



Kohtulahendite kogumik

Kohtuasi C-316/19

Euroopa Komisjon
versus
Sloveenia Vabariik

Euroopa Kohtu (suurkoda) 17. detsembri 2020. aasta otsus

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – ELTL artikkel 343 – Euroopa Liidu privileegid ja immunitetid – Euroopa Keskpangade Süsteemi (EKPS) ja Euroopa Keskpanga (EKP) põhikiri – Artikkel 39 – EKP privileegid ja immunitetid – Protokoll Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide kohta – Artiklid 2, 18 ja 22 – EKP arhiivi puutumatus põhimõte – Dokumentide äravõtmine Sloveenia keskpanga ruumidest – EKPSi ja eurosüsteemi ülesannete täitmisega seotud dokumendid – ELL artikli 4 lõige 3 – Lojaalse koostöö põhimõte

1. *Euroopa Liidu õigus – Tõlgendamine – Põhimõtted – Autonoomne tõlgendamine – Mõiste „liidu arhiivid“*

(vt punktid 68–72)

2. *Euroopa Liidu privileegid ja immunitetid – Funktsionaalsus – Mõiste „liidu arhiivid“ – Ulatus – Liidu arhiivide puutumatus põhimõte (protokoll Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide kohta, artikkel 2)*

(vt punktid 73–75)

3. *Euroopa Liidu privileegid ja immunitetid – Euroopa Keskpangade Süsteemi (EKPS) ja Euroopa Keskpanga (EKP) põhikiri – EKP privileegid ja immunitetid – Mõiste „EKP arhiiv“ – Dokumentide äravõtmine riigi keskpanga ruumidest – EKPSi ja eurosüsteemi ülesannete täitmisega seotud dokumendid – Hõlmamine – EKP arhiivi puutumatus põhimõtte ja lojaalse koostöö kohustuse rikkumine – Kohustuste rikkumine (ELL artikli 4 lõige 3; ELTL artikli 127 lõiked 1 ja 2, artikli 129 lõige 1, artikkel 258, artikli 282 lõiked 1 ja 2, artikli 283 lõige 1 ja artikkel 343; Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide protokoll, artiklid 1, 2 ja 18; protokoll Euroopa Keskpangade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta, artiklid 1, 8, 9.2, 10.1, 14.3 ja 39)*

(vt punktid 76–85, 87, 89–98, 100–106, 119, 121–130 ja resolutsiooni punkt 1)

Kokkuvõte

Kuna Sloveenia ühepoolset võttis ära EKP arhiivi kuuluvaid dokumente, rikkus ta oma kohustust järgida liidu arhiivide puutumatus põhimõtet. Lisaks, kuna ta ei teinud EKPga nõuetekohaselt koostööd, et kõrvaldada selle rikkumise õigusvastased tagajärjed, rikkus Sloveenia ka lojaalse koostöö kohustust, mis tal liidu suhtes on.

Sloveenia asutused korraldasid 6. juulil 2016 Banka Slovenije (Sloveenia keskpang) ruumides läbiotsimise ning paber- ja elektrooniliste dokumentide äravõtmise. Asutuste poolt ära võetud dokumentide hulka kuulusid kõik sõnumid, mis olid edastatud toona ametis olnud panga presidendi e-posti konto kaudu, kõik tema laua- ja sülearvutis olnud elektroonilised dokumendid, mis puudutasid ajavahemikku 2012–2014, sõltumata nende sisust, ning seda ajavahemikku puudutavad dokumendid, mis olid panga presidendi kabinetis. Need toimingud tehti uurimises, mis puudutas Sloveenia keskpanga teatud teenistujaid, sh panga presidenti, keda kõiki kahtlustati võimu ja ametiseisundi kuritarvitamises ühe Sloveenia panga restruktureerimisel 2013. aastal. Kuigi Sloveenia keskpang väitis, et need meetmed rikuvad „Euroopa Keskpanga (EKP) arhiivi“ puutumatus põhimõtet, mis tuleneb protokollist Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide kohta¹ ning mis nõuab, et riigisiseste asutuste mis tahes tutvumiseks selle arhiiviga peab olema EKP sõnaselge nõusolek, jätkasid Sloveenia asutused läbiotsimise ja dokumentide äravõtmisega EKPd kaasamata.

Selles kontekstis selgitas EKP Sloveenia asutustele, et EKP arhiiv ei hõlma mitte ainult dokumente, mille ta on oma ülesannete täitmisel ise koostanud, vaid ka tema ja riikide keskpankade vahelisi sõnumeid, mis on vajalikud Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) või eurosüsteemi ülesannete täitmiseks, ning keskpankade koostatud dokumente, mis on mõeldud EKPSi või eurosüsteemi ülesannete täitmiseks. EKP märkis ka, et ta ei oleks teatud tingimustel vastu Sloveenia asutuste poolt ära võetud dokumentidelt kaitse eemaldamisele.

