



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

30 november 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie – Lid van een orgaan van de Europese Centrale Bank – President van de centrale bank van een lidstaat – Immunitet tegen strafrechtelijke vervolging – Tenlastelegging in verband met activiteiten die worden verricht in het kader van de in de lidstaat uitgeoefende functie”

In zaak C-3/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Rīgas rajona tiesa (rechter in eerste aanleg Riga, Letland) bij beslissing van 20 december 2019, ingekomen bij het Hof op 7 januari 2020, in de strafprocedure tegen

AB,

CE,

„MM investīcijas” SIA,

in tegenwoordigheid van:

LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen en I. Ziemele, kamerpresidenten, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (rapporteur), P. G. Xuereb en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Longar, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 januari 2021,

* Procestaal: Lets.

gelet op de opmerkingen van:

- AB, vertegenwoordigd door M. Kvēps en A. Repšs, advokāti,
- CE, vertegenwoordigd door D. Vilemsons, advokāts,
- LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa, vertegenwoordigd door V. Jirgena,
- de Letse regering, vertegenwoordigd door K. Pommere als gemachtigde,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,
- de Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door L. Flynn, I. Naglis en S. Delaude, vervolgens door L. Flynn en S. Delaude als gemachtigden,
- de Europese Centrale Bank, vertegenwoordigd door C. Zilioli, K. Kaiser en F. Malfrère als gemachtigden, bijgestaan door V. Čukste-Jurjeva, advokāte,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 april 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 11, onder a), artikel 17 en artikel 22, eerste alinea, van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie (PB 2016, C 202, blz. 266; hierna: „Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafrechtelijke vervolging wegens corruptie en witwassen die is ingesteld tegen AB, voormalig president van de centrale bank van Letland, CE en „MM investīcijas” SIA.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Protocol nr. 4 betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB

- 3 Protocol nr. 4 betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (PB 2016, C 202, blz. 230; hierna: „Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB”) bepaalt in artikel 2 („Doelstellingen”) het volgende:

„Overeenkomstig artikel 127, lid 1, en artikel 282, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is het hoofddoel van het [Europees Stelsel van centrale banken (ESCB)] het handhaven van prijsstabiliteit. Onverminderd het doel van prijsstabiliteit ondersteunt het ESCB het algemene

economische beleid in de Unie teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in artikel 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie omschreven doelstellingen van de Unie. Het ESCB handelt in overeenstemming met het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging, waarbij een doelmatige allocatie van middelen wordt bevorderd, en met inachtneming van de beginselen die zijn neergelegd in artikel 119 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.”

4 Artikel 3 („Taken”) van dit protocol luidt:

„3.1. Overeenkomstig artikel 127, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn de via het ESCB uit te voeren fundamentele taken:

- het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van de Unie;
- het verrichten van valutamarktoperaties in overeenstemming met de bepalingen van artikel 219 van genoemd Verdrag;
- het aanhouden en beheren van de officiële externe reserves van de lidstaten;
- het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer.

3.2. Overeenkomstig artikel 127, lid 3, van dat Verdrag laat het bepaalde in het derde streepje van artikel 3.1 het aanhouden en beheren van werksaldi in buitenlandse valuta’s door de regeringen van de lidstaten onverlet.

3.3. Overeenkomstig artikel 127, lid 5, van dat Verdrag draagt het ESCB bij tot een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel.”

5 In artikel 7 („Onafhankelijkheid”) van dat protocol staat te lezen:

„Overeenkomstig artikel 130 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is het aan de [Europese Centrale Bank (ECB)] noch aan een nationale centrale bank, noch aan enig lid van hun besluitvormende organen toegestaan bij de uitoefening van de bevoegdheden en het vervullen van de taken en plichten die bij het Verdrag en deze statuten aan hen zijn opgedragen, instructies te vragen aan dan wel te aanvaarden van instellingen, organen of instanties van de Unie, van regeringen van lidstaten of van enig ander orgaan. De instellingen, organen of instanties van de Unie alsmede de regeringen van de lidstaten verplichten zich ertoe dit beginsel te eerbiedigen en niet te trachten de leden van de besluitvormende organen van de ECB of van de nationale centrale banken bij de uitvoering van hun taken te beïnvloeden.”

6 Artikel 9 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB bepaalt in lid 9.3 het volgende:

„Overeenkomstig artikel 129, lid 1, van dat Verdrag zijn de besluitvormende organen van de ECB de Raad van bestuur en de directie.”

- 7 Artikel 10 („De Raad van bestuur”) van dit protocol bepaalt in lid 10.1 het volgende:
- „Overeenkomstig artikel 283, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bestaat de Raad van bestuur uit de leden van de directie en de presidenten van de nationale centrale banken van de lidstaten die de euro als munt hebben.”
- 8 Artikel 39 („Voorrechten en immuniteiten”) van dat protocol luidt:
- „De ECB geniet op het grondgebied van de lidstaten de voorrechten en immuniteiten die nodig zijn voor de vervulling van haar taken, overeenkomstig de bepalingen van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie.”
- 9 In artikel 44 („De Algemene Raad van de ECB”) van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB staat het volgende te lezen:
- „44.1. Onverminderd artikel 129, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, wordt de Algemene Raad opgericht als derde besluitvormend orgaan van de ECB.
- 44.2. De Algemene Raad bestaat uit de president en de vicepresident van de ECB en de presidenten van de nationale centrale banken. De overige leden van de directie mogen zonder stemrecht deelnemen aan vergaderingen van de Algemene Raad.
- [...]”

Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten

- 10 Artikel 8 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten luidt:
- „Tegen de leden van het Europees Parlement kan geen opsporing plaatsvinden, noch kunnen zij worden aangehouden of vervolgd op grond van de mening of de stem, die zij in de uitoefening van hun ambt hebben uitgebracht.”
- 11 Artikel 9 van dit protocol bepaalt:
- „Tijdens de zittingsduur van het Europees Parlement genieten de leden:
- a) op hun eigen grondgebied, de immuniteiten welke aan de leden van de volksvertegenwoordiging in hun land zijn verleend,
 - b) op het grondgebied van elke andere lidstaat, vrijstelling van aanhouding en gerechtelijke vervolging in welke vorm ook.

De immuniteit beschermt hen eveneens, wanneer zij zich naar de plaats van de bijeenkomst van het Europees Parlement begeven of daarvan terugkeren.

Op deze immuniteit kan geen beroep worden gedaan in geval van ontdekking op heterdaad, terwijl zij evenmin kan verhinderen dat het Europees Parlement het recht uitoefent de immuniteit van een van zijn leden op te heffen.”

- 12 In artikel 10 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten staat het volgende te lezen:

„De aan de werkzaamheden van de instellingen van de Unie deelnemende vertegenwoordigers van de lidstaten, alsmede hun raadslieden en de deskundigen, genieten gedurende de uitoefening van hun ambt en op hun reizen naar en van de plaats van bijeenkomst de gebruikelijke voorrechten, immuniteiten en faciliteiten.

Dit artikel is eveneens van toepassing op de leden van de raadgevende organen van de Unie.”

- 13 Artikel 11 van dit protocol bepaalt:

„De ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie zijn, ongeacht hun nationaliteit, op het grondgebied van elk van de lidstaten:

- a) vrijgesteld van rechtsvervolging voor hetgeen zij in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan, gezegd of geschreven, behoudens de toepassing van de bepalingen van de Verdragen, die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de ambtenaren en overige personeelsleden tegenover de Unie, en voorts op de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om uitspraak te doen in geschillen tussen de Unie en haar ambtenaren en overige personeelsleden. Zij blijven deze immuniteit genieten nadat zij hun ambt hebben neergelegd.

[...]”

- 14 Artikel 17 van dat protocol luidt:

„De voorrechten, immuniteiten en faciliteiten worden aan de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie uitsluitend in het belang van de Unie verleend.

Elke instelling van de Unie is gehouden de aan een ambtenaar of ander personeelslid verleende immuniteit op te heffen in alle gevallen, waarin zulks naar haar mening niet strijdig is met de belangen van de Unie.”

- 15 Artikel 18 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bepaalt:

„Voor de toepassing van dit protocol handelen de instellingen van de Unie in overeenstemming met de verantwoordelijke autoriteiten van de betrokken lidstaten.”

- 16 In artikel 22 van dit protocol staat te lezen:

„Dit protocol is eveneens van toepassing op de Europese Centrale Bank, de leden van haar organen en haar personeel, onverminderd de bepalingen van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank.

[...]”

Lets recht

Wet betreffende de centrale bank van Letland

- 17 Artikel 2 van de likums „Par Latvijas Banku” (wet betreffende de centrale bank van Letland) bepaalt dat de centrale bank van Letland lid is van het ESCB.
- 18 Op grond van artikel 7 van deze wet werkt de centrale bank van Letland samen met de ECB, de centrale banken van de lidstaten van de Europese Unie en de centrale banken van derde landen, alsmede met andere financiële entiteiten. De centrale bank van Letland is bevoegd om, met toestemming van de ECB, deel te nemen in internationale monetaire instellingen in de zin van artikel 6.2 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB. Zij kan deelnemen in internationale monetaire instellingen die beantwoorden aan haar doelstellingen en taken, met inachtneming van de bepalingen van het Verdrag en dit protocol.
- 19 Volgens artikel 13 van die wet is het de president, de vicepresident en de leden van de raad van bestuur van de centrale bank van Letland niet toegestaan om instructies te vragen aan dan wel te aanvaarden van de regering van Letland of een andere lidstaat van de Europese Unie, de instellingen van de Europese Unie of andere nationale, buitenlandse of internationale instellingen en hun organen. Dit artikel bepaalt tevens – overeenkomstig artikel 130 VWEU – dat deze regeringen, instellingen en organen geen instructies mogen geven aan de president, de vicepresident en de leden van de raad van bestuur van de centrale bank van Letland, noch mogen trachten om hen op enige andere wijze bij de uitvoering van hun taken te beïnvloeden. De centrale bank van Letland is bij de vaststelling en de uitvoering van haar besluiten volstrekt onafhankelijk.

Wetboek van strafvordering

- 20 Artikel 10 van de Kriminālprocesa likums (wetboek van strafvordering) bepaalt dat de immuniteit ten aanzien van een strafrechtelijke procedure een persoon geheel of gedeeltelijk ontslaat van deelname aan een strafrechtelijke procedure, van het afleggen van een getuigenverklaring en van de overlegging van documenten en stukken. Tevens verbiedt of beperkt dit artikel het recht om strafrechtelijke vervolging tegen hem in te stellen en dwangmiddelen tegen hem toe te passen, alsmede het recht om de gebouwen te betreden die de betrokken persoon bezit en aldaar onderzoekshandelingen te verrichten.
- 21 Artikel 116, leden 1 tot en met 3, van dat wetboek luidt:
- „1. De gronden voor immuniteit ten aanzien van een strafrechtelijke procedure zijn de in de grondwet, in dit wetboek, of in andere wetten of internationale verdragen nader omschreven bijzondere juridische status van een persoon, informatie of plaats, die waarborgt dat een persoon geheel of gedeeltelijk niet hoeft te voldoen aan een verplichting in het kader van de strafrechtelijke procedure of die het recht om specifieke onderzoekshandelingen te verrichten beperkt.
2. Immuniteit van een persoon ten aanzien van een strafrechtelijke procedure vloeit voort uit:
- 1) zijn strafrechtelijke immuniteit als omschreven in de grondwet of internationale verdragen;
 - 2) zijn ambt of beroep;

- 3) zijn status in de betreffende strafrechtelijke procedure;
 - 4) zijn verwantschapsbanden.
3. Een persoon heeft recht op immuniteit ten aanzien van een strafrechtelijke procedure wanneer de van hem gevraagde informatie betrekking heeft op:
- 1) wettelijk beschermde staatsgeheimen;
 - 2) het wettelijk beschermde beroepsgeheim;
 - 3) het wettelijk beschermde bedrijfsgeheim;
 - 4) de wettelijk beschermde vertrouwelijkheid van de persoonlijke levenssfeer.”
- 22 Artikel 404 van de Kriminālprocesa likums bepaalt dat het openbaar ministerie de bevoegde autoriteit, tenzij in dit wetboek anders is bepaald, in kennis stelt van een voorstel om toestemming te verlenen voor het instellen van vervolging tegen een persoon die krachtens de wet immuniteit ten aanzien van een strafrechtelijke procedure geniet, indien het openbaar ministerie van mening is dat er gronden zijn om die persoon strafrechtelijk aansprakelijk stellen. Bij het voorstel wordt informatie gevoegd over het bewijsmateriaal waaruit de schuld blijkt van de persoon ten aanzien van wie om opheffing van de immuniteit wordt verzocht.

Hoofdinging en prejudiciële vragen

- 23 AB heeft van 21 december 2001 tot 21 december 2019 het ambt van president van de centrale bank van Letland bekleed.
- 24 Hij is lid van de Algemene Raad van de ECB geworden na de toetreding van de Republiek Letland tot de Unie op 1 mei 2004 en is vervolgens lid van de Raad van bestuur van de ECB geworden na de toetreding van die lidstaat tot de eurozone op 1 januari 2014.
- 25 Op 17 februari 2018 is AB aangehouden na de inleiding van een strafrechtelijk vooronderzoek door de Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (bureau voor de preventie en bestrijding van corruptie, Letland; hierna: „KNAB”) en op 19 februari 2018 is hij in vrijheid gesteld. Bij een besluit van dezelfde dag heeft de KNAB hem een aantal veiligheidsmaatregelen opgelegd, waaronder een verbod om zijn ambt als president van de centrale bank van Letland uit te oefenen. Op 28 juni 2018 heeft de met de zaak belaste openbare aanklager AB corruptiedelicten ten laste gelegd.
- 26 Bij arrest van 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland (C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139), heeft het Hof naar aanleiding van beroepen die waren ingesteld door AB en de ECB, het besluit van de KNAB van 19 februari 2018 nietig verklaard voor zover bij dit besluit aan AB het verbod werd opgelegd om zijn ambt van president van de centrale bank van Letland uit te oefenen. Het Hof heeft geoordeeld dat de Republiek Letland niet had aangetoond dat de ambtsontheffing van AB berustte op voldoende aanwijzingen dat hij op ernstige wijze was tekortgeschoten in de zin van artikel 14.2, tweede alinea, van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB.

- 27 De tenlastelegging van AB is op 24 mei 2019 aangevuld en bestaat uit drie beschuldigingen.
- 28 Ten eerste wordt hij ervan beschuldigd dat hij vóór 30 juni 2010 een door KM – voorzitter van de raad van toezicht van een Letse bank – gedaan aanbod van steekpenningen en de steekpenningen zelf heeft aanvaard. De steekpenningen bestonden in een groepsreis naar Kamtsjatka (Rusland) ter waarde van 7 490 EUR, die plaatsvond van 20 tot en met 30 augustus 2010. Als tegenprestatie zou AB aan KM advies hebben verstrekt om die bank in staat te stellen zich te onttrekken aan het toezicht van de Finanšu un kapitāla tirgus komisija (commissie voor financiële en kapitaalmarkten, Letland; hierna: „FKTK”) en zou hij niet hebben deelgenomen aan de vergaderingen van de FKTK waarin de kwesties betreffende het toezicht op die bank werden besproken.
- 29 Ten tweede wordt AB ervan beschuldigd dat hij na 23 augustus 2012 een aanbod van steekpenningen – te weten de betaling van een bedrag van 500 000 EUR door OP, vicevoorzitter van de raad van bestuur van dezelfde Letse bank – heeft aanvaard in ruil voor de adviezen die hij verstrekte om de door de FKTK opgelegde beperkingen van de activiteiten van deze bank te doen opheffen en andere beperkingen te voorkomen, alsmede dat hij de betaling van de helft van die steekpenningen, namelijk 250 000 EUR, heeft aanvaard. De andere helft van de steekpenningen, die moest worden betaald nadat de FKTK een voor die bank gunstig besluit zou hebben genomen, is volgens de tenlastelegging niet aan AB betaald.
- 30 Ten derde wordt AB beschuldigd van het witwassen van geld met het oog op het verhullen van de herkomst, de overdracht en de eigendom van de aan hem betaalde bedragen, die overeenkomen met de in de tweede beschuldiging bedoelde steekpenningen. Deze steekpenningen zijn volgens de tenlastelegging via een schermvennootschap, met gebruikmaking van door een tussenpersoon verstrekte middelen, geïnvesteerd in de aankoop van een gebouw.
- 31 In de loop van de strafprocedure hebben de advocaten van AB de verwijzende rechter verzocht om bij het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen met betrekking tot de uitlegging van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten. Onder verwijzing naar de artikelen 11 en 22 van dit protocol zijn zij van mening dat de daarin neergelegde vrijstelling van rechtsvervolging van toepassing is op AB voor hetgeen hij in zijn hoedanigheid van lid van de Raad van bestuur van de ECB heeft gedaan.
- 32 Het openbaar ministerie betwist niet dat AB een dergelijke immuniteit kan genieten wanneer hij optreedt als lid van de Raad van bestuur van de ECB, maar is van mening dat de hem in de strafprocedure van het hoofdgeding verweten handelingen geen verband houden met de uitoefening van zijn ambt als lid van die raad, zodat het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten niet van toepassing is op AB.
- 33 De verwijzende rechter is van oordeel dat hij zich vóór de opening van de mondelinge fase van het strafproces moet uitspreken over de vraag of AB immuniteit geniet en, zo ja, hoever deze immuniteit dan reikt. Hij vraagt zich af of de hoedanigheid van president van de centrale bank van Letland, waaraan AB ook zijn hoedanigheid van lid van de Raad van bestuur van de ECB ontleent, hem automatisch immuniteit tegen strafvervolging en gerechtelijke procedures verleent. Indien dat het geval is, moet volgens de verwijzende rechter worden uitgemaakt of hoe dan ook om opheffing van deze immuniteit moet worden verzocht dan wel of de voor de procedure verantwoordelijke autoriteit – te weten het openbaar ministerie tijdens het vooronderzoek en de feitenrechter tijdens de gerechtelijke procedure – bevoegd is om te beoordelen of de Unie er in de specifieke context van de betreffende strafvervolging belang bij heeft dat de betrokkene vorenbedoelde immuniteit geniet, en – zo ja – om enkel om de opheffing van die immuniteit te

verzoeken wanneer de handelingen verband houden met de uitoefening van een ambt bij een instelling van de Unie, in casu de ECB. Voor het geval dat aan een lid van de Raad van bestuur van de ECB strafrechtelijke immuniteit wordt verleend, vraagt de verwijzende rechter zich tevens af in welke fase van de procedure om opheffing van deze immuniteit moet worden verzocht. Ten slotte wijst hij erop dat het gedrag en de handelingen van een persoon worden bepaald door alle informatie waarover hij beschikt, zodat het in de praktijk niet altijd eenvoudig is om de in het belang van de Unie verleende immuniteit te scheiden van de handelingen waarvoor deze immuniteit niet geldt.

34 Tegen deze achtergrond heeft de Rīgas rajona tiesa (rechter in eerste aanleg Riga, Letland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Zijn artikel 11, onder a), en artikel 22, eerste alinea, van het [Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten] van toepassing op het ambt van lid van de Raad van bestuur van de [ECB] dat wordt uitgeoefend door de president van de centrale bank van een lidstaat, namelijk de president van de centrale bank van Letland, AB?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, waarborgen deze bepalingen deze persoon dan ook nog steeds immuniteit tegen een strafrechtelijke procedure nadat hij het ambt van president van de centrale bank van een lidstaat, en dus ook het ambt van lid van de Raad van bestuur van de ECB, heeft neergelegd?
- 3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, heeft deze immuniteit dan enkel betrekking op de ‚vrijstelling van rechtsvervolging’ als bedoeld in artikel 11, onder a), van het [Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten], of strekt zij zich mede uit tot strafrechtelijke vervolging, daaronder begrepen de betekening van een tenlastelegging en de bewijsverkrijging? Indien de immuniteit geldt voor strafrechtelijke vervolging, heeft deze omstandigheid dan invloed op de mogelijkheid om bewijzen te gebruiken?
- 4) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, staat artikel 11, onder a), van het [Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten], gelezen in samenhang met artikel 17 van dat protocol, dan toe dat de persoon die verantwoordelijk is voor de procedure, of in het betreffende stadium van de procedure de rechtsprekende formatie, in het kader van die procedure beoordeelt of de Unie belang heeft bij die procedure en, indien dit het geval is – dat wil zeggen indien de aan verdachte ten laste gelegde handelingen verband houden met de uitoefening van zijn ambt bij een instelling van de Unie – de betrokken instelling, de [ECB], verzoekt om de immuniteit van de betrokkene op te heffen?
- 5) Dient het bestaan van een belang van de Unie bij de toepassing van de bepalingen van het [Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten] altijd rechtstreeks verband te houden met besluiten die de betrokkene heeft genomen of handelingen die hij heeft verricht bij de uitvoering van taken binnen een instelling van de Unie? Kan een dergelijke ambtenaar het voorwerp zijn van een handeling in een strafrechtelijke procedure wanneer de tegen hem uitgebrachte tenlastelegging geen verband houdt met zijn taken bij een instelling van de Unie, maar met activiteiten die hij heeft verricht in het kader van zijn taken binnen een lidstaat?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

- 35 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 22 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten aldus moet worden uitgelegd dat de president van de centrale bank van een lidstaat de in artikel 11, onder a), van dat protocol bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging geniet.
- 36 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de president van de centrale bank van een lidstaat behoort tot de personen die worden genoemd in artikel 22 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten.
- 37 Artikel 22, eerste alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bepaalt namelijk dat dit protocol van toepassing is op de ECB, de leden van haar organen en haar personeel, onverminderd de bepalingen van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB.
- 38 Ten eerste zijn presidenten van de centrale banken van de lidstaten die de euro als munt hebben – op grond van artikel 283, lid 1, VWEU en artikel 10.1 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB – van rechtswege lid van de Raad van bestuur van de ECB, die een besluitvormend orgaan van de ECB is volgens artikel 129, lid 1, VWEU en artikel 9.3 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB. Ten tweede bepaalt artikel 44.2 van dit protocol dat de presidenten van de nationale centrale banken van de lidstaten lid zijn van de Algemene Raad, die volgens artikel 44.1 van dat protocol het derde besluitvormend orgaan van de ECB is.
- 39 De president van de centrale bank van een lidstaat behoort dus – als lid van ten minste één ECB-orgaan – tot de in artikel 22, eerste alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde personen. Derhalve is dit protocol op hem van toepassing.
- 40 In de tweede plaats rijst de vraag of de president van een nationale centrale bank de in artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging kan genieten.
- 41 In artikel 22, eerste alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten wordt namelijk niet gepreciseerd welke bepalingen van dit protocol van toepassing zijn op de in die bepaling genoemde personen. Daarbij komt dat voormeld protocol immuniteiten van uiteenlopende aard en omvang verleent aan drie categorieën personen en dat het niet vanzelfsprekend is dat de president van een nationale centrale bank tot die personen moet worden gerekend.
- 42 Ten eerste zijn de in de artikelen 8 en 9 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde immuniteiten van de leden van het Europees Parlement omschreven in bewoordingen die specifiek betrekking hebben op hun ambt, zodat die immuniteiten niet van toepassing zijn op de president van een nationale centrale bank.
- 43 Ten tweede kunnen ook de immuniteiten voor de werkzaamheden van de instellingen van de Unie deelnemende vertegenwoordigers van de lidstaten, die zijn geregeld in artikel 10 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, geen bescherming bieden aan de president

van een nationale centrale bank. Om te beginnen kan hij niet worden beschouwd als de vertegenwoordiger van een lidstaat wanneer hij zijn ambt als lid van de Raad van bestuur of de Algemene Raad van de ECB uitoefent. Artikel 130 VWEU en artikel 7 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB bepalen namelijk dat de presidenten van de nationale centrale banken bij het vervullen van de hun bij het Verdrag opgedragen taken geen instructies van onder meer de nationale autoriteiten mogen vragen of aanvaarden (zie in die zin arrest van 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland, C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 72). Daarnaast zijn de immuniteiten voor de aan de werkzaamheden van de instellingen van de Unie deelnemende vertegenwoordigers van de lidstaten hoe dan ook de „gebruikelijke [...] immuniteiten”, wat moet worden opgevat als een verwijzing naar de immuniteiten van het op 18 april 1961 te Wenen gesloten Verdrag inzake diplomatiek verkeer, zoals de advocaat-generaal in punt 56 van haar conclusie heeft opgemerkt. Deze immuniteiten – die aan diplomaten worden verleend om de effectieve uitvoering van de taken van diplomatieke en consulaire zendingen in de woonstaat te waarborgen – kunnen door de personen die deze immuniteit genieten, naar hun aard niet worden ingeroepen tegen de staten die zij vertegenwoordigen. Derhalve kan de president van de centrale bank van een lidstaat zich in geen geval op die immuniteiten beroepen jegens de autoriteiten van die lidstaat.

- 44 Ten derde zijn de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie krachtens artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten weliswaar vrijgesteld van rechtsvervolging voor hetgeen zij in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan, gezegd of geschreven, maar dient te worden opgemerkt dat presidenten van nationale centrale banken zich niet in dezelfde positie bevinden. Als nationale autoriteiten, worden zij namelijk benoemd en in voorkomend geval uit hun ambt ontzet door de lidstaten (arrest van 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland, C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 72). Daarbij komt dat zij niet ondergeschikt zijn aan een instelling van de Unie, aangezien zij krachtens artikel 130 VWEU en artikel 7 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB geen instructies mogen vragen of aanvaarden van de instellingen, organen of instanties van de Unie, noch van de lidstaten of van enig ander orgaan.
- 45 De positie van de president van een nationale centrale bank, die stellig een nationale autoriteit is maar optreedt in het kader van het ESCB en – wanneer hij president is van de nationale centrale bank van een lidstaat die de euro als munt heeft – lid is van het belangrijkste besluitvormende orgaan van de ECB, wordt echter gekenmerkt door een dubbele functie die resulteert in een hybride statuut (arrest van 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland, C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 70). Die president handelt dus ten behoeve van een instelling van de Unie – in casu de ECB – bij de uitoefening van zijn ambt als lid van de Raad van bestuur. Zoals blijkt uit punt 38 hierboven, geldt hetzelfde voor de president van de nationale centrale bank van een lidstaat die niet de euro als munt heeft, bij de uitoefening van zijn ambt als lid van de Algemene Raad van de ECB.
- 46 De immuniteit die de president van een centrale bank geniet in de uitoefening van zijn ambt als lid van de Raad van bestuur van de ECB of als lid van de Algemene Raad van de ECB, vloeit dus voort uit de noodzaak om ervoor te zorgen dat voor de ECB de immuniteiten gelden die nodig zijn voor de vervulling van haar taken, zoals is bepaald in artikel 39 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB. Derhalve moet de president van een centrale bank bij de uitoefening van dat ambt de voorrechten en immuniteiten genieten die nodig zijn voor de vervulling van de taken van de ECB.

- 47 Voorts kan de verlening aan de presidenten van de nationale centrale banken van de in artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging – die tot doel heeft de onafhankelijkheid van de personen die deze vrijstelling genieten, ten opzichte van de nationale autoriteiten te waarborgen in het belang van de Europese Unie – bijdragen tot de onafhankelijkheid die onder meer die presidenten krachtens artikel 130 VWEU en artikel 7 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB aan de dag moeten leggen bij de uitoefening van de bevoegdheden en de vervulling van de taken die hun bij de Verdragen en laatstgenoemd protocol zijn opgedragen.
- 48 Bovendien komen de presidenten van de nationale centrale banken kennelijk niet in aanmerking voor een van de twee overige immuniteiten waarin het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten voorziet, zodat, indien hun ook het voordeel van de in artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging werd ontzegd, dit het paradoxale gevolg zou hebben dat elke immuniteit wordt ontzegd aan personen aan wie de Verdragen de verantwoordelijkheid voor het monetaire beleid van de Unie hebben toevertrouwd en die zij uitdrukkelijk hebben willen beschermen tegen elke beïnvloeding bij de uitvoering van die taak.
- 49 Ten slotte moet artikel 22, eerste alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten aldus worden uitgelegd dat bij deze bepaling aan het daarin uitdrukkelijk genoemde personeel van de ECB dezelfde vrijstelling van rechtsvervolging wordt verleend als aan het personeel van de overige Unie-instellingen. Uit de Verdragen of het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB volgt niet dat de Uniewetgever de leden van de ECB-organen, en met name de leden van de Raad van bestuur – het belangrijkste besluitvormende orgaan van de ECB – minder bescherming heeft willen bieden dan het voltallige personeel van de ECB.
- 50 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 22 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, gelezen in het licht van artikel 130 VWEU en artikel 7 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB, aldus moet worden uitgelegd dat de president van de centrale bank van een lidstaat de in artikel 11, onder a), van dat protocol bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging geniet voor hetgeen hij heeft gedaan in zijn officiële hoedanigheid van lid van een orgaan van de ECB.

Tweede prejudiciële vraag

- 51 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, gelezen in samenhang met artikel 22 van dit protocol, aldus moet worden uitgelegd dat de president van de centrale bank van een lidstaat de in artikel 11, onder a), van dat protocol bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging blijft genieten nadat hij zijn ambt heeft neergelegd.
- 52 Volgens deze bepaling blijven de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie de vrijstelling van rechtsvervolging genieten nadat zij hun ambt hebben neergelegd. Zoals in punt 50 van dit arrest is vastgesteld, geniet de president van een nationale centrale bank krachtens artikel 22 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten deze vrijstelling van rechtsvervolging als lid van een orgaan van de ECB. Derhalve blijft hij deze vrijstelling genieten nadat hij zijn ambt als lid van dat orgaan heeft neergelegd.

- 53 Wanneer de president van een nationale centrale bank zijn ambt neerlegt en bijgevolg – op grond van artikel 10.1 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB – niet langer van rechtswege het ambt van lid van een ECB-orgaan uitoefent, wordt hem dan ook niet het voordeel van de in artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging ontnomen.
- 54 Derhalve dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, gelezen in samenhang met artikel 22 van dit protocol, aldus moet worden uitgelegd dat de president van de centrale bank van een lidstaat na de neerlegging van zijn ambt de in artikel 11, onder a), van dat protocol bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging blijft genieten voor hetgeen hij in zijn officiële hoedanigheid heeft gedaan.

Vierde prejudiciële vraag

- 55 Met zijn vierde vraag, die vóór de derde vraag moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, gelezen in samenhang met artikel 17 van dit protocol, aldus moet worden uitgelegd dat het de voor de strafrechtelijke procedure verantwoordelijke nationale autoriteit – te weten de autoriteit die belast is met de strafvervolging dan wel de bevoegde strafrechter, naargelang van het stadium van de procedure – toestaat zelf vast te stellen dat aan de voorwaarden voor de vrijstelling van rechtsvervolging is voldaan, alvorens de betrokken instelling van de Unie om opheffing van deze immuniteit te verzoeken.
- 56 Vooraf zij opgemerkt dat artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bepaalt dat de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie slechts zijn vrijgesteld van rechtsvervolging voor hetgeen zij hebben gedaan „in hun officiële hoedanigheid”, dat wil zeggen in het kader van de aan de Unie opgedragen taak (arrest van 11 juli 1968, Sayag en Leduc, 5/68, EU:C:1968:42, blz. 560).
- 57 Daarenboven hebben de bij dit protocol aan de Unie toegekende voorrechten en immuniteiten in die zin een functioneel karakter dat zij tot doel hebben te voorkomen dat de Unie in haar werking en onafhankelijkheid wordt belemmerd, wat met name impliceert dat de voorrechten, immuniteiten en faciliteiten uitsluitend in het belang van de Unie aan haar ambtenaren en overige personeelsleden worden verleend (beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punten 19 en 20, en arrest van 18 juni 2020, Commissie/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punt 47).
- 58 Teneinde dat functionele karakter te waarborgen, bepaalt artikel 17, eerste alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten dat de immuniteit uitsluitend in het belang van de Unie aan de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie wordt verleend. Artikel 17, tweede alinea, van dat protocol geeft uitvoering aan dit beginsel door te bepalen dat elke instelling van de Unie gehouden is de aan een ambtenaar of ander personeelslid verleende immuniteit op te heffen in alle gevallen waarin dit naar haar mening niet in strijd is met de belangen van de Unie.
- 59 Uit het voorgaande volgt dat het aan de betrokken instelling van de Unie en niet aan de voor de strafprocedure verantwoordelijke nationale autoriteit staat om te beoordelen of de opheffing van de immuniteit in strijd is met de belangen van de Unie.

- 60 Daarentegen wordt noch in artikel 11, onder a), noch in artikel 17 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten vermeld welke autoriteit bevoegd is om te beoordelen of voldaan is aan de in punt 56 hierboven in herinnering gebrachte voorwaarde voor de toepassing van de vrijstelling van rechtsvervolging, namelijk dat de ambtenaar of het andere personeelslid van de Unie de hem verweten handeling heeft verricht in zijn officiële hoedanigheid.
- 61 Derhalve moet in het licht van de context en het doel van die bepalingen van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten worden vastgesteld welke autoriteit bevoegd is om te beoordelen of aan die voorwaarde is voldaan.
- 62 In de eerste plaats is de instelling van de Unie waartoe de ambtenaar of het andere personeelslid in kwestie behoort, het best in staat om vast te stellen in welke hoedanigheid die ambtenaar of dat personeelslid heeft gehandeld. Zij kan zelfs documenten in haar bezit hebben die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de inbreuk (beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315). Bovendien is de betrokken instelling van de Unie, op grond van de haar bij artikel 17, tweede alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten uitdrukkelijk toegekende bevoegdheid om na te gaan of een tot haar gericht verzoek tot opheffing van immuniteit niet in strijd is met de belangen van de Unie, tevens bevoegd om zich ervan te vergewissen dat de ambtenaar of het andere personeelslid de hem verweten handeling in zijn officiële hoedanigheid heeft verricht ten behoeve van de Unie. Indien de ambtenaar of het andere personeelslid de handeling niet heeft verricht in zijn officiële hoedanigheid, kan de tegen hen ingestelde vervolging namelijk a fortiori de belangen van de Unie niet schaden. Uit het voorgaande volgt dat de instelling van de Unie waartoe de betrokkene behoort, bevoegd is om te beoordelen of aan de in punt 56 hierboven in herinnering gebrachte voorwaarde is voldaan.
- 63 In de tweede plaats betekent deze vaststelling echter niet dat de betrokken instelling van de Unie in alle omstandigheden bevoegd is om te beoordelen of de ambtenaar of het andere personeelslid van de Unie de hem verweten handeling heeft verricht in zijn officiële hoedanigheid.
- 64 Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft uiteengezet in punt 93 van haar conclusie, moeten namelijk in eerste instantie de bevoegde autoriteiten of rechterlijke instanties van de lidstaten zich in de praktijk buigen over de vraag of de immuniteit waarop een personeelslid van de Unie zich kan beroepen, verhindert dat dit personeelslid strafrechtelijk wordt vervolgd, aangezien alleen die autoriteiten of rechterlijke instanties over de nodige informatie beschikken om vast te stellen of de verweten handeling de kenmerken vertoont van een handeling die door dat personeelslid in zijn officiële hoedanigheid is verricht ten behoeve van de Unie-instelling waartoe het behoort.
- 65 Indien zij in deze omstandigheden geen enkele bevoegdheid bezaten om te beoordelen of de handeling is verricht in een officiële hoedanigheid, zouden zij de betrokken instelling van de Unie om opheffing van de immuniteit moeten verzoeken telkens wanneer de gewraakte handeling is verricht door een ambtenaar of een ander personeelslid van de Unie.
- 66 Deze uitlegging zou echter voorbijgaan aan de doelstellingen die de opstellers van de Verdragen hebben nagestreefd met het verlenen van vrijstelling van rechtsvervolging aan de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie.
- 67 Ten eerste is de vrijstelling van rechtsvervolging krachtens artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten immers beperkt tot hetgeen de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan, zodat zij

slechts geldt voor een klein deel van de strafbare handelingen die deze ambtenaren en personeelsleden kunnen verrichten. In dit verband volgt uit de rechtspraak dat de vrijstelling van rechtsvervolging uitsluitend geldt voor handelingen die naar hun aard handelingen zijn waarmee degene die zich op deze vrijstelling beroept, deelneemt aan de uitvoering van de taken van de instelling waartoe hij behoort (arrest van 11 juli 1968, Sayag en Leduc, 5/68, EU:C:1968:42, blz. 560). Gelet op deze definitie behoren fraude of – zoals in het hoofdgeding – corruptie en het witwassen van geld noodzakelijkerwijs niet tot de taken van een ambtenaar of een ander personeelslid van de Unie, noch tot die van de president van de centrale bank van een lidstaat die zitting heeft in een ECB-orgaan, zodat zij geen handelingen zijn die deze personen in hun officiële hoedanigheid hebben verricht.

- 68 Ten tweede volgt uit artikel 17, eerste alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten dat de vrijstelling van rechtsvervolging uitsluitend tot doel heeft de belangen van de Unie te beschermen door te voorkomen dat de Unie wordt belemmerd in haar werking en onafhankelijkheid (beschikking van het Hof van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punt 19), zodat die bepaling er niet aan in de weg kan staan dat de lidstaten hun bevoegdheid om strafbare feiten te vervolgen uitoefenen wanneer die belangen niet in het geding zijn.
- 69 De uitoefening van deze bevoegdheid zou evenwel worden belemmerd of op zijn minst systematisch worden vertraagd indien de voor de strafprocedure verantwoordelijke nationale autoriteit in alle gevallen verplicht zou zijn om de betrokken instelling van de Unie om opheffing van de immuniteit te verzoeken zodra strafvervolging is ingesteld tegen een van de ambtenaren of overige personeelsleden van deze instelling.
- 70 Derhalve moet deze nationale autoriteit kunnen vaststellen dat het door een ambtenaar of ander personeelslid van de Unie gepleegde strafbare feit kennelijk niet in de uitoefening van zijn ambt is gepleegd.
- 71 De verdeling van de bevoegdheid tussen de voor de strafrechtelijke procedure verantwoordelijke nationale autoriteit en de betrokken instelling van de Unie om te beoordelen of de mogelijkserwijs als een strafbaar feit aan te merken handeling door een ambtenaar of ander personeelslid van de Unie is verricht in de uitoefening van zijn ambt, strookt overigens met de bedoeling die de opstellers van de Verdragen tot uitdrukking hebben gebracht in artikel 18 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten. Dat artikel bepaalt namelijk dat de instellingen van de Unie voor de toepassing van dit protocol moeten samenwerken met de verantwoordelijke autoriteiten van de betrokken lidstaten.
- 72 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat elke instelling van de Unie actief moet meewerken aan gerechtelijke vervolgingen door documenten aan de nationale rechter over te leggen en door haar ambtenaren of andere personeelsleden toe te staan in de nationale procedure te getuigen, en dat deze instellingen bij de toepassing van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten hun verplichting tot loyale samenwerking met de nationale autoriteiten – met name de gerechtelijke autoriteiten – dienen na te komen (zie in die zin beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punten 21 en 22).
- 73 Wat betreft de wijze waarop deze samenwerking dient te verlopen, zij opgemerkt dat de vraag of de ambtenaar of het andere personeelslid van de Unie de gewraakte handeling heeft verricht in zijn officiële hoedanigheid, in de praktijk in eerste instantie moet worden beantwoord door de nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke procedure, en dat deze

autoriteit slechts summier kan beoordelen of aan dat criterium is voldaan. Wanneer zij vaststelt dat de ambtenaar of het andere personeelslid van de Unie de handeling die het voorwerp van de strafrechtelijke procedure is, kennelijk niet heeft verricht in zijn officiële hoedanigheid, kan de tegen hem ingestelde procedure dan ook worden voortgezet omdat de vrijstelling van rechtsvervolging niet van toepassing is. Wanneer bij die nationale autoriteit in enig stadium van de strafrechtelijke procedure twijfels rijzen op dit punt, is zij daarentegen krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking gehouden om de betrokken instelling van de Unie te raadplegen overeenkomstig artikel 18 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, alsmede om – indien deze instelling van mening is dat de handeling is verricht in een officiële hoedanigheid – die instelling te verzoeken de immuniteit van de ambtenaar of het andere personeelslid in kwestie op te heffen.

- 74 Ingeval de voor de strafrechtelijke procedure verantwoordelijke nationale autoriteit meteen oordeelt dat de ambtenaar of het andere personeelslid in kwestie de handeling heeft verricht in zijn officiële hoedanigheid, moet zij de betrokken instelling van de Unie onmiddellijk verzoeken om zijn immuniteit op te heffen indien zij die procedure wil voortzetten. Volgens de regel van artikel 17, tweede alinea, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten – die een specifieke uitdrukking vormt van de verplichting tot loyale samenwerking die de instellingen, organen en instanties van de Unie hebben jegens de lidstaten – moet dit verzoek tot opheffing van de immuniteit worden ingewilligd tenzij vaststaat dat de belangen van de Unie zich daartegen verzetten. Dit functionele en dus relatieve karakter van de voorrechten en immuniteiten van de Unie, dat het Hof reeds heeft beklemtoond (beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punt 20), is des te noodzakelijker omdat de doeltreffendheid van de vervolging – met name de strafrechtelijke vervolging – in de lidstaten zelf rechtstreeks de belangen van de Unie kan raken, in het bijzonder wat de bescherming van haar financiële belangen betreft (zie in die zin arresten van 2 mei 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, punten 27-29; 5 juni 2018, Kolev e.a., C-612/15, EU:C:2018:392, punten 53-55, en 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punten 212-214).
- 75 De eerbiediging van de verdeling en de juiste uitoefening van voornoemde bevoegdheden wordt in voorkomend geval gewaarborgd door het Hof van Justitie van de Europese Unie volgens de rechtsmiddelen waarin de Verdragen voorzien. Wanneer de nationale autoriteiten – waaronder de nationale gerechtelijke autoriteiten – die met de strafrechtelijke procedure zijn belast, tekortschieten in hun uit het beginsel van loyale samenwerking voortvloeiende verplichting om de betrokken instelling van de Unie te raadplegen wanneer het niet boven elke redelijke twijfel verheven is dat het vermeende strafbare feit is gepleegd in een officiële hoedanigheid, kan dit dan ook aan het Hof worden voorgelegd in het kader van de niet-nakomingsprocedure van artikel 258 VWEU. Omgekeerd kan de geldigheid van de weigering van de betrokken instelling van de Unie om een verzoek tot opheffing van de immuniteit in te willigen het voorwerp zijn van een prejudiciële vraag van de bevoegde nationale rechterlijke instantie of van een rechtstreeks beroep van de betrokken lidstaat op grond van artikel 263 VWEU. Ten slotte kan de beschuldigde ambtenaar of het beschuldigde andere personeelslid van de Unie op grond van artikel 90, lid 2, en artikel 91 van het Statuut van de ambtenaren bij het Hof van Justitie beroep instellen tegen het besluit van de Unie-instelling waartoe hij behoort om zijn vrijstelling van rechtsvervolging op te heffen, aangezien dit besluit een voor hem bezwarende handeling vormt (arrest van 18 juni 2020, Commissie/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punt 48).

- 76 In het licht van de in punt 50 hierboven gemaakte gevolgtrekking dat de president van een nationale centrale bank, als lid van een orgaan van de ECB op grond van artikel 22 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, de in artikel 11, onder a), van dat protocol bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging geniet, is de in de punten 56 tot en met 75 van dit arrest gegeven uitlegging eveneens van toepassing op een dergelijke president.
- 77 Gelet op een en ander dient op de vierde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, gelezen in samenhang met de artikelen 17 en 22 van dit protocol, aldus moet worden uitgelegd dat de voor de strafrechtelijke procedure verantwoordelijke nationale autoriteit – te weten de autoriteit die belast is met de strafvervolging dan wel de bevoegde strafrechter, naargelang van het stadium van de procedure – bevoegd is om in eerste instantie te beoordelen of het eventuele strafbare feit dat de president van een nationale centrale bank heeft gepleegd in zijn hoedanigheid van lid van een orgaan van de ECB, een handeling is die deze president heeft verricht bij de uitvoering van zijn taken binnen dat orgaan, maar dat die autoriteit gehouden is om in geval van twijfel overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking het advies van de ECB in te winnen en zich naar dat advies te voegen. Het staat daarentegen uitsluitend aan de ECB om, wanneer zij wordt verzocht de immuniteit van die president op te heffen, te beoordelen of die opheffing van immuniteit in strijd is met de belangen van de Unie, onder voorbehoud van de eventuele toetsing van deze beoordeling door het Hof.

Derde prejudiciële vraag

- 78 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten aldus moet worden uitgelegd dat de bij deze bepaling verleende vrijstelling van rechtsvervolging zich verzet tegen elk onderdeel van de strafvervolging, met name onderzoeksmaatregelen, bewijsgaring en betekening van de tenlastelegging, dan wel er enkel aan in de weg staat dat de personen die deze immuniteit genieten worden berecht en veroordeeld door een rechter, en of die vrijstelling van rechtsvervolging eraan in de weg staat dat de tijdens het onderzoek verzamelde bewijzen later worden gebruikt.
- 79 In herinnering dient te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, in de regel in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, los van de kwalificaties die de lidstaten eraan hebben gegeven en rekening houdend met de bewoordingen van de bepaling in kwestie, alsmede met haar context en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arrest van 9 september 2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Volgend verzoek om internationale bescherming), C-18/20, EU:C:2021:710, punt 32].
- 80 Hieruit volgt dat bij gebreke van een verwijzing naar het nationale recht in artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten het in die bepaling gebezigde begrip „vrijstelling van rechtsvervolging” moet worden beschouwd als een autonoom Unierechtelijk begrip waarvan de betekenis en draagwijdte in alle lidstaten dezelfde moeten zijn. Derhalve staat het aan het Hof om dit begrip in de rechtsorde van de Unie uniform uit te leggen.

- 81 Wat de bewoordingen van artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten betreft, zij erop gewezen dat de in deze bepaling bedoelde immuniteit zich er in alle taalversies op zijn minst tegen verzet dat de personen die deze immuniteit genieten, worden berecht en veroordeeld door een rechter. Daarentegen kan louter uit de bewoordingen van die bepaling niet worden afgeleid dat die immuniteit niet eveneens geldt voor sommige van de in punt 78 van dit arrest genoemde handelingen van de strafrechtelijke procedure, zoals de advocaat-generaal in wezen opmerkt in punt 71 van haar conclusie.
- 82 Derhalve moet het begrip „vrijstelling van rechtsvervolging” in de zin van artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten worden uitgelegd in het licht van de context en de doelstellingen van deze bepaling.
- 83 Wat de context van artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten betreft, zij opgemerkt dat de artikelen 8 en 9 van dit protocol de omvang van de immuniteit van de leden van het Europees Parlement nauwkeuriger afbakenen dan de omvang van de immuniteit van de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie wordt afgebakend. Uit deze artikelen blijkt dat de immuniteit van de leden van het Parlement op zodanige wijze is gedefinieerd dat zij zich ook uitstrekt tot de vervolging en dus niet beperkt is tot de fase van de berechting alleen (zie in die zin arresten van 21 oktober 2008, Marra, C-200/07 en C-201/07, EU:C:2008:579, punt 27, en 17 september 2020, Troszczynski/Parlement, C-12/19 P, EU:C:2020:725, punt 39). Artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten is daarentegen niet zo nauwkeurig ten aanzien van de vrijstelling van rechtsvervolging.
- 84 Wat de doelstellingen van artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten betreft, wordt met dit protocol enkel beoogd te beletten dat de autoriteiten van een lidstaat een ambtenaar of een ander personeelslid van de Unie vervolgen in het uitzonderlijke geval waarin de betrokkene de hem verweten handeling heeft verricht in zijn officiële hoedanigheid van ambtenaar of personeelslid, en enkel voor zover dit strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de belangen van de Unie. Om te kunnen beoordelen of voldaan is aan deze voorwaarden voor de toepassing van de vrijstelling van rechtsvervolging, moet echter eerst de echtheid en de toerekenbaarheid van de feiten worden vastgesteld, zodat het meestal nodig is om een politieel of gerechtelijk onderzoek te voeren en bewijsmateriaal te verzamelen. Het zou dan ook in strijd zijn met de bewust relatieve draagwijdte die de opstellers van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten hebben toegekend aan de vrijstelling van rechtsvervolging, dat deze een politieel of gerechtelijk onderzoek in de weg zou staan.
- 85 Bovendien zou een te ruime uitlegging van de vrijstelling van rechtsvervolging, waarbij deze zich ook zou uitstrekken tot het politieke en gerechtelijke onderzoek alsook het strafrechtelijke vooronderzoek, ertoe kunnen leiden dat de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie nagenoeg worden bevrijd van strafrechtelijke aansprakelijkheid, alsmede dat de strafrechtpleging in de betrokken lidstaat ten onrechte wordt belemmerd wanneer dergelijke ambtenaren of personeelsleden bij een geding betrokken zijn, hetgeen in strijd zou zijn met de in artikel 2 VEU genoemde en door de opstellers van de Verdragen onderschreven waarden, in het bijzonder met de rechtsstaat. In dit verband zou het met name niet gerechtvaardigd zijn dat de voor de strafrechtelijke procedure bevoegde autoriteit de betrokkene geen tenlastelegging zou kunnen betekenen.

- 86 Uit het voorgaande volgt dat de in artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging zich niet verzet tegen elk onderdeel van de strafvervolging, met name onderzoeksmaatregelen, bewijsgaring en betekening van de tenlastelegging.
- 87 Indien reeds in het stadium van het door de nationale autoriteiten gevoerde onderzoek en vóór de aanhangigmaking bij een rechterlijke instantie wordt vastgesteld dat de ambtenaar of het andere personeelslid van de Unie mogelijkerwijs vrijstelling van rechtsvervolging geniet voor de strafrechtelijk vervolgte handelingen, moeten die autoriteiten evenwel overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU en artikel 18 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten een verzoek tot opheffing van de immuniteit richten tot de betrokken Unie-instelling, die vervolgens met name dient te handelen overeenkomstig de punten 58, 62 en 74 van dit arrest.
- 88 Wat betreft de vraag of de vrijstelling van rechtsvervolging eraan in de weg staat dat de tijdens het onderzoek verzamelde bewijzen naderhand worden gebruikt, volgt uit het voorgaande dat deze vrijstelling niet een dergelijke draagwijdte heeft. Zij verzet zich er alleen tegen dat die bewijzen worden gebruikt om de ambtenaar of het andere personeelslid van de Unie in kwestie te berechten en te veroordelen wegens de onder die vrijstelling vallende handeling. Aangezien de ambtenaar of het andere personeelslid van de Unie in kwestie slechts vrijstelling van rechtsvervolging geniet voor een welbepaalde handeling, staat deze vrijstelling er daarentegen niet aan in de weg dat de verzamelde bewijzen worden gebruikt in andere procedures, die betrekking hebben op andere handelingen die niet onder deze vrijstelling vallen of die tegen derden gericht zijn.
- 89 Om dezelfde redenen als die welke worden vermeld in punt 76 van dit arrest, is de in de punten 81 tot en met 88 van dit arrest gegeven uitlegging ook relevant voor de beoordeling van de vrijstelling van rechtsvervolging die de president van de centrale bank van een lidstaat geniet in zijn hoedanigheid van lid van een ECB-orgaan.
- 90 Gelet op een en ander dient op de derde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten aldus moet worden uitgelegd dat de bij deze bepaling verleende vrijstelling van rechtsvervolging zich niet verzet tegen elk onderdeel van de strafvervolging, met name onderzoeksmaatregelen, bewijsgaring en betekening van de tenlastelegging. Indien reeds in het stadium van het door de nationale autoriteiten gevoerde onderzoek en vóór de aanhangigmaking bij een rechterlijke instantie wordt vastgesteld dat de persoon tegen wie het onderzoek is ingesteld mogelijkerwijs vrijstelling van rechtsvervolging geniet voor de strafrechtelijk vervolgte handelingen, moeten die autoriteiten de betrokken instelling van de Unie evenwel verzoeken om de immuniteit op te heffen. De vrijstelling van rechtsvervolging staat er niet aan in de weg dat de tijdens het onderzoek verzamelde bewijzen worden gebruikt in andere gerechtelijke procedures.

Vijfde prejudiciële vraag

- 91 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11, onder a), en artikel 17 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten aldus moeten worden uitgelegd dat de vrijstelling van rechtsvervolging kan worden ingeroepen in het belang van de Unie wanneer de persoon die deze vrijstelling geniet, in het kader van een strafrechtelijke procedure wordt beschuldigd van handelingen die geen verband houden met de taken die hij vervult voor een instelling van de Unie.

- 92 Vooraf zij eraan herinnerd dat de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie blijkens artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten slechts vrijstelling van rechtsvervolging genieten voor hetgeen zij in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan, en dat deze vrijstelling volgens artikel 17, eerste alinea, van dat protocol slechts wordt verleend indien zij wordt gerechtvaardigd door een belang van de Unie.
- 93 Zoals in punt 73 van dit arrest is uiteengezet, kan de voor de strafrechtelijke procedure verantwoordelijke autoriteit, wanneer zij vaststelt dat het door de ambtenaar of het andere personeelslid van de Unie gepleegde strafbare feit kennelijk geen handeling is die deze persoon in zijn officiële hoedanigheid heeft verricht, de vrijstelling van rechtsvervolging terzijde schuiven zonder dat de betrokken instelling van de Unie in het kader van een verzoek tot opheffing van immuniteit moet beoordelen of er een belang van de Unie mee gemoeid is.
- 94 Derhalve geldt de vrijstelling van rechtsvervolging niet wanneer tegen een ambtenaar of ander personeelslid van de Unie een strafrechtelijke procedure wordt gevoerd ter zake van handelingen die op geen enkele wijze verband houden met de uitoefening van zijn ambt. Zoals in punt 76 van dit arrest in herinnering is gebracht, geldt deze gevolgtrekking ook voor de president van de centrale bank van een lidstaat in zijn hoedanigheid van lid van een ECB-orgaan.
- 95 Zoals in punt 74 van dit arrest in herinnering is gebracht, heeft de bescherming die het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten aldus biedt aan de personen die vrijstelling van rechtsvervolging genieten, een functioneel en dus relatief karakter en maakt zij het met name niet mogelijk om te voorkomen dat op de ambtenaren of overige personeelsleden van de Unie opzettelijk druk wordt uitgeoefend door middel van de onterechte vervolging wegens handelingen die zij niet hebben verricht in hun officiële hoedanigheid. In herinnering dient evenwel te worden gebracht dat de lidstaten volgens artikel 4, lid 3, derde alinea, VEU krachtens het beginsel van loyale samenwerking gehouden zijn om de vervulling van de taak van de Unie te vergemakkelijken en zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen. Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in punt 138 van haar conclusie, zou dergelijke druk afbreuk kunnen doen aan de werking van de instellingen van de Unie en bijgevolg de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.
- 96 Hoe dan ook kan de nakoming van de verplichting tot loyale samenwerking krachtens artikel 18 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten en artikel 4, lid 3, VEU worden afgedwongen via een niet-nakomingsprocedure [arrest van 17 december 2020, Commissie/Slovenië (Archief van de ECB), C-316/19, EU:C:2020:1030]. Wat betreft de president van een nationale centrale bank die zitting heeft in de Raad van bestuur van de ECB, zou bovendien ook het in artikel 7 van het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB overgenomen artikel 130 VWEU – dat de onafhankelijkheid waarborgt van de leden van de besluitvormende organen van de ECB of van de nationale centrale banken bij de vervulling van de taken en plichten die bij het Verdrag en het Protocol betreffende de statuten van het ESCB en van de ECB aan hen zijn opgedragen – de Commissie een passende rechtsgrondslag verschaffen om het Hof in voorkomend geval te doen vaststellen dat getracht is die onafhankelijkheid te ondermijnen.
- 97 Gelet op een en ander dient op de vijfde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 11, onder a), en artikel 17 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten aldus moeten worden uitgelegd dat de vrijstelling van rechtsvervolging niet geldt wanneer de persoon

die deze vrijstelling geniet, in een strafrechtelijke procedure wordt beschuldigd van handelingen die hij niet heeft verricht bij de uitvoering van de taken die hij vervult voor een instelling van de Unie.

Kosten

- 98 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 22 van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, gelezen in het licht van artikel 130 VWEU en artikel 7 van Protocol nr. 4 betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank, moet aldus worden uitgelegd dat de president van de centrale bank van een lidstaat de in artikel 11, onder a), van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging geniet voor hetgeen hij heeft gedaan in zijn officiële hoedanigheid als lid van een orgaan van de Europese Centrale Bank.**
- 2) **Artikel 11, onder a), van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 22 van dit protocol, moet aldus worden uitgelegd dat de president van de centrale bank van een lidstaat na de neerlegging van zijn ambt de in artikel 11, onder a), van dat protocol bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging blijft genieten voor hetgeen hij in zijn officiële hoedanigheid heeft gedaan.**
- 3) **Artikel 11, onder a), van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met de artikelen 17 en 22 van dit protocol, moet aldus worden uitgelegd dat de voor de strafrechtelijke procedure verantwoordelijke nationale autoriteit – te weten de autoriteit die belast is met de strafvervolging dan wel de bevoegde strafrechter, naargelang van het stadium van de procedure – bevoegd is om in eerste instantie te beoordelen of het eventuele strafbare feit dat de president van een nationale centrale bank heeft gepleegd in zijn hoedanigheid van lid van een orgaan van de Europese Centrale Bank, een handeling is die deze president heeft verricht bij de uitvoering van zijn taken binnen dat orgaan, maar dat die autoriteit gehouden is om in geval van twijfel overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking het advies van de Europese Centrale Bank in te winnen en zich naar dat advies te voegen. Het staat daarentegen uitsluitend aan de Europese Centrale Bank om, wanneer zij wordt verzocht de immuniteit van die president op te heffen, te beoordelen of die opheffing van immuniteit in strijd is met de belangen van de Europese Unie, onder voorbehoud van de eventuele toetsing van deze beoordeling door het Hof.**
- 4) **Artikel 11, onder a), van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat de bij deze bepaling verleende vrijstelling van rechtsvervolging zich niet verzet tegen elk onderdeel van de strafvervolging, met name onderzoeksmaatregelen, bewijsgaring en betekening van de**

tenlastelegging. Indien reeds in het stadium van het door de nationale autoriteiten gevoerde onderzoek en vóór de aanhangigmaking bij een rechterlijke instantie wordt vastgesteld dat de persoon tegen wie het onderzoek is ingesteld mogelijkwijs vrijstelling van rechtsvervolging geniet voor de strafrechtelijk vervolgte handelingen, moeten die autoriteiten de betrokken instelling van de Europese Unie evenwel verzoeken om de immunititeit op te heffen. De vrijstelling van rechtsvervolging staat er niet aan in de weg dat de tijdens het onderzoek verzamelde bewijzen worden gebruikt in andere gerechtelijke procedures.

- 5) Artikel 11, onder a), en artikel 17 van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immunititeiten van de Europese Unie moeten aldus worden uitgelegd dat de vrijstelling van rechtsvervolging niet geldt wanneer de persoon die deze vrijstelling geniet, in een strafrechtelijke procedure wordt beschuldigd van handelingen die hij niet heeft verricht bij de uitvoering van de taken die hij vervult voor een instelling van de Europese Unie.**

ondertekeningen