



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 30 november 2021 \*

”Begäran om förhandsavgörande – Protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier – Medlem av ett av Europeiska centralbankens organ – Chef för en nationell centralbank i en medlemsstat – Straffrättslig immunitet – Anklagelse som har samband med handlingar som utförts i vederbörandes tjänsteutövning i medlemsstaten”

I mål C-3/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rīgas rajona tiesa (Distriktsdomstolen i Riga, Lettland), genom beslut av den 20 december 2019, som inkom till domstolen den 7 januari 2020, i brottmålet mot

**AB,**

**CE,**

**”MM investīcijas” SIA,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen och I. Ziemele samt domarna M. Ilešič, J.-C. Bonichot (referent), P.G. Xuereb och N. Wahl,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 januari 2021,

\* Rättegångsspråk: lettiska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- AB, genom M. Kvēps och A. Repšs, advokāti,
- CE, genom D. Vilemons, advokāts,
- LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa, genom V. Jirgena,
- Lettlands regering, genom K. Pommere, i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, inledningsvis genom L. Flynn, I. Naglis och S. Delaude, därefter genom L. Flynn och S. Delaude, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska centralbanken, genom C. Zilioli, K. Kaiser och F. Malfrère, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av V. Čukste-Jurjeva, advokāte,

och efter att den 29 april 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 11 a, 17 och 22 första stycket i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier (EUT C 202, 2016, s. 266) (nedan kallat protokollet om immunitet och privilegier).
- 2 Begäran har framställts i ett brottmål avseende mutbrott och penningtvätt i vilket de tilltalade är AB, tidigare chef för Lettlands centralbank, CE och "MM investīcijas" SIA.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### ***Unionsrätt***

##### *Protokoll (nr 4) om stadgan för ECBS och ECB*

- 3 I protokoll (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (EUT C 202, 2016, s. 230) (nedan kallat protokollet om stadgan för ECBS och ECB) föreskrivs följande i artikel 2, som har rubriken "Mål":

"Enligt artiklarna 127.1 och 282.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska huvudmålet för [Europeiska centralbankssystemet (ECBS)] vara att upprätthålla prisstabilitet. Utan att åsidosätta detta mål ska ECBS stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen i syfte att bidra till att förverkliga unionens mål enligt artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen. ECBS ska handla i överensstämmelse med principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens som främjar

en effektiv resursfördelning, och iaktta de principer som anges i artikel 119 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.”

4 Artikel 3 i detta protokoll har rubriken ”Uppgifter”. Där föreskrivs följande:

”3.1 Enligt artikel 127.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska de grundläggande uppgifterna för ECBS vara att

- utforma och genomföra unionens monetära politik,
- genomföra valutatransaktioner enligt bestämmelserna i artikel 219 i nämnda fördrag,
- inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver,
- främja ett väl fungerande betalningssystem.

3.2 Enligt artikel 127.3 i nämnda fördrag ska artikel 3.1 tredje strecksatsen inte beröra medlemsstaternas regeringars innehav och förvaltning av rörelsemedel i utländsk valuta.

3.3 Enligt artikel 127.5 i nämnda fördrag ska ECBS medverka till att de behöriga myndigheterna smidigt kan genomföra sin politik när det gäller tillsyn över kreditinstitut och det finansiella systemets stabilitet.”

5 Artikel 7 i protokollet har rubriken ”Oavhängighet”. Där föreskrivs följande:

”Enligt artikel 130 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska varken [Europeiska centralbanken (ECB)] eller någon nationell centralbank eller någon medlem av deras beslutande organ, då de utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom fördragen och denna stadga, begära eller ta emot instruktioner från unionens institutioner, organ eller byråer, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ. Unionens institutioner, organ eller byråer och medlemsstaternas regeringar förbinder sig att respektera denna princip och att inte söka påverka medlemmarna av ECB:s eller de nationella centralbankernas beslutande organ när de fullgör sina uppgifter.”

6 I artikel 9 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB föreskrivs följande i punkt 9.3:

”Enligt artikel 129.1 i nämnda fördrag ska ECB:s beslutande organ vara ECB-rådet och direktionen.

7 Artikel 10 i protokollet har rubriken ”ECB-rådet”. I punkt 10.1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Enligt artikel 283.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska ECB-rådet bestå av ECB:s direktionsledamöter samt cheferna för de nationella centralbankerna i de medlemsstater som har euron som valuta.”

8 Artikel 39 i protokollet har rubriken ”Immunitet och privilegier”. Där föreskrivs följande:

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

- 9 Artikel 44 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB har rubriken ”ECB:s allmänna råd”. Där föreskrivs följande:

”44.1 Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 129.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska det allmänna rådet inrättas som ECB:s tredje beslutande organ.

44.2 Det allmänna rådet ska bestå av ECB:s ordförande och vice ordförande samt cheferna för de nationella centralbankerna. Övriga direktionsledamöter får delta utan rösträtt i det allmänna rådets sammanträden.

...”

*Protokollet om immunitet och privilegier*

- 10 Artikel 8 i protokollet om immunitet och privilegier har följande lydelse:

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

- 11 I artikel 9 i samma protokoll föreskrivs följande:

”Under Europaparlamentets sessioner ska dess ledamöter åtnjuta

a) vad avser deras egen stats territorium, den immunitet som beviljas parlamentsledamöter i deras land, b) vad avser alla andra medlemsstaters territorium, immunitet vad gäller alla former av kvarhållande och lagföring.

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

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

- 12 I artikel 10 i protokollet om immunitet och privilegier anges följande:

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

Denna artikel ska även vara tillämplig på ledamöter av unionens rådgivande organ.”

- 13 I artikel 11 i protokollet föreskrivs följande:

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

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

...”

14 Artikel 17 i det nämnda protokollet har följande lydelse:

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

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

15 I artikel 18 i protokollet om immunitet och privilegier anges följande:

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

16 I artikel 22 i protokollet föreskrivs följande:

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

...”

### ***Lettisk rätt***

#### *Lagen om Lettlands centralbank*

17 I artikel 2 i likums ”Par Latvijas Banku” (lagen om Lettlands centralbank) föreskrivs att Lettlands centralbank ska vara medlem av ECBS.

18 Enligt artikel 7 i denna lag ska Lettlands centralbank samarbeta med ECB, centralbankerna i unionens medlemsstater, centralbankerna i tredjeländer och andra finansiella enheter. Lettlands centralbank får, förutsatt att ECB lämnar sitt godkännande, delta i internationella monetära institutioner, i den mening som avses i artikel 6.2 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB. Lettlands centralbank får delta i internationella monetära institutioner vars syften och uppgifter motsvarar dess egna, under förutsättning att bestämmelserna i fördraget och detta protokoll iakttas.

