



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

30. november 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter – medlem af et organ under Den Europæiske Centralbank – chef for en medlemsstats centralbank – fritagelse for strafforfølgning – tiltale i forbindelse med aktiviteter udøvet inden for rammerne af arbejdet i medlemsstaten«

I sag C-3/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rīgas rajona tiesa (distriktsdomstol i Riga, Letland) ved afgørelse af 20. december 2019, indgået til Domstolen den 7. januar 2020, i straffesagen mod

AB,

CE,

»**MM investīcijas**« **SIA,**

procesdeltager:

LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen og I. Ziemele samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot (refererende dommer), P.G. Xuereb og N. Wahl,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: M. Longar, fuldmægtig,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. januar 2021,

* Processprog: lettisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- AB ved advokāti M. Kvēps og A. Repšs,
- CE ved advokāts D. Vilemons,
- LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa ved V. Jirgena,
- den lettiske regering ved K. Pommere, som befuldmægtiget,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,
- Europa-Kommissionen, først ved L. Flynn, I. Naglis og S. Delaude, derefter ved L. Flynn og S. Delaude, som befuldmægtigede,
- Den Europæiske Centralbank ved C. Zilioli, K. Kaiser og F. Malfrère, som befuldmægtigede, bistået af advokāte V. Čukste-Jurjeva,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. april 2021, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11, litra a), artikel 17 og artikel 22, stk. 1, i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (EUT 2016, C 202, s. 266, herefter »protokollen vedrørende privilegier og immuniteter«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en strafforfølgning for korrupktion og hvidvaskning af AB, tidligere chef for Letlands centralbank, CE og »MM investicijas« SIA.

Retsforskrifter

EU-retten

Protokol (nr. 4) om statuten for ESCB og ECB

- 3 Protokol (nr. 4) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (EUT 2016, C 202, s. 230, herefter »protokollen om statuten for ESCB og ECB«) bestemmer følgende i artikel 2 med overskriften »Mål«:

»I overensstemmelse med artikel 127, stk. 1, artikel 282, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde [TEUF] er hovedmålet for [Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB)] at fastholde prisstabilitet. Uden at målsætningen om prisstabilitet derved berøres, støtter ESCB de generelle økonomiske politikker i Unionen med henblik på at bidrage til gennemførelsen af Unionens mål, som fastsat i artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union. ESCB handler i overensstemmelse

med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence, som fremmer en effektiv ressourceallokering, og i overensstemmelse med principperne i artikel 119 [TEUF].«

4 Denne protokols artikel 3 med overskriften »Opgaver« bestemmer:

»3.1. I overensstemmelse med artikel 127, stk. 2, [TEUF] er de grundlæggende opgaver, der skal udføres af ESCB:

- at formulere og gennemføre Unionens monetære politik
- at foretage transaktioner i udenlandsk valuta i overensstemmelse med bestemmelserne i nævnte traktats artikel 219
- at besidde og forvalte medlemsstaternes officielle valutareserver
- at fremme betalingssystemernes smidige funktion.

3.2. I overensstemmelse med nævnte traktats artikel 127, stk. 3, berører artikel 3.1, tredje led, ikke medlemsstaternes regeringers besiddelse og forvaltning af arbejdsbeholdninger i udenlandske valutaer.

3.3. I overensstemmelse med nævnte traktats artikel 127, stk. 5, bidrager ESCB til en smidig gennemførelse af de kompetente myndigheders politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutterne og det finansielle systems stabilitet.«

5 Nævnte protokols artikel 7 med overskriften »Uafhængighed« har følgende ordlyd:

»I overensstemmelse med artikel 130 [TEUF] må hverken [Den Europæiske Centralbank (ECB)], de nationale centralbanker eller medlemmerne af disses besluttende organer under udøvelsen af de beføjelser og gennemførelsen af de opgaver og pligter, som traktaterne og denne statut pålægger dem, søge eller modtage instrukser fra EU-institutioner, -organer, -kontorer eller -agenturer, fra nogen regering i en medlemsstat eller fra noget andet organ. Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt medlemsstaternes regeringer forpligter sig til at respektere dette princip og til ikke at søge at øve indflydelse på, hvordan medlemmerne af ECB's eller af de nationale centralbankers besluttende organer udfører deres opgaver.«

6 Artikel 9 i protokollen om statuten for ESCB og ECB bestemmer i stk. 9.3:

»I overensstemmelse med nævnte traktats artikel 129, stk. 1, er ECB's besluttende organer Styrelsesrådet og direktionen.«

7 Denne protokols artikel 10 med overskriften »Styrelsesrådet« bestemmer i stk. 10.1:

»I overensstemmelse med artikel 283, stk. 1, [TEUF] består Styrelsesrådet af medlemmerne af direktionen og cheferne for de nationale centralbanker i de medlemsstater, der har euroen som valuta.

[...]«

- 8 Den nævnte protokols artikel 39 med overskriften »Privilegier og immuniteter« fastsætter:
- »ECB nyder på medlemsstaternes område de privilegier og immuniteter, der er nødvendige for udførelsen af dens opgaver, på de vilkår, der er fastsat i protokollen vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter.«
- 9 Artikel 44 i protokollen om statuten for ESCB og ECB med overskriften »ECB's Generelle Råd« har følgende ordlyd:

»44.1. Med forbehold af artikel 129, stk. 1, [TEUF] nedsættes Det Generelle Råd som ECB's tredje besluttende organ.

44.2. Det Generelle Råd består af formanden og næstformanden for ECB samt af cheferne for de nationale centralbanker. De øvrige medlemmer af direktionen kan deltage i møderne i Det Generelle Råd uden stemmeret.

[...]

Protokollen vedrørende privilegier og immuniteter

- 10 Artikel 8 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter har følgende ordlyd:
- »Europa-Parlamentets medlemmer kan hverken eftersøges, tilbageholdes eller retsligt forfølges på grund af meningstilkendegivelser eller stemmeafgivelser under udøvelsen af deres hverv.«
- 11 Samme protokols artikel 9 bestemmer:
- »Under Europa-Parlamentets mødeperioder nyder medlemmerne:
- a) på deres eget lands område de immuniteter, der tilstås medlemmerne af deres lands lovgivende forsamling
 - b) på en anden medlemsstats område fritagelse for enhver form for tilbageholdelse og retsforfølgning.

De er ligeledes dækket af immuniteten på vej til eller fra Europa-Parlamentets mødested.

Immuniteten kan ikke påberåbes af et medlem, som gribes på fersk gerning, og kan ikke hindre Europa-Parlamentets ret til at ophæve et af dets medlemmers immunitet.«

- 12 Artikel 10 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter bestemmer:
- »Repræsentanterne for medlemsstaterne, som deltager i arbejdet i Unionens institutioner, såvel som deres rådgivere og tekniske eksperter, nyder under udøvelsen af deres hverv og under rejse til og fra mødestedet sædvanlige privilegier, immuniteter og lettelser.

