



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

29 päivänä huhtikuuta 2021<sup>1</sup>

**Asia C-3/20**

**LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas  
nodaļa  
vastaan  
AB,  
CE ja  
MM investīcijas SIA**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Rīgas rajona tiesa (Riian alioikeus, Latvia))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 343 artikla – Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntö – 39 artikla – Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja – 22 artiklan ensimmäinen kohta – Euroopan keskuspankin päätöksentekuelimen jäsen – Jäsenvaltion keskuspankin pääjohtaja – 11 artiklan a alakohta –  
Lainkäyttöllinen koskemattomuus – Jatkuminen tehtävien päättymisen jälkeen –  
Unionin henkilöstön virallisessa ominaisuudessaan suorittamat toimet –  
Toiminnallinen koskemattomuus – SEUT 130 artikla – EKP:n, EKPJ:n ja jäsenvaltioiden keskuspankkien riippumattomuus – 18 artikla – Yhteistyö – SEU 4 artiklan 3 kohta –  
Vilpittömän yhteistyön periaate – 17 artikla – EKP:n suorittama koskemattomuuden pidättäminen – Unionin etu – Pääasian oikeudenkäyntiä koskeva immunitetti –  
Julkisen vallan pakkokeinoja koskeva immunitetti

## I Johdanto

1. Voidaanko kansallisen keskuspankin pääjohtaja, joka on myös EKP:n neuvoston jäsen, asettaa syytteeseen jäsenvaltiossa vai onko unionin oikeuteen perustuva koskemattomuus esteenä sille? Tämä kysymys tulee esiin tässä ennakkoratkaisumenettelyssä, jonka taustalla on Latviassa Latvian keskuspankin entistä pääjohtajaa vastaan erästä Latvian pankkia koskevaan vakavaraisuusvalvontamenettelyyn liittyvän lahjonnan ja rahanpesun perusteella vireille pantu rikosoikeudellinen menettely.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: saksa.

2. Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan (N:o 7) (jäljempänä unionin erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja)<sup>2</sup> 11 artiklan a alakohdan mukaan unionin virkamiehillä ja muulla henkilöstöllä on jokaisessa jäsenvaltiossa lainkäyttölinen koskemattomuus heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimella on tilaisuus määrittää tämän koskemattomuuden ulottuvuus.

3. Käsiteltävän asian erityispiirteenä on ensinnäkin se, että jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat ovat kansallisia viranomaisia, mutta EKP:n neuvoston jäseninä he määrittävät Euroopan keskuspankkijärjestelmän (jäljempänä EKPJ) yhteydessä samanaikaisesti euroalueen rahapolitiikan ja ovat pankkiunionin perustamisesta lähtien hoitaneet tässä tehtävässä myös YVM-asetuksen<sup>3</sup> mukaisia valvontatehtäviä. Nämä eri tehtävät on siksi erotettava selvästi toisistaan, jotta voidaan selvittää, onko syytettynä olevalla keskuspankin pääjohtajalla pöytäkirjassa määrätty koskemattomuus.

4. Toiseksi on selvitettävä, millainen merkitys pääasiassa syytettynä olevan kaltaisen keskuspankin entisen pääjohtajan vastaisten syytetoimien sallittavuuden kannalta on sillä, että EKP, kansalliset keskuspankit ja niiden päätöksentekielinten jäsenet suorittavat tehtäviään SEUT 130 artiklan mukaisesti täysin riippumattomina. Loppujen lopuksi käsiteltävässä asiassa on siis löydettävä oikea tasapaino syytetoimiin liittyvän jäsenvaltioiden edun ja unionin elinten toimintakykyyn liittyvän unionin edun välillä.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT)

5. SEUT 129 artiklan 1 kohdassa määrätään EKPJ:n johtamisesta seuraavaa:

”EKPJ:ää johtavat Euroopan keskuspankin päätöksentekielimet, jotka ovat Euroopan keskuspankin neuvosto ja johtokunta.”

6. SEUT 130 artiklassa määrätään EKP:n, EKPJ:n ja jäsenvaltioiden keskuspankkien riippumattomuudesta seuraavaa:

”Käyttäessään sille perussopimuksilla ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännöllä annettuja valtuuksiaan tai suorittaessaan niillä sille annettuja tehtäviään ja velvollisuuksiaan Euroopan keskuspankki tai kansallinen keskuspankki taikka Euroopan keskuspankin tai kansallisen keskuspankin päätöksentekielimen jäsen ei pyydä eikä ota ohjeita unionin toimielimiltä, elimiltä tai laitoksilta, jäsenvaltioiden hallituksilta eikä miltään muultakaan taholta. Unionin toimielimet, elimet ja laitokset sekä jäsenvaltioiden hallitukset sitoutuvat kunnioittamaan tätä periaatetta ja pidättymään yrityksistä vaikuttaa Euroopan keskuspankin tai kansallisten keskuspankkien päätöksentekielinten jäseniin heidän suorittaessaan tehtäviään.”

<sup>2</sup> EUVL 2016, C 202, s. 266.

<sup>3</sup> Luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013 (EUVL 2013, L 287, s. 63).

7. EKPJ määrittellään SEUT 282 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

”Euroopan keskuspankki ja kansalliset keskuspankit muodostavat Euroopan keskuspankkijärjestelmän, jäljempänä ’EKPJ’. Euroopan keskuspankki ja niiden jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit, joiden rahayksikkö on euro ja jotka muodostavat eurojärjestelmän, harjoittavat unionin rahapolitiikkaa.”

8. SEUT 283 artiklan 1 kohdassa määrätään EKP:n neuvoston jäsenistä seuraavaa:

”Euroopan keskuspankin neuvoston muodostavat Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenet sekä niiden jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat, joiden rahayksikkö on euro.”

9. SEUT 343 artiklassa, joka on unionin erioikeuksia ja vapauksia koskeva perustavanlaatuinen määräys, määrätään seuraavaa:

”Unionilla on jäsenvaltioiden alueella Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista 8 päivänä huhtikuuta 1965 tehdyssä pöytäkirjassa määrättyihin edellytyksiin ne erioikeudet ja vapaudet, jotka ovat tarpeen unionin tehtävien toteuttamiseksi. Sama koskee Euroopan keskuspankkia ja Euroopan investointipankkia.”

## 2. EKPJ:n ja EKP:n perussääntö

10. Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 4)<sup>4</sup> 12.1 artiklassa määrätään EKP:n päätöksentekuelinten velvollisuuksista seuraavaa:

”EKP:n neuvosto antaa suuntaviivat ja tekee tarvittavat päätökset EKPJ:lle perussopimuksissa ja tässä perussäännössä uskottujen tehtävien suorittamiseksi. EKP:n neuvosto määrittelee unionin rahapolitiikan, mukaan lukien tarvittaessa päätökset, jotka koskevat rahapolitiikan välitavoitteita, virallisia korkoja ja varantojen hankkimista EKPJ:ssä sekä antaa tarvittavat suuntaviivat niiden täytäntöön panemiseksi.

--

Siltä osin kuin se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, EKP käyttää kansallisia keskuspankkeja sellaisten toimien suorittamiseen, jotka kuuluvat EKPJ:n tehtäviin, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän artiklan soveltamista.”

11. Jäsenvaltioiden keskuspankkeja koskevassa EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

”\_ \_

14.2 Kansallisten keskuspankkien perussäännöissä on erityisesti määrättävä, että keskuspankin pääjohtajan toimikausi on vähintään viisi vuotta.

Pääjohtaja voidaan erottaa tehtävästään ainoastaan, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät, tai jos hän on syylistynyt vakavaan rikkomukseen. Pääjohtaja, jota

<sup>4</sup> EUVL 2016, C 202, s. 230.

asia koskee, tai EKP:n neuvosto voi saattaa tämän päätöksen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi sillä perusteella, että perussopimuksia tai niiden soveltamista koskevaa oikeussääntöä on rikottu. Tämä kanne on pantava vireille kahden kuukauden kuluessa päätöksen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu kantajalle tiedoksi, taikka jollei päätöstä ole julkaistu tai annettu tiedoksi, kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut siitä tiedon.

14.3 Kansalliset keskuspankit ovat erottamaton osa EKPJ:ää ja toimivat EKP:n suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti. EKP:n neuvosto toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että EKP:n suuntaviivoja ja ohjeita noudatetaan, ja se voi vaatia, että sille toimitetaan kaikki tarvittavat tiedot.

14.4 Kansalliset keskuspankit voivat suorittaa myös muita tehtäviä kuin niitä, joista määrätään tässä perussäännössä, jollei EKP:n neuvosto kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä päättä, että nämä tehtävät ovat ristiriidassa EKPJ:n tavoitteiden ja tehtävien kanssa. Kansalliset keskuspankit suorittavat nämä tehtävät omalla vastuullaan ja omaan lukuunsa, eikä niitä pidetä osana EKPJ:n tehtäviä.”

12. Erioikeuksia ja vapauksia koskevassa EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 39 artiklassa määrätään seuraavaa:

”EKP:lla on jäsenvaltioiden alueella tehtäviensä suorittamisen edellyttämät erioikeudet ja vapaudet Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta tehtyyn sopimukseen liitettyssä Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa määritellyin edellytyksin.”

13. EKP:n yleisneuvostoa koskevassa EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 44 artiklassa määrätään seuraavaa:

”44.1 EKP:n kolmanneksi päätöksentekuelimeksi muodostetaan yleisneuvosto, sanotun kuitenkaan rajoittamatta [SEUT] 129 artiklan 1 kohdan soveltamista.

44.2 Yleisneuvoston muodostavat EKP:n puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. – –”

### *3. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja*

14. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 8 artiklassa määrätään Euroopan parlamentin jäsenten mielipiteisiin tai äänestyksiin liittyvästä koskemattomuudesta seuraavaa:

”Euroopan parlamentin jäseniä ei voida alistaa tutkittavaksi, pidättää tai haastaa oikeuteen heidän tehtäviään hoitaessaan ilmaisemiensa mielipiteiden tai äänestystensä perusteella.”

15. Kyseisen pöytäkirjan 9 artiklassa määrätään Euroopan parlamentin jäsenten koskemattomuudesta istuntojen aikana seuraavaa:

”Euroopan parlamentin istuntojen ajan sen jäsenillä on

a) oman valtionsa alueella kansanedustajille myönnetty koskemattomuus;

b) toisen jäsenvaltion alueella vapaudenriistoa koskeva koskemattomuus sekä lainkäytöllinen koskemattomuus.

Koskemattomuus koskee jäseniä myös silloin kun he matkustavat Euroopan parlamentin istuntoihin tai palaavat niistä.

Koskemattomuuteen ei voida vedota silloin, kun jäsen tavataan itse teosta, eikä se estä Euroopan parlamenttia käyttämästä oikeuttaan pidättää koskemattomuuden yhden jäsenen osalta.”

16. Saman pöytäkirjan 10 artiklan ensimmäisessä kohdassa, joka koskee jäsenvaltioiden edustajia, määrätään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden edustajilla, jotka osallistuvat unionin toimielinten työhön, sekä näiden neuvonantajilla sekä teknisillä asiantuntijoilla on tavanomaiset erioikeudet, vapaudet ja helpotukset heidän hoitaessaan tehtäviään sekä matkustaessaan kokouspaikalle ja palatessaan sieltä.”

17. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa, joka koskee erioikeuksia ja vapauksia, määrätään seuraavaa:

”Unionin virkamiehillä ja muulla henkilöstöllä on heidän kansallisuudestaan riippumatta jokaisen jäsenvaltion alueella seuraavat erioikeudet ja vapaudet:

a) lainkäytöllinen koskemattomuus heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta, mukaan lukien heidän suulliset lausumansa sekä kirjalliset esityksensä, jollei sellaisissa perussopimusten määräyksissä, jotka toisaalta koskevat virkamiesten ja muun henkilöstön vastuuta unionia kohtaan ja toisaalta Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa unionin ja sen virkamiesten ja muun henkilöstön välisissä riidoissa, toisin määrätä. Tämä koskemattomuus jatkuu heidän tehtäviensä päättymisen jälkeenkin”.

18. Kyseisen pöytäkirjan 17 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Unionin virkamiehille ja muulle henkilöstölle myönnetään erioikeudet, vapaudet ja helpotukset yksinomaan unionin etuun liittyen.

Kunkin unionin toimielimen on kumottava virkamiehelle tai muulle henkilöstölle myönnetty vapaus silloin kun toimielin katsoo, että tämä kumoaminen ei ole ristiriidassa unionin edun kanssa.”

19. Saman pöytäkirjan 18 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tämän pöytäkirjan soveltamiseksi unionin toimielimet toimivat yhteistyössä kyseisten jäsenvaltioiden vastuussa olevien viranomaisten kanssa.”

20. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 22 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tätä pöytäkirjaa sovelletaan myös Euroopan keskuspankkiin, sen toimielinten jäseniin ja sen henkilöstöön, tämän kuitenkin rajoittamatta Euroopan keskuspankkijärjestelmästä ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan määräysten soveltamista.”

#### 4. YVM-asetus

21. EKP on 4.11.2014 lähtien hoitanut sille YVM-asetuksella annettuja luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevia erityistehtäviä.<sup>5</sup>

22. Tämän asetuksen johdanto-osan 28 ja 29 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(28) Niiden valvontatehtävien, joita ei anneta EKP:lle, olisi säilyttävä kansallisilla viranomaisilla. Kyseisiin tehtäviin olisi sisällyttävä seuraavat: – – rahoitusjärjestelmän käytön estäminen rahanpesutarkoituksiin ja terrorismin rahoitukseen – –

(29) EKP:n olisi tehtävä tarkoituksenmukaisella tavalla ja täysimääräisesti yhteistyötä niiden kansallisten viranomaisten kanssa, joiden toimivaltaan [kuuluu] – – rahanpesun torjunta.”