19 Det framgår av artikel 13 i nämnda lag att chefen och vice chefen för Lettlands centralbank samt medlemmarna av bankens direktion varken får begära eller ta emot instruktioner från Republiken Lettlands regering eller regeringar i andra medlemsstater i unionen, unionens institutioner eller andra nationella, utländska eller internationella institutioner samt deras organ. I denna

artikel föreskrivs även, i enlighet med artikel 130 FEUF, att dessa regeringar, institutioner och deras organ inte får ge instruktioner till chefen eller vice chefen för Lettlands centralbank eller till medlemmarna av bankens direktion eller på annat sätt påverka dem i deras tjänsteutövning. Lettlands centralbank ska fatta och genomföra sina beslut fullständigt oavhängigt.

### *Straffprocesslagen*

- 20 I artikel 10 i Kriminālprocesa likums (straffprocesslagen, Lettland) föreskrivs att straffprocessuell immunitet innebär att en person helt eller delvis är befriad från att delta i ett straffrättsligt förfarande, liksom från att vittna eller förete dokument och andra handlingar, och innebär att det är förbjudet eller endast i begränsad utsträckning tillåtet att lagföra personen i fråga, att tillämpa tvångsmedel mot honom eller henne och att bereda sig tillträde till vederbörandes lokaler och där utföra undersökningsåtgärder.
- 21 I artikel 116.1–116.3 i samma lag anges följande:
- ”1. Straffprocessuell immunitet grundas på den särskilda rättsliga ställningen för en person, en uppgift eller en plats, som anges i konstitutionen, enligt denna lag eller andra lagar eller internationella fördrag, som garanterar en persons rätt att helt eller delvis underlåta att uppfylla en straffprocessuell skyldighet eller som inskränker rätten att göra specifika utredningsåtgärder.
2. En person kan åtnjuta straffprocessuell immunitet på grund av
- 1) vederbörandes straffrättsliga immunitet enligt konstitutionen eller internationella fördrag,
  - 2) vederbörandes tjänsteställning eller yrke,
  - 3) vederbörandes ställning i det aktuella straffrättsliga förfarandet,
  - 4) vederbörandes släktband.
3. En person har rätt till straffprocessuell immunitet när de uppgifter som det begärs att denne ska lämna rör
- 1) statshemligheter för vilka skydd gäller enligt lag,
  - 2) uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt lag,
  - 3) affärshemligheter för vilka skydd gäller enligt lag,
  - 4) sekretess för privatlivet för vilken skydd gäller enligt lag.”

22 I artikel 404 i straffprocesslagen anges att åklagarmyndigheten, om inget annat föreskrivs i nämnda lag, ska tillstålla behörig myndighet ett förslag till tillstånd att lagföra en person som enligt lagen åtnjuter straffprocessuell immunitet, när den anser att det föreligger skäl för att fastställa vederbörandes straffansvar. Förslaget ska åtföljas av uppgifter om den bevisning i skuldfrågan som åberopas mot den person vars immunitet begärs hävd.

## Förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 23 AB var chef för Lettlands centralbank från den 21 december 2001 till den 21 december 2019.
- 24 Efter Republiken Lettlands anslutning till unionen den 1 maj 2004 blev AB medlem av ECB:s allmänna råd, varefter han den 1 januari 2014 blev medlem av ECB-rådet efter det att denna medlemsstat blivit en del av euroområdet.
- 25 Efter det att Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Myndigheten för förebyggande och bekämpning av korruption, Lettland) (nedan kallad Knab) hade inlett en förundersökning greps AB den 17 februari 2018 men försattes på fri fot den 19 februari 2018. Knab beslutade samma dag om ett visst antal tvångsåtgärder gentemot honom, däribland ett förbud mot att utöva sin tjänst som chef för Lettlands centralbank. Den 28 juni 2018 beslutade den för ärendet ansvariga åklagaren att väcka åtal mot honom för flera fall av tagande av muta.
- 26 Genom dom av den 26 februari 2019, Rimševičs och ECB/Lettland (C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139), ogiltigförklarade domstolen, efter det att AB och ECB väckt talan, Knab:s beslut av den 19 februari 2018, i den del det innebar ett förbud för AB att utöva sin tjänst som chef för Lettlands centralbank. Domstolen slog fast att Republiken Lettland inte hade styrkt att beslutet att avsätta AB grundade sig på tillräckliga indicier som visade att han hade gjort sig skyldig till allvarlig försummelse i den mening som avses i artikel 14.2 andra stycket i protokollet om stadgan för ECBS och ECB.
- 27 Stämningsansökan mot AB kompletterades den 24 maj 2019 och innehåller tre åtalpunkter.
- 28 Den första åtalpunkten avser att han före den 30 juni 2010 accepterade ett erbjudande om muta som lämnats av KM, som var ordförande i styrelsen för en lettisk bank, och själva mutan, som bestod i en gemensam semesterresa till Kamtjatka (Ryssland), med ett värde av 7 490 euro. Resan ägde rum mellan den 20 och den 30 augusti 2010. I gengäld gav AB råd till KM i syfte att göra det möjligt för denna bank att undandra sig den tillsyn som utövades av Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Finans- och kapitalmarknadskommissionen, Lettland) (nedan kallad FKTK) och avstod från att delta i FKTK:s sammanträden vid vilka frågor om tillsyn över denna bank diskuterades.
- 29 Den andra åtalpunkten mot honom avser dels att han efter den 23 augusti 2012 accepterade ett erbjudande om muta som bestod i att ett belopp på 500 000 euro skulle betalas av OP, vice ordförande i styrelsen för samma lettiska bank, i utbyte mot råd från AB som syftade till att upphäva de begränsningar av bankens verksamhet som FKTK hade beslutat om och att förhindra ytterligare begränsningar, dels att AB accepterade betalningen av hälften av denna muta, det vill säga 250 000 euro. Den andra hälften av mutan, som skulle betalas efter det att FKTK hade fattat ett, för nämnda bank, gynnsamt beslut, betalades inte ut till AB.
- 30 Den tredje åtalpunkten mot honom avser penningtvätt i syfte att dölja ursprunget, överföringarna och äganderätten avseende de medel som betalats till AB för den muta som avses i den andra åtalpunkten. Denna muta användes för att genom ett brevlådeföretag förvärva en fastighet, varvid medlen tillhandahölls av en mellanhand.