Asudes esiteks seisukohale, et asjaomaste dokumentide ühepoolne äravõtmine kujutab endast EKP arhiivi puutumatus põhimõtte² rikkumist, ja teiseks, et vastupidi sellele, mida nõuab lojaalse koostöö kohustus³, ei pidanud Sloveenia asutused konstruktiivset arutelu selle rikkumise õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamiseks, esitas komisjon Euroopa Kohtule Sloveenia vastu liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi.

Euroopa Kohtu suurkoda rahuldab oma otsusega komisjoni hagi ja tuvastab etteheidetud rikkumised täies ulatuses. Kõnealune kohtuasi annab seega Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada tingimusi, mis kehtivad liidu arhiivide kaitse suhtes nendesse arhiividesse kuuluvate dokumentide ühepoolse äravõtmise eest liikmesriigi asutuste poolt mujal kui liidu ehitistes või ruumides, ning eelkõige tingimusi, mis võimaldavad tuvastada EKP arhiivi puutumatus põhimõtte rikkumise.

Euroopa Kohtu hinnang

– Mõiste „EKP arhiiv“

¹ Protokoll (nr 7) Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide kohta (ELT 2016, C 202, lk 266; edaspidi „privileegide ja immunitetide protokoll“).

² ELTL artikkel 343; protokoll (nr 4) Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta (ELT 2016, C 202, lk 230; edaspidi „EKPSi ja EKP protokoll“), artikkel 39; privileegide ja immunitetide protokoll, artiklid 2 ja 22.

³ ELL artikli 4 lõige 3; privileegide ja immunitetide protokoll, artikkel 18.

Euroopa Kohus tuletab meelde, et kuna EKP on liidu institutsioon, on liidu arhiivide puutumatus põhimõte EKP arhiivile kohaldatav. Sellega seoses täpsustab Euroopa Kohus, et liidu arhiiv hõlmab sellise liidu institutsiooni arhiivi nagu EKP, isegi kui arhiiv asub mujal kui liidu ehitistes või ruumides⁴.

Euroopa Kohus märgib, et EKP ja liikmesriikide keskpangad moodustavad EKPSi ning et liidu rahapoliitikat teostavad EKP ja nende liikmesriikide keskpangad, mille rahaühik on euro, sh Sloveenia keskpank, kuivõrd need pangad moodustavad eurosüsteemi⁵. Nende pankade juhatajad, kelle hulka kuulub ka Sloveenia keskpanga president, on EKP nõukogu liikmed⁶ ja nad osalevad EKPSi ülesannete täitmiseks vajalike otsuste vastuvõtmisel. EKPSi esmane eesmärk on säilitada hindade stabiilsus. Selleks hõlmavad EKPSi põhiülesanded muu hulgas liidu rahapoliitika määratlemist ja rakendamist⁷, mistõttu on vajalik EKP ja riikide keskpankade tihe koostöö⁸. Nimetatud süsteemis on riikide keskpankadel ja nende juhatajatel hübriidseisund, kuivõrd nad on küll riigisiseseid asutused ja ametiisikud, kuid tegutsevad EKPSi raames, mis koosneb riikide keskpankadest ja EKPst.

Euroopa Kohus toonitab, et selleks, et EKPS ja eurosüsteem korrektselt toimiks ja nõuetekohaselt oma ülesandeid täidaksid, peab EKP ja selles osalevate riikide keskpankade vahel toimuma tihe koostöö ja pidev teabevahetus, mis eeldab tingimata, et EKPSi ja eurosüsteemi ülesannete täitmisega seotud dokumendid ei ole mitte ainult EKP, vaid ka riikide keskpankade valduses.

Neil asjaoludel asub Euroopa Kohus seisukohale, et sellised dokumendid on hõlmatud mõistega „EKP arhiiv“, isegi kui need on riikide keskpankade, mitte EKP enda valduses.

– EKP arhiivi puutumatus põhimõtte rikkumine

Euroopa Kohus rõhutab, et kõnealuses asjas saab EKP arhiivi puutumatus põhimõtte rikkumise tuvastada üksnes juhul, kui esiteks võib liidu arhiividesse kuuluvate dokumentide äravõtmine, mille riigisiseseid asutused otsustasid ühepoolset, olla niisugune rikkumine ja teiseks oli ära võetud dokumentide hulgas tõepoolest dokumente, mida tuleb pidada EKP arhiivi kuuluvaks.

Esimesena tõdeb Euroopa Kohus, et mõiste „puutumatus“ tähendab kaitset liikmesriikide mis tahes ühepoolse sekkumise eest. Seda kinnitab asjaolu, et kõnealust mõistet on kirjeldatud kui kaitset mis tahes läbiotsimise, arestimise, konfiskeerimise ja sundvõõrandamise eest. Seetõttu on Euroopa Kohus seisukohal, et liidu arhiividesse kuuluvate dokumentide ühepoolset äravõtmist riigisiseste asutuste poolt tuleb pidada liidu arhiivide puutumatus põhimõtte rikkumiseks.

Teisena tuletab Euroopa Kohus meelde, et komisjon on kohustatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses tõendama, et väidetav rikkumine on aset leidnud. Just tema peab Euroopa Kohtule esitama vajalikud tõendid, et Euroopa Kohus saaks kontrollida, kas rikkumine on toime pandud, ilma et ta võiks tugineda mis tahes oletusele. Kõnealusel juhul tunnistas komisjon, et tal ei ole täpset teavet nende dokumentide laadi kohta, mille Sloveenia asutused ära võtsid, mistõttu ei ole tal võimalik kindlaks teha, kas osa neist dokumentidest tuleb pidada liidu arhiividesse kuuluvaks.

⁴ Privileegide ja immuniteetide protokoll, artiklid 1 ja 2.

⁵ ELTL artikli 282 lõige 1; EKPSi ja EKP protokoll, artiklid 1 ja 14.3.

⁶ ELTL artikli 283 lõige 1; EKPSi ja EKP protokoll, artikkel 10.1.

⁷ ELTL artikli 127 lõige 2.

⁸ EKPSi ja EKP protokoll, artikkel 9.2.

Arvestades äravõetud dokumentide suurt hulka ja ülesandeid, mida riigi keskpanga juhataja, nagu Sloveenia keskpanga president peab täitma EKP nõukogus ja sellest tulenevalt ka EKPSi ja eurosüsteemi raames, peab Euroopa Kohus siiski tõendatuks, et Sloveenia asutuste poolt ära võetud dokumentide hulgas oli tingimata ka EKP arhiivi kuuluvaid dokumente. Samuti leiab Euroopa Kohus, et selliseid dokumente ühepoolselt ära võttes rikkusid Sloveenia asutused EKP arhiivi puutumatus põhimõtet.

Selles kontekstis rõhutab Euroopa Kohus, et privileegide ja immunitetide protokollis ning liidu arhiivide puutumatus põhimõttega on liikmesriigi asutuse poolt dokumentide äravõtmine üldjuhul vastuolus, kui need dokumendid kuuluvad liidu arhiividesse ja institutsioonid ei ole nende äravõtmiseks oma nõusolekut andnud. Sellisel asutusel on siiski võimalus pöörduda asjaomase liidu institutsiooni poole, et viimane eemaldaks – olenevalt olukorrast teatud tingimustel – asjaomastelt dokumentidelt kaitse, ning dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumise korral liidu kohtusse, et saada loaotsus, mis kohustab institutsiooni võimaldama oma arhiiviga tutvuda. Lisaks ei ole liidu arhiivide kaitsega kuidagi vastuolus riigisiseste asutuste poolt liikmesriigi keskpanga ruumidest selliste dokumentide äravõtmine, mis ei kuulu liidu arhiividesse.

– Lojaalse koostöö kohustuse rikkumine

Olles meenutanud oma väljakujunenud kohtupraktikat, mis käsitleb lojaalse koostöö kohustuse ulatust, märgib Euroopa Kohus, et kuna Sloveenia asutused ei lasknud põhjendatud arvamuses määratud tähtaja jooksul EKP-l tuvastada 6. juulil 2016 ära võetud dokumentide hulgast neid, mis on seotud EKPSi ja eurosüsteemi ülesannete täitmisega, ja kuna nad ei tagastanud neid dokumente Sloveenia keskpangale, siis rikkusid Sloveenia asutused oma kohustust teha EKPga lojaalset koostööd. Seda järeldust ei mõjuta asjaolu, et riigiprokurör palus EKP-l pakkuda välja kriteeriumid, mis võimaldaksid tuvastada Sloveenia asutuste poolt ära võetud dokumentide hulgast need, mis EKP hinnangul kuulusid tema arhiivi. Nimelt, isegi pärast selle ettepaneku saamist ei võtnud Sloveenia asutused meetmeid, et võimaldada EKP-l tuvastada äravõetud dokumendid, mis olid seotud EKPSi ja eurosüsteemi ülesannete täitmisega. Peale selle ei rahuldanud need asutused EKP taotlust tagastada Sloveenia keskpangale kõik dokumendid, mida nad peavad kõnealuse uurimise jaoks asjassepuutumatuks.

Selles kontekstis on Euroopa Kohus seisukohal, et asjaolu, et Sloveenia asutused võtsid meetmeid nimetatud dokumentide konfidentsiaalsuse säilitamiseks, ei sea kahtluse alla järeldust, et need asutused rikkusid kõnealusel juhul oma kohustust teha EKPga lojaalset koostööd.

Seetõttu leiab Euroopa Kohus, et vaidlusalusele dokumentide äravõtmisele järgnenud perioodil rikkusid Sloveenia asutused oma kohustust teha EKPga lojaalset koostööd.