23. Saman asetuksen 4 artiklassa, jossa luetellaan EKP:lle annetut tehtävät, säädetään seuraavaa:

”1) Tämän asetuksen 6 artiklan puitteissa EKP:llä on – – yksinomainen toimivalta hoitaa vakavaraisuusvalvontatarkoituksissa seuraavat tehtävät kaikkien osallistuviin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden luottolaitosten osalta:

a) luottolaitosten toimilupien myöntäminen ja peruuttaminen, jollei 14 artiklasta muuta johdu;

– –

d) sen varmistaminen, että noudatetaan 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja säädöksiä, joilla luottolaitoksille asetetaan vakavaraisuusvaatimuksia omien varojen vaatimusten, arvopaperistamisen, suuriin riskikeskittymiin sovellettavien rajoitusten, likviditeetin, velkaantuneisuuden sekä näiden seikkojen raportoinnin ja julkistamisen aloilla;

e) sen varmistaminen, että noudatetaan 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja säädöksiä, joilla luottolaitoksilta edellytetään, että niillä on käytössä vankat hallinto- ja ohjausjärjestelyt, mukaan lukien luottolaitosten johtamisesta vastuussa olevia henkilöitä koskevat sopivuusvaatimukset, riskinhallintaprosessit, sisäisen valvonnan mekanismit, palkkaus- ja palkkiopolitiikat ja -käytännöt sekä toimivat sisäiset prosessit pääoman riittävyden arvioimiseksi, luottoluokitusmallit mukaan luettuina;

f) vakavaraisuuden kokonaisarviointien tekeminen – – sen määrittämiseksi, voidaanko luottolaitosten käyttöönottamilla järjestelyillä, strategioilla, prosesseilla ja mekanismeilla ja kyseisten laitosten hallussa olevilla varoilla varmistaa laitosten riskien moitteeton hallinta ja kattaminen, ja luottolaitoksille kyseisen vakavaraisuuden kokonaisarvion perusteella asetettavien erityisten täydentäviä omia varoja koskevien vaatimusten, erityisten julkistamisvaatimusten, erityisten maksuvalmiusvaatimusten ja muiden sellaisten toimenpiteiden vahvistaminen, jotka asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä annetaan toimivaltaisten viranomaisten käyttöön erikseen määritellyissä tapauksissa;

– –”

<sup>5</sup> Ks. kyseisen asetuksen 33 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta.

24. YVM-asetuksen 6 artiklassa säädetään yhteisen valvontamekanismin kyseisen artiklan 1 kohdan mukaisesti muodostavien EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä. Kyseisen asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan valvontatarkoituksia varten on erotettava toisistaan lähinnä merkittävät ja vähemmän merkittävät luottolaitokset, joista jälkimmäiset kuuluvat lähtökohtaisesti edelleen kansallisten viranomaisten valvontaan. Poikkeuksen muodostavat 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettut valvontatehtävät, joita EKP hoitaa edelleen. YVM-asetuksen 6 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

”5. Edellä 4 kohdassa tarkoitettujen luottolaitosten osalta – –:

a) EKP antaa kansallisille toimivaltaisille viranomaisille asetuksia, suuntaviivoja tai yleisluontoisia ohjeita, joiden mukaisesti kansallisten viranomaisten on suoritettava 4 artiklassa määritetyt tehtävät, sen 1 kohdan a ja c alakohtaa lukuun ottamatta, ja hyväksyttävä valvontaa koskevat päätökset;

– –

b) mikäli laadukkaiden valvontakäytäntöjen johdonmukaisen soveltamisen kannalta on tarpeen, EKP voi milloin tahansa omasta aloitteestaan kansallisia toimivaltaisia viranomaisia kuultuaan tai kansallisen toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä päättää itse käyttää suoraan kaikkia asiaan kuuluvia toimivaltuuksia yhden tai useamman 4 kohdassa tarkoitettujen luottolaitosten osalta – –;

c) EKP valvoo järjestelmän toimintaa – –;

– –

6. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset suorittavat 4 artiklan 1 kohdan b, d–g ja i alakohdassa tarkoitettut tehtävät ja ovat vastuussa niistä sekä kaikkien asiaan kuuluvien valvontapäätösten hyväksymisestä tämän artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen luottolaitosten osalta – – sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän artiklan 5 kohdan soveltamista.

– –

Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on raportoitava säännöllisesti EKP:lle tämän artiklan nojalla toteutetun toiminnan tuloksista.”

25. EKP:n erityisiin valvontavaltuuksiin kuuluu toimiluvan peruuttaminen kyseisen asetuksen 14 artiklan 5 kohdan mukaisesti, ja tässä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei 6 kohdasta muuta johdu, EKP voi peruuttaa toimiluvan asiaa koskevassa unionin lainsäädännössä vahvistetuissa tapauksissa omasta aloitteestaan kuultuaan sen osallistuvan jäsenvaltion kansallista toimivaltaista viranomaista, johon luottolaitos on sijoittautunut, tai sellaisen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ehdotuksesta. – –

Jos toimiluvan myöntämistä 1 kohdan mukaisesti ehdottanut kansallinen toimivaltainen viranomainen katsoo, että toimilupa on peruutettava asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sen on tehtävä tästä ehdotus EKP:lle. Tuolloin EKP tekee päätöksen ehdotetusta peruuttamisesta ja ottaa tässä yhteydessä kaikilta osin huomioon kansallisen toimivaltaisen viranomaisen esittämät perustelut peruuttamiselle.”

26. Valvontaelintä koskevassa YVM-asetuksen 26 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. EKP:lle annettujen tehtävien suunnittelusta ja toteuttamisesta huolehtii kokonaisuudessaan EKP:ssä elin, jäljempänä ’valvontaelin’, joka koostuu sen puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta, jotka nimitetään 3 kohdan mukaisesti, ja neljästä edustajasta, jotka nimitetään 5 kohdan mukaisesti, sekä kunkin osallistuvan jäsenvaltion kansallisen, luottolaitosten valvonnan alalla toimivaltaisen viranomaisen edustajasta. Kaikkien valvontaelimen jäsenten on toimittava koko unionin etujen mukaisesti.

Jos toimivaltainen viranomainen ei ole keskuspankki, tässä kohdassa tarkoitettu valvontaelimen jäsen voi päättää tuoda edustajan jäsenvaltion keskuspankista. Jäljempänä 6 kohdassa säädetyissä äänestysmenettelyissä yhden jäsenvaltion viranomaisten edustajat katsotaan yhdessä yhdeksi jäseneksi.

--

8. Valvontaelin huolehtii EKP:lle annettujen valvontatehtävien valmistelutöistä ja esittää EKP:n neuvostolle valmiit päätösluonnokset tämän hyväksyttäväksi EKP:n vahvistaman menettelyn mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 artiklan soveltamista. --”

#### 5. Vakavaraisuusdirektiivi

27. Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU (jäljempänä vakavaraisuusdirektiivi)<sup>6</sup> 18 artiklassa säädetään toimiluvan peruuttamista koskevista aineellisista edellytyksistä seuraavaa:

”Toimivaltaiset viranomaiset voivat peruuttaa luottolaitokselle myönnetyn toimiluvan vain, jos luottolaitos

--

- c) ei enää täytä toimiluvan myöntämisen edellytyksiä;
- d) ei enää täytä asetuksen (EU) N:o 575/2013 kolmannessa, neljännessä tai kuudennessa osassa säädettyjä, tämän direktiivin 104 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tai 105 artiklassa vahvistettuja vakavaraisuusvaatimuksia, tai jos ei voida enää luottaa sen täyttävän velvoitteitaan velkojilleen, ja erityisesti jos se ei kykene enää turvaamaan talletuksenhaltijoiden sille uskomia omaisuuseriä;
- e) kuuluu johonkin niistä muista tapauksista, joissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimilupa voidaan peruuttaa; tai
- f) syyllistyy johonkin 67 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun rikkomukseen.”

<sup>6</sup> EUVL 2013, L 176, s.338. 18 artiklaa on muutettu myöhemmin 20.5.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2019/878 (EUVL 2019, L 150, s. 253), mutta kyseisellä muutoksella ei ole merkitystä tässä asiassa.



## 6. YVM-kehysasetus

28. Kehyksen perustamisesta YVM:n puitteissa tehtävälle yhteistyölle EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä kansallisten nimettyjen viranomaisten kanssa 16.4.2014 annetun Euroopan keskuspankin asetuksen (EU) N:o 468/2014<sup>7</sup> 83 artiklassa säädetään toimiluvan peruuttamista koskevasta EKP:n päätöksestä. Kyseisen säännöksen 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. EKP:n on tehtävä päätös toimiluvan peruuttamisesta ilman aiheetonta viivästystä. Se voi näin menetellessään hyväksyä tai hylätä asianomaisen peruuttamispäätösluonnoksen.

2. EKP:n on otettava päätöstä tehdessään huomioon kaikki seuraavat seikat: a) arviointinsa olosuhteista, joiden vuoksi peruuttaminen on perusteltua; b) kansallisen toimivaltaisen viranomaisen peruuttamispäätösluonnoksen, jos sellainen on laadittu; c) asianomaisen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kuulemisen, ja jos kansallinen toimivaltainen viranomainen ei ole kansallinen kriisinratkaisuviranomainen, kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen (jäljempänä yhdessä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kanssa ’kansalliset viranomaiset’) kuulemisen; d) kaikki luottolaitoksen – – esittämät lausumat.”

## B Latvian oikeus

29. Rikosprosessilain (Kriminālprocesa likums)<sup>8</sup> 120 §:ään sisältyy luettelo viranomaisista, joilla on koskemattomuus. Siinä ei mainita Latvian keskuspankkia eikä sen pääjohtajaa.

30. Kyseisen lain 404 §:ssä säädetään, että katsoessaan, että henkilön rikosoikeudellisen vastuun vahvistamiselle on perusteita, syyttäjänvirasto toimittaa lähtökohtaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle ehdotuksen luvasta nostaa syyte sellaista henkilöä vastaan, jolla on lain nojalla rikosoikeudellista menettelyä koskeva koskemattomuus. Ehdotukseen on liitettävä tiedot todisteista, jotka osoittavat sen henkilön syyllisyyden, jonka koskemattomuuden pidättämistä pyydetään.

31. Rikoslain (Krimināllikums, Latvia)<sup>9</sup> mukaan rangaistavia tekoja ovat muun muassa rahanpesu (195 §) ja lahjonta (320 §).

## III Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

32. Pääasiassa syytettynä oleva AB (jäljempänä syytetty) toimi 21.12.2001 alkaen Latvijan Bankan (Latvian keskuspankki) pääjohtajana. Hänellä oli tässä tehtävässään oikeus osallistua luottolaitosten toimiluvan myöntämisestä ja valvonnasta Latviassa vastaavan Finanšu un kapitāla tīrģus komisijas (rahoitus- ja pääomamarkkinoiden valvontaviranomainen, jäljempänä FKTK) neuvoston kokouksiin.

<sup>7</sup> EKP/2014/17, EUVL 2014, L 141, s. 1.

<sup>8</sup> Latvijan Vēstnesis (Latvian tasavallan virallinen lehti) nro 74, 11.5.2005.

<sup>9</sup> Latvijan Vēstnesis 1998, nro 199/200, 8.7.1998.

33. Trasta Komer banka AS (jäljempänä Trasta Komer banka) on latvialainen luottolaitos, jolle FKTK myönsi vuonna 1991 toimiluvan rahoituspalvelujen tarjoamiseen. FKTK hoiti 4.11.2014 alkaen EKP:lle YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b, d–g ja i alakohdan nojalla annettuja valvontatehtäviä Trasta Komer bankan osalta.<sup>10</sup>

34. FKTK:n 5.2.2016 tekemän ehdotuksen perusteella EKP peruutti Trasta Komer bankan luottolaitoksen toimiluvan 3.3.2016 tekemällään päätöksellä, joka korvattiin 11.7.2016 tehdyllä päätöksellä, YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan, luettuna yhdessä 14 artiklan 5 kohdan kanssa, mukaisesti.<sup>11</sup>

35. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (korruption ehkäisemisestä ja torjumisesta vastaava virasto, Latvia) aloitti 15.2.2018 syytettyä vastaan rikosoikeudellisen tutkintamenettelyn, joka koski lahjontasyytteitä Latviassa Trasta Komer bankaa vastaan vireille pannussa vakavaraisuuden valvontamenettelyssä, jonka johdosta toimilupa peruutettiin.

36. Syytettyä syytetään konkreettisesti yhtäältä siitä, että hän otti 20.–30.8.2010 Trasta Komer banka valvontaelimen puheenjohtajalta ja osakkeenomistajalta vastaan 7 490 euron arvoisen vapaa-ajan matkan. Syytetyn väitetään tämän vastineeksi neuvoneen tätä ennen vuoden 2015 loppua lainvastaisesti muun muassa käyttämällä hyväkseen virka-asemansa johdosta laillisesti saamia tietoja FKTK:n toteuttamista Trasta Komer bankaa koskevista valvonta- ja tarkastustoimista. Tämä neuvonta koski ensinnäkin Trasta Komer bankan kyvyttömyyttä varmistaa pysyvästi todellinen sisäinen valvontajärjestelmä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa Latvian laissa (Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likums) säädettyjen vaatimusten noudattamiseksi, toiseksi välttämätöntä pankin osakepääoman korottamista määräosuuden varmistamiseksi sekä kolmanneksi tarvittavia toimenpiteitä sijoittajien (osakkeenomistajien) houkuttelemiseksi. Nämä seikat olivat 29.7.2009–31.12.2015 useaan otteeseen FKTK:n suorittaman tarkastuksen kohteena, ja syytetyn väitetään auttaneen laatimaan vastaukset FKTK:n tarkastuksen aikana esittämiin kysymyksiin ja neuvoneen, miten Trasta Komer bankan pitäisi menetellä tarkastuksissa.

37. Toisaalta syytetyn väitetään hyväksyneen 23.8.2012–9.5.2013 Trasta Komer bankan hallituksen varapuheenjohtajan ja osakkeenomistajan 500 000 euron suuruisen lahjustarjouksen ja vastaanottaneen puolet tästä määrästä eli 250 000 euroa hallituksen varapuheenjohtajalta tai samoin syytettynä olevalta välittäjältä. Vastineeksi lahjuksesta syytetyn väitetään neuvoneen Trasta Komer bankaa 23.8.2012 jälkeen 31.12.2015 saakka FKTK:n suorittamaan valvontaan liittyvissä asioissa ja tämän kirjeenvaihdossa FKTK:n kanssa. Tämä myötävaikutti siihen, että FKTK poisti Trasta Komer bankan toimintaa koskevat rajoitukset osittain. Syytetty ei saanut jäljellä olevaa lahjuksen osaa, koska FKTK piti voimassa osan rajoituksista ja määräsi lisäksi muita Trasta Komer bankan toimintaan kohdistuvia rajoituksia.

38. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojsin esittämien kahden väitteen yhteydessä on todettava, että siihen saakka, kunnes FKTK ehdotti Trasta Komer bankan toimiluvan peruuttamista, syytetty ei osallistunut FKTK:n neuvoston kokouksiin, joissa käsiteltiin Trasta Komer bankan vakavaraisuusvalvontaa koskevia kysymyksiä. Hän laiminlöi siten erityisesti velvollisuutensa estää tässä yhteydessä Trasta Komer bankan vakavaraisuussuhteen ja maksuvalmiuden vaarantumisen sekä mahdollisen rahanpesun kyseisessä luottolaitoksessa.

<sup>10</sup> Ks. YVM-asetuksen 6 artiklan 6 kohta.