- 31 Under det straffrättsliga förfarandet begärde AB:s advokater att den hänskjutande domstolen skulle begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av protokollet om immunitet och privilegier. De anser, med hänvisning till artiklarna 11 och 22 i protokollet, att den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i detta protokoll är tillämplig på AB för de handlingar som han har utfört i egenskap av medlem av ECB-rådet.
- 32 Åklagaren har inte bestritt att AB kan omfattas av en sådan immunitet när han agerar i egenskap av medlem av ECB-rådet, men anser att de handlingar som läggs AB till last i det straffrättsliga förfarandet inte har samband med hans tjänsteutövning som medlem av ECB-rådet, vilket innebär att protokollet om immunitet och privilegier inte är tillämpligt på AB.
- 33 Den hänskjutande domstolen anser att den innan den inleder den muntliga delen av det straffrättsliga förfarandet måste ta ställning till huruvida AB omfattas av immunitet och i så fall vilken omfattning denna har. Nämnda domstol undrar huruvida den omständigheten att AB är chef för Lettlands centralbank, vilket medför att han även är medlem av ECB-rådet, automatiskt innebär att han har immunitet mot lagföringsåtgärder och domstolsförfaranden. Om så är fallet behöver det fastställas huruvida det i samtliga fall ska framställas en begäran om att immuniteten ska upphävas, eller huruvida den myndighet som ansvarar för förfarandet, det vill säga åklagarmyndigheten under förundersökningen, och domstolen under domstolsförfarandet, har befogenhet att göra en bedömning av huruvida det i ett specifikt förfarande föreligger ett unionsintresse av att den berörda personen har sådan immunitet, och att, för det fall att det finns ett sådant intresse, begära att immuniteten ska upphävas, endast när handlingarna har samband med utövandet av ett uppdrag inom en unionsinstitution, i förevarande fall ECB. Om en medlem av ECB-rådet tillerkänns straffprocessuell immunitet, vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i vilket skede av förfarandet en begäran om upphävande av denna immunitet ska framställas. Den hänskjutande domstolen har slutligen påpekat att då en persons beteende och handlingar påverkas av all för personen tillgänglig information, är det i praktiken inte alltid lätt att skilja den immunitet som beviljats i unionens intresse från de handlingar som utförs utanför tillämpningsområdet för denna immunitet.
- 34 Mot denna bakgrund beslutade Rīgas rajona tiesa (Distriktsdomstolen i Riga, Lettland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Är artiklarna 11 a och 22 första stycket i [protokollet om immunitet och privilegier] tillämpliga på det uppdrag som medlem av ECB-rådet vid Europeiska centralbanken som utövas av chefen för centralbanken i en medlemsstat, nämligen chefen för Lettlands centralbank, AB?
- 2) Om den första frågan ska besvaras jakande, fortsätter dessa bestämmelser då att ge denna person straffprocessuell immunitet även efter det att vederbörande har lämnat uppdraget som chef för en medlemsstats centralbank och således uppdraget som medlem av ECB-rådet?
- 3) Om den första frågan ska besvaras jakande, gäller då denna immunitet endast ’mot rättsliga förfaranden’, såsom anges i artikel 11 a i [protokollet om immunitet och privilegier], eller omfattar den även lagföringsåtgärder, inklusive delgivning av stämningsansökan och insamlingen av bevismaterial? För det fall immuniteten även gäller mot lagföringsåtgärder, påverkar detta då möjligheten att använda sig av bevisningen?



- 4) Om den första frågan ska besvaras jakande, ska artikel 11 a i [protokollet om immunitet och privilegier], jämförd med artikel 17 i nämnda protokoll, tolkas så, att den som har ansvaret för förfarandet, eller den dömande instansen, i motsvarande skede i förfarandet, kan göra en bedömning av huruvida det föreligger ett unionsintresse i förfarandet och kan – för det fall det fastställs att det föreligger ett sådant intresse, det vill säga om de gärningar som lagts AB till last har samband med utövandet av hans uppdrag vid en unionsinstitution – begära att den berörda institutionen, det vill ECB, upphäver personens immunitet?
- 5) Ska ett unionsintresse, vid tillämpningen av bestämmelserna i [protokollet om unionens immunitet och privilegier], förstås så att det alltid måste vara direkt kopplat till beslut som fattats eller handlingar som utförts vid utövandet av ett uppdrag vid en unionsinstitution? Kan en sådan tjänsteman bli föremål för en straffprocessuell åtgärd om den handling som lagts vederbörande till last inte är kopplad till hans eller hennes uppdrag vid en unionsinstitution utan till den verksamhet som vederbörande utövar inom ramen för sitt uppdrag för en medlemsstats räkning?"

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

- 35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 22 i protokollet om immunitet och privilegier ska tolkas så, att chefen för en medlemsstats centralbank kan omfattas av den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet.
- 36 Domstolen konstaterar för det första att chefen för en medlemsstats centralbank ingår bland de personer som avses i artikel 22 i protokollet om immunitet och privilegier.
- 37 I artikel 22.1 i protokollet om immunitet och privilegier föreskrivs nämligen att protokollet är tillämpligt på ECB, medlemmarna av dess beslutande organ och dess personal, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i protokollet om stadgan för ECBS och ECB.
- 38 Centralbankscheferna i de medlemsstater som har euron som valuta ska enligt artikel 283.1 FEUF och artikel 10.1 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB automatiskt vara medlemmar av ECB-rådet, som utgör ett av ECB:s beslutande organ enligt artikel 129.1 FEUF och artikel 9.3 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB. Vidare föreskrivs i artikel 44.2 i detta protokoll att cheferna för medlemsstaternas nationella centralbanker ska vara medlemmar av det allmänna rådet, som är ECB:s tredje beslutande organ enligt artikel 44.1 i nämnda protokoll.
- 39 Eftersom chefen för en medlemsstats centralbank är medlem av minst ett av ECB:s organ ingår följaktligen denne bland de personer som avses i artikel 22.1 i protokollet om immunitet och privilegier. Detta protokoll är således tillämpligt på en sådan centralbankschef.
- 40 För det andra uppkommer frågan huruvida chefen för en nationell centralbank kan omfattas av den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier.