Denne artikel finder ligeledes anvendelse på medlemmerne af Unionens rådgivende organer.«

13 Denne protokols artikel 11 fastsætter:

»Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte skal uanset deres nationalitet på hver af medlemsstaternes områder nyde følgende privilegier og immuniteter:

a) fritagelse for retsforfølgning for de i embeds medfør foretagne handlinger, herunder mundtlige og skriftlige ytringer, dog med det forbehold, at bestemmelserne i traktaterne dels om reglerne vedrørende tjenestemænds og andre ansattes ansvar over for Unionen, dels om Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at afgøre tvister mellem Unionen og dens tjenestemænd og øvrige ansatte, finder anvendelse. Denne fritagelse gælder også efter tjenesteforholdets ophør.

[...]«

14 Den nævnte protokols artikel 17 lyder således:

»Privilegier, immuniteter og lettelser indrømmes Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte udelukkende i Unionens interesse.

Enhver af Unionens institutioner skal ophæve den en tjenestemand eller anden ansat tilståede immunitet, såfremt den skønner, at ophævelse af immuniteten ikke strider mod Unionens interesser.«

15 Artikel 18 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter bestemmer:

»Ved anvendelse af denne protokol handler Unionens institutioner i gensidig forståelse med de pågældende medlemsstats ansvarlige myndigheder.«

16 Denne protokols artikel 22 fastsætter:

»Denne protokol gælder også for [ECB], for medlemmerne af dens besluttende organer og for dens personale med forbehold af bestemmelserne i protokollen om statuten for [ESCB] og [ECB].

[...]«

Lettisk ret

Lov om Letlands centralbank

17 Artikel 2 i likums »Par Latvijas Banku« (lov om Letlands centralbank) fastsætter, at Letlands centralbank er medlem af ESCB.

18 I medfør af denne lovs artikel 7 samarbejder Letlands centralbank med ECB, centralbankerne i Den Europæiske Unions medlemsstater og centralbankerne i tredjelande samt med andre finansielle enheder. Letlands centralbank kan – med ECB's godkendelse – deltage i internationale monetære institutioner som omhandlet i artikel 6.2 i protokollen om statuten for ESCB og ECB. Letlands centralbank kan deltage i internationale monetære institutioner, som lever op til bankens mål og funktioner, under overholdelse af bestemmelserne i traktaten og i denne protokol.

- 19 Det fremgår af nævnte lovs artikel 13, at chefen, vicechefen og bestyrelsesmedlemmerne for Letlands centralbank hverken må søge eller modtage instruktioner fra Republikken Letlands regering eller fra andre EU-medlemsstaters regeringer, EU-institutioner og andre nationale, udenlandske eller internationale institutioner eller disses kontorer eller agenturer. Denne artikel fastsætter ligeledes i overensstemmelse med artikel 130 TEUF, at disse regeringer, institutioner eller disses kontorer eller agenturer ikke har ret til at give instrukser til chefen, vicechefen eller bestyrelsesmedlemmerne for Letlands centralbank eller på anden vis søge at øve indflydelse på, hvorledes disse personer udøver deres hverv. Letlands centralbank vedtager sine afgørelser og gennemfører dem i fuld uafhængighed.

Strafferetsplejeloven

- 20 I artikel 10 i Kriminālprocesa likums (strafferetsplejeloven) er det bestemt, at den strafferetlige immunitet helt eller delvis fritager en person for at deltage i en straffesag eller for at skulle afgive vidneforklaring eller fremlægge dokumentation eller andet materiale, og at den forbyder eller begrænser retten til at foretage strafforfølgning af eller iværksætte bindende foranstaltninger over for den pågældende, samt retten til at ransage lokaliteter, som den pågældende har rådighed over, for at udføre efterforskningsvirksomhed.

- 21 Denne lovs artikel 116, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

»1. Den strafferetlige immunitet er baseret på den særlige retsstilling, som en person, en oplysning eller et sted har, som nærmere fastsat i forfatningen, i strafferetsplejeloven eller i andre internationale love eller traktater, der sikrer en persons ret til helt eller delvis at undlade at efterkomme en forpligtelse i henhold til strafferetsplejen, eller som begrænser retten til at udføre særlig efterforskningsvirksomhed.

2. En persons strafferetlige immunitet følger af:

- 1) den pågældendes strafferetlige immunitet, således som denne er nærmere fastsat i forfatningen eller i de internationale traktater
- 2) den pågældendes funktion eller erhverv
- 3) den pågældendes retsstilling i den pågældende straffesag
- 4) den pågældendes slægtskabsforhold.

3. En person har ret til strafferetlig immunitet, når de oplysninger, som vedkommende afkræves, vedrører:

- 1) lovbeskyttede statshemmeligheder
- 2) den lovbeskyttede tavshedspligt
- 3) lovbeskyttede forretningshemmeligheder
- 4) den lovbestemte fortrolighed til beskyttelse af privatlivets fred.«

- 22 Strafferetsplejelovens artikel 404 bestemmer, at anklagemyndigheden, når den vurderer, at der er grund til at fastslå strafansvar for en person, der i medfør af loven nyder strafferetlig immunitet, overbringer den kompetente myndighed en indstilling om tilladelse til at indlede retsforfølgning af denne person, medmindre andet fremgår af nævnte lov. Indstillingen vedlægges oplysninger om det bevismateriale, der begrunder skyldsspørgsmålet for den person, for hvilken der anmodes om ophævelse af immunitet.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 23 AB var fra den 21. december 2001 til den 21. december 2019 chef for Letlands centralbank.
- 24 Han blev medlem af ECB's Generelle Råd efter Republikken Letlands tiltrædelse af Unionen den 1. maj 2004 og derefter medlem af ECB's Styrelsesråd efter denne medlemsstats tiltrædelse af euroområdet den 1. januar 2014.
- 25 Den 17. februar 2018 blev AB arresteret efter indledningen af en indledende strafferetlig efterforskning, der blev gennemført af Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (kontoret for forebyggelse og bekæmpelse af korrupsion, Letland) (herefter »KNAB«), og han blev løsladt igen den 19. februar 2018. Ved en afgørelse af samme dato pålagde KNAB ham en række sikkerhedsforanstaltninger, herunder et forbud mod at udøve sit hverv som chef i Letlands centralbank. Den 28. juni 2018 rejste anklageren i sagen tiltale mod han for flere former for korrupsion.
- 26 Ved dom af 26. februar 2019, Rimšēvičs og ECB mod Letland (C-202/18 og C-238/18, EU:C:2019:139), annullerede Domstolen, idet den traf afgørelse i den sag, som AB og ECB havde anlagt, KNAB's afgørelse af 19. februar 2018, for så vidt som det deri blev forbudt AB at udøve sit hverv som chef for Letlands centralbank. Domstolen fastslog, at Republikken Letland ikke havde godtgjort, at afskedigelsen af AB hvilede på tilstrækkelige holdepunkter for, at han havde begået en alvorlig forseelse som omhandlet i artikel 14.2., andet afsnit, i protokollen om statuten for ESCB og ECB.
- 27 Anklageskriftet vedrørende AB blev suppleret den 24. maj 2019, og det indeholder tre anklagepunkter.
- 28 Det første anklagepunkt, der foreholdes AB, vedrører accepten – inden den 30. juni 2010 – af et tilbud om bestikkelse fra KM, som var bestyrelsesformand for en lettisk bank, og af bestikkelsen i sig selv, bestående i en ferierejse til Kamtchaka (Rusland) til et beløb af 7 490 EUR, som fandt sted fra den 20. til den 30. august 2010. Som modydelse havde AB rådgivet KM med henblik på at gøre det muligt for denne bank at unddrage sig tilsyn af Finanšu un kapitāla tirgus komisija (kommissionen for finans- og kapitalmarkederne, Letland) (herefter »FKTK«), og afholdt sig fra at deltage i FKTK's møder, hvorunder spørgsmålene vedrørende tilsynet med denne bank var blevet behandlet.
- 29 Det andet anklagepunkt, der foreholdes ham, vedrører dels accepten – efter den 23. august 2012 – af et tilbud om bestikkelse, der bestod i, at OP, der var næstformand for bestyrelsen i samme lettiske bank, betalte et beløb på 500 000 EUR som modydelse for AB's rådgivning med henblik på at opnå, at restriktionerne for denne banks aktiviteter, som FKTK havde fastsat, blev ophævet,