<sup>11</sup> Tämä tapahtuma on ollut Euroopan unionin tuomioistuimissa vireillä olleiden ja olevien eri asioiden kohteena, ks. määräys 12.9.2017, Fursin ym. v. EKP (T-247/16, ei julkaistu, EU:T:2017:623); tuomio 5.11.2019, EKP ym. v. Trasta Komer banka ym. (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923) ja vireillä oleva asia T-698/16, Trasta Komer banka ym. v. EKP.

39. Lisäksi syytetyn väitetään sijoittaneen vuosina 2012 ja 2013 huomattavan suuruisen osan, yhteensä 250 000 euroa, lahjuksista peiteltyinä erääseen kiinteistöön niin ikään syytettynä olevan yrityksen kautta.

40. Toimivaltainen syyttäjä nosti 28.6.2018 Rīgas rajona tiesassa (Riian alioikeus, Latvia) ensin lahjuksen ottamisen vuoksi syytteen, jota täydennettiin 24.5.2019 rahanpesua koskevalla syytteellä.

41. Syytetyn viimeinen toimikausi Latvian keskuspankin pääjohtajana päättyi 20.12.2019.

42. Rīgas rajona tiesa aloitti ensimmäisen oikeusasteen rikosoikeudellisen menettelyn, ja sen on nyt päätettävä rikosasian tuomioistuinkäsittelyn aloittamisesta.

#### **IV Ennakkoratkaisukysymykset ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa**

43. Koska Rīgas rajona tiesalla on tässä yhteydessä epäilyjä unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa määrätyn koskemattomuuden sovellettavuudesta ja ulottuvuudesta, se päätti 20.12.2019 tekemällään päätöksellä lykätä asian käsittelyä ja esittää SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohtaa ja 22 artiklan ensimmäistä kohtaa Euroopan keskuspankin neuvoston jäsenen tehtävään, jota hoitaa jäsenvaltion keskuspankin pääjohtaja eli Latvian keskuspankin pääjohtaja?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, taataanko näillä määräyksillä tälle henkilölle rikosoikeudellista menettelyä koskeva koskemattomuus vielä silloinkin, kun hän ei enää ole jäsenvaltion keskuspankin pääjohtajan virassa eikä siten enää hoida Euroopan keskuspankin neuvoston jäsenen tehtävää?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, koskeeko tämä koskemattomuus yksinomaan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettua lainkäyttöä koskemattomuutta vai ulottuuko se myös syytetoimiin, mukaan lukien syytekirjelmän tiedoksianto ja todisteiden vastaanottaminen? Jos koskemattomuus ulottuu syytetoimiin, onko tällä seikalla vaikutusta mahdollisuuteen käyttää todisteita?

4) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voiko unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan, luettuna yhdessä kyseisen pöytäkirjan 17 artiklan kanssa, perusteella menettelystä vastaava tai vastaavassa menettelyn vaiheessa ratkaisukokoonpano arvioida Euroopan unionin etua kyseisen menettelyn yhteydessä ja ainoastaan siinä tapauksessa, että tällainen etu todetaan – eli jos rikoksen tunnusmerkistön täyttävät syytetyn teot liittyvät hänen tehtäviensä hoitoon Euroopan unionin toimielimessä –, pyytää kyseistä toimielintä eli Euroopan keskuspankkia pidättämään tämän henkilön koskemattomuuden?

5) Onko unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräyksiä sovellettaessa Euroopan unionin edun liitettävä aina suoraan henkilön tekemiin päätöksiin tai suorittamiin toimiin tämän hoitaessa tehtäviään Euroopan unionin toimielimessä? Voiko tällaiseen virkamieheen kohdistaa rikosoikeudellista menettelytoimea, jos hänen syytteesenpanonsa ei liity

hänen tehtäviinsä Euroopan unionin toimielimessä vaan hänen jäsenvaltiossa hoitamiensa tehtävien yhteydessä harjoittamaansa toimintaan?”

44. Syytetty, Latvian tasavalta, Italian tasavalta, Euroopan keskuspankki ja Euroopan komissio esittivät ennakkoratkaisukysymyksistä kirjallisia huomautuksia ja 26.1.2021 pidetyssä istunnossa suullisia huomautuksia. Tässä istunnossa huomautuksia esittivät myös syytettynä oleva CE ja LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa (Latvian tasavallan syyttäjänviraston yleisen syyttäjän toimiston rikososaston erityisen merkittävien asioiden tutkintayksikkö).

## V Oikeudellinen arviointi

45. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on vireillä Latvian keskuspankin entistä pääjohtajaa vastaan aloitettu rikosoikeudellinen menettely, jossa häntä syytetään muun muassa lahjuksen ottamisesta latvialaista pankkia koskevassa pankkien vakavaraisuusvalvontaan liittyvässä menettelyssä. Latvian oikeuden mukaan rikosasian tuomioistuinkäsittelyä ei voida aloittaa, jos syytetyn koskemattomuus on esteenä sille.

46. Latvian oikeudessa ei säädetä Latvian keskuspankin tai sen elinten koskemattomuudesta. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan mukaan unionin virkamiehillä ja muulla henkilöstöllä on kuitenkin jäsenvaltioiden alueella lainkäyttölinen koskemattomuus ”virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa” toimien osalta. Tätä pöytäkirjaa sovelletaan sen 22 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla myös Euroopan keskuspankkiin, sen toimielinten jäseniin ja sen henkilöstöön. Kansalliset keskuspankit ovat SEUT 282 artiklan 1 kohdan mukaan EKP:n erottamaton osa, ja niiden pääjohtajat ovat EKP:n ylimmän päätöksentekuelimen eli EKP:n neuvoston jäseniä, jos asianomainen jäsenvaltio kuuluu eurojärjestelmään.<sup>12</sup>

47. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee viidellä ennakkoratkaisukysymyksellään sitä, voidaanko unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräyksiä, erityisesti 11 artiklan a alakohdassa virallisessa ominaisuudessa suoritettujen toimien osalta määrättyä lainkäyttölistä koskemattomuutta, soveltaa pääasian olosuhteissa syytettynä olevaan Latvian keskuspankin entiseen pääjohtajaan ja mitä siitä seuraa konkreettisesti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan rikosoikeudellisen menettelyn kannalta.

48. Jotta kolmeen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen voidaan vastata, on ensin selvitettävä, millä edellytyksin unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa virallisessa ominaisuudessa suoritettujen toimien osalta määrättyä koskemattomuutta sovelletaan kansallisen keskuspankin pääjohtajaan ja mikä on tämän koskemattomuuden ulottuvuus. Tässä yhteydessä on muun muassa selvitettävä kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen osan kohteena oleva kysymys siitä, koskeeko kyseisen pöytäkirjan 11 artiklan a alakohta myös mahdollisuutta toteuttaa syytetoimia (tästä jäljempänä A osa).

<sup>12</sup> Ks. SEUT 283 artiklan 1 kohta.

49. Jotta neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen voidaan vastata, seuraavaksi on tutkittava, miten ja kenen on tässä tapauksessa todettava, koskeeko unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätty koskemattomuus syytetyn syyksi luettuja tekoja, ja millä edellytyksin tämä koskemattomuus voidaan pidättää (tästä jäljempänä B osa).

50. Tässä yhteydessä on tarkasteltava myös kysymystä siitä, voisiko keskuspankin pääjohtajan erityistapauksessa olla asianmukaista myöntää laajempi koskemattomuus. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo tämän kysymyksen esiin viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessään, jossa se tiedustelee lähinnä sitä, onko unionin oikeus esteenä keskuspankin pääjohtajaa vastaan vireille pannussa rikosoikeudellisessa menettelyssä toteutettaville rikosoikeudellisille menettelytoimille silloin, kun kyseinen menettely ei liity hänelle unionin oikeuden nojalla kuuluviin tehtäviin (tästä jäljempänä C osa).

51. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen toiseen osaan vastaamisen yhteydessä on lopuksi selvitettävä, mikä olisi edellä mainitun pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätyn koskemattomuuden loukkaamisen oikeudellinen seuraus (tästä jäljempänä D osa).

***A Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan sovellettavuus sekä asian kannalta merkityksellisen immuniteetin ulottuvuus (ensimmäinen, toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys)***

***1. Erioikeuksista ja vapauksista tehtyyn pöytäkirjaan sisältyvät asian kannalta merkitykselliset määräykset (ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys)***

52. Kuten jo todettiin, unionin erioikeuksista ja vapauksista tehtyä pöytäkirjaa sovelletaan sen 22 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan myös EKP:hen, sen päätöksentekuelinten jäseniin ja sen henkilöstöön. EKP:n ylin päätöksentekuelin on EKP:n neuvosto, jonka SEUT 283 artiklan 1 kohdan mukaisesti muodostavat Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenet sekä niiden jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat, joiden rahayksikkö on euro.<sup>13</sup>

53. Pääasiassa nostettu syyte koskee vuoden 2010 puolivälistä vuoden 2015 loppuun asti toteutettuja toimia, jotka siten tapahtuivat osittain ennen kuin Latvia liittyi euroalueeseen 1.1.2014 eli ennen syytetyn EKP:n neuvoston jäsenyyttä. Kaikkien jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat kuuluvat kuitenkin EKP:n ja EKP:n perussäännön 44.2 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti EKP:n yleisneuvostoon, joka on saman perussäännön 44.1 artiklan mukaan EKP:n kolmas päätöksentekuelin. Syytetty oli siis sen jäsen jo siitä alkaen, kun Latvia liittyi unioniin 1.5.2004, ja täten koko syytteen kattaman ajanjakson ajan.

54. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa määrätään kolmen eri henkilöryhmän immuniteetista, jolla on kussakin tapauksessa eri ulottuvuus yhtäältä sen *kohteen* ja toisaalta sen tarjoaman *suojan laajuuden* osalta.

55. Ensinnäkin Euroopan parlamentin jäsenillä on kyseisen pöytäkirjan 8 ja 9 artiklassa määrätty immuniteetti. Pöytäkirjan 8 artiklassa määrätyn immuniteetin kohde rajoittuu tehtäviä hoitaessa ilmaistuihin mielipiteisiin ja äänestyksiin mutta käsittää suojan tutkintaa, pidättämistä tai rikosoikeudellista menettelyä vastaan. Pöytäkirjan 9 artiklassa määrätyn immuniteetin kohde

<sup>13</sup> Ks. tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 76, 79 ja 81 kohta).

rajoittuu ajallisesti istuntoihin, ja 9 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettu suoja koskee kyseisenä aikana toisen jäsenvaltion kuin kotijäsenvaltion alueella ainoastaan lainkäyttöllistä koskemattomuutta ja vapaudenriistoon liittyvää koskemattomuutta.

56. Toiseksi jäsenvaltioiden edustajilla, jotka osallistuvat unionin toimielinten työhön, on saman pöytäkirjan 10 artiklan nojalla ”tavanomaiset erioikeudet, vapaudet ja helpotukset”. Tämä on ymmärrettävä viittaukseksi diplomaattisista suhteista tehtyyn Wienin yleissopimukseen (jäljempänä diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus) ja erityisesti sen 29–31 artiklaan. Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 29 artiklan mukaan ”diplomaattisen edustajan henkilö” on koskematon. Kyseisessä määräyksessä ei rajoiteta muutoin tämän koskemattomuuden kohdetta. Diplomaattisen edustajan henkilöä ei myöskään saa ”pidättää eikä hänen vapauttaan muutoin riistää”. Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 kohdassa määrätään lisäksi, että diplomaatit ovat vapaita vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta, siviilioikeudellisesta ja hallinnollisesta tuomiovallasta, eikä tätä rajoiteta mihinkään tiettyihin tekoihin.<sup>14</sup> Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 2 kohdan mukaan he eivät ole myöskään velvollisia olemaan todistajana.

57. Kolmanneksi kaikkiin unionin virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovelletaan erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohtaa. Siinä määrätyn koskemattomuuden kohde rajoittuu heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiinsa toimiin, ja koskemattomuuden tarjoama suoja ulottuu lainkäyttölliseen koskemattomuuteen jäsenvaltioiden alueella.

58. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 8 ja 9 artikla ovat selvästi merkityksettämiä käsiteltävässä asiassa.

59. Jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat eivät kuitenkaan kuulu myöskään kyseisen pöytäkirjan 10 artiklan soveltamisalaan. Koska he toimivat EKP:n päätöksentekuelinten jäseninä, heitä ei nimenomaan voida pitää ”jäsenvaltioiden edustajina”. Unionin tuomioistuin on jo erityisesti EKPJ:n yhteydessä todennut, että tältä osin unionin oikeusjärjestyksen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välillä vallitsee vähemmän selkeä erottelu.<sup>15</sup> Kansallisten keskuspankkien pääjohtajilla on tässä erittäin integroidussa järjestelmässä kaksitahoiset tehtävät tai hybridiasema.<sup>16</sup> Pankkiunioniin sovelletaan samansuuntaisia näkemyksiä. He hoitavat EKP:n neuvoston jäseninä Euroopan pankkivalvonnan tehtäviä.<sup>17</sup> Heidän ei siksi voida katsoa edustavan tässä tehtävässä kansallisia viranomaisia. Lisäksi jäsenvaltioiden edustajien diplomaattista koskemattomuutta sovelletaan ainoastaan vastaanottavaan valtioon eikä alkuperävaltioon.

60. Näin ollen kansallisten keskuspankkien pääjohtajiin voidaan soveltaa ainoastaan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohtaa.

<sup>14</sup> Ks. kuitenkin diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 kohdassa määrätty poikkeukset, jotka liittyvät vastaanottajavaltiossa sijaitsevaa yksityistä kiinteistöä koskevaan kanteeseen (a alakohta), jäämistöä koskevaan kanteeseen, johon nähden diplomaattinen edustaja esiintyy testamentin toimeenpanijana, pesänselvittäjänä, perillisenä tai jälkisaadoksen saajana ja toimii yksityishenkilönä eikä lähettäjävaltion puolesta (b alakohta), sekä kanteeseen, joka koskee diplomaattisen edustajan vastaanottajavaltiossa virallisten tehtäviensä ohella harjoittamaa ammatti- tai liiketoimintaa (c alakohta).

<sup>15</sup> Tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 69 ja 70 kohta) ja tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 83 kohta).

<sup>16</sup> Tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 70 kohta).