- 41 I artikel 22.1 i protokollet om immunitet och privilegier anges nämligen inte vilka bestämmelser i protokollet som ska tillämpas på de personer som protokollet avser. I protokollet föreskrivs immunitet, av varierande art och omfattning, för tre kategorier av personer, som det inte är uppenbart att chefen för en nationell centralbank kan hänföras till.
- 42 För det första definieras den immunitet som Europaparlamentets ledamöter åtnjuter enligt artiklarna 8 och 9 i protokollet om immunitet och privilegier i ordalag som specifikt avser ledamöternas uppdrag, varför denna immunitet inte är tillämplig på en chef för en nationell centralbank.
- 43 För det andra kan en chef för en nationell centralbank inte heller omfattas av immuniteten för företrädare för medlemsstaterna som deltar i arbetet vid unionens institutioner, vilken behandlas i artikel 10 i protokollet om immunitet och privilegier. Chefen för en sådan centralbank kan nämligen inte anses företräda en medlemsstat när han eller hon utövar sitt uppdrag som medlem av ECB-rådet eller ECB:s allmänna råd. I artikel 130 FEUF och artikel 7 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB föreskrivs nämligen att cheferna för nationella centralbanker, när de fullgör de uppgifter som de har tilldelats genom fördragen, varken får begära eller ta emot instruktioner från bland annat nationella myndigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2019, Rimševičs och ECB/Lettland, C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 72). Vidare är immuniteten för de företrädare för medlemsstaterna som deltar i arbetet vid unionens institutioner under alla omständigheter en "sedvanli[g] immunitet", vilket, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 56 i sitt förslag till avgörande, ska förstås som en hänvisning till den immunitet som föreskrivs i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, som ingicks i Wien den 18 april 1961. Denna immunitet, som diplomater beviljas för att säkerställa att de effektivt ska kunna fullgöra sina uppgifter vid beskickningar och konsulat i bosättningsstaten, kan till sin natur inte åberopas av de som omfattas därav gentemot de stater som dessa företräder. Följaktligen kan chefen för en medlemsstats centralbank inte under några omständigheter åberopa nämnda immunitet gentemot myndigheterna i denna medlemsstat.
- 44 För det tredje ska det påpekas att även om unionens tjänstemän och övriga anställda enligt artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier åtnjuter immunitet mot rättsliga förfaranden vad avser handlingar som de utför i sin tjänsteutövning, inbegripet deras muntliga och skriftliga utsagor, ska det påpekas att cheferna för de nationella centralbankerna har en annan ställning än de sistnämnda. För det första gäller att de i egenskap av nationella myndigheter utses och, i förekommande fall, entledigas av medlemsstaterna (dom av den 26 februari 2019, Rimševičs och ECB/Lettland, C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 72). För det andra är de inte underordnade någon av unionens institutioner, eftersom de enligt artikel 130 FEUF och artikel 7 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB varken får begära eller ta emot instruktioner från unionens institutioner, organ eller byråer, eller från medlemsstaterna eller något annat organ.
- 45 Ställningen för en chef för en nationell centralbank, som visserligen är en nationell myndighet, men som agerar inom ramen för ECBS och som, när han eller hon är chef för en nationell centralbank i en medlemsstat som har euron som valuta, är medlem av ECB:s främsta beslutande organ, kännetecknas av att den innebär en dubbel roll som tar sig uttryck i en hybridstatus (dom av den 26 februari 2019, Ilmārs Rimševičs och ECB/Lettland, C-202/18 och C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 70). En sådan centralbankschef agerar således för en unionsinstitutioners räkning, i förevarande fall ECB, vid utövandet av sitt uppdrag som medlem av ECB-rådet.

Detsamma gäller, såsom framgår av punkt 38 ovan, beträffande en chef för en nationell centralbank i en medlemsstat som inte har euron som valuta vid utövandet av vederbörandes uppdrag som medlem av ECB:s allmänna råd.

- 46 Den immunitet som en centralbankschef åtnjuter vid utövandet av sitt uppdrag som medlem av ECB-rådet eller som medlem av ECB:s allmänna råd följer således av behovet av att säkerställa den immunitet för ECB som krävs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter, såsom föreskrivs i artikel 39 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB. En centralbankschef ska följaktligen, vid utövandet av detta uppdrag, åtnjuta den immunitet och de privilegier som krävs för att ECB ska kunna fullgöra sina uppgifter.
- 47 Det förhållandet att nationella centralbankschefer åtnjuter immunitet mot rättsliga förfaranden enligt artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, vilket syftar till att i unionens intresse säkerställa deras oavhängighet i förhållande till de nationella myndigheterna, bidrar dessutom till den oavhängighet som bland annat centralbankschefer enligt artikel 130 FEUF och artikel 7 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB ska ha när de utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter som de har tilldelats genom fördragen och protokollet om stadgan för ECBS och ECB.
- 48 Eftersom det är uppenbart att de nationella centralbankscheferna inte kan åtnjuta någon av de två andra typer av immunitet som föreskrivs i protokollet om immunitet och privilegier, skulle ståndpunkten att de även ska nekas den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier få den paradoxala konsekvensen att de personer som genom fördragen anförtrotts ansvaret för att bestämma unionens monetära politik, och som enligt uttryckliga bestämmelser i fördragen ska skyddas mot alla former av påverkan, saknar all immunitet.
- 49 Slutligen ska artikel 22.1 i protokollet om immunitet och privilegier tolkas så, att ECB:s personal, som uttryckligen nämns i bestämmelsen, ges samma immunitet mot rättsliga förfaranden som personalen vid andra unionsinstitutioner åtnjuter. Det framgår emellertid varken av fördragen eller av protokollet om stadgan för ECBS och ECB att unionslagstiftaren haft för avsikt att ge medlemmarna av ECB:s organ, i synnerhet medlemmarna av ECB-rådet, dess främsta beslutande organ, ett mindre omfattande skydd än det som ECB:s samtliga anställda åtnjuter.
- 50 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 22 i protokollet om immunitet och privilegier, jämförd med artikel 130 FEUF och artikel 7 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB, ska tolkas så, att chefen för en medlemsstats centralbank kan omfattas av den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier vad gäller handlingar som han eller hon har utfört i sin tjänsteutövning som medlem av ett av ECB:s organ.

### *Den andra frågan*

- 51 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, jämförd med artikel 22 i detta protokoll, ska tolkas så, att chefen för en medlemsstats centralbank fortsätter att omfattas av den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i samma protokoll efter det att hans eller hennes uppdrag har upphört.

- 52 Enligt denna bestämmelse åtnjuter unionens tjänstemän och övriga anställda immunitet mot rättsliga förfaranden efter det att deras uppdrag har upphört. Såsom har konstaterats i punkt 50 ovan omfattas chefen för en nationell centralbank av denna immunitet mot rättsliga förfaranden i egenskap av medlem i ett av ECB:s organ, till följd av artikel 22 i protokollet om immunitet och privilegier. Följaktligen fortsätter vederbörande att omfattas av denna immunitet efter det att hans eller hennes uppdrag som medlem av ett sådant organ har upphört.
- 53 Detta är skälet till att chefen för en nationell centralbank inte förlorar den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, när vederbörandes uppdrag som centralbankschef upphör och därmed, till följd av artikel 10.1 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB, även hans eller hennes uppdrag som medlem av ett av ECB:s organ upphör.
- 54 Den andra frågan ska följaktligen besvaras enligt följande: Artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, jämförd med artikel 22 i detta protokoll, ska tolkas så, att chefen för en medlemsstats centralbank fortsätter att omfattas av den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i samma protokoll, vad gäller handlingar som vederbörande har utfört i sin tjänsteutövning, efter det att hans eller hennes uppdrag har upphört.