og at andre begrænsninger blev forhindret, dels AB's accept af udbetalingen af halvdelen af denne bestikkelse, dvs. 250 000 EUR. Den anden halvdel af bestikkelsen, som skulle betales, efter at FKTK havde truffet en afgørelse til fordel for denne bank, var ikke blevet udbetalt til AB.

- 30 Det tredje anklagepunkt, der foreholdes AB, vedrører hvidvaskning af penge med henblik på at skjule oprindelsen, overførslerne og ejerskabet af de midler, der var blevet udbetalt til AB, svarende til den bestikkelse, der er omhandlet i det andet anklagepunkt. Denne bestikkelse blev investeret i et skuffeselskabs erhvervelse af en fast ejendom ved hjælp af midler tilført af en mellemmand.
- 31 Under straffesagen har AB's advokater anmodet den forelæggende ret om at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af protokollen vedrørende privilegier og immuniteter. De har under henvisning til denne protokols artikel 11 og 22 anført, at den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat ved den nævnte protokol, finder anvendelse på AB for de handlinger, som han har foretaget i sin egenskab af medlem af ECB's Styrelsesråd.
- 32 Anklagemyndigheden har ikke bestridt, at AB kan nyde en sådan immunitet, når han handler i sin egenskab af medlem af ECB's Styrelsesråd, men den er af den opfattelse, at de handlinger, som foreholdes ham inden for rammerne af den strafferetlige procedure i hovedsagen, ikke er knyttet til udøvelsen af hans hverv som medlem af dette råd, således at protokollen vedrørende privilegier og immuniteter ikke finder anvendelse på AB.
- 33 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den, inden den indleder den mundtlige forhandling i straffesagen, skal træffe afgørelse om, hvorvidt AB har en eventuel immunitet, og om omfanget af en sådan. Den er i tvivl om, hvorvidt egenskaben af chef for Letlands centralbank, hvoraf ligeledes følger egenskaben af medlem af ECB's Styrelsesråd, medfører, at AB automatisk tilstås fritagelse for strafforfølgning og for retslig behandling. I bekræftende fald finder denne ret, at det skal afgøres, om der er grundlag for at anmode om ophævelse af denne immunitet i alle tilfælde, eller om den myndighed, der er ansvarlig for sagen – dvs. anklagemyndigheden i den indledende fase og den retsinstans, der skal realitetsbehandle sagen, under den retslige procedure – har kompetence til at vurdere, hvorvidt der i den omhandlede særlige kontekst vedrørende strafforfølgning foreligger en interesse for Unionen i, at den berørte nyder denne immunitet, og i givet fald alene har kompetence til at anmode om ophævelse af immuniteten, såfremt handlingerne vedrører udførelsen af et hverv ved en af Unionens institutioner, i det foreliggende tilfælde ECB. Såfremt et medlem af ECB's Styrelsesråd tilstås fritagelse for strafforfølgning, er den forelæggende ret endvidere i tvivl om, på hvilket stadium af proceduren der skal anmodes om ophævelse af denne immunitet. Endelig har den bemærket, at det – for så vidt som en persons adfærd og handlinger bestemmes af summen af de oplysninger, som vedkommende råder over – kan være vanskeligt i praksis at adskille den immunitet, der tilstås i Unionens interesse, og de handlinger, der foretages uden for denne immunitets anvendelsesområde, fra hinanden.
- 34 På denne baggrund har Rigas rajona tiesa (distriktsdomstol i Riga, Letland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Finder artikel 11, litra a), og artikel 22, stk. 1, i [protokollen vedrørende privilegier og immuniteter] anvendelse på hvervet som medlem af [ECB's Styrelsesråd], hvilken udføres af chefen for en centralbank i en medlemsstat, nærmere bestemt formanden for Letlands nationalbank, AB?

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, sikrer disse bestemmelser da fortsat denne person fritagelse i forhold til en straffesag, selv efter at vedkommende har fratrådt [sin stilling] som chef for centralbanken i en medlemsstat, og dermed [sin stilling] som medlem af [ECB's Styrelsesråd]?
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, vedrører denne fritagelse da kun fritagelse »for retsforfølgning«, som anført i artikel 11, litra a), i [protokollen vedrørende privilegier og immuniteter], eller omfatter den også strafforfølgning, herunder forkyndelse af et anklageskrift og bevisoptagelse? I det tilfælde, at fritagelsen gælder strafforfølgning, har denne omstændighed da indflydelse på muligheden for at anvende bevismateriale?
- 4) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, giver artikel 11, litra a), i [protokollen vedrørende privilegier og immuniteter], sammenholdt med nævnte protokols artikel 17, den for sagen ansvarlige eller, på det tilsvarende stadium af retssagen, dommerkollegiet mulighed for at vurdere, om der inden for rammerne af nævnte sag foreligger en interesse for [Unionen], og for – kun såfremt en sådan interesse kan konstateres, dvs. såfremt de handlinger, som AB er tiltalt for, vedrører udførelsen af dennes funktioner ved en af [Unionens] institutioner – at anmode den pågældende institution, dvs. [ECB], om at ophæve denne persons immunitet?
- 5) Skal [Unionens] interesse ved anvendelsen af bestemmelserne i [protokollen vedrørende privilegier og immuniteter] altid være direkte knyttet til beslutninger og handlinger, der finder sted under udøvelsen af funktioner ved en af [Unionens] institutioner? Kan en sådan tjenestemand f.eks. gøres til genstand for en strafferetlig processuel handling, hvis [tiltalen mod] den pågældende ikke vedrører dennes funktioner ved en af [Unionens] institutioner, men derimod de aktiviteter, som vedkommende udøver inden for rammerne af sine funktioner i en medlemsstat?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 35 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 22 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter skal fortolkes således, at chefen for en centralbank i en medlemsstat kan nyde fritagelse for retsforfølgning som fastsat ved denne protokols artikel 11, litra a).
- 36 Indledningsvis skal det fastslås, at chefen for en centralbank i en medlemsstat indgår blandt de personer, som er omhandlet i artikel 22 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter.
- 37 Det er nemlig fastsat i artikel 22, stk. 1, i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, at denne protokol også gælder for ECB, for medlemmerne af dens besluttende organer og for dens personale med forbehold af bestemmelserne i protokollen om statuten for ESCB og ECB.
- 38 For det første er cheferne for de centralbanker i de medlemsstater, der har euroen som valuta, i henhold til artikel 283, stk. 1, TEUF og artikel 10.1 i protokollen om statuten for ESCB og ECB medlemmer af ECB's Styrelsesråd, som er et besluttende organ for ECB i henhold til artikel 129, stk. 1, TEUF og artikel 9.3 i protokollen om statuten for ESCB og ECB. For det andet bestemmer

denne protokols artikel 44.2, at cheferne for medlemsstaternes nationale centralbanker er medlemmer af Det Generelle Råd, som er ECB's tredje besluttende organ ifølge den nævnte protokols artikel 44.1.

- 39 Som medlem af mindst et af ECB's organer indgår chefen for en centralbank i en medlemsstat følgelig blandt de personer, der er omhandlet i artikel 22, stk. 1, i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter. Denne protokol finder derfor anvendelse på denne.
- 40 For det andet opstår spørgsmålet, om chefen for en national centralbank kan nyde den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter.
- 41 For det første præciserer artikel 22, stk. 1, i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter nemlig ikke bestemmelserne i denne protokol, som finder anvendelse på de i protokollen omhandlede personer. For det andet yder den nævnte protokol fritagelser, der varierer efter deres art og udstrækning, til tre kategorier af personer, og det er ikke indlysende, hvorledes chefen for en national centralbank er omfattet heraf.
- 42 For det første er immuniteten for Europa-Parlamentets medlemmer, der er fastsat i artikel 8 og 9 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, defineret på en måde, der specifikt vedrører sidstnævntes hverv og således ikke finder anvendelse på en chef for en national centralbank.
- 43 For det andet kan en chef for en national centralbank heller ikke nyde immuniteterne for repræsentanterne for medlemsstaterne, som deltager i arbejdet for Unionens institutioner, der er genstand for artikel 10 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter. Dels kan denne chef ikke anses for at være repræsentant for en medlemsstat, når denne udøver sit hverv som medlem af ECB's Styrelsesråd eller Generelle Råd. Artikel 130 TEUF og artikel 7 i protokollen om statuten for ESCB og ECB bestemmer nemlig, at cheferne for de nationale centralbanker ved udførelsen af de opgaver, som de er blevet pålagt ved traktaterne, hverken kan anmode om eller modtage instrukser fra bl.a. de nationale myndigheder (jf. i denne retning dom af 26.2.2019, Rimšėvičs og ECB mod Letland, C-202/18 og C-238/18, EU:C:2019:139, præmis 72). Dels og under alle omstændigheder er immuniteterne for repræsentanterne for medlemsstaterne, som deltager i arbejdet for Unionens institutioner, »sædvanlige [...] immuniteter«, hvilket, således som generaladvokaten har anført i punkt 56 i forslaget til afgørelse, skal forstås som en henvisning til de immuniteter, der er fastsat i Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser, indgået i Wien den 18. april 1961. Sådanne immuniteter, der tildeles diplomater med henblik på at sikre en effektiv udførelse af arbejdet med diplomatiske og konsulære missioner i bopælsstaten, kan imidlertid ikke efter deres art af de personer, der nyder denne fritagelse, gøres gældende over for de stater, som de er repræsentanter for. Følgelig kan chefen for en medlemsstats centralbank under alle omstændigheder ikke påberåbe sig de nævnte immuniteter over for denne medlemsstats myndigheder.
- 44 For det tredje bemærkes, at selv om Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte i henhold til artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter nyder fritagelse for retsforfølgning for de i embeds medfør foretagne handlinger, herunder mundtlige og skriftlige ytringer, befinder cheferne for de nationale centralbanker sig i en anden situation end disse. Dels udnævnes – og i givet fald afsættes – de som nationale myndigheder af medlemsstaterne (dom af 26.2.2019, Rimšėvičs og ECB mod Letland, C-202/18 og C-238/18, EU:C:2019:139, præmis 72). Dels er de ikke underlagt en EU-institution, da de i medfør af artikel 130 TEUF og artikel 7 i

protokollen om statuten for ESCB og ECB hverken må søge eller modtage instrukser fra EU-institutioner, -organer, -kontorer eller -agenturer, fra medlemsstater eller fra noget andet organ.

- 45 Den stilling, som en chef for en national centralbank, der ganske vist er en national myndighed, men som handler inden for rammerne af ESCB, og som, når den pågældende er chef for en national centralbank i en medlemsstat, der har euroen som valuta, har sæde i ECB's primære direktionsorgan, befinder sig i, er imidlertid karakteriseret ved et funktionelt overlap, der udmønter sig i en hybridstatus (dom af 26.2.2019, Ilmārs Rimšēvičs og ECB mod Letland, C-202/18 og C-238/18, EU:C:2019:139, præmis 70). Denne chef handler således på vegne af en EU-institution, i det foreliggende tilfælde ECB, ved udøvelsen af sit hverv som medlem af Styrelsesrådet. Som det følger af nærværende doms præmis 38, gør det samme sig gældende for en chef for en national centralbank i en medlemsstat, der ikke har euroen som valuta, ved udøvelsen af dennes hverv som medlem af ECB's Generelle Råd
- 46 Den immunitet, som en chef for en centralbank nyder under udøvelsen af sit hverv som medlem af ECB's Styrelsesråd eller som medlem af ECB's Generelle Råd, følger således af kravet om at sikre bankens immuniteter, som er nødvendige for udførelsen af dens opgaver, som fastsat i artikel 39 i protokollen om statuten for ESCB og ECB. Det følger heraf, at en chef for en centralbank ved udøvelsen af dette hverv skal nyde de privilegier og immuniteter, der er nødvendige for udførelsen af ECB's opgaver.
- 47 Desuden kan den omstændighed, at cheferne for de nationale centralbanker indrømmes den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, der har til formål at sikre de personer, der nyder denne fritagelse, uafhængighed i forhold til de nationale myndigheder i Unionens interesse, bidrage til den uafhængighed, som artikel 130 TEUF og artikel 7 i protokollen om statuten for ESCB og ECB bl.a. kræver af disse chefer under udøvelsen af de beføjelser og gennemførelsen af de opgaver, som traktaterne og protokollen om statuten for ESCB og ECB pålægger dem.
- 48 Eftersom cheferne for de nationale centralbanker åbenbart ikke kan nyde nogen af de to andre immuniteter, der er fastsat i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, ville det forhold, at de også blev nægtet den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, få den paradoksale konsekvens, at personer, som traktaterne har tillagt ansvaret for at føre Unionens monetære politik, og som de udtrykkeligt har haft til hensigt at unddrage enhver indflydelse ved udførelsen af denne opgave, blev frataget enhver immunitet.
- 49 Endelig skal artikel 22, stk. 1, i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter fortolkes således, at den indrømmer ECB's ansatte, som bestemmelsen udtrykkeligt omhandler, den samme fritagelse for retsforfølgning, som de øvrige EU-institutioners ansatte nyder. Det fremgår hverken af traktaterne eller af protokollen om statuten for ESCB og ECB, at EU-lovgiver har villet give medlemmerne af ECB's organer, og navnlig medlemmerne af Styrelsesrådet, som er dets primære besluttende organ, en ringere beskyttelse end ECB's samlede personale.
- 50 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 22 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, i lyset af artikel 130 TEUF og artikel 7 i protokollen om statuten for ESCB og ECB, skal fortolkes således, at chefen for en centralbank i

en medlemsstat kan nyde fritagelse for retsforfølgning som fastsat ved artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter for de handlinger, som denne i embeds medfør har foretaget som medlem af et organ under ECB.

Det andet spørgsmål

- 51 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, sammenholdt med denne protokols artikel 22, skal fortolkes således, at chefen for en centralbank i en medlemsstat fortsat nyder fritagelse for retsforfølgning som fastsat i den nævnte protokols artikel 11, litra a), efter at den pågældende er ophørt med at udøve sit hverv.
- 52 I henhold til denne bestemmelse nyder Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte fortsat fritagelse for retsforfølgning efter tjenesteforholdets ophør. Som det blev fastslået i nærværende doms præmis 50, nyder chefen for en national centralbank denne fritagelse for retsforfølgning som medlem af et af ECB's organer i henhold til artikel 22 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter. Følgelig bevarer den pågældende retten til fritagelse, efter at denne er ophørt med sit hverv som medlem af et sådant organ.
- 53 Dette er grunden til, at chefen for en national centralbanks ophør med sit hverv, der i henhold til artikel 10.1 i protokollen for statuten for ESCB og ECB bringer udøvelsen af denne chefs hverv som medlem af et organ under ECB til ophør, ikke fratager sidstnævnte den ret til fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter.
- 54 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, sammenholdt med denne protokols artikel 22, skal fortolkes således, at chefen for en medlemsstats centralbank fortsat – for så vidt angår de handlinger, som er blevet foretaget i embeds medfør – nyder den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i den nævnte protokols artikel 11, litra a), efter at den pågældende er ophørt med at udøve sit hverv.

Det fjerde spørgsmål

- 55 Med det fjerde spørgsmål, der skal behandles før det tredje spørgsmål, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, sammenholdt med denne protokols artikel 17, skal fortolkes således, at den giver den for straffesagen ansvarlige nationale myndighed, dvs. – alt efter procedurens stadium – den myndighed, der er ansvarlig for strafforfølgningen eller den kompetente kriminalret, mulighed for selv at fastslå, at betingelserne for fritagelse for retsforfølgning er opfyldt, inden den pågældende EU-institution anmodes om at ophæve denne fritagelse.
- 56 Indledningsvis bemærkes, at artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter fastsætter, at Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte kun nyder fritagelse for retsforfølgning for de »i embeds medfør« foretagne handlinger, dvs. inden for rammerne af de opgaver, der er betroet Unionen (dom af 11.7.1968, Sayag og Leduc, 5/68, Sml. 1965-1968, s. 529, org.ref.: Rec. s. 585, EU:C:1968:42).

- 57 De privilegier og immuniteter, som i henhold til denne protokol indrømmes Unionen, har desuden en funktionel karakter, idet de har til formål at undgå, at der opstilles hindringer for Unionens funktion og uafhængighed, hvilket navnlig indebærer, at privilegier, immuniteter og lettelser indrømmes Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte udelukkende i Unionens interesse (kendelse af 13.7.1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, præmis 19 og 20, og dom af 18.6.2020, Kommissionen mod RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, præmis 47).
- 58 For at sikre denne funktionelle karakter fastsætter den nævnte protokols artikel 17, stk. 1, at immuniteten indrømmes Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte udelukkende i Unionens interesse. Samme protokols artikel 17, stk. 2, gennemfører dette princip, idet den fastsætter, at enhver af Unionens institutioner skal ophæve den en tjenestemand eller anden ansat tilståede immunitet, såfremt den skønner, at ophævelse af immuniteten ikke strider mod Unionens interesser.
- 59 Det følger af det ovenstående, at det tilkommer den berørte EU-institution og ikke den nationale myndighed, der er ansvarlig for straffesagen, at vurdere, om ophævelsen af immuniteten strider mod Unionens interesser.
- 60 Derimod angiver hverken artikel 11, litra a), eller artikel 17 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, hvilken myndighed der er kompetent til at vurdere den betingelse for at anvende den fritagelse for retsforfølgning, der er nævnt i nærværende doms præmis 56, nemlig at den handling, som tjenestemanden eller den ansatte i Unionen foreholdes, skal være udført af sidstnævnte i embeds medfør.
- 61 Det er følgelig i lyset af sammenhængen og formålet med disse bestemmelser i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, at det skal afgøres, hvilken myndighed der er kompetent til at vurdere, om denne betingelse er opfyldt.
- 62 For det første er den EU-institution, som den pågældende tjenestemand eller ansatte henhører under, bedst egnet til at afgøre, i hvilken egenskab denne har handlet. Det er endda muligt, at den er i besiddelse af de nødvendige dokumenter til at fastslå, at der foreligger en tilsidesættelse (jf. Domstolens kendelse af 13.7.1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM., EU:C:1990:315). Endvidere giver den kompetence, som artikel 17, stk. 2, i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter udtrykkeligt tildeler den pågældende EU-institution til at efterprøve, at anmodningen om ophævelse af immuniteten, der er rettet til den, ikke er i strid med Unionens interesser, institutionen beføjelse til at sikre sig, at den handling, som tjenestemanden eller den ansatte foreholdes, er blevet udført i embeds medfør på Unionens vegne. Hvis tjenestemandens eller den ansattes handlinger ikke er blevet udført i embeds medfør, kan retsforfølgningen af disse nemlig så meget desto mindre skade Unionens interesser. Det følger af det ovenstående, at den EU-institution, som den berørte henhører under, har kompetence til at bedømme den betingelse, der er anført i nærværende doms præmis 56.
- 63 For det andet indebærer en sådan konklusion imidlertid ikke, at den pågældende EU-institution under alle omstændigheder har kompetence til at vurdere, om den handling, som tjenestemanden eller den ansatte i Unionen foreholdes, er blevet udført af ham i embeds medfør.
- 64 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 93 i forslaget til afgørelse, er det nemlig først og fremmest medlemsstaternes kompetente myndigheder eller domstole, der i praksis skal tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en hindring for strafforfølgning af en ansat i Unionen på grund af den immunitet, som sidstnævnte kan påberåbe sig, eftersom det

alene er disse myndigheder eller retsinstanser, der er i besiddelse af de oplysninger, der gør det muligt at afgøre, om den anfægtede handling har karakter af en handling, som et sådant medlem af personalet har foretaget i embeds medfør på vegne af den EU-institution, som den pågældende henhører under.

- 65 Hvis de under disse omstændigheder ikke havde nogen kompetence til at vurdere, om handlingen var blevet udført i embeds medfør, ville de være forpligtet til at anmode den pågældende EU-institution om at ophæve immuniteten i alle de tilfælde, hvor den anfægtede handling var blevet begået af en tjenestemand eller en af Unionens ansatte.
- 66 En sådan fortolkning ville imidlertid være i strid med de formål, som traktaternes ophavsmænd forfulgte ved at indrømme Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte fritagelse for retsforfølgning.
- 67 For det første er fritagelsen for retsforfølgning i medfør af artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter nemlig begrænset til de handlinger, der foretages af Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte i embeds medfør, og den omfatter følgelig kun en del af de strafbare handlinger, som disse tjenestemænd og ansatte kan begå. Det fremgår i denne henseende af retspraksis, at det kun er handlinger, som typisk udføres af den, der påberåber sig immuniteten, som led i varetagelsen af de opgaver, der påhviler den institution, hvortil den pågældende er knyttet, der er omfattet af dette begreb (dom af 11.7.1968, Sayag og Leduc, 5/68, Sml. 1965-1968, s. 529, org.ref.: Rec. s. 585, EU:C:1968:42). Henset til selve denne definition går svig – eller, som i hovedsagen, bestikkelse og hvidvaskning af penge – ud over rammerne for opgaverne for en tjenestemand eller anden ansat i Unionen og for opgaverne for en chef for en centralbank i en medlemsstat, der har sæde i et organ under ECB, og de kan således ikke henhøre under de handlinger, der foretages af disse personer i embeds medfør.
- 68 For det andet fremgår det af artikel 17, stk. 1, i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, at fritagelse for retsforfølgning udelukkende har til formål at sikre beskyttelsen af Unionens interesser ved at undgå, at der opstilles hindringer for Unionens funktion og uafhængighed (Domstolens kendelse af 13.7.1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, præmis 19), og den kan derfor ikke være til hinder for, at medlemsstaterne udøver deres kompetence med hensyn til bekæmpelse af strafbare handlinger, når disse interesser ikke er på spil.
- 69 Udøvelsen af denne kompetence ville imidlertid blive hindret eller i det mindste systematisk forsinket, hvis den for straffesagen ansvarlige nationale myndighed under alle omstændigheder var forpligtet til at anmode den pågældende EU-institution om ophævelse af immuniteten, så snart der var indledt strafforfølgning mod en af denne institutions tjenestemænd eller øvrige ansatte.
- 70 Følgelig skal denne nationale myndighed kunne fastslå, at det er åbenbart, at den overtrædelse, som en tjenestemand eller en anden ansat i Unionen har begået, ikke er begået af sidstnævnte under udøvelsen af dennes hverv.
- 71 Den delte kompetence mellem den nationale myndighed, der er ansvarlig for straffesagen, og den pågældende EU-institution til at vurdere, om den handling, der kan gøres til genstand for strafferetlig kvalifikation, er blevet foretaget af en tjenestemand eller anden ansat i Unionen under udøvelsen af dennes hverv, er i øvrigt i overensstemmelse med den hensigt, som ophavsmændene til traktaterne har givet udtryk for i artikel 18 i protokollen vedrørende

privilegier og immuniteter. Denne artikel fastsætter nemlig, at Unionens institutioner ved anvendelse af denne protokol skal samarbejde med de pågældende medlemsstaters ansvarlige myndigheder.

- 72 I denne henseende har Domstolen udtalt, at enhver EU-institution er forpligtet til aktivt at yde bistand ved retsforfølgning ved at fremsende den nationale retsinstans dokumenter og ved at tillade sine tjenestemænd eller ansatte at optræde som vidner i den nationale sag, idet disse institutioner fortsat er forpligtet til ved anvendelsen af den nævnte protokol at overholde den forpligtelse til loyalt samarbejde med de nationale myndigheder, bl.a. de retslige myndigheder, som påhviler dem (jf. i denne retning Domstolens kendelse af 13.7.1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, præmis 21 og 22).
- 73 Hvad angår de nærmere regler for dette samarbejde bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede handling er blevet foretaget af en tjenestemand eller anden ansat i Unionen i embeds medfør, i praksis først opstår for den nationale myndighed, der er ansvarlig for straffesagen, og at denne kun er i stand til at foretage en summarisk vurdering af, om dette kriterium er opfyldt. Når sidstnævnte fastslår, at det er åbenbart, at den handling, der er genstand for straffesagen, ikke er blevet foretaget af den implicerede tjenestemand eller anden ansatte i Unionen i embeds medfør, kan sagen fortsættes mod ham, eftersom fritagelsen for retsforfølgning ikke finder anvendelse. Når den nævnte nationale myndighed derimod på et tidspunkt i straffesagen bliver i tvivl på dette punkt, påhviler det denne i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU og i overensstemmelse med artikel 18 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, at høre den pågældende EU-institution og, såfremt denne finder, at handlingen er blevet udført i embeds medfør, at anmode denne institution om at ophæve den implicerede tjenestemands eller ansattes immunitet.
- 74 Såfremt den nationale myndighed, der er ansvarlig for straffesagen, umiddelbart er af den opfattelse, at retsakten er blevet udført af den pågældende tjenestemand eller ansatte i embeds medfør, skal den direkte tilstille den pågældende EU-institution en anmodning om ophævelse af vedkommendes immunitet, hvis den har til hensigt at fortsætte sagen. I overensstemmelse med reglen i artikel 17, stk. 2, i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, som er et specifikt udtryk for den forpligtelse til loyalt samarbejde, der påhviler EU-institutionerne, -organerne, -kontorerne og -agenturerne i forhold til medlemsstaterne, skal denne anmodning om ophævelse af immuniteten imødekommes, medmindre det godtgøres, at Unionens interesser er til hinder herfor. Denne funktionelle karakter – som følgelig vedrører Unionens privilegier og immuniteter, hvilket Domstolen allerede har haft lejlighed til at fremhæve (kendelse af 13.7.1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, præmis 20) – er så meget desto mere påkrævet, som effektiviteten af retsforfølgningen, navnlig i straffesager, i medlemsstaterne selv direkte kan være omfattet af Unionens interesser, navnlig hvad angår beskyttelsen af Unionens finansielle interesser (jf. i denne retning dom af 2.5.2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, præmis 27-29, af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 53-55, og af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 212-214).
- 75 Overholdelsen af fordelingen og den korrekte udøvelse af de ovenfor beskrevne beføjelser sikres i givet fald af Den Europæiske Unions Domstol i overensstemmelse med de retsmidler, der er fastsat i traktaterne. En tilsidesættelse begået af de nationale myndigheder – herunder de retslige myndigheder, der er ansvarlige for straffesagen – af den forpligtelse, som følger af princippet om loyalt samarbejde, til at høre den pågældende EU-institution, når enhver tvivl om, hvorvidt den handling, der udgør den formodede lovovertrædelse, er udført i embeds medfør, ikke med

rimelighed kan udelukkes, kan således forelægges Domstolen inden for rammerne af traktatbrudsproceduren i artikel 258 TEUF. Når den pågældende EU-institution er blevet anmodet om ophævelse af immuniteten, og denne har afslået dette, kan gyldigheden af dette afslag omvendt gøres til genstand for et præjudicielt spørgsmål fra den kompetente nationale ret eller endog et direkte søgsmål anlagt af den pågældende medlemsstat på grundlag af artikel 263 TEUF. Endelig kan den implicerede tjenestemand eller ansatte i Unionen i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, og artikel 91 anlægge sag ved Domstolen til prøvelse af afgørelsen fra den EU-institution, som denne henhører under, om at ophæve dennes immunitet, idet denne afgørelse udgør en akt, der går ham imod (dom af 18.6.2020, Kommissionen mod RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, præmis 48).

- 76 Henset til konklusionen i nærværende doms præmis 50, hvorefter chefen for en national centralbank nyder fritagelse for retsforfølgning i henhold til artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter som medlem af et af ECB's organer i henhold til denne protokols artikel 22, finder fortolkningen i nærværende doms præmis 56-75 tilsvarende anvendelse på en sådan chef.
- 77 I lyset af ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, sammenholdt med denne protokols artikel 17 og 22, skal fortolkes således, at den for straffesagen ansvarlige nationale myndighed, dvs. – alt efter procedurens stadium – den myndighed, der er ansvarlig for strafforfølgningen eller den kompetente kriminalret, har kompetence til i første omgang at vurdere, om den eventuelle overtrædelse, der er blevet begået af en chef for en national centralbank i dennes egenskab af medlem af et organ under ECB, henhører under en handling, som denne chef har foretaget i forbindelse med udførelsen af sine opgaver inden for dette organ, men at den, såfremt der er tvivl, er forpligtet til i medfør af princippet om loyalt samarbejde at indhente ECB's holdning og til at efterkomme denne. Det påhviler derimod alene ECB, når den forelægges en anmodning om ophævelse af immuniteten for denne chef, at vurdere, om en sådan ophævelse af immunitet er i strid med Unionens interesser, med forbehold for Domstolens eventuelle prøvelse af denne vurdering.

Det tredje spørgsmål

- 78 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter skal fortolkes således, at den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat deri, er til hinder for alle strafferetlige forfølgninger, herunder efterforskningsforanstaltninger, indsamling af beviser og forkyndelse af et anklageskrift, eller alene er til hinder for, at de berettigede stilles for en domstol og dømmes, og om denne fritagelse for retsforfølgning er til hinder for en senere anvendelse af de beviser, der er indsamlet ved denne undersøgelse.
- 79 Det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis følger det af såvel kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en EU-retlig bestemmelse, som efter sin ordlyd ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, uanset de kvalifikationer, der anvendes i medlemsstaterne, idet der herved skal tages hensyn til den pågældende bestemmelses ordlyd, til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som bestemmelsen udgør en del af (dom af 9.9.2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Fornyet ansøgning om international beskyttelse), C-18/20, EU:C:2021:710, præmis 32).

- 80 Det følger heraf, at i fraværet af en henvisning til national ret i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter skal begrebet »fritagelse for retsforfølgning« i denne bestemmelse anses for at være et selvstændigt EU-retligt begreb, hvis betydning og rækkevide skal være identisk i alle medlemsstaterne. Det tilkommer dermed Domstolen at give dette begreb en ensartet fortolkning i Unionens retsorden.
- 81 Hvad angår ordlyden af artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter bemærkes, at den immunitet, der er fastsat i denne bestemmelse, i alle sprogversioner i det mindste er til hinder for, at de berettigede stilles for en domstol og dømmes. Det kan derimod ikke udledes alene af ordlyden af den nævnte bestemmelse, at denne immunitet ikke også omfatter visse af de handlinger i straffesagen, der er omhandlet i nærværende doms præmis 78, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse.
- 82 Begrebet »fritagelse for retsforfølgning« som omhandlet i denne bestemmelse skal derfor fortolkes i lyset af den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de formål, som den forfølger.
- 83 Hvad angår sammenhængen for artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter bemærkes, at denne protokols artikel 8 og 9 definerer rækkevidden af immuniteten for medlemmer af Europa-Parlamentet mere præcist end rækkevidden af denne for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte. Det fremgår af disse artikler, at immuniteten for Europa-Parlamentets medlemmer er defineret således, at den omfatter retsforfølgning og således ikke er begrænset til retssagen alene (jf. i denne retning dom af 21.10.2008, Marra, C-200/07 og C-201/07, EU:C:2008:579, præmis 27, og af 17.9.2020, Troszczynski mod Parlamentet, C-12/19 P, EU:C:2020:725, præmis 39). En sådan præcisering mangler derimod i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter hvad angår fritagelse for retsforfølgning.
- 84 Hvad angår de formål, der forfølges med artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, tilsigter denne kun at være til hinder for, at myndighederne i en medlemsstat retsforfølger en tjenestemand eller en anden ansat i Unionen i særlige tilfælde, hvor den handling, som foreholdes ham, udføres af nævnte tjenestemand eller anden ansat i embeds medfør og i det omfang, det er strengt nødvendigt for at beskytte Unionens interesser. Vurderingen af disse betingelser for anvendelse af fritagelsen for retsforfølgning forudsætter imidlertid for det første, at det fastslås, at de faktiske omstændigheder faktisk foreligger, og hvem de kan tilregnes, og nødvendiggør således som oftest, at der gennemføres en politiundersøgelse eller en retslig undersøgelse, og at der indsamles beviser. Det ville således være i strid med den bevidst relative rækkevidde, som ophavsmændene til protokollen vedrørende privilegier og immuniteter har tillagt fritagelsen for retsforfølgning, hvis denne var til hinder for politimæssig eller retslig efterforskning.
- 85 Desuden ville en for bred fortolkning af fritagelsen for retsforfølgning, der omfattede politiundersøgelse og en retslig undersøgelse samt den indledende straffesag, risikere at medføre, at Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte næsten bliver fritaget for strafansvar, og at udøvelsen af strafferetten i den pågældende medlemsstat bliver hæmmet uretmæssigt, når der er tale om en af dem, hvilket ville være i strid med værdierne i artikel 2 TEU, som ophavsmændene til traktaterne har undertegnet, og navnlig retsstatsprincippet. I denne henseende er det navnlig ikke begrundet, at den for straffesagen ansvarlige myndighed ikke kan forkynde et anklageskrift for den pågældende.

- 86 Det følger af det ovenstående, at den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, ikke er til hinder for strafforfølgning i sin helhed, herunder efterforskningsforanstaltningerne, indsamlingen af beviser og forkyndelsen af anklageskriftet.
- 87 Hvis det ikke desto mindre allerede på tidspunktet for de undersøgelser, der foretages af de nationale myndigheder, og inden sagen indbringes for en domstol, konstateres, at tjenestemanden eller den ansatte i Unionen kan nyde fritagelse for retsforfølgning for de handlinger, der er genstand for strafforfølgning, tilkommer det disse myndigheder i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 18 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter at anmode den pågældende EU-institution om at ophæve immuniteten, idet denne i så fald er forpligtet til at handle navnlig i overensstemmelse med det, der er anført i nærværende doms præmis 58, 62 og 74.
- 88 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt fritagelse for retsforfølgning er til hinder for en senere anvendelse af de beviser, der er indsamlet under undersøgelsen, følger det af det ovenstående, at denne fritagelse ikke har en sådan rækkevidde. Den er alene til hinder for enhver anvendelse af de indsamlede beviser med henblik på at få den pågældende tjenestemand eller øvrige ansatte i Unionen stillet for en domstol og dømt for den handling, der er omfattet af denne fritagelse. Eftersom den nævnte fritagelse alene gælder for den pågældende tjenestemand eller anden ansatte i Unionen for en bestemt handling, er den derimod ikke til hinder for, at disse beviser kan anvendes i andre procedurer vedrørende andre handlinger, der ikke er omfattet af fritagelsen, eller som er rettet mod tredjemand.
- 89 Af de samme grunde som dem, der er nævnt i nærværende doms præmis 76, er den fortolkning, der er anført i denne doms præmis 81-88, ligeledes relevant for vurderingen af fritagelsen for retsforfølgning for en chef for en medlemsstats centralbank i dennes egenskab af medlem af et af ECB's organer.
- 90 I lyset af det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter skal fortolkes således, at den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat deri, ikke er til hinder for strafforfølgning i sin helhed, herunder efterforskningsforanstaltninger, indsamling af beviser og forkyndelse af et anklageskrift. Hvis det på tidspunktet for de undersøgelser, der foretages af de nationale myndigheder, og inden sagen indbringes for en domstol, imidlertid konstateres, at den person, der er genstand for undersøgelserne, kan nyde fritagelse for retsforfølgning for de handlinger, der er genstand for strafforfølgning, tilkommer det disse myndigheder at anmode den pågældende EU-institution om at ophæve immuniteten. Denne immunitet er ikke til hinder for, at bevismateriale indsamlet under undersøgelsen anvendes i andre retslige procedurer.

Det femte spørgsmål

- 91 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, litra a), og artikel 17 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter skal fortolkes således, at fritagelsen for retsforfølgning kan påberåbes i Unionens interesse, når den, der nyder denne immunitet, er impliceret i en straffesag for handlinger uden forbindelse til det hverv, som denne udøver på vegne af en EU-institution.

- 92 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår dels af artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, at Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte kun nyder fritagelse for retsforfølgning for de i embeds medfør foretagne handlinger, dels af denne protokols artikel 17, stk. 1, at denne immunitet kun indrømmes, hvis den er begrundet i Unionens interesse.
- 93 Som anført i nærværende doms præmis 73, kan den myndighed, der er ansvarlig for straffesagen, når den fastslår, at det er åbenbart, at den overtrædelse, der er begået af en tjenestemand eller en ansat i Unionen, ikke udgør en handling, der er udført i embeds medfør, ophæve fritagelsen for retsforfølgning, uden at den pågældende EU-institution i forbindelse med en anmodning om ophævelse af immuniteten skal vurdere, om der foreligger en interesse for Unionen.
- 94 Følgelig finder fritagelsen for retsforfølgning ikke anvendelse i forbindelse med en straffesag mod en tjenestemand eller en ansat i Unionen vedrørende handlinger, der ikke har nogen forbindelse med udøvelsen af vedkommendes hverv. Som det blev anført i nærværende doms præmis 76, gælder denne fortolkning ligeledes for chefen for en medlemsstats centralbank i dennes egenskab af medlem af et af ECB's organer.
- 95 Den beskyttelse, som protokollen vedrørende privilegier og immuniteter således indrømmer berettigede til fritagelse for retsforfølgning, er, som det er anført i nærværende doms præmis 74, funktionel og dermed relativ, og den gør det navnlig ikke muligt at beskytte dem mod et eventuelt pres, som forsætligt vil kunne udøves over for dem gennem misbrug, for handlinger, der ikke er foretaget af Unionens tjenestemænd eller øvrige ansatte i embeds medfør. Det skal imidlertid bemærkes, at medlemsstaterne i medfør af princippet om loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, tredje afsnit, TEU skal bistå Unionen i gennemførelse af dens opgaver og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 138 i forslaget til afgørelse, vil et sådant pres kunne rejse tvivl om EU-institutionernes funktion og dermed bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare.
- 96 Under alle omstændigheder kan overholdelsen af forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 18 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter og artikel 4, stk. 3, TEU pålægges ved et traktatbrudssøgsmål (jf. dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Slovenien (ECB's arkiver), C-316/19, EU:C:2020:1030). Hvad angår en chef for en national centralbank, der har sæde i ECB's Styrelsesråd, giver artikel 130 TEUF og artikel 7 i protokollen om statuten for ESCB og ECB, der sikrer uafhængigheden for medlemmerne af ECB's besluttende organer eller de nationale centralbanker under udøvelsen af de beføjelser og gennemførelsen af de opgaver og pligter, som traktaterne og protokollen om statuten for ESCB og ECB pålægger dem, ligeledes Kommissionen et passende retsgrundlag til i givet fald ved Domstolen at kunne få fastslået manøvrer, der tilsiger at bringe denne uafhængighed i fare.
- 97 I lyset af det ovenstående skal det femte spørgsmål besvares med, at artikel 11, litra a), og artikel 17 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter skal fortolkes således, at fritagelsen for retsforfølgning ikke finder anvendelse, når den person, der nyder denne immunitet, under en straffesag foreholder handlinger, der ikke er foretaget inden for rammerne af det hverv, som den pågældende udøver på vegne af en EU-institution.

Sagsomkostninger

- 98 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 22 i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter, set i lyset af artikel 130 TEUF og artikel 7 i protokol (nr. 4) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank, skal fortolkes således, at chefen for en centralbank i en medlemsstat kan nyde fritagelse for retsforfølgning som fastsat ved artikel 11, litra a), i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter for de handlinger, som denne i embeds medfør har foretaget som medlem af et organ under Den Europæiske Centralbank.
- 2) Artikel 11, litra a), i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter, sammenholdt med denne protokols artikel 22, skal fortolkes således, at chefen for en medlemsstats centralbank fortsat – for så vidt angår de handlinger, som er blevet foretaget i embeds medfør – nyder den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat i den nævnte protokols artikel 11, litra a), efter at den pågældende er ophørt med sit hverv.
- 3) Artikel 11, litra a), i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter, sammenholdt med denne protokols artikel 17 og 22, skal fortolkes således, at den for straffesagen ansvarlige nationale myndighed, dvs. – alt efter procedurens stadium – den myndighed, der er ansvarlig for strafforfølgningen, eller den kompetente kriminalret, har kompetence til i første omgang at vurdere, om den eventuelle overtrædelse, der er blevet begået af chefen for en national centralbank i dennes egenskab af medlem af et organ under Den Europæiske Centralbank, henhører under en handling, som denne chef har foretaget i forbindelse med udførelsen af sine opgaver inden for dette organ, men at den, såfremt der er tvivl, er forpligtet til i medfør af princippet om loyalt samarbejde at indhente Den Europæiske Centralbanks holdning og til at efterkomme denne. Det påhviler derimod alene Den Europæiske Centralbank, når den forelægges en anmodning om ophævelse af immuniteten for denne chef, at vurdere, om en sådan ophævelse af immunitet er i strid med Den Europæiske Unions interesser, med forbehold for Domstolens eventuelle prøvelse af denne vurdering.
- 4) Artikel 11, litra a), i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter skal fortolkes således, at den fritagelse for retsforfølgning, der er fastsat deri, ikke er til hinder for strafforfølgning i sin helhed, herunder efterforskningsforanstaltninger, indsamling af beviser og forkyndelse af et anklageskrift. Hvis det på tidspunktet for de undersøgelser, der foretages af de nationale myndigheder, og inden sagen indbringes for en domstol, imidlertid konstateres, at den person, der er genstand for undersøgelserne, kan nyde fritagelse for retsforfølgning for de handlinger, der er genstand for strafforfølgning, tilkommer det disse myndigheder at anmode den pågældende EU-institution om at ophæve immuniteten. Denne immunitet er ikke til hinder for, at bevismateriale indsamlet under undersøgelsen anvendes i andre retslige procedurer.

5) Artikel 11, litra a), og artikel 17 i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter skal fortolkes således, at fritagelsen for retsforfølgning ikke finder anvendelse, når den person, der nyder denne immunitet, under en straffesag foreholdes handlinger, der ikke er foretaget inden for rammerne af det hverv, som den pågældende udøver på vegne af en EU-institution.

Underskrifter