<sup>17</sup> Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

## 2. Vapauden rajoittaminen ”virallisessa ominaisuudessa suoritettuihin toimiin”

61. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan mukaan ”unionin virkamiehillä ja muulla henkilöstöllä on – – jokaisen jäsenvaltion alueella – – lainkäyttölinen koskemattomuus heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta, mukaan lukien heidän suulliset lausumansa sekä kirjalliset esityksensä”. Toisin kuin jo mainittua henkilöllistä diplomaattista koskemattomuutta (koskemattomuus *ratione personae*), kyseistä määräystä ei sovelleta henkilöön vaan ainoastaan toimiin, joilla on tietty asiayhteys, nimittäin virallisen luonteisiin toimiin. Kyse on niin sanotusta toiminnallisesta koskemattomuudesta. Sitä nimitetään siksi myös koskemattomuudeksi *ratione materiae*. Pelkästään unionin henkilöstöön kuuluminen ei siis ole riittävä peruste soveltaa kyseistä koskemattomuutta.<sup>18</sup>

62. Kun otetaan huomioon kansallisten keskuspankkien pääjohtajien tehtävien kaksitahoisuus tai hybridiasema EKPJ:ssä ja pankkiunionissa, tämä tarkoittaa, että kyseisen pöytäkirjan 11 artiklan a alakohtaa voidaan soveltaa heihin lähtökohtaisesti ainoastaan siltä osin kuin he toimivat tehtävässään unionin viranhaltijoina.<sup>19</sup>

63. Unionin henkilöstön koskemattomuuden ulottuvuuden rajoittaminen perustuu siihen, että unionilla on SEUT 343 artiklan mukaisesti ainoastaan ”ne erioikeudet ja vapaudet, jotka ovat tarpeen unionin tehtävien toteuttamiseksi”. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että unionille myönnettyillä erioikeuksilla ja vapauksilla pyritään välttämään unionin toiminnan ja riippumattomuuden vaarantuminen.<sup>20</sup> Unionin vapautusten rajoitettu luonne vahvistetaan pöytäkirjan 17 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jonka mukaan immunitettiin myönnetään unionin virkamiehille ja muulle henkilöstölle ainoastaan unionin edun vuoksi<sup>21</sup> eikä virkamiesten omien etujen vuoksi. Koskemattomuudet ovat siis toiminnallisia paitsi kohteensa myös merkityksensä ja tavoitteensa osalta.

64. Virallisessa ominaisuudessa suoritettavia toimia koskeva koskemattomuus on välttämätön unionin toimielinten moitteettoman toiminnan ja riippumattomuuden kannalta. Jos unionin henkilöstöön kuuluvilla ei nimittäin olisi jäsenvaltioissa lainkäyttölinen koskemattomuutta heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta, jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat ensinnäkin kohdistaa heihin rikosoikeudellisia menettelyjä tällaisten toimien perusteella.<sup>22</sup> Tämä voisi johtaa unionin toimielinten toiminnan liialliseen varovaisuuteen tai jopa lamaantumiseen.

<sup>18</sup> Tuomio 11.7.1968, Sayag ja Zürich (5/68, EU:C:1968:42, s. 600). Henkilöstösääntöjen 23 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa virkkeessä vahvistetaan vastaavasti, etteivät virkamiehet ole vapautettuja henkilökohtaisista velvollisuuksistaan eivätkä voimassa olevien lakien ja järjestysmääräysten noudattamisesta, ellei erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräyksistä muuta johdu.

<sup>19</sup> Ks. analogisesti unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklan mukaisesta kansallisen keskuspankin arkistojen suojasta 17.12.2020 annettu tuomio komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 84 ja 85 kohta).

<sup>20</sup> Määräys 13.7.1990, Zwartveld ym. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 19 kohta); tuomio 19.12.2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, 82 kohta); tuomio 18.6.2020, komissio v. RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, 47 kohta) ja tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 73 ja 100 kohta).

<sup>21</sup> Määräys 13.7.1990, Zwartveld ym. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 20 kohta) ja tuomio 18.6.2020, komissio v. RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, 47 kohta).

<sup>22</sup> Ks. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus OH (Lainkäyttölinen koskemattomuus) (C-758/19, EU:C:2021:86, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65. Toiseksi unionin toimielinten toiminta ja riippumattomuus vaarantuisivat, jos niiden toimintaa voitaisiin arvioida jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden perusteella.<sup>23</sup> Tämä voisi tietyissä tilanteissa estää näiden tehtävien suorittamisen. Tästä syystä unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa unionin henkilöstölle myönnetään lainkäyttöllinen koskemattomuus virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta.

66. Näin varmistetaan myös SEUT 263 artiklassa määrätty Euroopan unionin tuomioistuimen yksinomaisen toimivalta tutkia unionin toimielinten toimien laillisuus. Jos virkamies toimii virallisessa ominaisuudessaan, kyseessä on nimittäin toimielin itse. Jäsenvaltiot eivät voi siksi arvioida tällaista toimea.

67. SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa on määräys, jota sovelletaan molempiin virallisessa ominaisuudessa suoritettaviin toimiin sovellettavan koskemattomuuden tavoitteisiin. Sen mukaan unioni on vastuussa henkilöstönsä virkatehtävistä ulkoisessa suhteessa, eivätkä henkilöstöön kuuluvat vastaa niistä henkilökohtaisesti. Unionin tuomioistuimella on SEUT 268 artiklan nojalla yksinomaisen toimivalta arvioida tällaisen vastuun olemassaoloa.<sup>24</sup>

### *3. Koskemattomuuden rajoittaminen jäsenvaltioiden ”lainkäyttövaltaan” (kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa)*

68. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo sitä, suljetaanko unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa pois ainoastaan oikeudenkäynnit pääasioissa, jotka koskevat unionin henkilöstön virallisessa ominaisuudessaan suorittamia toimia, vai ovatko myös jo ennen pääasian oikeudenkäyntiä toteutettavat syytetoimet kiellettyjä tällaisten toimien osalta.

69. Jo mainitun pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan sanamuodosta seuraa, ettei siinä mainittuja henkilöitä vastaan voida panna vireille pääasian oikeudenkäyntiä, joka koskee heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamia toimia. Tämä koskemattomuus ulottuu kaikkiin lainkäytön muotoihin ja käsittää siten myös rikosoikeudellisen tuomiovallan.<sup>25</sup>

70. Toisin kuin Latvia katsoo, unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätty koskemattomuus ei kuitenkaan rajoitu tuomioistuinmenettelyyn sen suppeassa merkityksessä vaan koskee myös tutkintamenettelyä.

71. Tätä tukevat kyseisen määräyksen joidenkin kieliversioiden sanamuodot, joissa sitä ei aina rajoiteta ”tuomioistuimeen” liittyvään osatekijään.<sup>26</sup> Jo tutkintamenettelyyn voi joka tapauksessa sisältyä tuomioistuimeen liittyviä osatekijöitä esimerkiksi tutkintatuomarin yksittäisten toimivaltuuksien muodossa. Koska tämän koskemattomuuden ulottuvuus ei voi kuitenkaan riippua rikosoikeudellisen menettelyn konkreettisesta muodosta eikä lainvalvontaviranomaisten ja tuomioistuinten välisestä toimivallan jaosta yksittäisissä jäsenvaltioissa, on katsottava, että tätä koskemattomuutta sovelletaan yleisesti rikosoikeudellisessa tutkinnassa toteutettaviin julkisen vallan pakkokeinoihin.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Ks. tuomio 11.7.1968, Sayag ja Zürich (5/68, EU:C:1968:42, s. 600).

<sup>24</sup> Ks. tuomio 10.7.1969, Sayag ja Zürich (9/69, EU:C:1969:37, 5–7 kohta). Sisäisessä suhteessa vastuu rajoittuu henkilöstösääntöjen 22 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti vakavaan virheeseen.

<sup>25</sup> Ks. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus OH (Lainkäyttöllinen koskemattomuus) (C-758/19, EU:C:2021:86, 27 kohta).

<sup>26</sup> Ks. esim. ”fritagelse for retsforfølgning” tanskaksi, ”immune from legal proceedings” englanniksi ja ”vrijgesteld van rechtsvervolgin” hollanniksi.

<sup>27</sup> Ks. ratkaisuehdotukseni Rimšēvičs v. Latvia ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2018:1030, 144 kohta).



72. Konkreettiset toimet, jotka ovat siksi kiellettyjä, ellei pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrättyä koskemattomuutta ole pidätetty etukäteen, käsittävät syytetyn väliaikaisen pidättämisen, kuulemisen syytettynä ja tarkastamisen. Tämä pätee myös vastaavanlaisiin toimiin sellaisten hallinto- tai siviilioikeudellisten menettelyjen yhteydessä, jotka koskevat unionin henkilöstöön kuuluvan virallisessa ominaisuudessaan suorittamia toimia.<sup>28</sup>

73. Unionin tuomioistuin vahvisti äskettäin tällaisen unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan ulottuvuuden tulkinnan korostaessaan, että kyseisen määräyksen mukaan unionin virkamieheen ei voida hänen virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien perusteella kohdistaa etenkin vapaudenriistotoimia.<sup>29</sup>

74. Tätä tulkintaa tukee myös henkilöstösääntöjen 19 artikla, jonka mukaan unionin virkamiehet tarvitsevat luvan, jos heidän on tuomioistuimessa lausuttava virkatehtävistä tai tosiseikoista, jotka he ovat saaneet tietoonsa tehtäviään hoitaessaan. Tästä seuraa vastakkaispäätelmänä, että unionin lainsäätäjät on katsonut, että lainkäyttöllinen koskemattomuus olisi muutoin esteenä virkamiehen kuulemiselle todistajana tai syytettynä.

75. Pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätyn koskemattomuuden toiminnallisen luonteen vuoksi tätä koskemattomuutta ei sen sijaan voida ymmärtää laajaksi tutkinta- tai käsittelykielloksi.

76. Ensinnäkin jos tarkoituksena olisi, ettei unionin henkilöstöä voida alistaa tutkittavaksi, siitä olisi nimenomaisesti määrätty unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdystä pöytäkirjassa. Tästä määrätään pöytäkirjan 8 artiklassa Euroopan parlamentin jäsenten osalta. Heitä ei voida ”alistaa tutkittavaksi – tai haastaa oikeuteen” heidän tehtäviään hoitaessaan ilmaisemiensa mielipiteiden tai äänestystensä perusteella.

77. Toiseksi kielto ylipäättään aloittaa tutkintatoimet tai käsitellä tapauksia, jotka voisivat mahdollisesti kuulua pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätyn koskemattomuuden soveltamisalaan, voisi käytännössä koskea ainoastaan asianomaisen unionin henkilöstöön kuuluvan henkilöä. Tämä kuitenkin hämärtäisi henkilöllisen koskemattomuuden rajat.<sup>30</sup>

78. Kolmanneksi, kuten Italian hallitus on perustellusti todennut, yhteyttä unionin toimielimen virallisiin tehtäviin ei voitaisi lainkaan todeta, elleivät lainvalvontaviranomaiset voisi edes aloittaa merkityksellisten tosiseikkojen tutkintaa unionin henkilöstön toiminnan yhteydessä.

79. Neljänneksi unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan tulkinta ei saa unionin oikeuskäytännön mukaan johtaa rikostutkintojen tekemiseen kohtuuttoman vaikeiksi tai jopa mahdottomiksi jäsenvaltioiden alueilla.<sup>31</sup> Toisin sanoen pöytäkirjassa määrättyjen erioikeuksien ja vapauksien toiminnallisella ja siten rajoitetulla luonteella pyritään varmistamaan, että unionin riippumattomuutta ja toimintaa koskevat unionin edut sekä jäsenvaltioiden intressi syytetoimiensa tehokkuuteen ovat asianmukaisessa tasapainossa. Laaja tutkintakielto ylittäisi kuitenkin sen, mikä on ”tarpeen unionin tehtävien toteuttamiseksi” SEUT 343 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

<sup>28</sup> Myös rikosoikeudellisen menettelyn ulkopuolella voidaan asettaa sakon uhalla velvollisuus saapua paikalle tai tiedonantovelvollisuus tai määrätä turvaamistoimenpiteitä.

<sup>29</sup> Tuomio 18.6.2020, komissio v. RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, 45 kohta).

<sup>30</sup> Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 57 ja 62 kohta.

<sup>31</sup> Ks. tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 105 kohta).

80. Ei tosin voida sulkea pois sitä, että tietyissä tapauksissa jo unionin virkamiestä vastaan hänen virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien perusteella aloitettu tutkinta voi vaarantaa unionin toimielinten toiminnan ja riippumattomuuden. Tästä syystä unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 18 artiklassa kuitenkin määrätään, että unionin toimielimet toimivat pöytäkirjan soveltamiseksi yhteistyössä kyseisten jäsenvaltioiden vastuussa olevien viranomaisten kanssa. Näin pyritään välttämään ristiriidat pöytäkirjan määräysten tulkinnassa ja soveltamisessa<sup>32</sup> ja varmistamaan yleisesti, ettei pöytäkirjan tavoitteita tehdä tyhjäksi. Pöytäkirjan 18 artiklassa konkretisoituu tältä osin SEU 4 artiklan 3 kohta.<sup>33</sup>

81. Kansalliset lainvalvontaviranomaiset tai tutkintatuomarit ovat siksi jo menettelyn varhaisessa vaiheessa velvollisia ilmoittamaan sille unionin toimielimelle, jonka palveluksessa syytetty on, meneillään olevasta tutkinnasta ja mahdollisesti pyytämään koskemattomuuden pidättämistä.<sup>34</sup> Sen on nimittäin voitava arvioida, vaarantuvatko sen toiminta ja riippumattomuus.<sup>35</sup> Poikkeusta voidaan soveltaa enintään sellaisissa tapauksissa, joissa tutkinnan tai rikosoikeudellisen menettelyn kohteena olevien tekojen ja syytetylle unionin oikeuden nojalla kuuluvien tehtävien ja velvollisuuksien välillä ei selvästikään ole mitään yhteyttä. Kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden ja unionin toimivaltuudet ovat EKPJ:n ja Euroopan pankkivalvonnan alalla tiiviisti kytköksissä toisiinsa, keskuspankin pääjohtajan toiminnan, joka vaikuttaa ulkoisesti virallisessa ominaisuudessa suoritettulta toiminnalta, voidaan kuitenkin tuskin katsoa kuuluvan selvästi yksinomaan kansalliseen toimivaltaan.

82. Tutkintamenettelyä voidaan jatkaa, jos unionin toimielin katsoo, ettei syyksi luettujen tekojen ja sen tehtävien välillä ole lainkaan yhteyttä tai ettei unionin etu vaadi koskemattomuuden säilyttämistä unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 17 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetulla tavalla. Asianomainen voi tässä tapauksessa nostaa henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan tai 91 kohdan nojalla kanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa, joka ratkaisee, evättiinkö tai pidätettiinkö koskemattomuus perusteettomasti. Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä, että toimielimen tällainen päätös on asianomaiselle ”vastainen toimi”, koska sillä on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat suoraan ja välittömästi vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi.<sup>36</sup> Koskemattomuuden epäämistä tai pidättämistä koskeva päätös täyttää näin ollen kaikki SEUT 263 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun kannekelpoisen oikeustoimen edellytykset,<sup>37</sup> joten sen voivat riitauttaa myös asianomaiset, joihin ei sovelleta henkilöstösääntöjä, kuten kaikki EKP:n henkilöstöön kuuluvat ja kansallisten keskuspankkien pääjohtajat.

