

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS
13 päivänä heinäkuuta 1990 *

Asiassa C-2/88 Imm.,

jossa Groningenin Arrondissementsrechtbankin rikosasioista vastaava Rechter-commissaris (Alankomaat) pyytää oikeusapua esitutkinnassa, jossa vastaajina ovat

J. J.Zwartveld ym.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler ja M. Zuleeg sekä tuomarit G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C.Rodríguez Iglesias, F. Grévisse ja M. Díez de Velasco,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: J.-G. Giraud,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

määräyksen

- 1 Groningenin Arrondissementsrechtbankin Rechter-commissaris on yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 8.8.1988 toimittamallaan asiakirjalla C-2/88

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

Imm. saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ”oikeusapupyynnön”, josta käy ilmi seuraavat seikat:

- Rechter-commissaris tutkii asiaa, jossa väitetään, että Lauwersoogin (Alankomaat) kalahuutokaupan toimitusjohtaja ja johtokunnan jäsenet ovat syyllistyneet vuosina 1985 ja 1986 väärennökseen, joka on rangaistava teko Alankomaiden rikoslain 225 artiklan nojalla;
 - asian tutkinnasta on ilmennyt, että kalahuutokaupan johto oli, kalastuskiintiöitä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamista varten annettujen kansallisten säännösten vastaisesti, virallisen kaupankäynnin ohella käynyt kauppaa rinnakkaisilla mustan pörssin kalamarkkinoilla;
 - tiettyjen ministeriöiden virkamiesten ja Alankomaiden hallituksen kahden jäsenen todistajalausunnoista ilmenee, että Alankomaiden kalastuspolitiikasta vastaavat tahot ovat olleet tietoisia ETY:n tarkastajien vuosien 1983 ja 1986 välisenä aikana Alankomaissa suorittamien tarkastusten tuloksista;
 - tutkinnallisten syiden vuoksi on olennaisen tärkeää, että Rechter-commissaris saa käyttöönsä kyseiset tarkastuskertomukset sekä näiden kertomusten perusteella laaditut asiakirjat. Kyseisen aineiston tarkastelun jälkeen Rechter-commissarisin on vielä mahdollisesti kuultava todistajina kyseisiä tarkastajia, joiden henkilöllisyyttä se ei tiedä;
 - komissio on kieltäytynyt antamasta näitä kertomuksia sillä perusteella, että nämä asiakirjat ovat osa komissiossa vireillä olevan oikeudellisen menettelyn aineistoa.
- 2 Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta 8.4.1965 tehdyn sopimuksen liitteenä olevan Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan (jäljempänä pöytäkirja) 1 ja 12 artiklan perusteella sekä ottaen myös huomioon keskinäistä oikeusapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen tai asiaa koskevat muut eurooppalaiset yleissopimukset - joiden osapuolena yhteisö ei tosin ole, mutta jotka on sisällytetty yhteisön oikeusjärjestykseen siinä määrin, että niiden on katsottava muodostavan osan yhteisön oikeutta, jota kansalliset eri viranomaiset ovat velvollisia noudattamaan - Rechter-commissaris on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta:

- a) – ensisijaisesti, määräämään komission, tai ainakin sen asianomaisen pääosaston toimittamaan Rechter-commissarisille sen pyytämät tiedot; ja
- toissijaisesti, antamaan valtuudet siihen, että toimivaltainen tutkintatuomari voi suorittaa etsinnän saadakseen käsiinsä:
- (sisäiset) kertomukset tai ETY:n tarkastajien laatimat ja Alankomaiden merikalastusta koskevat tarkastuskertomukset vuodesta 1983 lähtien, ja
 - (edellä tarkoitettujen virkamiesten toteamusten perusteella mahdollisesti laaditut) muut asiakirjat, jotka liittyvät merikalastusta koskevien yhteisön oikeuden sääntöjen noudattamiseen;

b) määräämään, tai ainakin sallimaan, että edellä mainittuja ETY:n tarkastajia ja kalastuksen pääosaston virkamiehiä kuullaan todistajina Rechter-commissarin toimistossa, tai ainakin Euroopan yhteisön alueella tutkintatuomarin toimesta Rechter-commissarisin läsnäollessa – tarvittaessa heidän koskemattomuutensa pidättämisen jälkeen – tarkistuksista, joita he ovat suorittaneet Alankomaissa vuosien 1983 ja 1987 välisenä aikana, sekä keskusteluista, joita he ovat käyneet Alankomaiden virkamiesten kanssa koskien Alankomaiden harjoittamaa kalastuspolitiikkaa.

3 Komissio on väittänyt 13.10.1988 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon toimitetussa vastineessa, että Rechter-commissarisin pyyntöä ei voida ottaa tutkittavaksi.

4 Yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan osalta komissio on esittänyt, että ETY:n perustamissopimuksessa on tyhjentävästi määrätty, missä tapauksessa ja millä tavalla jäsenvaltiot, yksityiset oikeussubjektit ja tuomioistuimet voivat saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa määrätään tyhjentävästi kansallisten tuomioistuinten mahdollisuudesta saattaa asiansa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Rechter-commissarisin pyyntö ei komission mukaan kuitenkaan koske perustamissopimuksen määräyksen tai johdetun oikeuden tulkintaa.

- 5 Oikeudellisen perustelun osalta komissio on huomauttanut, että pöytäkirjan 1 artikla ei koske asiakirjoja, joihin Rechter-commissaris viittaa. Pöytäkirjan 2 artiklassa määrätään ainoastaan, että yhteisön arkistot ovat loukkaamattomia, eikä siinä ole mainintaa siitä, että yhteisöjen tuomioistuimella olisi mahdollisuus pidättää tämä loukkaamattomuus. Pöytäkirjan 12 artikla ei koske yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön kuulemista todistajina eikä näiden henkilöiden koskemattomuuden pidättämistä tätä tarkoitusta varten. Tätä asiaa käsitellään Euroopan yhteisöjen henkilöstösääntöjen 19 artiklassa, jossa ei määrätä yhteisöjen tuomioistuimen antamasta valtuudesta.
- 6 Yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa komissio on täsmentänyt oikeudelliset perusteet, joiden vuoksi se kieltäytyi toimittamasta asiakirjoja, ja väittänyt, että pöytäkirjan 1 tai 2 artikla ei sisällä tämän tapaista velvoitetta.
- 7 Kun yhteisöjen tuomioistuin on pyytänyt komissiota selvittämään, katsoiko komissio, ja jos katsoi, niin miksi, että niiden asiakirjojen toimittaminen, joita on pyydetty yhteisön säännösten mahdollisen rikkomisen tapauksessa, oli omiaan estämään yhteisöjen moitteetonta toimintaa ja vahingoittamaan sen riippumattomuutta, komissio on täsmentänyt, että sen tarkastajien laatimat kertomukset ovat asiakirjoja, joita ei niiden luonteen vuoksi voi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin sisäiseen tiedonsaantiin. Asiakirjat ovat luonteeltaan puhtaasti sisäisiä, eivätkä ne voi millään tapaa velvoittaa komissiota tai ilmentää sen kantaa. Tietojen toimittamisesta seuraisi lisäksi, että komission ja jäsenvaltioiden väliset suhteet voisivat huonontua tarkastusten erityisen herkällä alalla.
- 8 Kysymykseen siitä, onko pöytäkirjan 2 artiklassa määrätty arkistojen loukkaamattomuus merkitykseltään ehdoton jopa suhteessa yhteisöjen tuomioistuimeen ja aiheuttaisiko se sen, että yhteisöjen tuomioistuimella ei olisi mahdollisuutta pyytää asiakirjojen tiedoksi antamista tai määrätä asiakirjojen tiedoksi antamisesta kansalliselle tuomioistuimelle kyseisessä tuomioistuimessa tapahtuvan tutkinnan yhteydessä, komissio on vastannut, että 1 artiklasta poiketen pöytäkirjan 2 artikla ei sisällä yhtään poikkeusta, jonka nojalla yhteisöjen tuomioistuimella olisi toimivalta pidättää loukkaamattomuus.
- 9 Saatuaan kehotuksen täsmentää, eikö tällainen asiakirjojen tiedoksi antaminen ollut mahdollista pöytäkirjan 19 artiklassa määrätyn yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden vastuussa olevien viranomaisten välisessä yhteistyössä, komissio on esittänyt, että 2 artiklassa ei määrätä yhdestäkään poikkeuksesta ja että 19 artiklaan ei voida vedota loukkaamattomuuden pidättämiseksi.

- 10 Komissiota pyydettiin täsmentämään, olisiko se tässä tapauksessa valmis paljastamaan tarkastajien henkilöllisyyden ja valtuuttamaan tarkastajat todistamaan asiassa toteamistaan seikoista. Kieltäytymisen tapauksessa komissiota pyydettiin täsmentämään, minkä vuoksi todistaminen olisi yhteisön edun vastaista. Komissio on vastannut, että se ei edellä esitettyjen syiden vuoksi ollut valmis paljastamaan tarkastajien henkilöllisyyttä eikä valtuuttamaan tarkastajia todistamaan. Jos tarkastajat velvoitettaisiin todistajiksi, heidän työhönsä vaikutettaisiin huomattavasti, minkä vuoksi yhteisön valvonnan tehokkuus heikkenisi.
- 11 Komissio on todennut sitä vastoin olevansa valmis antamaan Rechter-commissarisille kertomuksen todetuista tosiseikoista, kuitenkin niin, että valvonnan tehokkuus ei heikentyisi, ja nimeämään yhden tai useamman henkilöstönä jäsenen ja antamaan heille valtuuden todistaa Rechter-commissarisin toimistossa.
- 12 Rechter-commissaris on ilmoittanut yhteisöjen tuomioistuimelle, että se ei voinut suostua komission ehdotukseen sen asettamin ehdoin.
- 13 Sen jälkeen, kun *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 1988 C 232, s. 5) oli julkaistu käsiteltävänä olevaa asiaa koskeva tiedonanto, Alankomaiden hallitus on esittänyt kirjalliset huomautuksensa 19.10.1988 päivätyllä asiakirjalla.
- 14 Yhteisöjen tuomioistuin on kehottanut yhteisöjen toimielimiä ja jäsenvaltioita esittämään havaintonsa pöytäkirjan 1, 2 ja 19 artiklan merkityksestä suhteessa sen tyyppiseen pyyntöön kuin Rechter-commissaris on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle. Neuvosto ja Euroopan parlamentti sekä Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Helleenien tasavalta, Irlanti, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Portugalin tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.
- 15 Komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen aiheellisuuden arvioimista varten on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin on 15.7.1964 asiassa 6/64, Costa vastaan Enel, antamassaan tuomiossa (Kok. 1964, s. 1143) jo katsonut, että toisin kuin tavanomaisilla kansainvälisillä sopimuksilla, Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty perustamissopimuksen voimaantullessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin.

- 16 Asiassa 294/83, Les Verts vastaan Euroopan parlamentti, 23.4.1986 antamansa tuomion (Kok. 1986, s. 1357) 23 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on todennut periaatteen, jonka mukaan Euroopan talousyhteisö on oikeusyhteisö, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli perustamissopimuksen kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimesta on ETY:n perustamissopimuksella tehty lainkäyttöelin, jonka tehtävänä on varmistaa, että sekä jäsenvaltiot että yhteisön toimielimet noudattavat yhteisön oikeutta.
- 17 Tässä oikeusyhteisössä jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten suhteita ohjaa ETY:n perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisesti periaate lojaalista yhteistyöstä. Tämä periaate ei ainoastaan velvoita jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla voidaan turvata yhteisön oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus, eli tarvittaessa myös rikosoikeudelliset toimenpiteet (katso asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989, Kok. 1989, s. 2965, 23 kohta), vaan se asettaa myös yhteisön toimielimille veloitteita olla lojaalissa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (katso asia 230/81, Luxemburg v. Euroopan parlamentti, tuomio 10.2.1983, Kok. 1983, s. 255, 37 kohta).
- 18 Tämä yhteisön toimielimiä velvoittava lojaalin yhteistyön velvoite on erityisen tärkeä suhteessa jäsenvaltioiden lainkäyttöviranomaisiin, joiden tehtävänä on valvoa yhteisön oikeuden soveltamista ja noudattamista kansallisissa oikeusjärjestyksissä.
- 19 Näiden periaatteiden valossa tarkasteltuna pöytäkirjalla Euroopan yhteisöille tunnustetut erioikeudet ja vapaudet ovat luonteeltaan ainoastaan funktionaalisia, koska niillä pyritään välttämään, että yhteisöjen toiminta ja riippumattomuus vaarantuisivat (katso yhteisöjen tuomioistuimen määräys 11.4.1989, asia 1/88 SA, Kok. 1989, s. 857, 9 kohta).
- 20 Yhteisöjen erioikeuksien ja vapauksien funktionaalinen ja siten myös suhteellinen luonne on nimenomaisesti vahvistettu pöytäkirjassa, jonka 1 artiklassa määrätään, että yhteisöjen tuomioistuin voi antaa valtuudet siihen, että yhteisön omaisuus ja varat voivat olla hallinnollisen tai oikeudellisen kansallisen pakkotoimenpiteen kohteena, ja jonka 18 artiklassa määrätään, että yhteisöjen virkamiehille ja muulle henkilöstölle myönnetään erioikeudet, vapaudet ja helpotukset yksinomaan yhteisöjen etuun liittyen.

- 21 Tämän johdosta pöytäkirja ei voi missään tapauksessa mahdollistaa, että yhteisön toimielimet eivät noudattaisi pöytäkirjan 19 artiklaankin sisältyvää velvoitetta olla lojaalissa yhteistyössä kansallisten viranomaisten, etenkin oikeusviranomaisten, kanssa.
- 22 Tässä tapauksessa pyyntö tulee kuitenkin kansalliselta, yhteisön säännösten rikkomista tutkivalta tuomioistuimelta ja koskee tietoja tosiseikoista, joista nämä rikkomiset muodostuvat. Aktiivisen avun antaminen tällaiseen kansallisen tuomioistuimen toimintaan luovuttamalla kansalliselle tuomioistuimelle asiakirjoja ja antamalla virkamiehille lupa todistaa kansallisessa oikeudenkäynnissä on kaikkia yhteisön toimielimiä koskeva velvoite, ja tämä velvoite koskee erityisesti komissiota, jolle on ETY:n perustamissopimuksen 155 artiklassa annettu tehtäväksi huolehtia perustamissopimuksen määräysten sekä toimielinten sen nojalla antamien säännösten ja määräysten soveltamisesta.
- 23 Yhteisöjen tuomioistuimen, jonka tehtävänä on ETY:n perustamissopimuksen 164 artiklan nojalla varmistaa, että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia, on näin ollen voitava tutkia, onko komissio noudattanut velvoitettaan lojaaliin yhteistyöhön, kun kansallinen tuomioistuinviranomainen on saattanut asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kyseisen viranomaisen tavoitteeseen soveltuvan oikeussuojakeinon avulla.
- 24 Tämän johdosta yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta tutkia, onko se, että yhteisön toimielimet vetoavat kyseiseen pöytäkirjaan kansallisten viranomaisten kanssa suoritettavasta lojaalista yhteistyöstä kieltäytymisen perustelemiseksi, oikeutettua sillä perusteella, että on estettävä yhteisöjen toiminnan häiriintyminen ja riippumattomuuden vaarantaminen.
- 25 Näin ollen komission on toimitettava Rechter-commissarisille sen pyytämät asiakirjat, ellei komissio voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisöjen toiminnan häiriintymistä ja riippumattomuuden vaarantumista koskevia pakottavia syitä, joiden perusteella komissio voisi kieltäytyä luovuttamasta kyseisiä asiakirjoja.
- 26 Euroopan yhteisöjen henkilöstösääntöjen 19 artiklan mukaisesti komission on myös annettava virkamiehilleen lupa todistaa Rechter-commissarisin toimistossa toteamuksista, joihin he ovat päätyneet Alankomaissa vuosien 1983 ja 1987 välisenä aikana merikalastuksen alalla tekemissään tarkastuksissa, ellei komissio voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisöjen edun turvaamisen tarvetta koskevia pakottavia syitä, joiden perusteella komissio voisi kieltäytyä luvan antamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

määrää:

- 1) Groningenin Rechter-commissarisin pyyntö otetaan tutkittavaksi.
- 2) Komission on annettava tiedoksi yhteisöjen tuomioistuimelle luettelo kertomuksista, joita komission virkamiehet ovat laatineet vuosien 1983 ja 1987 välillä Alankomaissa merikalastuksen alalla tehtyjen tarkastusten johdosta; niiden kertomusten osalta, joita komissio on kieltäytynyt luovuttamasta Groningenin Rechter-commissarisille, komission on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle selvitys yhteisöjen toiminnan häiriintymistä ja riippumattomuuden vaarantumista koskevista pakottavista syistä, joiden perusteella komissio voisi kieltäytyä luovuttamasta kyseisiä asiakirjoja.
- 3) Kertomukset, joiden osalta komissio ei vetoa edellä mainittuihin pakottaviin syihin, on välittömästi luovutettava Groningenin Rechter-commissarisille.
- 4) Yhteisöjen tuomioistuin päättää myöhemmin niiden kertomusten luovuttamista koskevasta pyynnöstä, joiden osalta komissio vetoaa edellä mainittuihin pakottaviin syihin.
- 5) Komission on annettava virkamiehilleen lupa todistaa Rechter-commissarisin toimistossa toteamuksista, joihin he ovat päätyneet Alankomaissa vuosien 1983 ja 1987 välisenä aikana merikalastuksen alalla tekemissään tarkastuksissa, ellei komissio voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisöjen edun turvaamisen tarvetta koskevia pakottavia syitä, joiden perusteella komissio voisi kieltäytyä luvan antamisesta.
- 6) Yhteisöjen tuomioistuin päättää myöhemmin niitä virkamiehiä koskevasta pyynnöstä, joille komissio on kieltäytynyt antamasta valtuutusta toimia todistajina vetoamalla edellä mainittuihin pakottaviin syihin.
- 7) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Annettiin Luxemburgissa 13 päivänä heinäkuuta 1990.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti