ciljevi Protokola o povlasticama i imunitetima Unije (načelo djelotvornosti).

VI. Zaključak

155. Predlažem Sudu da na prethodna pitanja odgovori kako slijedi:

1. U skladu s člankom 22. stavkom 1. u vezi s člankom 11. točkom (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije, guverneri središnjih banaka država članica ulaze u područje primjene tog protokola ako kao službenici Unije poduzimaju službene radnje u okviru ESSB-a ili bankovne unije, osobito u svojstvu članova Općeg ili Upravnog vijeća ESB-a. Osim toga, ako je središnja banka nadležno nacionalno tijelo u smislu članka 2. točke 2. Uredbe o SSM-u ili ako je njezin guverner prema nacionalnom pravu član tog tijela, potonji ulazi na temelju članka 22. stavka 1. navedene uredbe u područje primjene Protokola o povlasticama i imunitetima Unije ako to

[103] Vidjeti presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 111. i sljedeće).

[104] Vidjeti točku 72. ovog mišljenja.

[105] Vidjeti u tom pogledu presudu od 19. prosinca 2019., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, t. 93.), kao i moje mišljenje u predmetu Komisija/Slovenija (Arhiv ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:641, t. 83.).

tijelo poduzima pripremne radnje u okviru postupka koji se temelji na isključivoj ovlasti ESB-a za odlučivanje. Imunitet u pogledu takvih radnji poduzetih u službenom svojstvu primjenjuje se i nakon isteka mandata.

2. „Radnjama poduzetima u službenom svojstvu" u smislu članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije trebaju se smatrati radnje koje zbog izravne unutarnje veze nužno proizlaze iz zadaća institucija i stoga se po svojoj prirodi trebaju smatrati sudjelovanjem osobe navedene u toj odredbi u izvršavanju zadaća institucije kojoj pripada. To je slučaj kada sudski nadzor takve radnje podrazumijeva ocjenu diskrecijske ovlasti institucije ili njezinih službenika, koja je u isključivoj nadležnosti Suda.

3. Imunitetu od nacionalnih sudskih postupaka na temelju članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije protivi se to da se zbog radnji poduzetih u službenom svojstvu protiv osobe iz te odredbe pokrene sudski postupak ili poduzmu prisilne mjere povezane s izvršavanjem ovlasti države članice bez suradnje s institucijom Unije kojoj ta osoba pripada. Međutim, toj se odredbi općenito ne protive pokretanje i vođenje istrage zbog takvih radnji.

4. U slučaju dokaza prikupljenog povredom imuniteta na temelju članka 11. točke (a) Protokola o povlasticama i imunitetima Unije primjenjuju se nacionalna pravila o uporabi nezakonito prikupljenih dokaza u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.