83. Jos toimielin sen sijaan katsoo, että tekojen ja sen tehtävien välillä on yhteys ja että koskemattomuuden pidättäminen olisi ristiriidassa sen etujen kanssa, toimivaltainen tutkintatuomari voi jo tutkintamenettelyssä esittää unionin tuomioistuimelle ”oikeusapupyynnön”, jos se ei halua hyväksyä tätä päätöstä.<sup>38</sup> Tällöin kyseessä on oma

<sup>32</sup> Tuomio 21.10.2008, Marra (C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:579, 42 kohta); tuomio 6.9.2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, 40 kohta) ja tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 119 kohta).

<sup>33</sup> Tuomio 21.10.2008, Marra (C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:579, 41 kohta) ja tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 119 kohta).

<sup>34</sup> Ks. unionin arkistoista analogisesti tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 126 kohta).

<sup>35</sup> Ks. vastaavasti tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 102 kohta).

<sup>36</sup> Ks. tuomio 18.6.2020, komissio v. RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, 44–54 kohta).

<sup>37</sup> Ks. tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 36 ja 37 kohta).

<sup>38</sup> Ks. tällaisesta tapauksesta määräys 13.7.1990, Zwartveld ym. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315).

menettelytyyppinsä, josta käytetään lyhennettä IMM (koskemattomuutta koskeva pyyntö, demande relative aux immunités). Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin tutkii, oliko toimielimellä oikeus kieltäytyä epäamästä koskemattomuutta.<sup>39</sup>

84. Jos kansalliset viranomaiset tai tuomioistuimet kieltäytyvät saattamasta asiaa unionin toimielinten tai unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi edellä kuvaillulla tavalla, oletettavasti koskemattomuuteen oikeutettu voi jopa itse panna unionin tuomioistuimessa vireille IMM-menettelyn, jossa vaaditaan koskemattomuuden toteamista.<sup>40</sup> Vilpittömän yhteistyön veloitteen laiminlyönnistä pöytäkirjaa sovellettaessa voidaan määrätä seuraamuksia myös jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.<sup>41</sup>

85. Jos tätäkään ei ole tehty, kansallisen tuomioistuimen on – kuten käsiteltävässä asiassa – esitettävä unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisupyyntö viimeistään ennen pääasian vireillepanoa unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 18 artiklan mukaisesti.<sup>42</sup>

86. Edellä esitetystä seuraa, että unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettu unionin henkilöstöön kuuluvien lainkäyttöllinen koskemattomuus heidän virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta käsittää rikosoikeudellisissa menettelyissä toteutettavat julkisen vallan pakkokeinot mutta ei ole yleisesti esteenä tutkintamenettelyn aloittamiselle ja toteuttamiselle.

#### 4. Välipäätelmä

87. Jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat kuuluvat unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 22 artiklan ensimmäisen kohdan, luettuna yhdessä 11 artiklan a alakohdan kanssa, nojalla kyseisen pöytäkirjan soveltamisalaan siltä osin kuin he hoitavat unionin tehtäviä virallisessa ominaisuudessaan EKPJ:n tai pankkiunionin yhteydessä, erityisesti toimiessaan EKP:n yleisneuvoston tai EKP:n neuvoston jäseninä.

88. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätty lainkäyttöllinen koskemattomuus käsittää virallisessa ominaisuudessa suoritettujen toimien perusteella vireille pannun pääasian oikeudenkäynnin lisäksi myös tällaisia toimia koskevissa rikosoikeudellisissa menettelyissä toteutettavat julkisen vallan pakkokeinot, mutta se ei yleisesti ole esteenä tällaisia toimia koskevan tutkintamenettelyn aloittamiselle ja toteuttamiselle.

89. Kyseisen määräyksen sanamuodosta ilmenee lisäksi, että lainkäyttöllinen koskemattomuus jatkuu ”heidän tehtäviensä päättymisen jälkeenkin”. Näin tehdään selväksi, että koskemattomuus jatkuu myös toimikauden päätyttyä. Se koskee kuitenkin vain toimikauden aikana suoritettuja työtehtäviä. Sillä, milloin toimikauden aikana suoritettua toimea kritisoidaan, ei sitä vastoin ole merkitystä.

<sup>39</sup> Ks. vastaavasti määräys 13.7.1990, Zwartveld ym. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 24 kohta). Ks. tästä myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 107 kohta.

<sup>40</sup> Ks. tällaisesta tapauksesta tuomio 16.12.1960, Humblet v. Belgian valtio (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

<sup>41</sup> Ks. tästä tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 111 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

<sup>42</sup> Ks. tästä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 94 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Ks. myös tuomio 6.9.2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, 40 kohta).

***B Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätyn lainkäytöllisen koskemattomuuden edellytykset (neljäs ennakkoratkaisukysymys)***

90. Neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, miten on arvioitava sitä, onko syytetyllä tässä tapauksessa lainkäytöllinen koskemattomuus unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan nojalla, mikä merkitys unionin edun olemassaololla on tässä yhteydessä ja millä edellytyksin kyseisen tuomioistuimen on pyydettävä EKP:ltä koskemattomuuden pidättämistä.

91. Todettaessa, toteutettiinko tietty toimi unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettussa virallisessa ominaisuudessa, ratkaisevaa on se, onko unionin henkilöstöön kuuluvan suorittaman toimen ja hänen velvollisuuksiensa ja tehtäviensä välillä yhteys.<sup>43</sup> Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee erityisesti sitä, voiko se itse arvioida tämän yhteyden olemassaoloa.

92. Ensimmäiseksi on siksi selvitettävä, kuka on toimivaltainen arvioimaan, onko yhteys unionin toimielimen tai sen henkilöstön tehtäviin olemassa (tästä jäljempänä 1 jakso). Seuraavaksi on selvitettävä, millä perusteilla tätä yhteyttä on arvioitava (tästä jäljempänä 2 jakso). Kolmanneksi on tutkittava, mitkä seikat ovat käsiteltävässä asiassa merkityksellisiä tässä tutkinnassa (tästä jäljempänä 3 jakso).

*1. Toimivalta arvioida yhteyttä unionin tehtäviin*

93. Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset tai tuomioistuimet käsittelevät käytännössä ensin kysymystä siitä, voiko unionin henkilöstöön kuuluvan koskemattomuus aiheuttaa menettelyllisen esteen. Ainoastaan niillä on tarvittavat tosiseikkoja koskevat tiedot, joista mahdollinen yhteys unionin toimielimen tehtäviin voi ylipäättään käydä ilmi. Johtuu siis asian luonteesta, että kansalliset viranomaiset tai tuomioistuimet tutkivat ensin unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan mukaisen koskemattomuuden olemassaolon.

94. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ne voisivat määrittää itsenäisesti, onko tutkittavien toimien ja unionin henkilöstöön kuuluvan virallisten tehtävien välillä yhteys. Niiden on sen sijaan saatettava asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos toiminta voi ensi näkemältä kuulua unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan soveltamisalaan.<sup>44</sup>

95. Tältä osin on ensinnäkin muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa virallisessa ominaisuudessa suoritettavien toimien osalta määrätyllä koskemattomuudella pyritään estämään unionin ja sen henkilöstön virallisten tehtävien arvioiminen jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden perusteella. Näin pyritään varmistamaan erityisesti myös SEUT 263 artiklassa määrätty Euroopan unionin tuomioistuimen yksinomaisen toimivalta tutkia unionin toimielinten toimien laillisuus.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Ks. tästä jo julkisasiamies Gandin ratkaisuehdotus Sayag ja Zürich (5/68, ei julkaistu, EU:C:1968:30, S. 608). Ks. mielipiteiden ilmaisemisesta virallisessa ominaisuudessa myös tuomio 6.9.2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, 33 kohta) ja tuomio 17.9.2020, Trosczynski v. parlamentti (C-12/19 P, EU:C:2020:725, 40 kohta).

<sup>44</sup> Ks. tästä jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 82 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>45</sup> Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 66 ja 67 kohta.

96. Ainoastaan unionin tuomioistuin voi epäselvässä tapauksessa määritellä sitovasti, mitä unionin henkilöstön tehtäviin ja velvollisuuksiin kuuluu.<sup>46</sup> Jos jäsenvaltioiden tuomioistuinten asiana olisi arvioida, onko yhteys unionin tehtävään olemassa vai ei, ne määrittäisivät viime kädessä, mikä kuuluu unionin toimielinten tehtäviin ja mikä ei.

97. Tilanne on toinen unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 9 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa määrätyn parlamentaarisen koskemattomuuden kohdalla. Se riippuu kyseisen määräyksen sanamuodon mukaan kuitenkin nimenomaisesti kansallisesta oikeudesta.<sup>47</sup> Koska ainoastaan kansalliset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia määrittämään kansalliseen oikeuteensa perustuvan parlamentaarisen koskemattomuuden laajuuden, näin ollen ainoastaan ne voivat myös todeta sen, kuuluuko tietty toiminta kyseisen koskemattomuuden soveltamisalaan.

98. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa kansallinen tuomioistuin on siksi pöytäkirjan 18 artiklan nojalla velvollinen saattamaan asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi viimeistään SEUT 267 artiklaan perustuvassa ennakkoratkaisumenettelyssä, jos se harkitsee oikeudenkäyntimenettelyn aloittamista unionin henkilöstöön kuuluvaa vastaan.<sup>48</sup> Muuten vaarana on, että kansallinen tuomioistuin arvioi unionin toimielimen toimia SEUT 263 artiklan vastaisesti.

99. Kansallinen tuomioistuin voi aloittaa rikosoikeudellisen menettelyn vain, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei kyseessä olevilla toimilla ole kansallisen tuomioistuimen ilmoittamissa tosiasiallisissa olosuhteissa mitään yhteyttä unionin toimielimen tehtäviin. Muussa tapauksessa asianomaisen unionin toimielimen on ensin pyydettävä koskemattomuuden pidättämistä pöytäkirjan 17 artiklan toisen kohdan mukaisesti.<sup>49</sup> Näin sille annetaan mahdollisuus tutkia, onko koskemattomuus tarpeen sen toiminnan ja riippumattomuuden takaamiseksi. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyllä pöytäkirjalla on nimenomaan tarkoitus mahdollistaa tämä tutkiminen.<sup>50</sup>

100. Tämä on toinen syy, miksi kansallinen tuomioistuin ei voi yksin päättää, ettei jonkin toimen ja syytetyn suorittamien unionin tehtävien välillä ole yhteyttä ja ettei pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdasta siksi sovelleta. Tämä nimittäin tapahtuisi ennen asianomaisen toimielimen suorittamaa edellä mainittua tutkintaa tai estäisi sen. Tämä erottaa pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätyn koskemattomuuden soveltamisalaan kuuluvan tapauksen sen 8 artiklassa tarkoitetuista tapauksista, joissa ei ole määrätty, että parlamentti tarkistaa, onko parlamentin jäsenen koskemattomuus tarpeen käsiteltävässä tapauksessa.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Vastaavasti lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen) 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, 224, 225, 230 ja 231 kohta) ja lausunto 1/17 (CETA) 30.4.2019 (EU:C:2019:341, 132 kohta).

<sup>47</sup> Tuomio 6.9.2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, 25 kohta).

<sup>48</sup> Ks. unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 18 artiklan mukaisista velvoitteista myös jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>49</sup> Tämä olisi pitänyt tehdä lähtökohtaisesti jo tutkintamenettelyssä (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 82 kohta ja sitä seuraavat kohdat), mutta se on tehtävä viimeistään nyt, jos kyseessä olevalle toimielimelle ei ole vielä annettu mahdollisuutta tutkia, voiko menettely vaarantaa sen riippumattomuuden ja toiminnan.

<sup>50</sup> Ks. vastaavasti tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 102 kohta).

<sup>51</sup> Unionin tuomioistuin esitti tätä koskevan toteamuksen 21.10.2008 antamassaan tuomiossa Marra (C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:579, 32 kohta).

101. Se, toteutuuko pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettun virallisessa ominaisuudessa suoritettun toimen olemassaolon kannalta tarpeellinen yhteys toimen ja unionin henkilöstön tehtävien välillä, on siksi määritettävä unionin oikeudessa itsenäisesti, ja se on unionin tuomioistuimen tehtävä.<sup>52</sup> Tämä ei tietenkään vaikuta siihen, että ainoastaan kyseistä asiaa käsittelevä kansallinen tuomioistuin voi esittää tämän arvioinnin kannalta välttämättömät tosiseikkoja koskevat toteamukset. Sen tehtävänä on tässä yhteydessä kuitenkin ainoastaan soveltaa unionin tuomioistuimen tätä tarkoitusta varten määrittämiä arviointiperusteita toteamustensa mukaan toteen näytettyihin tosiseikkoihin.<sup>53</sup>

## 2. Arviointiperusteet, joiden perusteella voidaan todeta välttämätön yhteys unionin tehtäviin

102. Unionin tuomioistuimella on ollut vasta yhden kerran tilaisuus esittää näkemyksensä siitä, milloin toimen ja unionin henkilöstöön kuuluvan tehtävien välillä on sellainen yhteys, että kyseessä voidaan katsoa olevan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettu virallisessa ominaisuudessa suoritettu toimi.<sup>54</sup> Se totesi tuomioissa Sayag ja Zürich tässä yhteydessä, että lainkäyttölistä koskemattomuutta sovelletaan ainoastaan sellaisiin toimiin, joita on luonteensa perusteella pidettävä koskemattomuuteen vetoavan henkilön osallistumisena sen toimielimen tehtävien hoitamiseen, johon hän kuuluu.<sup>55</sup> Toimien on sisäisen ja suoran yhteyden nojalla oltava toimielimille uskottujen tehtävien välttämätön osatekijä.<sup>56</sup>

103. Näiden kriteerien soveltamiseksi on tarpeen pohtia, minkä toimien pitäisi virallisessa ominaisuudessa suoritettuja toimia koskevan koskemattomuuden merkityksen ja tavoitteen mukaan kuulua sen piiriin.

104. On siis syytä tarkastella sitä, onko kyseessä oleva toimi virallisen tehtävän kannalta ”tarpeellinen”<sup>57</sup> tai onko niiden välillä syy-yhteys tai liittyvätkö ne toisiinsa.<sup>58</sup> Unionin toimielinten moitteeton toiminta ja riippumattomuus voisivat nimittäin vaarantua, jos unionin henkilöstöön kuuluva joutuisi pelkäämään, että häntä vastaan aloitetaan siviili- tai rikosoikeudellinen menettely sellaisten toimien perusteella, jotka eivät tosin kuulu hänen henkilöstösääntöjensä mukaisiin ydintehtäviin mutta edistävät niitä tai ovat niiden kannalta tarpeen.<sup>59</sup>

105. Kuten edellä jo todettiin, virallisessa ominaisuudessa suoritettavia toimia koskevalla koskemattomuudella pyritään muun muassa välttämään se, että kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet arvioivat unionin toimielinten toimia, mikä heikentäisi unionin toimielinten toimintaa ja riippumattomuutta. Näin ollen on oletettava, että toimen ja unionin toimielimen tehtävien välillä on yhteys aina silloin, kun tämän toimen arviointi edellyttäisi toimielimen

<sup>52</sup> Ks. toteamukset, jotka unionin tuomioistuin esitti tästä asiasta 6.9.2011 antamassaan tuomiossa Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, 28–37 kohta).