#### ***Den fjärde frågan***

- 55 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan, som ska prövas före den tredje frågan, för att få klarhet i huruvida artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, jämförd med artikel 17 i samma protokoll, ska tolkas så, att den nationella myndighet som är ansvarig för det straffrättsliga förfarandet – det vill säga den myndighet som ansvarar för lagföringsåtgärderna eller den behöriga brottmålsdomstolen, beroende på i vilket skede som förfarandet befinner sig – själv får fastställa att villkoren för immunitet mot rättsliga förfaranden är uppfyllda innan den begär att den berörda unionsinstitutionen ska upphäva immuniteten.
- 56 Det ska inledningsvis påpekas att det i artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier föreskrivs att tjänstemän och övriga anställda i unionen åtnjuter immunitet mot rättsliga förfaranden endast beträffande sådana handlingar som de har utfört ”i sin tjänsteutövning”, det vill säga inom ramen för det uppdrag som anförtrotts unionen (dom av den 11 juli 1968, Sayag och Leduc, 5/68, EU:C:1968:42, s. 585).
- 57 De privilegier och den immunitet som unionen tillerkänns genom detta protokoll är av funktionell karaktär, eftersom de syftar till att förhindra att det uppstår hinder för unionens funktionssätt och oberoende, vilket särskilt innebär att de privilegier, den immunitet och de förmåner som beviljas unionens tjänstemän och övriga anställda uteslutande beviljas i unionens intresse (beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkterna 19 och 20, och dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 47).
- 58 För att säkerställa denna funktionella karaktär anges i artikel 17 första stycket i nämnda protokoll att immuniteten endast ska beviljas unionens tjänstemän och övriga anställda om det ligger i unionens intresse. Artikel 17 andra stycket i samma protokoll genomför denna princip genom att föreskriva att var och en av unionens institutioner ska upphäva den immunitet som har beviljats en tjänsteman eller en annan anställd, om institutionen anser att upphävandet av immuniteten inte strider mot unionens intressen.

- 59 Av det ovan anförda följer att det ankommer på den berörda unionsinstitutionen och inte på den nationella myndighet som är ansvarig för det straffrättsliga förfarandet att bedöma huruvida upphävandet av immuniteten strider mot unionens intressen.
- 60 Varken artikel 11 a eller artikel 17 i protokollet om immunitet och privilegier anger däremot vilken myndighet som har befogenhet att bedöma det villkor för tillämpning av immunitet mot rättsliga förfaranden som det erinrats om i punkt 56 ovan, det vill säga att den handling som läggs en tjänsteman eller en annan anställd i unionen till last ska ha utförts av vederbörande i hans eller hennes tjänsteutövning.
- 61 Vilken myndighet som har befogenhet att bedöma huruvida detta villkor är uppfyllt ska följaktligen fastställas med hänsyn till sammanhanget och syftet med dessa bestämmelser i protokollet om immunitet och privilegier.
- 62 För det första gäller att den unionsinstitution som den berörda tjänstemannen eller anställde tillhör är bäst lämpad att avgöra i vilken egenskap vederbörande har agerat. Det är till och med möjligt att institutionen innehar handlingar som är nödvändiga för att fastställa brottet (se domstolens beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315). Den befogenhet som den berörda unionsinstitutionen uttryckligen getts genom artikel 17 andra stycket i protokollet om immunitet och privilegier, att kontrollera att en begäran om upphävande av immuniteten som framställs till institutionen inte strider mot unionens intresse, ger denna dessutom befogenhet att förvissa sig om att den handling som läggs tjänstemannen eller den anställde till last har utförts i vederbörandes tjänsteutövning och för unionens räkning. Om tjänstemannens eller den anställdes agerande inte har skett i vederbörandes tjänsteutövning, kan nämligen lagföringsåtgärder mot dessa i än mindre grad skada unionens intressen. Av det ovan anförda följer att den unionsinstitution som den berörda personen tillhör har befogenhet att bedöma det villkor som det erinrats om i punkt 56 ovan.
- 63 För det andra innebär denna slutsats emellertid inte att den berörda unionsinstitutionen under alla omständigheter har befogenhet att bedöma huruvida den handling som läggs en tjänsteman eller annan anställd i unionen till last har utförts av vederbörande i hans eller hennes tjänsteutövning.
- 64 Såsom generaladvokaten har anført i punkt 93 i sitt förslag till avgörande är det nämligen i praktiken först vid de behöriga domstolarna och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna som frågan uppstår huruvida det föreligger ett hinder för att vidta lagföringsåtgärder mot en medlem av unionens personal på grund av den immunitet som vederbörande kan göra gällande, eftersom det endast är dessa myndigheter som har tillgång till de uppgifter som gör det möjligt att fastställa huruvida den påtalade handlingen har karaktären av en handling som utförts av en sådan medlem av personalen i vederbörandes tjänsteutövning för den unionsinstitutionens räkning som han eller hon tillhör.
- 65 Om myndigheterna under dessa omständigheter inte hade någon befogenhet att bedöma om handlingen utförts i vederbörandes tjänsteutövning, skulle de vara skyldiga att begära att den berörda unionsinstitutionen ska upphäva immuniteten i samtliga fall då den påtalade handlingen har utförts av en tjänsteman eller en annan anställd i unionen.
- 66 En sådan tolkning skulle emellertid strida mot de mål som fördragens upphovsmän har eftersträvat genom att ge unionens tjänstemän och övriga anställda immunitet mot rättsliga förfaranden.

- 67 Immuniteten mot rättsliga förfaranden är nämligen enligt artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier begränsad till handlingar som unionens tjänstemän och övriga anställda utför i sin tjänsteutövning och omfattar följaktligen endast en mindre del av de straffbara handlingar som dessa tjänstemän och övriga anställda skulle kunna begå. Det framgår av rättspraxis att detta begrepp endast omfattar handlingar som till sin natur innebär ett deltagande av den som åberopar immuniteten i fullgörandet av de uppgifter som åligger den institution som vederbörande tillhör (dom av den 11 juli 1968, Sayag och Leduc, 5/68, EU:C:1968:42, s. 585). Mot bakgrund av denna definition kan handlingar som innebär bedrägeri eller, som i det nationella målet, tagande av muta och penningtvätt antas falla utanför de uppgifter som åvilar en tjänsteman eller annan anställd i unionen, liksom de uppgifter som åvilar en chef för en medlemsstats centralbank vilken är medlem av ett av ECB:s organ, varför de inte kan anses utgöra handlingar som dessa personer utför i deras yrkesutövning.
- 68 Vidare framgår det av artikel 17 första stycket i protokollet om immunitet och privilegier att immuniteten mot rättsliga förfaranden uteslutande syftar till att skydda unionens intressen genom att förhindra att det uppstår ett hinder för unionens funktionssätt och oberoende (domstolens beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 19). Denna immunitet kan således inte utgöra hinder för medlemsstaterna att utöva sin befogenhet att beivra brott när dessa intressen inte står på spel.
- 69 Utövandet av denna befogenhet skulle emellertid hindras, eller åtminstone systematiskt försenas, om den nationella myndighet som är ansvarig för det straffrättsliga förfarandet i samtliga fall var skyldig att begära att den berörda unionsinstitutionen skulle upphäva immuniteten så snart lagföringsåtgärder ska vidtas mot en av institutionens tjänstemän eller övriga anställda.
- 70 Den nationella myndigheten måste följaktligen kunna konstatera att det brott som begåtts av en tjänsteman eller annan anställd i unionen uppenbart inte har begåtts i vederbörandes tjänsteutövning.
- 71 Att både den nationella myndighet som är ansvarig för det straffrättsliga förfarandet och den berörda unionsinstitutionen har befogenhet att bedöma huruvida en handling som kan kvalificeras som brott har utförts av en tjänsteman eller annan anställd i unionen i vederbörandes tjänsteutövning ligger för övrigt i linje med den avsikt som fördragens upphovsmän har gett uttryck för i artikel 18 i protokollet om immunitet och privilegier. I denna artikel föreskrivs nämligen att unionsinstitutionerna vid tillämpningen av detta protokoll ska samarbeta med de ansvariga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna.
- 72 Domstolen har i detta avseende slagit fast alla unionsinstitutioner är skyldiga att aktivt bistå myndigheterna i rättsliga förfaranden, genom att översända handlingar till den nationella domstolen och tillåta sina tjänstemän eller övriga anställda att vittna i det nationella förfarandet, eftersom dessa institutioner vid tillämpningen av nämnda protokoll är skyldiga att iaktta sin skyldighet att samarbeta lojalt med de nationella myndigheterna, särskilt de rättsliga myndigheterna (se, för ett liknande resonemang, domstolens beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkterna 21 och 22).
- 73 När det gäller formerna för detta samarbete ska det påpekas att frågan huruvida den påtalade handlingen har utförts av en tjänsteman eller annan anställd i unionen i vederbörandes tjänsteutövning i praktiken först uppkommer vid den nationella myndighet som är ansvarig för det straffrättsliga förfarandet och att denna myndighet endast kan göra en summarisk bedömning av huruvida detta villkor är uppfyllt. Om myndigheten konstaterar att det är

uppenbart att den handling som är föremål för det straffrättsliga förfarandet inte har utförts av den berörda tjänstemannen eller anställda i unionen i vederbörandes tjänsteutövning, kan förfarandet mot vederbörande fortsätta, eftersom immuniteten mot rättsliga förfaranden inte är tillämplig. Om den nationella myndigheten däremot i något skede av det straffrättsliga förfarandet är osäker på huruvida så är fallet, ankommer det på denna, i enlighet med principen om lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU och enligt artikel 18 i protokollet om immunitet och privilegier, att samråda med den berörda unionsinstitutionen och, för det fall institutionen anser att handlingen har utförts i vederbörandes tjänsteutövning, begära att den berörda tjänstemannens eller anställdes immunitet upphävs.

- 74 För det fall den nationella myndighet som är ansvarig för det straffrättsliga förfarandet omedelbart anser att handlingen utförts av en tjänsteman eller annan anställd i vederbörandes tjänsteutövning, ska myndigheten direkt vända sig till den berörda unionsinstitutionen med en begäran om upphävande av hans eller hennes immunitet, om den avser att fortsätta förfarandet. Enligt regeln i artikel 17 andra stycket i protokollet om immunitet och privilegier, som är ett specifikt uttryck för den skyldighet till lojalt samarbete som åvilar unionens institutioner, organ och byråer i förhållande till medlemsstaterna, ska en sådan begäran om upphävande av immuniteten beviljas, om det inte konstateras att detta skulle strida mot unionens intresse. Denna funktionella och därmed relativa karaktär hos unionens immunitet och privilegier, som domstolen redan har haft tillfälle att understryka (beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 20), gör sig än mer gällande, eftersom de rättsliga åtgärdernas effektivitet, särskilt vad gäller lagföringsåtgärder, i sig direkt kan ligga i unionens intresse, särskilt när det gäller skyddet av unionens ekonomiska intressen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 maj 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, punkterna 27–29, dom av den 5 juni 2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, punkterna 53–55, och dom av den 18 maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkterna 212–214).
- 75 Europeiska unionens domstol ska i förekommande fall säkerställa iakttagandet av fördelningen och det korrekta utövandet av de befogenheter som beskrivits ovan, inom ramen för de rättsmedel som föreskrivs i fördragen. Om nationella myndigheter, inklusive domstolar, som ansvarar för det straffrättsliga förfarandet åsidosätter sin skyldighet, som följer av principen om lojalt samarbete, att samråda med den berörda unionsinstitutionen när det inte rimligen kan uteslutas att den handling som förmodas vara brottslig har utförts i vederbörandes tjänsteutövning, kan detta åsidosättande bli föremål för EU-domstolens prövning inom ramen för det fördragsbrottsförfarande som föreskrivs i artikel 258 FEUF. Omvänt gäller att när en begäran om att den berörda unionsinstitutionen ska upphäva immuniteten har avslagits, kan giltigheten av detta avslagsbeslut bli föremål för en fråga från den behöriga nationella domstolen eller till och med för en direkt talan som väcks av den berörda medlemsstaten med stöd av artikel 263 FEUF. Slutligen kan den berörda tjänstemannen eller anställda i unionen väcka talan vid EU-domstolen mot ett beslut av den unionsinstitution som vederbörande tillhör om att upphäva hans eller hennes immunitet mot rättsliga förfaranden med tillämpning av artiklarna 90.2 och 91 i tjänsteföreskrifterna, eftersom detta beslut utgör en rättsakt som går honom eller henne emot (dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkt 48).

- 76 Mot bakgrund av den slutsats som dragits i punkt 50 ovan, enligt vilken chefen för en nationell centralbank åtnjuter immunitet mot rättsliga förfaranden enligt artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, i egenskap av medlem av ett av ECB:s organ enligt artikel 22 i protokollet, är den tolkning som gjorts i punkterna 56–75 ovan tillämplig på samma sätt i fråga om en sådan centralbankschef.
- 77 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fjärde frågan besvaras enligt följande: Artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, jämförd med artiklarna 17 och 22 i detta protokoll, ska tolkas så, att den nationella myndighet som är ansvarig för det straffrättsliga förfarandet – det vill säga den myndighet som har ansvaret för lagföringsåtgärderna eller den behöriga brottmålsdomstolen, beroende på i vilket skede som förfarandet befinner sig – har befogenhet att som första myndighet bedöma huruvida ett eventuellt brott som begåtts av en chef för en nationell centralbank i hans eller hennes egenskap av medlem av ett av ECB:s organ kan knytas till en handling som denna centralbankschef har utfört i samband med fullgörandet av hans eller hennes uppdrag vid detta organ, men att den nationella myndigheten, om den är osäker på huruvida så är fallet, är skyldig att med tillämpning av principen om lojalt samarbete inhämta ECB:s uppfattning i frågan och att rätta sig efter denna. Det ankommer däremot enbart på ECB, när den mottagit en begäran om upphävande av immuniteten för denna centralbankschef, att bedöma huruvida ett sådant upphävande av immuniteten strider mot unionens intressen, med förbehåll för domstolens eventuella kontroll av denna bedömning.

### *Den tredje frågan*

- 78 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier ska tolkas så, att den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i den artikeln utgör hinder för samtliga lagföringsåtgärder, däribland utredningsåtgärder, inhämtande av bevisning och delgivning av stämningsansökan, eller endast utgör hinder för att en domstol prövar och dömer de personer som omfattas av denna immunitet, och huruvida denna immunitet mot rättsliga förfaranden utgör hinder för att senare använda den bevisning som samlats in under utredningen.
- 79 Det ska erinras om att det enligt EU-domstolens fasta praxis följer såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av lydelsen av den aktuella bestämmelsen, sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 9 september 2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Efterföljande ansökan om internationellt skydd), C-18/20, EU:C:2021:710, punkt 32).
- 80 Eftersom det inte finns någon hänvisning till nationell rätt i artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, ska begreppet ”immunitet mot rättsliga förfaranden” i denna bestämmelse således anses vara ett självständigt unionsrättsligt begrepp vars innebörd och omfattning ska vara identiska i samtliga medlemsstater. Det ankommer således på EU-domstolen att ge detta begrepp en enhetlig tolkning i unionens rättsordning.
- 81 Vad gäller lydelsen av artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, ska det påpekas att den immunitet som föreskrivs i denna bestämmelse i samtliga språkversioner åtminstone utgör hinder för att den som omfattas av immuniteten prövas och döms av domstol. Det går däremot



inte att enbart av ordalydelsen i den nämnda bestämmelsen sluta sig till att denna immunitet inte även omfattar vissa av de straffprocessuella åtgärder som avses i punkt 78 ovan, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 71 i sitt förslag till avgörande.

- 82 Begreppet ”immunitet mot rättsliga förfaranden” i denna bestämmelse ska följaktligen tolkas mot bakgrund av sammanhanget och de mål som eftersträvas med bestämmelsen.
- 83 När det gäller det sammanhang i vilket artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier ingår, ska det påpekas att artiklarna 8 och 9 i protokollet definierar omfattningen av immuniteten för ledamöterna i Europaparlamentet på ett mer precist sätt än omfattningen av immuniteten för tjänstemän och övriga anställda i unionen. Det framgår av dessa artiklar att immuniteten för parlamentsledamöterna definieras på ett sådant sätt att den inkluderar lagföringsåtgärder och således inte är begränsad till enbart den dömande fasen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 oktober 2008, Marra, C-200/07 och C-201/07, EU:C:2008:579, punkt 27, och dom av den 17 september 2020, Troszczynski/parlamentet, C-12/19 P, EU:C:2020:725, punkt 39). Någon sådan precisering görs emellertid inte i artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier vad gäller immuniteten mot rättsliga förfaranden.
- 84 Vad gäller de mål som eftersträvas med artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier, kan konstateras att protokollet syftar till att en medlemsstats myndigheter ska hindras från att vidta lagföringsåtgärder mot en tjänsteman eller annan anställd i unionen endast i de undantagsfall då den handling som läggs vederbörande till last har utförts av honom eller henne i vederbörandes tjänsteutövning och endast i den utsträckning som är absolut nödvändig för att skydda unionens intressen. Bedömningen av dessa villkor för tillämpning av immuniteten mot rättsliga förfaranden förutsätter att det först fastställs vilka de faktiska omständigheterna är och vem som bär ansvaret för dem, vilket oftast gör det nödvändigt att göra en polisutredning eller en domarledd utredning och att inhämta bevisning. Det skulle således strida mot den avsiktligt relativa omfattning som de som antagit protokollet om immunitet och privilegier har gett immuniteten mot rättsliga förfaranden, om denna immunitet skulle utgöra hinder för polisutredningar eller domarledda utredningar.
- 85 En alltför vid tolkning av immuniteten mot rättsliga förfaranden, som inkluderar polisutredningar och domarledda utredningar samt det inledande straffrättsliga förfarandet, skulle dessutom riskera att leda till att tjänstemän och övriga anställda i unionen nästan helt befriades från straffrättsligt ansvar och till en otillbörlig inskränkning av straffrättskipningen i den berörda medlemsstaten när en person i någon av dessa två personalkategorier anklagas för ett brott, vilket skulle strida mot de värderingar som anges i artikel 2 FEU och som fördragens upphovsmän har anslutit sig till, och särskilt mot rättsstatsprincipen. Det är i detta avseende inte motiverat att den myndighet som ansvarar för det straffrättsliga förfarandet inte kan delge den berörda personen en stämningsansökan.
- 86 Av det ovan anförda följer att den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier inte utgör hinder för samtliga lagföringsåtgärder, däribland utredningsåtgärder, inhämtande av bevisning och delgivning av stämningsansökan.
- 87 Om det emellertid redan i samband med de nationella myndigheternas utredningar och innan åtal har väckts vid en domstol konstateras att en tjänsteman eller annan anställd i unionen skulle kunna omfattas av immunitet mot rättsliga förfaranden med avseende på handlingar som är föremål för lagföringsåtgärder, ankommer det på dessa myndigheter, i enlighet med artikel 4.3

FEU och artikel 18 i protokollet om immunitet och privilegier, att begära att den berörda unionsinstitutionen upphäver immuniteten, och institutionen är då särskilt skyldig att agera i överensstämmelse med vad som anges i punkterna 58, 62 och 74 ovan.

- 88 Vad gäller frågan huruvida immuniteten mot rättsliga förfaranden utgör hinder för att senare använda den bevisning som samlats in under utredningen, följer det av det ovan anförda att denna immunitet inte har en sådan omfattning. Denna immunitet utgör endast hinder för sådan användning av den insamlade bevisningen som syftar till att pröva den aktuella tjänstemannens eller den anställdes ansvar för den handling som omfattas av immuniteten och att få vederbörande dömd härför. Eftersom den berörda tjänstemannen eller anställda i unionen endast omfattas av nämnda immunitet med avseende på en viss handling, utgör immuniteten däremot inte hinder för att denna bevisning kan användas i andra förfaranden rörande andra handlingar som inte omfattas av immuniteten eller som inletts mot tredje man.
- 89 Av samma skäl som dem som anges i punkt 76 ovan är den tolkning som det redogjorts för i punkterna 81–88 ovan även relevant för bedömningen av immuniteten mot rättsliga förfaranden för en chef för en medlemsstats centralbank, i dennes egenskap av medlem av ett av ECB:s organ.
- 90 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande: Artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier ska tolkas så, att den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i denna bestämmelse inte utgör hinder för samtliga lagföringsåtgärder, däribland utredningsåtgärder, inhämtande av bevisning och delgivning av stämningsansökan. Om det emellertid redan i samband med de nationella myndigheternas utredningar och innan åtal har väckts vid en domstol konstateras att den person som är föremål för utredningarna skulle kunna omfattas av immunitet mot rättsliga förfaranden med avseende på handlingar som är föremål för lagföringsåtgärder, ankommer det på dessa myndigheter att begära att den berörda unionsinstitutionen upphäver immuniteten. Denna immunitet hindrar inte att den bevisning som samlats in under utredningen används i andra domstolsförfaranden.

### *Den femte frågan*

- 91 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 11 a och 17 i protokollet om immunitet och privilegier ska tolkas så, att immunitet mot rättsliga förfaranden kan göras gällande i unionens intresse när den som omfattas av denna immunitet blir föremål för ett straffrättsligt förfarande på grund av handlingar som saknar samband med de uppgifter som vederbörande utför för en unionsinstitutionens räkning.
- 92 Det ska inledningsvis erinras om att det framgår av artikel 11 a i protokollet om immunitet och privilegier att tjänstemän och övriga anställda i unionen endast åtnjuter immunitet mot rättsliga förfaranden med avseende på handlingar som de har utfört i sin tjänsteutövning, och att det av artikel 17 första stycket i detta protokoll framgår att denna immunitet endast gäller om den är motiverad av ett unionsintresse.
- 93 Om den myndighet som är ansvarig för det straffrättsliga förfarandet konstaterar att det brott som en tjänsteman eller annan anställd i unionen har begått uppenbart inte utgör en handling som utförts i vederbörandes tjänsteutövning, kan den, såsom har angetts i punkt 73 ovan, utgå från att immuniteten mot rättsliga förfaranden inte är tillämplig, utan att förekomsten av ett unionsintresse behöver bedömas av den berörda unionsinstitutionen i samband med en begäran om upphävande av immuniteten.

- 94 Immuniteten mot rättsliga förfaranden är följaktligen inte tillämplig i ett straffrättsligt förfarande mot en tjänsteman eller en annan anställd i unionen som avser handlingar som helt saknar samband med vederbörandes tjänsteutövning. Såsom det har erinrats om i punkt 76 ovan gäller denna slutsats även i fråga om chefen för en medlemsstats centralbank i dennes egenskap av medlem av ett av ECB:s organ.
- 95 Det skydd som på detta sätt ges dem som åtnjuter immunitet mot rättsliga förfaranden genom protokollet om immunitet och privilegier har, såsom det erinrats om i punkt 74 ovan, en funktionell och följaktligen relativ omfattning och gör det inte möjligt att, i förekommande fall, skydda dem mot eventuella påtryckningar som de avsiktligt skulle kunna utsättas för genom att otillbörliga rättsliga åtgärder vidtas mot dem för handlingar som inte utförts av en tjänsteman eller annan anställd i unionen i vederbörandes tjänsteutövning. Det ska emellertid erinras om att medlemsstaterna till följd av principen om lojalt samarbete är skyldiga, enligt lydelsen av artikel 4.3 tredje stycket FEU, att hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter och att avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 138 i sitt förslag till avgörande skulle sådana påtryckningar emellertid kunna äventyra unionsinstitutionernas funktionssätt och därmed äventyra fullgörandet av unionens mål.
- 96 Under alla omständigheter kan iakttagandet av skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 18 i protokollet om immunitet och privilegier och artikel 4.3 FEU säkerställas genom ett fördragsbrottsförfarande (se dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv), C-316/19, EU:C:2020:1030). Vad gäller en chef för en nationell centralbank som är medlem av ECB-rådet utgör artikel 130 FEUF – som avspeglas i artikel 7 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB – som garanterar att medlemmarna av ECB:s eller de nationella centralbankernas beslutande organ är oavhängiga när de fullgör de uppgifter och skyldigheter som de tilldelats genom fördragen och protokollet om stadgan för ECBS och ECB, även en lämplig rättslig grund för kommissionen att, i förekommande fall, vända sig till EU-domstolen för att få fastställt att det vidtagits åtgärder för att undergräva denna oavhängighet.
- 97 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den femte frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 11 a och 17 i protokollet om immunitet och privilegier ska tolkas så, att immuniteten mot rättsliga förfaranden inte är tillämplig när den som omfattas av denna immunitet blir föremål för ett straffrättsligt förfarande på grund av handlingar som inte har utförts inom ramen för de uppgifter som vederbörande utför för en unionsinstitutionens räkning.

### Rättegångskostnader

- 98 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 22 i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier, jämförd med artikel 130 FEUF och artikel 7 i protokoll (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken ska tolkas så, att chefen för en medlemsstats centralbank kan omfattas av den immunitet mot rättsliga förfaranden som**

föreskrivs i artikel 11 a i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier vad gäller handlingar som han eller hon har utfört i sin tjänsteutövning som medlem av ett av Europeiska centralbankens organ.

- 2) Artikel 11 a i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier, jämförd med artikel 22 i detta protokoll, ska tolkas så, att chefen för en medlemsstats centralbank fortsätter att omfattas av den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i samma protokoll, vad gäller handlingar som vederbörande har utfört i sin tjänsteutövning, efter det att hans eller hennes uppdrag har upphört.
- 3) Artikel 11 a i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier, jämförd med artiklarna 17 och 22 i detta protokoll, ska tolkas så, att den nationella myndighet som är ansvarig för det straffrättsliga förfarandet – det vill säga den myndighet som har ansvaret för lagföringsåtgärderna eller den behöriga brottmålsdomstolen, beroende på i vilket skede som förfarandet befinner sig – har befogenhet att som första myndighet bedöma huruvida ett eventuellt brott som begåtts av chefen för en nationell centralbank i hans eller hennes egenskap av medlem av ett av Europeiska centralbankens organ kan knytas till en handling som denna centralbankschef har utfört i samband med fullgörandet av hans eller hennes uppdrag vid detta organ, men att den nationella myndigheten, om den är osäker på huruvida så är fallet, är skyldig att med tillämpning av principen om lojalt samarbete inhämta Europeiska centralbankens uppfattning i frågan och att rätta sig efter denna. Det ankommer däremot enbart på Europeiska centralbanken, när den mottagit en begäran om upphävande av immuniteten för denna centralbankschef, att bedöma huruvida ett sådant upphävande av immuniteten strider mot Europeiska unionens intressen, med förbehåll för domstolens eventuella kontroll av denna bedömning.
- 4) Artikel 11 a i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier ska tolkas så, att den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i denna bestämmelse inte utgör hinder för samtliga lagföringsåtgärder, däribland utredningsåtgärder, inhämtande av bevisning och delgivning av stämningsansökan. Om det emellertid redan i samband med de nationella myndigheternas utredningar och innan åtal har väckts vid en domstol konstateras att den person som är föremål för utredningarna skulle kunna omfattas av immunitet mot rättsliga förfaranden med avseende på handlingar som är föremål för lagföringsåtgärder, ankommer det på dessa myndigheter att begära att den berörda unionsinstitutionen upphäver immuniteten. Denna immunitet hindrar inte att den bevisning som samlats in under utredningen används i andra domstolsförfaranden.
- 5) Artiklarna 11 a och 17 i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier ska tolkas så, att immuniteten mot rättsliga förfaranden inte är tillämplig när den som omfattas av denna immunitet blir föremål för ett straffrättsligt förfarande på grund av handlingar som inte har utförts inom ramen för de uppgifter som vederbörande utför för en unionsinstitutionens räkning.

Underskrifter