<sup>53</sup> Ks. vastaavasti tuomio 6.9.2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, 37 kohta) ja tuomio 17.9.2020, Troszczynski v. parlamentti (C-12/19 P, EU:C:2020:725, 57 kohta).

<sup>54</sup> Tämä kysymys on kuitenkin nyt esillä myös vireillä olevassa asiassa OH (Lainkäyttölinen koskemattomuus) (C-758/19, EU:C:2021:86), jossa julkisasiamies Bobek esitti ratkaisuehdotuksensa 2.2.2021.

<sup>55</sup> Tuomio 11.7.1968, Sayag ja Zürich (5/68, EU:C:1968:42, s. 600).

<sup>56</sup> Tuomio 10.7.1969, Sayag ja Zürich (9/69, EU:C:1969:37, 7 kohta).

<sup>57</sup> Ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus komissio v. RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, 54 kohta).

<sup>58</sup> Ks. julkisasiamies Gandin ratkaisuehdotus Sayag ja Zürich (5/68, ei julkaistu, EU:C:1968:30, s. 608).

<sup>59</sup> Vastaavasti myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus OH (Lainkäyttölinen koskemattomuus) (C-758/19, EU:C:2021:86, 27, 29 ja 67 kohta), jossa sovelletaan läheisyyttä koskevaa arviointiperustetta.

henkilöstöön kuuluvan velvollisuuksien arviointia, joka edellä esitettyjen toteamusten<sup>60</sup> mukaisesti ei ole kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten vaan ainoastaan unionin toimielinten ja viime kädessä unionin tuomioistuimen tehtävä.

106. Tällaisella tarpeellisen yhteyden tulkinnalla ei rajoiteta kohtuuttomasti rikosoikeudellisia menettelyjä koskevia jäsenvaltioiden oikeutettuja etuja. Virallisessa ominaisuudessa suoritettujen toimen ja siihen liittyvän unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätyn koskemattomuuden olemassaolo – mahdollisesti sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin on todennut sen – ei nimittäin tarkoita, ettei asianomaista henkilöä voida koskaan asettaa syytteeseen tai tuomita. Jäsenvaltioiden viranomaiset tai tuomioistuimet voivat sen sijaan pyytää asianomaiselta toimielimeltä koskemattomuuden pidättämistä pöytäkirjan 17 artiklan toisen kohdan mukaisesti. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin toimielimet ovat puolestaan pöytäkirjan 18 artiklassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti velvollisia hyväksymään tällaisen pyynnön, jos unionin etu ei edellytä koskemattomuutta kyseisessä tapauksessa.<sup>61</sup> Jos ne kieltäytyvät epäamisestä perusteettomasti, unionin tuomioistuin voi kuitenkin sallia syytetoimet.<sup>62</sup>

107. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätty koskemattomuus eroaa pöytäkirjan 8 artiklassa määrätystä Euroopan parlamentin jäsenten koskemattomuudesta siinä, että viimeksi mainittujen koskemattomuutta ei voida pidättää.<sup>63</sup> Tämä erityispiirre vaikuttaa kuitenkin olevan nimenomaan syy, jonka vuoksi unionin tuomioistuin on katsonut, että kyseessä olevan yhteyden on oltava suora ja ilmeinen.<sup>64</sup> Tällainen yhteyden suppea tulkinta ei siksi sovellu pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettuihin tapauksiin.

108. Virallisessa ominaisuudessa suoritettujen toimen olemassaololle ei voi kuitenkaan olla esteenä se, että kyseinen toimi on mahdollisesti lainvastainen.<sup>65</sup> Näin on oltava edellä esitetyn mukaisesti jo siksi, että toimen lainvastaisuutta on ylipäättään arvioitava vasta asianomaisessa menettelyssä. Jos toimea pidettäisiin liian nopeasti ja harkitsemattomasti lainvastaisena ja lainkäyttölinen koskemattomuus pidätettäisiin siten jäsenvaltioissa, kansallinen tuomioistuin saattaisi lopulta lausua unionin toimielimen toimien laillisuudesta unionin tuomioistuimen sijasta. Monissa erityisen vakavissa – kuten tappoa koskevissa – syytteissä koskemattomuus on siis yleensä pidättävä siksi, ettei tällainen teko edellytä unionin oikeudesta johtuvien syytetyn velvollisuuksien arviointia eikä sillä ole siksi selvästikään mitään yhteyttä kyseiselle henkilölle unionin oikeuden nojalla kuuluviin tehtäviin, mutta ei teon lainvastaisuuden vuoksi.<sup>66</sup>

109. Toimen mahdollinen lainvastaisuus on päinvastoin otettava huomioon vasta koskemattomuuden pidättämisen yhteydessä. Jos toimi on luultavasti lainvastainen, koskemattomuuden säilyttämisen perusteena on oltava erityisen tärkeät unionin edut.

<sup>60</sup> Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 96, 97 ja 99 kohta.

<sup>61</sup> Ks. vastaavasti määräys 13.7.1990, Zwartveld ym. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 22 ja 25 kohta) ja tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 101 kohta).

<sup>62</sup> Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohta ja määräys 6.12.1990, Zwartveld ym. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440).

<sup>63</sup> Tuomio 21.10.2008, Marra (C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:579, 44 kohta) ja tuomio 6.9.2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, 27 kohta).

<sup>64</sup> Tuomio 6.9.2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, 35 kohta) ja tuomio 17.9.2020, Troszczynski v. parlamentti (C-12/19 P, EU:C:2020:725, 39 kohta). Ks. tästä julkisasiamies Pikamäen ratkaisuehdotus Troszczynski v. parlamentti (C-12/19 P, EU:C:2020:258, 51 kohta).

<sup>65</sup> Ks. tuomio 19.12.2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, 89 kohta) ja julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus OH (Lainkäyttölinen koskemattomuus) (C-758/19, EU:C:2021:86, 27 kohta).

<sup>66</sup> Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa Marra (C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:369, 12 kohta).

110. Unionin erityisten etujen olemassaololla ei myöskään ole merkitystä arvioitaessa toimen ja unionin tehtävien välistä yhteyttä, toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo viidennen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisessä osassa. Pöytäkirjassa määrätyt erioikeudet ja vapaudet myönnetään sen 17 artiklan ensimmäiseen kohtaan sisältyvän yleisen määräyksen mukaisesti yksinomaan unionin etuun liittyen. Tästä seuraa immuniteetin olemassaolo koskevan kysymyksen yhteydessä kuitenkin ainoastaan, että se on rajattu toiminnallisesti ja että sitä voidaan siksi soveltaa vain virallisessa ominaisuudessa suoritettuihin toimiin.<sup>67</sup> Unionin etujen olemassaoloa on sen sijaan tutkittava vasta koskemattomuuden mahdollisen pidättämisen yhteydessä. Mainitun pöytäkirjan 17 artiklan toisessa kohdassa täsmennetään tältä osin, että kunkin unionin toimielimen on pidätettävä immuniteetti, jos se ei ole ristiriidassa unionin edun kanssa. Asianomaisen toimielimen ei sen sijaan tarvitse pelkän toiminnallisen koskemattomuuden olemassaolon perustelemiseksi näyttää toteen, että syytetoimet voisivat vaarantaa toimielimen toiminnan tai riippumattomuuden.<sup>68</sup>

111. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettuina virallisessa ominaisuudessa suoritettuina toimina on näin ollen pidettävä toimia, jotka sisäisen ja suoran yhteyden nojalla ovat toimielimille uskottujen tehtävien välttämätön osatekijä ja joita on siksi luonteensa perusteella pidettävä kyseisessä määräyksessä tarkoitettujen henkilön osallistumisena sen toimielimen tehtävien hoitamiseen, johon hän kuuluu. Näin on silloin, kun kyseisen toimen tuomioistuINVALVONTA edellyttää asianomaisen toimielimen tai sen henkilöstön velvollisuuksien arviointia, joka kuuluu unionin tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

### 3. *Edellytettävän yhteyden olemassaolo käsiteltävässä asiassa*

112. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus sen varsinaiseen kysymykseen, nimittäin siihen, onko unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohta esteenä pääasian tuomioistuinkäsittelyn aloittamiselle, seuraavaksi on tutkittava edellytettävää yhteyttä siltä osin kuin se on mahdollista ilmoitetun tosiseikaston perusteella. Lisäksi on tarkasteltava tosiasiallisia edellytyksiä, joiden olemassaolo ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tässä yhteydessä vielä tarkistettava.<sup>69</sup>

113. Tässä yhteydessä erityisesti toimien sijoittaminen keskuspankin pääjohtajalla EKPJ:n ja Euroopan pankkivalvonnan alalla oleviin kansallisiin tai unionin oikeuteen perustuviin tehtäviin voi olla käytännössä vaikeaa näiden järjestelmien pitkälle viedyn yhdentymisen vuoksi.<sup>70</sup> Tätä kuvastaa yhtäältä velvoite ottaa EKP mukaan tällaiseen menettelyyn varhaisessa vaiheessa<sup>71</sup> ja korostaa toisaalta se, että ainoastaan unionin tuomioistuimen asiana on arvioida toimen ja unionin tehtävien välistä yhteyttä.<sup>72</sup>

114. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee ensinnäkin, että syytettyä syytetään siitä, että hän neuvoi Trasta Komerbankaa vuoden 2010 puolivälistä vuoden 2015 loppuun asti FKTK:n suorittamaan valvontaan liittyvissä asioissa ja tämän kirjeenvaihdossa FKTK:n kanssa käyttämällä hyväkseen FKTK:lta virka-asemansa johdosta saamia tietoja ja sai tästä vastineeksi rahaa tai luontoisetuja.

<sup>67</sup> Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 64 ja 65 kohta.

<sup>68</sup> Tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 100 kohta).

<sup>69</sup> Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 102 kohta.

<sup>70</sup> Ks. tästä vaatimuksesta edellä tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

<sup>71</sup> Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 82 kohta.

<sup>72</sup> Ks. erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 96 ja 97 kohta.



Toiseksi väitetään, ettei hän 5.2.2016 saakka, jolloin FKTK ehdotti Trasta Komercbankan toimiluvan peruuttamista, osallistunut FKTK:n neuvoston kokouksiin, joissa käsiteltiin Trasta Komercbankan valvontaan liittyviä kysymyksiä, eikä tässä yhteydessä myöskään estänyt omavaraisuusasteen pienentymistä eikä rahanpesun mahdollisuutta. Kolmanneksi häntä syytetään siitä, että hän sijoitti vuosina 2012 ja 2013 vastikkeeksi saamansa rahat kiinteistöön peittääkseen varojen alkuperän.

*a) Syytteet, jotka koskevat 4.11.2014 edeltävää aikaa*

115. EKPJ:n puitteissa kansallisten keskuspankkien pääjohtajat hoitavat unionin tehtäviä erityisesti silloin, kun he päättävät rahapoliittisista toimenpiteistä EKP:n neuvoston jäseninä. EKP:n neuvosto määrittelee unionin rahapolitiikan SEUT 129 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 12.1 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, nojalla.<sup>73</sup> SEUT 141 artiklan 2 kohdan mukaan EKP:n yleisneuvosto puolestaan yhteensovittaa jäsenvaltioiden rahapolitiikan hintatason vakauden turvaamiseksi.

116. Toimiessaan EKP:n neuvoston jäsenenä kansallisten keskuspankkien jäsenet ovat yhteisen valvontamekanismin voimaantulopäivästä eli 4.11.2014 alkaen voineet hoitaa myös pankkien vakavaraisuusvalvontaan liittyviä unionin tehtäviä. YVM-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan EKP on nimittäin vastuussa EKP:stä ja kansallisista toimivaltaisista viranomaisista muodostuvan yhteisen valvontamekanismin tehokkaasta ja johdonmukaisesta toiminnasta.<sup>74</sup> YVM-asetuksen 26 artiklan 8 kohdan mukaan EKP:n neuvosto tekee lopulliset päätökset EKP:lle saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa annetuista valvontatehtävistä niin kutsutun valvontaelimen tekemien valmistelutöiden jälkeen.<sup>75</sup> EKP:n yleisneuvostolla, johon myös rahaliiton ulkopuolisten jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat kuuluvat, ei luonnostaan ole tässä yhteydessä mitään tehtäviä, koska ainoastaan euroalueen pankit ovat vakavaraisuusvalvonnan kohteena YVM:ssä.

117. Rahanpesua koskevasta syytteestä on todettava, ettei ole selvää, missä määrin se voisi liittyä unionin oikeuteen perustuviin syytetyn tehtäviin EKP:n päätöksentekaelimen jäsenenä. Rahasumman sijoittamisella kiinteistöhankeeseen ei nimittäin ole mitään sisäistä yhteyttä rahapolitiikan tai pankkivalvonnan toiminta-aloihin.

118. Siltä osin kuin syyksi luetut teot ovat tapahtuneet ennen 1.1.2014, jolloin Latvia liittyi euroalueeseen, niillä ei ole yhteyttä syytetylle unionin oikeuden nojalla kuuluviin tehtäviin. Syytetty kuului tuolloin nimittäin vain EKP:n yleisneuvostoon, jolla on ainoastaan rahapoliittinen tehtävä.<sup>76</sup> Kuvauilla syytteillä ei kuitenkaan näytä olevan sisäistä yhteyttä rahapoliittisiin toimenpiteisiin.

119. Näin ollen niillä ei ole yhteyttä myöskään syytetyn 1.1.2014–3.11.2014 EKP:n neuvoston jäsenenä hoitamiin tehtäviin, koska EKP:n neuvostolla oli tuolloin ainoastaan rahapoliittisia tehtäviä. EKP:n neuvosto alkoi nimittäin hoitaa edellä tämän ratkaisuehdotuksen 117 kohdassa mainittuja pankkivalvontaan liittyviä tehtäviä vasta 4.11.2014, jolloin YVM-asetus tuli voimaan.

<sup>73</sup> Tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 38 kohta).

<sup>74</sup> Tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 53 kohta) ja tuomio 2.10.2019, Crédit Mutuel Arkéa v. EKP (C-152/18 P ja C-153/18 P, EU:C:2019:810, 60 kohta).

<sup>75</sup> Ks. tästä EKP:n työjärjestyksen 13 g.1 artiklan ensimmäinen virke. Valvontaelin huolehtii YVM-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti päätösten suunnittelusta ja toteuttamisesta. EKP:n neuvoston merkittävä asema pankkivalvonnassa käy ilmi myös YVM-asetuksen 7 artiklan 7 kohdasta, 19 artiklan 3 kohdasta, 24 artiklan 7 ja 8 kohdasta sekä 25 artiklan 4 ja 5 kohdasta.

<sup>76</sup> Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohta.

Myös FKTK, jonka neuvoa-antava jäsen syytetty ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien tietojen mukaan oli koko syyksi luettujen tekojen kattaman ajanjakson ajan, hoiti ennen yhteisen valvontamekanismin voimaantuloa ainoastaan kansallisia valvontatehtäviä.<sup>77</sup>

*b) Syytteet, jotka koskevat 4.11.2014 jälkeistä aikaa*

120. Trasta Komerbanka kuului YVM-asetuksen 6 artiklan 6 kohdan nojalla kyseisen asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna vähemmän merkittävänä luottolaitoksena myös YVM-asetuksen voimaantulon jälkeen edelleen FKTK:n suoran valvonnan piiriin kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b, d–g ja i alakohdassa mainittujen valvontatehtävien osalta.

121. EKP:llä on kuitenkin YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla yksinomainen toimivalta peruuttaa toimilupa, myös Trasta Komerbankan kaltaisen vähemmän merkittävän luottolaitoksen tapauksessa.

122. EKP:n neuvosto tosin teki Trasta Komerbankan toimiluvan peruuttamista koskevan päätöksen vasta 3.3.2016 eli ilmeisesti vasta pääasiassa nostetun syytteen kattaman ajanjakson jälkeen. Tämä päätös tehtiin kuitenkin YVM-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan ja YVM-kehysasetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti YVM-asetuksen 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuna ”kansallisena toimivaltaisena viranomaisena” toimineen FKTK:n, jonka neuvoa-antava jäsen syytetty oli, ehdotuksesta. Tässä yhteydessä on oletettava, että ennen kuin tämä ehdotus esitettiin EKP:lle, FKTK oli jo pitkään tarkastellut sitä, täyttääkö Trasta Komerbanka edelleen toimiluvan myöntämistä koskevat edellytykset.

123. Tällaisessa tapauksessa kansalliset valvontaviranomaiset toimivat mielestäni toiminnallisesti unionin toimieliminä. Näin ollen myös kansallisten keskuspankkien pääjohtajia on tällaisten viranomaisten jäseninä pidettävä unionin toimieliminä.<sup>78</sup>

124. Kansallisten valvontaviranomaisten toiminta YVM:ssä voidaan jakaa kolmeen tapausryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä kansalliset valvontaviranomaiset hoitavat tehtäviä, jotka niille on osoitettu kansallisen oikeuden nojalla kaikilla YVM-asetuksen soveltamisalaan kuulumattomilla aloilla (ks. YVM-asetuksen 1 artiklan viides kohta).

125. Toisessa ryhmässä ne hoitavat YVM-asetuksessa säädettyjä tehtäviä mutta ovat itsenäisiä toimijoita. Tähän ryhmään kuuluu esimerkiksi YVM-asetuksen 6 artiklan 6 kohdan mukainen vähemmän merkittävien luottolaitosten valvonta. Kansalliset valvontaviranomaiset ovat tässä yhteydessä YVM-asetuksen 6 artiklan 6 kohdan nojalla itse vastuussa kaikkien asiaan kuuluvien valvontapäätösten hyväksymisestä ja YVM-asetuksen 6 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti velvollisia noudattamaan ainoastaan EKP:n antamia yleisluontoisia ohjeita.

126. Kolmannessa ryhmässä kansalliset valvontaviranomaiset osallistuvat ainoastaan EKP:n päätöksen valmisteluun mutta eivät tee tässä yhteydessä itsenäisiä päätöksiä, jotka sitoisivat EKP:tä. Esimerkkinä tästä voidaan mainita unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä vakavaraisuusdirektiivin 22 ja 23 artiklan, luettuina yhdessä YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 15 artiklan kanssa, mukainen määräosuuden hyväksymistä koskeva

<sup>77</sup> Ks. FKTK:lle unionin oikeuden nojalla kuuluvista tehtävistä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 123–127 kohta.

<sup>78</sup> YVM-asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan keskuspankit eivät väistämättä ole kansallisia toimivaltaisia viranomaisia, mutta näin kuitenkin on useissa jäsenvaltioissa. Latvian tapauksessa FKTK:lla on keskuspankin sijaan valvontaa koskevat toimivalta YVM:ssä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien tietojen perusteella keskuspankin pääjohtaja on Latvian oikeuden mukaan kuitenkin FKTK:n neuvoa-antava jäsen.

menettely.<sup>79</sup> Unionin tuomioistuin totesi tässä yhteydessä, että se, että kansalliset viranomaiset mahdollisesti osallistuvat menettelyyn, jonka päätteeksi EKP tekee päätöksen, ei voi saattaa kyseenalaiseksi sitä, että kyseessä on unionin toimi.<sup>80</sup> Koska vastuu on viime kädessä EKP:llä, kansallisten valvontaviranomaisten toiminta katsotaan siis tässä tapauksessa EKP:n toiminnaksi.

127. Tästä seuraa yhtäältä, että unionin tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta arvioida tällaisen toimenpiteen laillisuutta, myös siltä osin kuin tässä yhteydessä on arvioitava kansallisen valvontaviranomaisen toimia.<sup>81</sup> Toisaalta tämä tarkoittaa väistämättä sitä, että kyseisten viranomaisten toimintaan sovelletaan tässä yhteydessä lainkäytöllistä koskemattomuutta jäsenvaltioissa, koska niitä on pidettävä toiminnallisesti unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 22 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuina EKP:n toimieliminä. Muussa tapauksessa jäsenvaltioiden tuomioistuimet voisivat arvioida tätä toimintaa.<sup>82</sup>

128. Tämä pätee nimenomaan YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 14 artiklan 5 kohdan, luettuina yhdessä YVM-kehysasetuksen 83 artiklan kanssa, mukaiseen pankkitoimiluvan peruuttamista koskevaan menettelyyn, jota Trasta Komercbankaan sovellettiin käsiteltävässä asiassa. Vaikka toimilupa peruutettiin YVM-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan mukaisesti FKTK:n ehdotuksesta, EKP:n oli otettava tämä ehdotus kattavasti huomioon, mutta se ei ollut YVM-kehysasetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaan velvollinen noudattamaan sitä. FKTK:lla oli siis tältä osin vain palveleva tehtävä. Näin ollen yksinomaan unionin tehtävänä on arvioida myös FKTK:n toimintaa tässä yhteydessä.<sup>83</sup>

129. Jotta voidaan selvittää, liittyvätkö 4.11.2014 alkaen syytetyn syyksi luetut toimet hänelle unionin oikeuden nojalla kuuluviin tehtäviin, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis tutkittava, koskivatko hänen syykseen kyseisen ajankohdan jälkeen luetut ”neuvontatehtävät” edellytyksiä, joiden jäädessä täyttymättä luottolaitoksen toimiluvan peruuttaminen on mahdollista ja joihin FKTK olisi näin ollen voinut perustaa YVM-asetuksen 18 artiklan, luettuna yhdessä 14 artiklan 5 kohdan kanssa, mukaisen ehdotuksensa.

130. Sen on käytännössä tutkittava esimerkiksi sitä, liittyikö syytekirjelmässä mainittu neuvonta, joka koski tarvittavaa pankin osakepääoman korottamista määräosuuden varmistamiseksi ja sijoittajien (osakkeenomistajien) houkuttelemiseksi tarvittavia toimia, luottolaitosten omia varoja koskeviin vaatimuksiin, joiden jäädessä täyttymättä luottolaitoksen toimilupa voidaan peruuttaa vakavaraisuusdirektiivin 18 artiklan d alakohdan mukaisesti. Sama pätee syytteesen, joka koskee neuvontaa, joka liittyy Trasta Komercbankan kyvyttömyyteen taata rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta annetussa Latvian laissa säädettyjen vaatimusten noudattaminen. YVM-asetuksen johdanto-osan 28 ja 29 perustelukappaleesta nimittäin ilmenee tältä osin, että rahoitusjärjestelmän käytön estäminen rahanpesutarkoituksiin on puhtaasti kansallinen valvontatehtävä. Osakkeenomistajan henkilöön kohdistuva rahanpesuepäily on kuitenkin näkökohta, joka voi olla merkityksellinen toimiluvan peruuttamisessa.<sup>84</sup> Toimilupa voidaan peruuttaa vakavaraisuusdirektiivin 18 artiklan e ja f alakohdan, luettuina yhdessä 67 artiklan o alakohdan kanssa, nojalla myös tapauksissa, joissa on rikottu asian kannalta merkityksellistä kansallista oikeutta.

<sup>79</sup> Tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 43 ja 55 kohta).

<sup>80</sup> Ks. tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 43 ja 56 kohta).

<sup>81</sup> Tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 57 kohta).

<sup>82</sup> Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 66 ja 67 kohta.

<sup>83</sup> Ks. analogisesti myös tuomio 19.12.2018, Berlusconi ja Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, 57 kohta).

<sup>84</sup> Ks. EKP, Toimilupahakemusten arviointiopas – Yleinen toimilupamenettely, toinen korjattu painos, tammikuu 2019, s. 26.

131. Tältä osin on täsmennettävä, että sellaisen toimielimen jäsenen pankille antamalla ”neuvonnalla”, jonka on jatkuvasti varmistettava, että kyseinen pankki täyttää mainitut vaatimukset (tässä tapauksessa FKTK), tai jonka on viime kädessä todettava näiden vaatimusten täyttymättä jääminen (tässä tapauksessa EKP:n neuvosto), on sisäinen yhteys kyseisen toimielimen tehtäviin myös silloin, kun sillä peitellään olosuhteita, joiden pitäisi johtaa toimiluvan peruuttamiseen. Tällainen EKP:n neuvoston jäsenen toiminta voi merkitä velvoitteiden laiminlyöntiä, koska EKP:n luottolaitoksille antamasta neuvonnasta ei ole säädetty ja koska syytetty on tässä yhteydessä mahdollisesti jättänyt huomiotta saatujen tietojen luottamuksellisuuden. Nimenomaan tästä syystä kyseessä oleva toiminta liittyy kuitenkin edellä tarkoitettulla tavalla kyseisen jäsenen velvoitteisiin, sillä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen sijaan unionin tuomioistuimen asiana on viime kädessä arvioida, noudatettiinko kyseessä olevassa toiminnassa velvoitteita vai rikottiinko siinä niitä.<sup>85</sup>

132. Tämä tarkoittaa sitä, että EKP:ltä on tässä yhteydessä pyydettävä koskemattomuuden pidättämistä unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 17 artiklan toisen kohdan mukaisesti.<sup>86</sup>

133. Toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessään katsovan, todettaessa yhteys syytetylle unionin oikeuden nojalla kuuluvaan tehtävään ei kuitenkaan lausuta siitä, onko hänen lainkäyttölinen koskemattomuutensa unionin edun mukaista. Yhtäältä silloin, kun yhteyttä unionin tehtäviin ei ole, ei nimittäin edes ole koskemattomuutta, joka pitäisi pidättää. Toisaalta koskemattomuuden pidättäminen ei aina ole ristiriidassa unionin edun kanssa, kun vaadittu yhteys on olemassa. Muuten sitä ei näet voitaisi koskaan pidättää.

134. Toisin sanoen on täysin mahdollista – ja EKP:n tässä oikeudenkäyntimenettelyssä puolustaman kannan perusteella jopa todennäköistä –, että EKP pidättää syytetyn koskemattomuuden, minkä jälkeen Latviassa toteutettaville syytetoimille ei ole enää mitään estettä. Jos EKP odotusten vastaisesti päättää olla pidättämättä koskemattomuutta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi saattaa tämän päätöksen uudelleen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>87</sup>

### *c) Välipäätelmä*

135. Kansallisen tuomioistuimen ilmoittamissa tosiasiallisissa olosuhteissa teoilla, joihin syytetyn väitetään syyllistyneen ennen 4.11.2014, ei ole mitään yhteyttä hänelle unionin oikeuden nojalla kuuluviin tehtäviin EKP:n yleisneuvoston tai EKP:n neuvoston jäsenenä. YVM-asetuksen voimaantulopäivän eli 4.11.2014 jälkeisenä aikana on olemassa yhteys hänelle unionin oikeuden nojalla kuuluviin tehtäviin EKP:n neuvoston ja YVM-asetuksen 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuna ”kansallisena toimivaltaisena viranomaisena” toimineen FKTK:n jäsenenä, jos syytetyn syyksi luettu Trasta Komerbankin neuvonta koski vaatimuksia, jotka voivat olla merkityksellisiä luottolaitoksen toimiluvan peruuttamisen kannalta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on todeta tämä.

<sup>85</sup> Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 109 kohta.

<sup>86</sup> Ks. tästä menettelystä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 100 kohta.

<sup>87</sup> Ks. tästä erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 84 ja 107 kohta.

### ***C SEUT 130 artiklassa määrätty vaatimukset (viides ennakkoratkaisukysymys)***

136. Herää kuitenkin kysymys siitä, voiko keskuspankkien pääjohtajilla olla laajempi koskemattomuus SEUT 130 artiklan, jossa määrätään EKP:n, kansallisten keskuspankkien ja niiden päätöksentekuelinten jäsenten riippumattomuudesta, perusteella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee vastaavasti viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessään sitä, onko unionin oikeus esteenä keskuspankin pääjohtajaa vastaan vireille pannussa rikosoikeudellisessa menettelyssä toteuttaville toimille, kun kyseinen menettely ei tältä osin liity hänelle unionin oikeuden nojalla kuuluviin tehtäviin.

137. SEUT 130 artiklan mukaan kyseisessä artiklassa mainitut tahot ja henkilöt eivät saa ottaa vastaan ohjeita muilta tahoilta, ja on pidättyvä yrityksistä vaikuttaa niihin niiden suorittaessa tehtäviään. EKP:n, kansallisten keskuspankkien ja niiden päätöksentekuelinten jäsenten riippumattomuus on pikemminkin perussopimusten johtoajatuksen mukaisesti EKPJ:n ensisijaisena tehtävänä olevan hintavakauden turvaamisen välttämätön edellytys.<sup>88</sup>

138. Tämän riippumattomuuden voisivat kuitenkin vaarantaa myös keskuspankin pääjohtajan vastaiset kansalliset tutkintamenettelyt tai rikosoikeudelliset menettelyt ja julkisen vallan pakkokeinot, jotka liittyvät puhtaasti kansallisiin tehtäviin tai jopa muihin kuin työtehtävien hoitoa koskeviin asioihin. Näin mahdollisesti aikaansaatu kyseisen henkilön poliittinen painostus tai yksinkertaisesti estäminen – esimerkiksi pidätystapauksessa – olisi omiaan vaarantamaan tehtävien riippumattoman hoitamisen EKPJ:n yhteydessä.<sup>89</sup>

139. Tästä näkökulmasta EKP:n päätöksentekuelinten jäsenille voisi olla tarkoituksenmukaista antaa erityisesti julkisen vallan pakkokeinoja vastaan laajempi suoja, joka ei rajoitu heille unionin oikeuden nojalla kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Riippumattomuutta koskevilla määräyksillä pyritään nimittäin olennaisilta osiltaan suojaamaan EKPJ:tä kaikilta poliittisilta paineilta, jotta se voisi tehokkaasti pyrkiä tehtävilleen osoitettuihin tavoitteisiin.<sup>90</sup>

140. Tällaiset henkilölliset koskemattomuudet eivät ole täysin tuntemattomia unionin oikeudessa. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomareilla ja julkisasiamiehillä on Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 3 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisen virkkeen ja 8 artiklan nojalla lainkäyttöllinen koskemattomuus, tämän kuitenkin rajoittamatta unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 20 artiklan soveltamista. Diplomaattiseen koskemattomuuteen verrattuna erona on se, että unionin tuomioistuimen jäsenellä on koskemattomuus jopa hänet nimittäneessä jäsenvaltiossa. Näin pyritään varmistamaan, että unionin tuomioistuimen jäsenten puolueettomuutta suojataan erityisen tehokkaasti.<sup>91</sup>

141. Keskuspankkien pääjohtajille ei ole kuitenkaan myönnetty unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrättyä koskemattomuutta laajempaa koskemattomuutta, vaikka pöytäkirjassa nimenomaisesti jätetään tämä mahdollisuus avoimeksi.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> Ks. tästä ratkaisuehdotukseni komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:641, 59 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Rimševičs v. Latvia ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2018:1030, 5 ja 76 kohta).

<sup>89</sup> Ks. vastaavasti tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 52, 61 ja 73 kohta).

<sup>90</sup> Tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 40 kohta) ja tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 47 kohta).

<sup>91</sup> Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 2 artiklan mukaisen valan kaava.

<sup>92</sup> Ks. pöytäkirjan 22 artiklan ensimmäiseen kohtaan sisältyvä maininta, jonka mukaan kyseisellä määräyksellä ei rajoiteta EKPJ:n ja EKP:n perussäännön soveltamista. Toisin kuin Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä, siinä ei kuitenkaan määrätä EKP:n päätöksentekuelinten jäsenille myönnettävistä pöytäkirjassa määrättyjä vapauksia laajemmista vapauksista.

142. Laajempi koskemattomuus ei ole myöskään tarpeen.

143. Puhtaasti kansallisten tehtävien yhteydessä edellä mainitulla kattavalla vilpittömän yhteistyön velvoitteella<sup>93</sup> nimittäin jo varmistetaan, että EKP ilmoittaa mahdollisista tutkintatoimista ajoissa kansallisille viranomaisille ja että sille annetaan mahdollisuus tutkia, voivatko sen toiminta tai riippumattomuus vaarantua. Asianomaisen unionin toimielimen osallistumista koskevaa poikkeusta tapauksissa, joissa ei selvästikään ole mitään yhteyttä asianomaiselle henkilölle unionin oikeuden nojalla kuuluviin tehtäviin, voidaan keskuspankin pääjohtajan tapauksessa nimittäin soveltaa enintään sellaisiin toimiin, jotka eivät yksiselitteisesti ole luonteeltaan työtehtävien hoitamista.<sup>94</sup> Jos toimi vaikuttaa ulkoisesti virallisessa ominaisuudessa suoritetulta toimelta, kansalliset lainvalvontaviranomaiset ovat velvollisia ottamaan EKP:n mukaan menettelyyn.<sup>95</sup>

144. Jos vaarana on sitä vastoin rikosoikeudellisen menettelyn vireillepano yksinomaan muiden kuin työtehtäviin liittyvien toimien perusteella, ensi näkemältä ei ole selvää, miksi keskuspankin puheenjohtajan pitäisi välttää siltä pelkästään asemansa vuoksi.

145. Tässä yhteydessä on korostettava, ettei keskuspankin pääjohtajan henkilön loukkaamattomuutta voida perustella sillä, että pelätään poliittisin perustein toteutettavia syytetoimia tai tuomioistuinmenettelyjen käyttöä painostuskeinona. Unioni on oikeusunioni, joka perustuu SEU 2 artiklassa mainittuihin kaikille jäsenvaltioille yhteisiin arvoihin.<sup>96</sup> Näihin arvoihin kuuluu erityisesti oikeusvaltio. Tähän perustuu se ja tämä oikeuttaa sen, että jäsenvaltioiden ja etenkin niiden tuomioistuinten välillä vallitsee keskinäinen luottamus.<sup>97</sup>

146. On kuitenkin myönnettävä, että etenkin keskuspankin pääjohtajan vangitseminen – missä tahansa yhteydessä eli vaikka kyse ei olisi väärinkäytöstä – voisi vaarantaa SEUT 130 artiklassa tarkoitetun riippumattomuuden. Unionin tuomioistuin on jo vastaavasti todennut, että EKP:n neuvoston jäsenen pitkäaikainen poissaolo voi vaikuttaa vakavasti tämän EKP:n tärkeän elimen asianmukaiseen toimintaan.<sup>98</sup>

147. Unionin tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä kuitenkin lisäksi, ettei riippumattomuuden vaarantumista estetä koskemattomuudella vaan EKP:n ja EKP:n perussäännön 14.2 artiklassa määrättyllä oikeudella nostaa kanne.<sup>99</sup>

<sup>93</sup> Ks. tästä erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 82–85 kohta.

<sup>94</sup> Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 82 kohta.

<sup>95</sup> Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 114 kohta.

<sup>96</sup> Lähtötilanne on tältä osin erilainen Wienin yleissopimuksen yhteydessä. Perinteisillä diplomaattisen koskemattomuuden perustelemista koskevilla lähestymistavoilla – edustusteorialla, ekstraterritoriaalisuusteorialla ja toimintateorialla – ei useimpien oikeuskirjallisuuden edustajien mielestä voida perustella diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 kohdassa määrättyä laajaa henkilöllistä koskemattomuutta, ks. Ross, *Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities*, *American University International Law Review*, nide 4, nro 1, 1989, s. 173 (ja 179 ja 180) ja Maginnis, *Limiting Diplomatic Immunity: Lessons Learned from the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, *Brooklyn Journal of International Law*, nide 28, nro 3, 2003, s. 989 (ja 992). Tästä syystä voidaan olettaa, että laajassa diplomaattisessa koskemattomuudessa pyritään ottamaan huomioon se, että diplomaatit pelkäävät poliittista vainoa tai sen käyttöä painostuskeinona, ks. em. Maginnis, s. 996.

<sup>97</sup> Tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 30 kohta); tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 35 kohta) ja tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 43 kohta).

<sup>98</sup> Tuomio 26.2.2019, Rimšēvičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 73 kohta).

<sup>99</sup> Ks. vastaavasti tuomio 26.2.2019, Rimšēvičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 48 ja 61 kohta).

148. Kyseisen määräyksen mukaan kansallisen keskuspankin pääjohtaja voidaan erottaa tehtävästään ainoastaan, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät, tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että kyseistä määräystä sovelletaan kaikkiin toimenpiteisiin, jotka johtavat tosiasiallisesti siihen, ettei keskuspankin pääjohtajan tehtävää voida hoitaa.<sup>100</sup> Tässä tilanteessa keskuspankin pääjohtajan vangitseminen – tapahtuipa se missä yhteydessä hyvänsä – vaikuttaa lähtökohtaisesti poissuljetulta jo pelkästään EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 14.2 artiklan perusteella. Poikkeukset ovat mahdollisia ainoastaan erityisen vakavien rikkomusten perusteella.

149. Myös erityisen vakavan rikkomuksen tapauksessa jäsenvaltion viranomaiset olisivat SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla kuitenkin velvollisia ilmoittamaan asiasta välittömästi EKP:lle, jotta voidaan taata SEUT 130 artiklan täysi tehokkuus. Näin varmistetaan, että EKP voi käyttää EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 14.2 artiklassa määrättyä oikeussuojakeinoa, jos se katsoo, että asianomaisella pakkokeinolla vaarannetaan sen riippumattomuus perusteettomasti. Se voi saada tässä yhteydessä toteutetuksi jopa väliaikaisia toimenpiteitä kansallisia lainvalvontaviranomaisia kohtaan.<sup>101</sup> Unionin tuomioistuin tutkii tällöin erityisesti sitä, onko asiassa riittäviä viitteitä siitä, että asianomainen keskuspankin pääjohtaja on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen.<sup>102</sup> Jos näin on, on vaikea ymmärtää, miksi EKP:n neuvoston toimintakyky olisi asetettava syytetoimia koskevien jäsenvaltion oikeutettujen etujen edelle.

150. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 14.2 artiklan mukaisilla takeilla yhdistettyinä unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 18 artiklassa säädettyyn vilpittömään yhteistyöön koskevaan velvoitteeseen ja SEUT 4 artiklan 3 kohtaan, jonka noudattamiseen voidaan velvoittaa mahdollisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä,<sup>103</sup> varmistetaan siis viime kädessä riittävä suoja sitä vastaan, että puhtaasti kansallisissa ja muissa kuin työtehtävien hoitoa koskevissa asioissa toteutettavilla syytetoimilla vaarannetaan EKP:n, kansallisten keskuspankkien ja niiden jäsenten riippumattomuus, minkä vuoksi asianomaisille henkilöille ei ole tarpeen myöntää unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdan selkeään sanamuodon mukaista koskemattomuutta laajempaa koskemattomuutta.

151. Jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajilla on siis ainoastaan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätty koskemattomuus.

### ***D Koskemattomuuden loukkaamisen oikeudelliset seuraukset (kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa)***

152. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä sitä, voidaanko unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrättyä koskemattomuutta loukkaamalla hankittuja todisteita ottaa huomioon. Tällaisia voisivat olla erityisesti tulokset, jotka on saatu sellaisissa kuulemisissa tai tarkastuksissa, joita ei edellä esitettyjen toteamusten mukaisesti olisi saanut toteuttaa, ennen kuin asianomainen toimielin on pidättänyt koskemattomuuden.<sup>104</sup>

<sup>100</sup> Ks. vastaavasti tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 52, 61 ja 73 kohta).

<sup>101</sup> Tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 73 ja 74 kohta).

<sup>102</sup> Ks. vastaavasti tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 92 kohta).

<sup>103</sup> Ks. tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 111 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

<sup>104</sup> Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 73 kohta.

153. Tältä osin on jo epäilyksiä siitä, onko kysymyksen tämä osa luonteeltaan hypoteettinen. Ennakkoratkaisupyyntöön ei nimittäin sisälly mitään viitteitä siitä, minkä pääasian ratkaisun kannalta merkityksellisten todisteiden hankinnassa olisi loukattu kyseessä olevaa koskemattomuutta.

154. Mahdollisen todisteiden käyttöä koskevan kiellon osalta on joka tapauksessa syytä viitata jälleen immuniteetin pidättämismenettelyyn. Kun koskemattomuus on pidätetty, todisteiden käyttö ei joka tapauksessa lähtökohtaisesti ole enää unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 17 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun unionin edun vastaista. Koska pöytäkirjassa ei kuitenkaan määrätä todisteiden käytöstä, tältä osin sovelletaan jäsenvaltioiden menettelyllistä itsemääräämisoikeutta.<sup>105</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti sovelletaan sellaisia kansallisia säännöksiä, joita sovelletaan vastaavanlaisissa tapauksissa lainvastaisesti saatujen todisteiden käytettävyyteen (vastaavuusperiaate). Kansallisten tuomioistuinten on kuitenkin varmistettava tässä yhteydessä, ettei unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan tavoitteet vaarannu (tehokkuusperiaate).

## VI Ratkaisuehdotus

155. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat kuuluvat unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 22 artiklan ensimmäisen kohdan, luettuna yhdessä 11 artiklan a alakohdan kanssa, nojalla kyseisen pöytäkirjan soveltamisalaan siltä osin kuin he hoitavat virallisia tehtäviä EKP:n tai pankkiunionin yhteydessä, erityisesti toimiessaan EKP:n yleisneuvoston tai EKP:n neuvoston jäseninä. Jos keskuspankki on YVM-asetuksen 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettu kansallinen toimivaltainen viranomainen tai sen pääjohtaja kuuluu kansallisen oikeuden perusteella kyseiseen viranomaiseen, hän kuuluu unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 22 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla myös kyseisen pöytäkirjan soveltamisalaan siltä osin kuin kyseinen viranomainen suorittaa valmistelevia toimia menettelyssä, joka perustuu EKP:n yksinomaiseen päätösvaltaan. Tällaisia virallisessa ominaisuudessa suoritettavia toimia koskeva koskemattomuus jatkuu tehtävien päättymisen jälkeenkin.
- 2) Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa tarkoitettuina virallisessa ominaisuudessa suoritettavina toimina on pidettävä toimia, jotka sisäisen ja suoran yhteyden nojalla ovat toimielimille uskottujen tehtävien välttämätön osatekijä ja joita on siksi luonteensa perusteella pidettävä kyseisessä määräyksessä tarkoitettun henkilön osallistumisena sen toimielimen tehtävien hoitamiseen, johon hän kuuluu. Näin on silloin, kun tällaisen toimen tuomioistuinvalvonta edellyttää asianomaisen toimielimen tai sen henkilöstön velvollisuuksien arviointia, joka kuuluu unionin tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.
- 3) Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrätty lainkäyttöllinen koskemattomuus on esteenä sille, että kyseisessä määräyksessä mainittua henkilöä vastaan aloitetaan virallisessa ominaisuudessa suoritettujen toimien perusteella tuomioistuinmenettely tai toteutetaan julkisen vallan pakkokeinoja, ennen kuin asiasta on

<sup>105</sup> Ks. tästä myös tuomio 19.12.2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, 93 kohta) ja ratkaisuehdotukseni komissio v. Slovenia (EKP:n arkistot) (C-316/19, EU:C:2020:641, 83 kohta).



päästy yhteisymmärrykseen sen unionin toimielimen kanssa, johon kyseinen henkilö kuuluu. Tämä määräys ei kuitenkaan ole yleisesti esteenä tutkintamenettelyn aloittamiselle ja toteuttamiselle tällaisten toimien perusteella.

- 4) Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artiklan a alakohdassa määrättyä koskemattomuutta loukkaamalla hankittujen todisteiden tapauksessa sovelletaan lainvastaisesti hankittujen todisteiden käyttöä koskevia kansallisia säännöksiä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudattaen.