



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

17 päivänä joulukuuta 2020*

Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen – SEUT 343 artikla – Euroopan unionin erioikeudet ja vapaudet – Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) ja Euroopan keskuspankin (EKP) perussääntö – 39 artikla – EKP:n erioikeudet ja vapaudet – Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja – 2, 18 ja 22 artikla – EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden periaate – Asiakirjojen takavarikointi Slovenian keskuspankin tiloissa – EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamista koskevat asiakirjat – SEU 4 artiklan 3 kohta – Vilpittömän yhteistyön periaate

Asiassa C-316/19,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 16.4.2019,

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn ja B. Rous Demiri,

kantajana,

jota tukee

Euroopan keskuspankki (EKP), asiamiehinään K. Kaiser, C. Zilioli, F. Malfrère ja A. Šega, avustajanaan D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

väliintulijana,

vastaan

Slovenian tasavalta, asiamiehinään V. Klemenc, A. Grum, N. Pintar Gosenca ja K. Rejec Longar,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, L. Bay Larsen, N. Piçarra ja A. Kumin sekä tuomarit T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, P. G. Xuereb (esittelevä tuomari), L. S. Rossi ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Longar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.6.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: slovenia.

kuultuaan julkisasiamiehen 3.9.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Kanteellaan Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Slovenian tasavalta ei ole noudattanut SEUT 343 artiklan, Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) ja Euroopan keskuspankin (EKP) perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 4) (EUVL 2016, C 202, s. 230, jäljempänä EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehty pöytäkirja) 39 artiklan, Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan (N:o 7) (EUVL 2016, C 202, s. 266, jäljempänä unionin erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja) 2, 18 ja 22 artiklan eikä SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on takavarikoinut yksipuolisesti asiakirjoja, jotka koskevat Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamista, Banka Slovenijen (Slovenian keskuspankki) tiloissa ja koska se ei ole tehnyt asiassa vilpittönty yhteistyötä Euroopan keskuspankin kanssa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehty pöytäkirja

- 2 EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 1 artiklan sanamuoto on seuraava:
”[SEUT] 282 artiklan 1 kohdan mukaisesti [EKP] ja kansalliset keskuspankit muodostavat [EKPJ:n]. EKP ja niiden jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit, joiden rahayksikkö on euro, muodostavat eurojärjestelmän.
EKPJ ja EKP hoitavat tehtäviään ja harjoittavat toimintaansa perussopimusten ja tämän perussäännön määräysten mukaisesti.”
- 3 Kyseisen pöytäkirjan 8 artiklassa määrätään seuraavaa:
”EKPJ:tä johtavat EKP:n päätöksentekuelimet.”
- 4 Mainitun pöytäkirjan 9.2 artiklassa todetaan seuraavaa:
”EKP huolehtii, että EKPJ:lle [SEUT] 127 artiklan 2, 3 ja 5 kohdan nojalla uskotut tehtävät suoritetaan joko osana sen omaa toimintaa tämän perussäännön mukaisesti tai että kansalliset keskuspankit suorittavat ne 12.1 ja 14 artiklan mukaisesti.”
- 5 Saman pöytäkirjan 9.3 artiklassa määrätään seuraavaa:
”[SEUT] 129 artiklan 1 kohdan mukaisesti EKP:n päätöksentekuelimet ovat EKP:n neuvosto ja johtokunta.”
- 6 EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 10.1 artiklan sanamuoto on seuraava:
”[SEUT] 283 artiklan 1 kohdan mukaisesti EKP:n neuvoston muodostavat EKP:n johtokunnan jäsenet sekä niiden jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat, joiden rahayksikkö on euro.”

7 Kyseisen pöytäkirjan 14.3 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

8 Kyseisen pöytäkirjan 39 artiklassa määrätään seuraavaa:

”EKP:lla on jäsenvaltioiden alueella tehtäviensä suorittamisen edellyttämät erioikeudet ja vapaudet [unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdystä pöytäkirjassa] määritellyin edellytyksin.”

Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja

9 Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan johdanto-osan sanamuoto on seuraava:

”[SEUT] 343 artiklan ja [EA] 191 artiklan mukaisesti Euroopan unionilla ja [Euroopan atomienergiayhteisöllä] on jäsenvaltioiden alueella sellaiset erioikeudet ja vapaudet, jotka ovat tarpeen niiden tehtävän toteuttamiseksi.”

10 Kyseisen pöytäkirjan 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Unionin tilat ja rakennukset ovat loukkaamattomia. Niihin ei saa kohdistaa etsintää, takavarikkoa, menettämisseuraamusta tai pakkolunastusta. Unionin omaisuus ja varat eivät voi olla minkään hallinnollisen tai oikeudellisen pakkotoimenpiteen kohteena ilman unionin tuomioistuimen lupaa.”

11 Kyseisen pöytäkirjan 2 artiklassa todetaan seuraavaa:

”Unionin arkistot ovat loukkaamattomia.”

12 Saman pöytäkirjan 18 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

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

”Tätä pöytäkirjaa sovelletaan myös Euroopan keskuspankkiin, sen toimielinten jäseniin ja sen henkilöstöön, tämän kuitenkaan rajoittamatta [EKPJ:n ja EKP:n] perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan määräysten soveltamista.”

Asian tausta

14 Slovenian keskuspankki ja Slovenian lainvalvontaviranomaiset (jäljempänä Slovenian viranomaiset) olivat helmikuusta 2015 lähtien yhteydessä viimeksi mainittujen toteuttamasta tutkinnasta, joka koski kyseisen keskuspankin tiettyjä työntekijöitä – silloinen pääjohtaja (jäljempänä pääjohtaja) mukaan lukien –, joita epäiltiin virka-aseman väärinkäytöstä slovenialaisen pankin vuonna 2013 tehdyn rakenneuudistuksen yhteydessä. Kyseisen yhteydenpidon puitteissa Slovenian keskuspankki toimitti Slovenian viranomaisille viimeksi mainittujen pyynnöstä tiettyjä tietoja ja asiakirjoja, jotka eivät koskeneet EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamista. Slovenian viranomaiset katsoivat kuitenkin, ettei Slovenian keskuspankki ollut toimittanut kaikkia pyydettyjä tietoja ja asiakirjoja.

- 15 Okrožno sodišče v Ljubljani (alueellinen tuomioistuin, Ljubljana, Slovenia) 30.6.2016 ja 6.7.2016 antaman kahden määräyksen perusteella Slovenian viranomaiset toteuttivat 6.7.2016 edellä mainitun tutkinnan yhteydessä kotietsinnän ja asiakirjojen takavarikon Slovenian keskuspankin tiloissa.
- 16 Vaikka Slovenian keskuspankki väitti, että kyseiset toimenpiteet koskivat ”EKP:n arkistoja”, joita suojataan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyllä pöytäkirjalla ja joihin Slovenian viranomaisilla ei ollut oikeutta tutustua ilman EKP:n nimenomaista suostumusta, mainitut viranomaiset suorittivat kyseisen kotietsinnän ja takavarikoivat asiakirjat ilman EKP:n asiaan osallistumista.
- 17 Slovenian viranomaiset takavarikoivat fyysisellä alustalla olleiden asiakirjojen ohella muun muassa sähköisiä asiakirjoja, jotka olivat peräisin Slovenian keskuspankin keskuspalvelimelta sekä epäiltyjen henkilökohtaisilta tietokoneilta. Pääjohtajan hallussa olleet takavarikoidut asiakirjat sisälsivät kaikki viestit, jotka oli lähetetty hänen sähköpostitiliään käyttäen, kaikki hänen työpisteellään ja kannettavalla tietokoneellaan olleet sähköiset asiakirjat, jotka koskivat ajanjaksoa 2012–2014, niiden sisällöstä riippumatta sekä hänen toimistossaan olleet samaa ajanjaksoa koskeneet asiakirjat. Slovenian viranomaiset takavarikoivat myös kaikki Slovenian keskuspankin keskuspalvelimella olleet pääjohtajaa koskeneet asiakirjat saman ajanjakson osalta.
- 18 EKP:n pääjohtaja esitti Slovenian viranomaisille samana päivänä lähettämässään kirjeessä virallisen vastalauseen viimeksi mainittujen toteuttamasta asiakirjojen takavarikoinnista ja vetosi EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden periaatteeseen. Hän oli tyytymätön muun muassa siihen, että kyseiset viranomaiset eivät olleet tehneet mitään löytääkseen ratkaisun, joka olisi mahdollistanut niiden suorittaman tutkinnan ja EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden periaatteen yhteensovittamisen.
- 19 EKP:n ja Slovenian viranomaisten tämän jälkeisessä yhteydenpidossa viimeksi mainitut ilmoittivat EKP:lle 7.7.2016, että mahdolliset vastalauseet, jotka koskivat EKP:n erioikeuksia ja vapauksia, tutkittaisiin vasta takavarikoitujen asiakirjojen vastaanottamisen jälkeen.
- 20 EKP ehdotti 26.7.2016 Slovenian viranomaisille yhteisestä menettelytavasta sopimista sen arkistoihin kuuluneiden takavarikoitujen asiakirjojen tunnistamiseksi, jolloin kyseisiä asiakirjoja ei välittömästi tutkittaisi tutkinnan aikana ja EKP voisi määrittää, oliko niitä koskeva suoja poistettava.
- 21 Toimivaltainen syyttäjä (jäljempänä syyttäjä) ilmoitti 27.7.2016 EKP:lle katsovansa, että kyseinen ehdotus merkitsi puuttumista vireillä olleeseen tutkintaan. Syyttäjä totesi kuitenkin olevansa halukas tarkastelemaan EKP:n ilmaisemia huolia ja ilmoitti olevansa valmis tapaamaan viimeksi mainitun edustajia vuoden 2016 elokuun lopussa.
- 22 EKP teki 5.8.2016 valituksen Okrožno sodišče v Ljubljani kahdesta määräyksestä, joihin viitataan tämän tuomion 15 kohdassa, Upravno sodiščessa (hallintotuomioistuin, Slovenia), joka hylkäsi sen 9.8.2016 antamallaan ratkaisulla. Vrhovno sodišče (ylin tuomioistuin, Slovenia) hylkäsi 11.10.2016 EKP:n mainitusta ratkaisusta tekemän valituksen.
- 23 Syyttäjä ilmoitti 16.8.2016 EKP:lle päättäneensä lykätä suunniteltua tapaamista EKP:n edustajien kanssa ja totesi antaneensa Slovenian poliisille ohjeet olla tutkimatta takavarikoituja asiakirjoja ennen kuin lopullinen kanta yhteistyötä EKP:n kanssa koskeneeseen kysymykseen oli otettu.
- 24 Syyttäjä ilmoitti 27.10.2016 EKP:lle, että tutkijat alkaisivat turvata takavarikoituja sähköisiä asiakirjoja rikoslain (Zakon o kazenskem postopku) mukaisesti 17.11.2016 lukien ja että EKP:n edustajaa pyydettiin osallistumaan kyseiseen turvaamismenettelyyn, johon kuului kopioiden tekemistä kyseisistä tiedoista. EKP:n edustaja hyväksyi kyseisen kutsun 11.11.2016.

- 25 Koska turvaamismenettelyn ajankohdaksi oli suunniteltu 17.11.–24.12.2016 ja koska EKP:n ja syyttäjän väliseksi tapaamispäiväksi oli suunniteltu 18.11.2016, EKP toimitti 16.11.2016 välitoimihakemuksen Okrožno sodišče v Ljubljaniin, jotta tämä määräisi takavarikoitujen sähköisten asiakirjojen turvaamismenettelyn lykkäämisestä.
- 26 Okrožno sodišče v Ljubljani hylkäsi kyseisen hakemuksen 17.11.2016 antamallaan määräyksellä. Kyseisen tuomioistuimen mukaan Slovenian viranomaisten takavarikoimat tiedot ja asiakirjat eivät olleet ”EKP:n arkistoja”, joita suojataan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyllä pöytäkirjalla.
- 27 Slovenian viranomaisten takavarikoimien sähköisten tietojen turvaamismenettely suoritettiin 17.11.–15.12.2016. EKP:n edustaja, joka oli läsnä kyseisessä menettelyssä, vetosi nimenomaisesti ”EKP:n arkistojen” loukkaamiseen.
- 28 EKP teki 17.1.2017 perustuslakiin perustuvan valituksen tämän tuomion 26 kohdassa tarkoitettusta määräyksestä ja vetosi Slovenian tasavallan perustuslaissa (Ustava Republike Slovenije) vahvistettuihin perustavanlaatuisiin menettelyllisiin oikeuksiin ja erityisesti laillista tuomioistuinta koskevaan oikeuteen. Kyseisessä perustuslakiin perustuvassa valituksessa EKP korosti katsovansa, että unionin tuomioistuimelle olisi esitettävä ennakkoratkaisupyyntö unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklan tulkinnasta. Ustavno sodišče (perustuslakituomioistuin, Slovenia) hylkäsi kyseisen valituksen 19.4.2018 sillä perusteella, ettei EKP:llä ollut niitä menettelyllisiä perusoikeuksia, joihin se vetosi.
- 29 Syyttäjä ilmoitti 15.5.2017 lähettämällään sähköpostilla EKP:n edustajalle, että Slovenian poliisi tutki takavarikoituja asiakirjoja ja että syyttäjä oli antanut poliisille ohjeet poistaa aineistosta yhtäältä kaikki asiakirjat, jotka EKP oli virallisesti ja muodollisesti laatinut, ja toisaalta kaikki sähköpostit, jotka EKP oli lähettänyt ja joiden vastaanottaja oli Slovenian keskuspankki. Syyttäjä ehdotti EKP:lle, että tämä tutkisi kyseiset asiakirjat, jos Slovenian keskuspankki suostuu tähän, jotta EKP voisi lausua niiden esitutkinnassa ja rikosoikeudenkäynnissä käyttämisen mahdollisista vaikutuksista tehtäviensä hoitoon ja toimivaltuuksiensa käyttöön. Syyttäjä korosti, että jos tällaista vaikutusta olisi, hän pyytäisi, että asia käsiteltäisiin suljetuin ovin tai että aineelliset kysymykset määrättäisiin tutkittavaksi salassapitovelvoitteita noudattaen. Syyttäjä totesi lopuksi olevansa avoin EKP:n ehdotuksille lukuun ottamatta pyyntöä, joka koski tutkinnan kieltämistä tai takavarikoitujen asiakirjojen palauttamista.
- 30 EKP ehdotti 29.5.2017 antamassaan vastauksessa, että kyseiset kaksi osapuolta tapaisivat, jotta ne voisivat keskustella perusteellisemmin keskinäisestä yhteistyöstä EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden takaamiseksi.
- 31 EKP korosti 12.6.2017 järjestetyssä tapaamisessa syyttäjän kanssa katsovansa, että sen näkemyksen mukaan sen arkistoihin kuului ensinnäkin asiakirjoja, jotka se itse oli laatinut tehtäviään suorittaessaan, toiseksi sen ja kansallisten keskuspankkien välistä yhteydenpitoa, joka oli tarpeen EKP:n tai eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseksi, ja kolmanneksi asiakirjoja, jotka kyseiset keskuspankit olivat laatineet ja jotka oli tarkoitettu EKP:n tai eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseksi. Se väitti myös, että ennen kuin tällaisia asiakirjoja voidaan käyttää kansallisten viranomaisten toteuttamassa rikosoikeudellisessa menettelyssä, sen on poistettava kyseisten asiakirjojen nauttima suoja. EKP totesi kuitenkin, ettei se vastustanut suojan poistamista, jos tämä oli kansallisten viranomaisten toteuttaman menettelyn edun mukaista ja jos tämä ei ollut vastoin se omaa etua, jota unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyllä pöytäkirjalla suojataan.
- 32 Vaikka syyttäjä ja EKP eivät päässeet yksimielisyyteen EKP:n arkistojen käsitteen tulkinnasta eivätkä vilpittöntyä yhteistyötä koskevan velvollisuuden sisällöstä, ne sopivat jatkavansa tulevaa yhteistyötään koskevaa keskustelua ja sopivat, että EKP laatisi seuraavassa vaiheessa ehdotuksen mainitun käsitteen piiriin sen mukaan kuuluvien asiakirjojen tunnistamista koskeviksi kriteereiksi.

- 33 EKP toimitti 13.2.2018 syyttäjälle ehdotuksensa, joka koski EKP:n arkistoihin kuuluvien asiakirjojen tunnistamista. Se ehdotti tämän osalta, että ensiksi oli tunnistettava siltä itseltään peräisin olevat asiakirjat sekä asiakirjat, jotka se oli lähettänyt Slovenian keskuspankille tai tämän henkilöstölle, ja toiseksi asiakirjat, jotka Slovenian keskuspankki oli laatinut EKPJ:n tai eurojärjestelmän tehtävien suorittamisen yhteydessä. EKP ehdotti lisäksi, että Slovenian poliisi palauttaisi Slovenian keskuspankille kaikki asiakirjat, joilla ei sen mukaan ollut merkitystä tutkinnan kannalta.
- 34 Syyttäjä ilmoitti EKP:lle 13.6.2018 järjestetyssä tapaamisessa, että Slovenian poliisi oli päättänyt takavarikoitujen asiakirjojen tutkinnan ja että hän odotti syksyksi raporttia viimeksi mainitun lopullisista päätelmistä. Syyttäjä vahvisti, että EKP:n arkistojen käsitteen tulkinnasta oli edelleen erimielisyyttä, ja huomautti, että kaikki asiakirjat, joilla ei ollut merkitystä tutkinnan kannalta, tuhottaisiin tai toimitettaisiin takaisin henkilölle, jolta ne oli takavarikoitu. Hän totesi myös, että Slovenian poliisin laadittua loppuraporttinsa EKP:llä olisi mahdollisuus tutkia kaikki asiakirjat, jotka olivat niiden kriteerien mukaiset, joita se oli ehdottanut tämän tuomion 29 kohdassa tarkoitetussa, 15.5.2017 lähettämässään sähköpostissa. Sen välttämiseksi, että EKP puuttuisi meneillään oleviin tutkimuksiin, kyseistä loppuraporttia varten käytetyt asiakirjat luovutettaisiin kuitenkin sille vasta poliisin toimitettua ne syyttäviranomaiselle.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

- 35 Komissio lähetti 9.12.2016 Slovenian tasavallalle kirjeen EU Pilot -menettelyn yhteydessä ja ilmoitti sille epäilynsä unionin erioikeuksista ja vapauksista annetun pöytäkirjan 2 ja 22 artiklan asianmukaisesta soveltamisesta, kun oli kyse asiakirjojen takavarikosta, joka oli toteutettu Slovenian keskuspankin tiloissa 6.7.2016. Slovenian tasavalta vastasi mainittuun kirjeeseen 23.1.2017 päivätyllä kirjeellä.
- 36 Komissio osoitti 28.4.2017 Slovenian tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se korosti, että SEUT 343 artiklan, EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 39 artiklan ja unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 ja 22 artiklan vastaisesti Slovenian tasavalta oli laiminlyönyt velvollisuuttaan noudattaa EKP:n arkistojen loukkaamattomuutta koskevaa periaatetta, koska se oli suorittanut kotietsinnän ja takavarikoinut asiakirjoja Slovenian keskuspankin tiloissa. Se ilmoitti niin ikään Slovenian tasavallalle katsovansa, että SEU 4 artiklan 3 kohdassa ja unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 18 artiklassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen vastaisesti Slovenian viranomaiset eivät olleet käyneet rakentavaa keskustelua asiasta EKP:n kanssa.
- 37 Slovenian tasavalta vastasi kyseiseen viralliseen huomautukseen 21.6.2017 päivätyllä kirjeellä, jossa se korosti, että takavarikoidut asiakirjat eivät voi kuulua unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdystä pöytäkirjassa tarkoitettuun EKP:n arkistojen käsitteeseen.
- 38 Koska komissio ei pitänyt Slovenian tasavallan antamaa vastausta tyydyttävänä, se antoi 20.7.2018 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Slovenian tasavaltaa toteuttamaan kyseisen lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta.
- 39 Slovenian tasavalta kiisti komission väittämän jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisen 11.9.2018 antamassaan vastauksessa kyseiseen perusteltuun lausuntoon.
- 40 Tässä tilanteessa komissio päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.
- 41 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 23.7.2019 antamallaan määräyksellä EKP:n väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

Kanteen tarkastelu

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden periaatteen noudattamatta jättämistä

Asianosaisten lausumat

- 42 Komissio, jota EKP tukee, väittää, että Slovenian tasavalta ei ole noudattanut EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta ja että sen on näin ollen jättänyt noudattamatta SEUT 343 artiklan, EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 39 artiklan, unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2, 18 ja 22 artiklan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on takavarikoinut yksipuolisesti Slovenian keskuspankin tiloissa asiakirjoja, jotka koskevat EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamista.
- 43 Komission mukaan on ensinnäkin niin, että vaikka unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklassa olevaa unionin arkistojen käsitettä ei ole määritelty kyseisessä pöytäkirjassa, se kattaa kaikki unionin toimielimelle kuuluvat tai tämän hallussa olevat asiakirjat käytetystä alustasta riippumatta.
- 44 Komission mukaan oikeuskäytännöstä ilmenee toiseksi, että kyseisessä pöytäkirjassa tunnustetuilla erioikeuksilla ja vapauksilla on yksinomaan toiminnallinen luonne, koska niillä pyritään välttämään se, että unionin toiminta ja riippumattomuus vaarantuisivat. Kun otetaan huomioon EKPJ:n ja eurojärjestelmän muodostama erityinen institutionaalinen järjestelmä, unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklaa on sovellettava EKP:n hallussa olevien asiakirjojen lisäksi myös EKPJ:ään ja eurojärjestelmään kuuluvien kansallisten keskuspankkien – kuten Slovenian keskuspankin – hallussa oleviin asiakirjoihin siltä osin kuin kyseiset asiakirjat koskevat EKPJ:n tai eurojärjestelmän tehtävien suorittamista siitä riippumatta, ovatko ne peräisin EKP:ltä vai kansallisilta keskuspankeilta.
- 45 Komission mukaan SEUT 282 artiklan 1 kohdasta ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 1 artiklasta ilmenee ensinnäkin, että yhtäältä EKPJ muodostuu EKP:stä ja jäsenvaltioiden kansallisista keskuspankeista ja toisaalta EKP ja euroalueen jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit muodostavat eurojärjestelmän, jonka ”erottamaton osa” kansalliset keskuspankit kyseisen pöytäkirjan 14.3 artiklan mukaisesti ovat.
- 46 EKPJ:n ja eurojärjestelmän erityinen rakenne synnyttää toiseksi väistämättä läheisen yhteyden EKP:n ja kansallisten keskuspankkien välille. Erityisesti SEUT 282 artiklan 2 kohdasta ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 8 artiklasta ilmenee komission mukaan, että EKPJ:ää johtavat EKP:n päätöksentekuelimet, joihin kuuluu EKP:n neuvosto, jonka jäseniä ovat – SEUT 283 artiklan 1 kohdan ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 10 artiklan mukaan – jäsenvaltioiden, joiden valuutta on euro, kansallisten keskuspankkien pääjohtajat.
- 47 EUT-sopimuksessa annetaan kolmanneksi tehtäviä EKP:lle, EKPJ:lle ja eurojärjestelmälle. Tämän osalta EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 9.2 artiklasta ilmenee, että joko EKP itse tai kansalliset keskuspankit suorittavat EKPJ:lle annetut tehtävät.
- 48 Kansalliset keskuspankit ja niiden pääjohtajat osallistuvat nimittäin suoraan EKP:n päätöksentekoon ja kyseisten päätösten täytäntöönpanoon ja toteuttamiseen. Näin perustetun järjestelmän toiminta edellyttää komission mukaan yhtäältä sitä, että EKPJ:n ja eurojärjestelmän sisällä ja EKP:n ja kansallisten keskuspankkien välillä vaihdetaan asiakirjoja EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamisen edellyttämien päätösten tekemiseksi, ja toisaalta sitä, että kansalliset keskuspankit panevat kyseiset päätökset täytäntöön ja toteuttavat ne. Jotta EKP:n sekä koko EKPJ:n ja

eurojärjestelmän asianmukainen toiminta ja riippumattomuus eivät vaarantuisi millään tavalla, suojan tason on näin ollen oltava sama kaikkien sellaisten asiakirjojen osalta, jotka on laadittu EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseksi. Kaikkien kyseisten asiakirjojen on siten komission mukaan katsottava kuuluvan unionin arkistoihin, vaikka ne olisivat kansallisen keskuspankin hallussa tai niitä pidettäisiin tämän tiloissa.

- 49 Kolmanneksi on komission mukaan kiistatonta, että Slovenian keskuspankin tiloissa 6.7.2016 suoritettuna kotietsinnän aikana Slovenian viranomaiset takavarikoivat asiakirjoja, jotka kuuluivat unionin arkistoihin. Komissiolla ei tosin ole täsmällisiä tietoja niiden asiakirjojen luonteesta, jotka kuuluvat unionin arkistoihin ja jotka takavarikoitiin mainitussa yhteydessä. Pelkästään se, että epäiltyjen tietojenkäsittelylaitteet ja tämän tuomion 17 kohdassa mainitut asiakirjat takavarikoitiin kokonaisuudessaan, johtaa komission mukaan kuitenkin siihen, että unionin arkistoihin kuuluvia asiakirjoja on väistämättä takavarikoitu.
- 50 Kyseisten arkistojen loukkaamattomuuden periaate merkitsee komission mukaan neljänneksi sitä, että kansallisilla viranomaisilla voi olla oikeus tutustua niihin yksinomaan, jos EKP on antanut siihen ennalta suostumuksensa, tai – jos EKP ja kyseiset viranomaiset eivät ole asiasta yksimielisiä – unionin tuomioistuimen luvalla. Käsiteltävässä asiassa kotietsintä ja asianomaisten asiakirjojen takavarikointi toteutettiin komission mukaan kuitenkin yksipuolisesti.
- 51 Slovenian tasavalta vastaa, että se ei ole loukannut unionin arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta.
- 52 Slovenian tasavalta väittää ensiksi, että sekä kansainvälisestä oikeudesta, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä että unionin perusarvoista, joihin kuuluvat esimerkiksi läpinäkyvyyden, avoimuuden ja oikeusvaltion periaatteet, seuraa, että erioikeuksien ja vapauksien käsitettä on tulkittava suppeasti ja että kyseisten erioikeuksien ja vapauksien käyttäminen ei todellakaan ole luonteeltaan absoluuttista vaan se rajoittuu toiminnallisesti laajuuteen, jota unionin ja sen toimielinten toiminnan takaaminen ja niiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää.
- 53 Erityisesti kansainvälisen oikeuden erioikeuksien ja vapauksien järjestelmän tavoitteena on Slovenian tasavallan mukaan kansainvälisten järjestöjen tehokkaan toiminnan takaaminen, koska nämä ovat perustajajäsenvaltioihinsa verrattuina ”heikommassa asemassa”. Kun otetaan huomioon unionin oikeuden kehitys ja unionin oikeusjärjestyksen erityinen luonne, sen toimielimet eivät Slovenian tasavallan mukaan ole tällaisessa asemassa jäsenvaltioihin nähden. Unionin arkistoja – EKP:n arkistot mukaan lukien – suojataan näin ollen suppeammin kuin kansainvälisen oikeuden erioikeuksia ja vapauksia koskevassa järjestelmässä, mikä puoltaa unionin erioikeuksien ja vapauksien käsitteen suppeaa tulkintaa.
- 54 Vaikka kansainvälisten järjestöjen toiminnallinen koskemattomuus koskee oikeutettua yleistä etua, koskemattomuus ei Slovenian tasavallan mukaan ole absoluuttinen ja se on sovitettava yhteen muun yleisen edun kanssa. Unionissa oikeusvaltion periaate on ensisijainen sen erioikeuksiin ja vapauksiin nähden. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien rikosten tutkinta ja niistä tuomitseminen riippumattomasti ja puolueettomasti ovat oikeusvaltion perusedellytykset. Jos Slovenian viranomaisten olisi pitänyt pyytää ennalta EKP:n lupaa ennen käsiteltävässä asiassa toteuttamaansa kotietsintään ryhtymistä, kyseistä riippumattomuutta ei olisi taattu, koska pääjohtaja on läheisessä yhteydessä EKP:hen.
- 55 Koska unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa vahvistetut erioikeudet ja vapaudet taataan unionissa vain siinä määrin kuin tämä on tarpeen sen välttämiseksi, että unionin toiminta ja riippumattomuus vaarantuvat, näyttötaakka tällaisen vaarantumisen olemassaolosta on Slovenian tasavallan mukaan asianomaisella unionin toimielimellä. Komissio ja EKP eivät sen mukaan ole kuitenkaan osoittaneet, että Slovenian viranomaisten toteuttama asiakirjojen takavarikointi olisi mahdollisesti todella vaarantanut jollain tavalla viimeksi mainitun toiminnan tai unionin talous- ja rahapolitiikan.

- 56 Slovenian tasavalta väittää toisena pääargumenttinaan, että unionin arkistojen käsitettä on myös tulkittava suppeasti ja että Slovenian viranomaisten Slovenian keskuspankin tiloissa takavarikoimat asiakirjat eivät kuulu EKP:n arkistoihin. Se väittää tämän osalta ensiksi, että säännöstöllä, joka koskee arkistojen koskemattomuutta kansainvälisessä oikeudessa, ja erityisesti säännöstöllä, jota sovelletaan konsuli- ja diplomaattisuhteisiin, on merkitystä käsiteltävässä asiassa. Kansainvälisen ja kansallisen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan asiakirjojen, jotka kuuluvat henkilölle, johon sovelletaan arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta, tai jotka ovat tällaisen henkilön hallussa, voidaan katsoa kuuluvan arkistoihin, ja niihin eivät kuulu asiakirjat, jotka tällainen henkilö on lähettänyt kolmannelle tai jotka ovat kolmannen hallussa.
- 57 Unionin erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan tavoitteena on toiseksi taata unionin toimielinten riippumattomuus. Näin ollen ainoastaan EKP:llä unionin toimielimenä voi olla kyseisessä pöytäkirjassa vahvistetut erioikeudet ja vapaudet, ei EKPJ:llä ja kansallisilla keskuspankeilla EKPJ:n erottamattomana osana.
- 58 Slovenian tasavalta toteaa kolmanneksi, että komission puoltama tulkinta kyseessä olevista määräyksistä merkitsisi sitä, että unionin arkistot voisivat olla kaikkien niiden kansallisten toimihenkilöiden ja virkamiesten tietokoneilla, jotka ovat unionin toimielinten jäseniä tai jotka työskentelevät näiden alaisuudessa – mukaan lukien Euroopan unionin neuvoston päätöksiin osallistuvat jäsenvaltioiden ministerit, jäsenvaltioiden valtionpäämiehet tai hallitusten päämiehet, jotka osallistuvat Eurooppa-neuvoston päätöksiin, ja kaikki kansalliset toimihenkilöt, jotka työskentelevät unionin komiteoissa ja virastoissa –, mikä johtaisi käytännössä ”absurdeihin tilanteisiin”, joissa kaikki asiakirjat, jotka ovat kansallisen hallituksen ja sen ministerien, valtionpäämiehen ja valtion koko hallinnon hallussa, katsottaisiin unionin arkistoiksi.
- 59 Slovenian tasavalta toteaa neljänneksi, että komission ehdottamaa EKP:n arkistojen käsitteen tulkintaa olisi mahdotonta panna täytäntöön sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti, mikä estäisi minkä tahansa rikostutkinnan jäsenvaltioiden julkisella sektorilla tai rajoittaisi sitä merkittävästi.
- 60 Slovenian tasavalta väittää vielä kolmantena pääargumenttinaan, että vaikka Slovenian viranomaisten Slovenian keskuspankin tiloissa takavarikoimat asiakirjat kuuluisivat EKP:n arkistoihin, tämä ei riittäisi sen toteamuksen tekemiseen, että Slovenian tasavalta on loukannut unionin arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta.
- 61 Ensinnäkin velvollisuus yksilöidä arkistot selvästi ja suojata niitä kuuluu sen mukaan sille, joka vetoaa arkistojen loukkaamattomuuden periaatteeseen. Koska EKP ei käsiteltävässä asiassa yksilöinyt arkistojaan riittävällä tavalla eikä suojannut niitä asianmukaisesti, sen omaksumaa EKP:n arkistojen käsitettä on mahdotonta soveltaa, eikä tällainen mahdottomuus liity missään tapauksessa tapaan, jolla rikostutkinta toteutettiin Sloveniassa. Sitä paitsi juuri siksi, että unionin arkistoja ei ollut erotettu fyysisesti ja nimetty asianmukaisesti, Slovenian viranomaisilla ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin takavarikoida kaikki kyseessä oleva omaisuus ja kyseessä olevat asiakirjat saadakseen etsityt tiedot.
- 62 Toiseksi Slovenian viranomaisten suorittamalla tutkinnalla ei pyritty loukkaamaan EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta eikä varsinkaan vaarantamaan sen tehtävien suorittamista ja riippumattomuutta. Kansallisella tutkinnalla, joka toteutettiin kansallisen oikeuden ja kansallisten tuomioistuinten ratkaisujen mukaisesti, ei siis loukattu kyseistä periaatetta.
- 63 Kolmanneksi komission ja EKP:n omaksuma laaja tulkinta unionin arkistojen käsitteestä merkitsee Slovenian tasavallan mukaan käytännössä rikostutkinnan täydellistä estämistä siinä määrin, että se voi johtaa epäiltyjen rankaisematta jättämiseen.
- 64 Slovenian tasavalta toteaa neljänneksi, että unionin tuomioistuimen lupaa edellytetään unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 1 artiklan perusteella yksinomaan siinä tapauksessa, että kansalliset viranomaiset haluavat toteuttaa hallinnollisia tai oikeudellisia pakkotoimenpiteitä, jotka

koskevat unionin omaisuutta tai varoja. Kyseisen pöytäkirjan 2 artiklassa tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei sen sijaan vaadita tällaista lupaa, koska Slovenian viranomaiset eivät pyrkineet hankkimaan asiakirjoja, jotka kuuluvat unionin toimielimille tai jotka ovat näiden hallussa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 65 Aluksi on todettava, että suullisessa käsittelyssä – vastauksena unionin tuomioistuimen kysymykseen – komissio täsmensi, että vaikka se viittaa kanteessaan sekä Slovenian viranomaisten suorittamaan kotietsintään että asiakirjojen takavarikointiin Slovenian keskuspankin tiloissa 6.7.2016, kanne koskee todellisuudessa vain mainittua asiakirjojen takavarikointia.
- 66 Komissio väittää tämän osalta, että kun Slovenian viranomaiset toteuttivat yksipuolisesti asiakirjojen takavarikoinnin Slovenian keskuspankin tiloissa 6.7.2016, ne loukkasivat unionin arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta. On näin ollen ensinnäkin tutkittava, sisälsivätkö Slovenian viranomaisten tässä yhteydessä takavarikoimat asiakirjat EKP:n arkistoihin kuuluvia asiakirjoja, ja jos näin oli, on toiseksi tutkittava, loukattiinko kyseisten asiakirjojen takavarikoinnilla mainittujen arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta.

– Unionin arkistojen käsite

- 67 Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklan sanamuodon mukaan unionin arkistot ovat loukkaamattomia. Kuten komissio väittää, sen selvittämiseksi, jättikö Slovenian tasavalta noudattamatta mainitun artiklan mukaisia velvoitteitaan, on aluksi määritettävä unionin arkistojen käsitteen ulottuvuus.
- 68 Slovenian tasavallan argumentista, jonka mukaan arkistojen käsitettä on tulkittava kansainvälinen oikeus huomioiden, on aluksi palautettava mieleen, että tavanomaisista kansainvälisistä sopimuksista poiketen Euroopan unionia koskevilla perussopimuksilla on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty perussopimusten voimaantullessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin (määräys 13.7.1990, Zwartveld ym., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 15 kohta). Tästä seuraa, että unionin arkistojen käsite on unionin oikeuden itsenäinen käsite, joka on erillinen kansainvälisten järjestöjen ja tuomioistuinten mahdollisesti hyväksymästä tai jäsenvaltioiden oikeudessa mahdollisesti hyväksytyistä käsitteistä.
- 69 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että tällaista käsitettä on sen itsenäisen luonteen vuoksi tulkittava ottamalla huomioon sen sanamuoto, sen asiayhteys ja tavoite, johon pyritään säännöksellä, jossa mainittua käsitettä käytetään (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, 62 kohta).
- 70 Arkisto-sanalla tarkoitetaan yleisesti henkilöllä toimintaansa harjoittaessaan hallussa olevien asiakirjojen kokonaisuutta niiden päivämäärästä, muodosta tai aineellisesta alustasta riippumatta.
- 71 Unionin oikeudessa arkisto-sana on kuitenkin määritelty muussa asiayhteydessä kuin unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa eli Euroopan talousyhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön historiallisten arkistojen avaamisesta yleisölle 1.2.1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 354/83 (EYVL 1983, L 43, s. 1) 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa missä muodossa ja mille aineelliselle alustalle tahansa tallennetuiksi kaikenlaisiksi asiakirjoiksi, jotka jokin toimielin, virasto tai laitos tai joku niiden edustaja tai joku niiden työntekijä tehtäviään hoitaessaan on antanut tai saanut ja jotka koskevat kyseisten yhteisöjen toimintaa.
- 72 Kyseisellä arkistojen käsitteen määritelmällä on merkitystä unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklan tulkittamiseksi. Mikään kyseisen pöytäkirjan määräyksistä ei nimittäin estä tällaisen määritelmän huomioon ottamista, ja tämä huomioon ottaminen myötävaikuttaa siihen, että kyseisen käsitteen ulottuvuutta tulkitaan johdonmukaisesti unionin oikeudessa.

- 73 Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklan tavoitteen osalta oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionille unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa tunnustetut erioikeudet ja vapaudet ovat luonteeltaan toiminnallisia, koska niillä pyritään välttämään se, että unionin toiminta ja riippumattomuus vaarantuisivat (määräys 13.7.1990, Zwartveld ym., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 19 kohta; tuomio 18.6.2020, komissio v. RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, 47 kohta). Tämän osalta unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin toimielin voi muun muassa vedota unionin arkistojen loukkaamattomuuden periaatteeseen estääkseen sen, että asianomaisen toimielimen arkistoissa olevien asiakirjojen sisältämät tiedot julkistetaan, kun tällainen julkistaminen voisi heikentää kyseisen toimielimen toimintakykyä tai riippumattomuutta muun muassa vaarantamalla sille annettujen tehtävien suorittamisen (ks. vastaavasti määräys 6.12.1990, Zwartveld ym., C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, 11 kohta).
- 74 Tämä suojelutavoite osoittaa, että unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitettut unionin arkistot kattavat välttämättä kaikki unionin ja sen toimielinten, elinten ja laitosten toimintaan tai niiden tehtävien hoitamiseen liittyvät asiakirjat.
- 75 Edellä esitetystä seuraa, että unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitettu unionin arkistojen käsite on ymmärrettävä niin, että se kattaa kaikki sellaiset asiakirjat, jotka unionin toimielimet, elimet tai laitokset tai niiden edustajat ja toimihenkilöt tehtäviään suorittaessaan tuottavat tai vastaanottavat ja jotka koskevat kyseisten yksiköiden toimintaa tai jotka liittyvät niiden tehtävien suorittamiseen, mainittujen asiakirjojen päivämäärästä, muodosta ja aineellisesta alustasta riippumatta.
- *EKP:n arkistojen laajuus*
- 76 Koska EKP on unionin toimielin, unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan, sellaisena kuin sitä tulkittiin tämän tuomion edellisessä kohdassa ja luettuna yhdessä SEUT 343 artiklan, EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 39 artiklan ja unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 22 artiklan kanssa, 2 artiklasta ilmenee, että unionin arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta sovelletaan EKP:n arkistoihin.
- 77 On näin ollen määritettävä, voidaanko myös asiakirjojen, jotka eivät ole EKP:n vaan kansallisen keskuspankin hallussa, katsoa kuuluvan ”EKP:n arkistoihin”.
- 78 Tämän osalta on katsottava ensiksi, että – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa – unionin arkistoja ei tarvitse välttämättä säilyttää asianomaisen toimielimen, elimen tai laitoksen tiloissa, koska muussa tapauksessa unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklan soveltamisala ja sen 1 artiklan, jossa määrätään unionin tilojen ja rakennusten loukkaamattomuudesta, soveltamisala olisivat siinä määrin päällekkäisiä, että kyseiseltä 2 artiklalta viettäisiin sen tehokas vaikutus. Tästä seuraa, että kyseinen 2 artikla kattaa EKP:n kaltaisen unionin toimielimen arkistot, joita säilytetään unionin tilojen ulkopuolella.
- 79 Toiseksi on palautettava mieleen, että SEUT 282 artiklan 1 kohdasta ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 1 ja 14.3 artiklasta ilmenee, että EKP ja jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit muodostavat EKPJ:n ja kyseiset kansalliset keskuspankit ovat erottamaton osa mainittua järjestelmää. Niistä ilmenee myös, että EKP ja niiden jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit, joiden rahayksikkö on euro – Slovenian keskuspankki mukaan lukien – ja jotka muodostavat eurojärjestelmän, harjoittavat unionin rahapolitiikkaa.
- 80 SEUT 127 artiklan 1 kohdan ja SEUT 282 artiklan 2 kohdan nojalla EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on ylläpitää hintatason vakautta, kuten EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 2 artiklassa palautetaan mieleen. Tässä tarkoituksessa SEUT 127 artiklan 2 kohdassa määrätään, että EKPJ:n

perustehtäviin kuuluu muun muassa unionin rahapolitiikan määrittäminen ja toteuttaminen. Tällaiset tehtävät kuuluvat näin ollen – EKPJ:n välityksellä – paitsi EKP:lle myös kansallisille keskuspankeille, mikä edellyttää läheistä yhteistyötä EKP:n ja viimeksi mainittujen välillä.

- 81 On myös palautettava mieleen, että SEUT 129 artiklan 1 kohdan ja SEUT 282 artiklan 2 kohdan sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 8 artiklan mukaisesti EKPJ:ää johtavat EKP:n päätöksentekuelimet, joihin kuuluu EKP:n neuvosto. SEUT 283 artiklan 1 kohdassa sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 10.1 artiklassa määrätään, että jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, kansallisten keskuspankkien pääjohtajat ovat EKP:n neuvoston jäseniä. Kyseiset pääjohtajat, joihin Slovenian keskuspankin pääjohtaja kuuluu, osallistuvat näin ollen EKPJ:n tehtävien suorittamisen edellyttämien päätösten tekemiseen.
- 82 EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 9.2 artiklan mukaisesti EKPJ:lle annetut tehtävät suorittaa joko EKP itse tai kansalliset keskuspankit suorittavat ne.
- 83 Kuten unionin tuomioistuimien on katsonut, kyseisistä määräyksistä ilmenee, että EKPJ on unionin oikeudessa erityislaatuinen oikeudellinen järjestely, jossa liitetään yhteen ja saatetaan läheiseen yhteistyöhön kansalliset elimet eli kansalliset keskuspankit ja unionin toimielin eli EKP ja jonka puitteissa unionin oikeusjärjestyksen ja kansallisten oikeusjärjestysten välillä vallitsee erilainen kytkös ja vähemmän selkeä erottelu (tuomio 26.2.2019, Rimšević ja EKP v. Latvia, C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 69 kohta). Tässä erittäin integroidussa järjestelmässä, jonka perussopimusten laatijat EKPJ:lle halusivat, kansallisilla keskuspankeilla ja niiden pääjohtajilla on hybridiasema, koska ne ovat kansallisia viranomaisia mutta samalla EKPJ:n puitteissa toimivia viranomaisia ja EKPJ muodostuu kyseisistä kansallisista keskuspankeista ja EKP:stä, kuten tämän tuomion 79 kohdassa todettiin.
- 84 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa, EKPJ:n ja eurojärjestelmän toimintakyky ja tehtävien asianmukainen suorittaminen edellyttävät EKP:n ja osallistuvien kansallisten keskuspankkien tiivistä yhteistyötä ja jatkuvaa tietojen vaihtoa, mikä merkitsee väistämättä sitä, että EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseen liittyvät asiakirjat ovat paitsi EKP:n myös kansallisten keskuspankkien hallussa.
- 85 Tässä tilanteessa on katsottava, että tällaiset asiakirjat kuuluvat EKP:n arkistojen käsitteen soveltamisalaan, vaikka ne ovat kansallisten keskuspankkien eivätkä EKP:n itsensä hallussa. Kun otetaan huomioon toiminnallinen luonne, joka unionin arkistojen loukkaamattomuuden periaatteelle on annettava ja joka palautettiin mieleen tämän tuomion 73 kohdassa, kyseiseltä periaatteelta vietäisiin sen tehokas vaikutus, jos sillä ei suojeltaisi EKP:n tai kansallisten keskuspankkien laatimia asiakirjoja, joita ne lähettävät toisilleen EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseksi.
- 86 Tätä päätelmää ei aseteta kyseenalaiseksi Slovenian tasavallan esittämällä muilla argumenteilla.
- 87 Ensinnäkin Slovenian tasavallan perusteluista, joiden mukaan asiakirjan välittäminen kolmannelle merkitsee kansainvälisessä oikeudessa sitä, että kyseisen asiakirjan ei enää voida katsoa kuuluvan tällaisen välittämisen toteuttaneen valtion arkistoihin, on todettava, että kun otetaan huomioon EKP:n ja kansallisten keskuspankkien välinen läheinen yhteistyö ja niiden väliset rakenteelliset yhteydet EKPJ:n muodostamassa integroidussa järjestelmässä, kansallisia keskuspankkeja ei voida pitää ”kolmansina” EKP:hen nähden, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 56 kohdassa.
- 88 Toiseksi Slovenian tasavallan perusteluista, jotka esitetään tämän tuomion 58 kohdassa, on riittävää todeta, että kun on kyse EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseen liittyvistä asiakirjoista, tämän tuomion 85 kohdassa omaksuttu tulkinta unionin arkistojen käsitteestä perustuu EKP:n ja kansallisten keskuspankkien erityisen läheisiin suhteisiin, joita kuvaillaan tämän tuomion 83 ja 84 kohdassa.

89 Kolmanneksi minkään tosiseikan tai oikeudellisen seikan perusteella ei voida katsoa, että tällainen tulkinta voisi aiheuttaa jäsenvaltion viranomaisille, jotka haluavat takavarikoida asiakirjoja kansallisen keskuspankin tiloissa kyseisen jäsenvaltion oikeuden perusteella kansallisella tasolla käydyssä menettelyssä, ylitsepääsemättömiä ongelmia siinä mielessä, että tällaista takavarikkoa ei pystyttäisi rajoittamaan asiakirjoihin, jotka eivät koske EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamista.

– EKP:n arkistojen loukkaamattomuutta koskevan periaatteen noudattamatta jättäminen

90 Kysymyksestä, joka koskee sitä, jätettiinkö Slovenian viranomaisten Slovenian keskuspankin tiloissa 6.7.2016 toteuttamalla asiakirjojen takavarikoinnilla noudattamatta EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta, on todettava, että tällainen noudattamatta jättäminen voidaan todeta vain, jos yhtäältä se, että kansalliset viranomaiset päättävät yksipuolisesti takavarikoida unionin arkistoihin kuuluvia asiakirjoja, voi muodostaa tällaisen noudattamatta jättämisen, ja toisaalta käsiteltävässä asiassa takavarikoituihin asiakirjoihin todella kuului asiakirjoja, joiden on katsottava kuuluvan EKP:n arkistoihin.

91 Aluksi on todettava, että kuten komissio kannekirjelmässään väittää, unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitettu loukkaamattomuuden käsite merkitsee suojaa kaikkea jäsenvaltioiden yksipuolista puuttumista vastaan. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 67 ja 68 kohdassa, tämä saa vahvistuksen siitä, että kyseistä käsitettä, jota käytetään myös pöytäkirjan 1 artiklassa, kuvaillaan suojaksi kaikkea etsintää, takavarikkoa, menettämisseuraamusta ja pakkolunastusta vastaan.

92 Näin ollen sen, että kansalliset viranomaiset takavarikoivat yksipuolisesti unionin arkistoihin kuuluvia asiakirjoja, on katsottava olevan vastoin kyseisten unionin arkistojen loukkaamattomuutta koskevaa periaatetta.

93 Toiseksi on palautettava mieleen yhtäältä, että SEUT 258 artiklaan perustuvaan jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvää todistustaakkaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä. Sen on esitettävä unionin tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysveloitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettimiin (ks. mm. tuomio 27.4.2006, komissio v. Saksa, C-441/02, EU:C:2006:253, 48 kohta ja tuomio 5.9.2019, komissio v. Italia (Xylella fastidiosa -bakteeri), C-443/18, EU:C:2019:676, 78 kohta).

94 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että komissio myönsi, ettei sillä ollut täsmällisiä tietoja Slovenian viranomaisten Slovenian keskuspankin tiloissa 6.7.2016 takavarikoimien asiakirjojen luonteesta, joten se ei kyennyt osoittamaan, olisiko katsottava, että osa kyseisistä asiakirjoista kuului unionin arkistoihin. Suullisessa käsittelyssä komissio selitti tästä – Slovenian tasavallan tätä kiistämättä –, että kyseiset asiakirjat olivat edelleen Slovenian viranomaisten hallussa.

95 On kuitenkin palautettava mieleen, että – kuten tämän tuomion 17 kohdassa todettiin – Slovenian viranomaisten takavarikoimiin asiakirjoihin kuuluivat kaikki pääjohtajan sähköpostitiliä käyttäen lähetetyt viestit ja kaikki pääjohtajan työpisteellä ja tämän kannettavalla tietokoneella olleet sähköiset asiakirjat, jotka koskivat ajanjaksoa 2012–2014, niiden sisällöstä riippumatta sekä pääjohtajan toimistossa olleet samaa ajanjaksoa koskeneet asiakirjat. Slovenian viranomaiset takavarikoivat myös kaikki Slovenian keskuspankin keskuspalvelimelle tallennetut pääjohtajaa koskeneet sähköiset asiakirjat ajanjaksolta 2012–2014.

96 Kun otetaan huomioon yhtäältä tällä tavoin takavarikoitujen asiakirjojen suuri määrä ja toisaalta tehtävät, jotka Slovenian keskuspankin kaltaisen kansallisen keskuspankin pääjohtajalla on EKP:n neuvostossa ja näin ollen myös EKPJ:n ja eurojärjestelmän puitteissa, Slovenian viranomaisten

takavarikoimiin asiakirjoihin kuului väistämättä EKP:n arkistoihin kuuluneita asiakirjoja. On myös todettava, että Slovenian tasavalta ei väitä, että takavarikoidut asiakirjat olisivat yksinomaan asiakirjoja, jotka eivät kuulu tähän asiakirjaluokkaan.

- 97 Tässä tilanteessa voidaan katsoa osoitetuksi, että Slovenian viranomaisten Slovenian keskuspankin tiloissa 6.7.2016 takavarikoiman aineiston ja takavarikoimien asiakirjojen joukossa oli EKP:n arkistoihin kuuluneita asiakirjoja.
- 98 Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklassa määrätään kuitenkin nimenomaisesti, että unionin arkistot ovat loukkaamattomia, joten kun Slovenian viranomaiset takavarikoivat yksipuolisesti tällaisia asiakirjoja, ne jättivät noudattamatta EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta.
- 99 Tätä päätelmää ei aseteta kyseenalaiseksi Slovakian tasavallan esittämillä argumenteilla.
- 100 On ensinnäkin niin, että vaikka unionin erioikeuksilla ja vapauksilla on toiminnallinen luonne, kuten tämän tuomion 73 kohdassa palautettiin mieleen, tämä ei merkitse sitä, että asianomaisen toimielimen tai – SEUT 258 artiklaan perustuvan jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä – komission olisi näytettävä toteen, että tiettyjen asiakirjojen julkistaminen merkitsee unionin toiminnan ja riippumattomuuden vaarantumista, jotta kyseisten asiakirjojen takavarikointi, jonka jäsenvaltion viranomaiset yksipuolisesti toteuttavat, voitaisiin katsoa lainvastaiseksi. Tällainen tulkinta olisi nimittäin ilmeisellä tavalla vastoin unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklan, jonka mukaan ”unionin arkistot ovat loukkaamattomia”, sanamuotoa ja tavoitetta.
- 101 Unionin arkistojen loukkaamattomuutta koskeva periaate ei tosin merkitse sitä, että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät missään tapauksessa voisi tutustua näihin arkistoihin sisältyviin asiakirjoihin. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että kun otetaan huomioon unionin erioikeuksien ja vapauksien toiminnallinen luonne, unionin toimielimet eivät voi niiden perusteella laiminlyödä velvollisuuttaan tehdä vilpittömää yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa (ks. vastaavasti määräys 13.7.1990, Zwartveld ym., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 19 ja 21 kohta).
- 102 Jotta kansalliset viranomaiset voisivat tutustua unionin arkistoissa oleviin asiakirjoihin, ne tarvitsevat asianomaisen toimielimen suostumuksen tai – jos tutustumisoikeus evätään – unionin tuomioistuimen lupapäätöksen, jolla kyseinen toimielin velvoitetaan antamaan oikeus saada tutustua sen arkistoihin. Tilanteissa, joissa kansalliset viranomaiset päättävät toimia yksipuolisesti, ei nimittäin olisi järkevää olla asettamatta tällaisiin asiakirjoihin tutustumisen edellytykseksi sitä, että asianomainen toimielin antaa suostumuksensa tai että unionin tuomioistuimet antavat siihen luvan, koska tällaisella suostumuksella tai luvalla voidaan taata unionin arkistojen loukkaamattomuuden tehtävä eli välttää se, että unionin toiminta ja riippumattomuus perusteettomasti vaarannetaan.
- 103 Toiseksi on todettava, että – kuten Slovenian tasavalta väittää – on totta, että vaikka kansainvälisten järjestöjen toiminnallinen koskemattomuus koskee oikeutettua yleistä etua, se ei ole absoluuttinen ja se on sovittava yhteen muiden oikeuksien ja muun yleisen edun kanssa ja muun muassa oikeusvaltioperiaatteen ja täsmällisemmin sanottuna sen tarpeen kanssa, joka koskee rikosten tutkintaa ja niistä tuomitsemista riippumattomasti ja puolueettomasti, ja sen välttämistä, että jätetään rankaisematta rikostutkinnan kohteena olevia henkilöitä ja erityisesti kansallisten keskuspankkien pääjohtajia, jotka ovat erittäin etuoikeutetussa asemassa, koska he ovat läheisessä yhteydessä EKP:hen.
- 104 Sen lisäksi, että kansainvälisten järjestöjen ja niiden toimielinten erioikeuksien ja vapauksien olemassaolo ei sinänsä ole ristiriidassa oikeusvaltioperiaatteen kanssa, on kuitenkin huomattava, että unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artikla on lähtökohtaisesti esteenä sille, että jäsenvaltion viranomaiset takavarikoivat asiakirjoja, kun kyseiset asiakirjat kuuluvat unionin arkistoihin ja kun asianomaiset toimielimet eivät ole antaneet suostumustaan tällaiseen takavarikointiin.

- 105 On myös todettava, että se, että asianomaisia unionin sääntöjä tulkitaan siten, että jäsenvaltion viranomaiset eivät voi yksipuolisesti takavarikoida kansallisen keskuspankin tiloissa asiakirjoja, jotka kuuluvat EKP:n arkistoihin, ei johda rikostutkinnan kohteena olevien henkilöiden rankaisematta jättämiseen eikä rikostutkintojen tekemiseen kohtuuttoman vaikeiksi tai jopa mahdottomiksi jäsenvaltioiden alueilla. Vaikka sitä, että jäsenvaltion viranomaiset takavarikoivat yksipuolisesti unionin arkistoihin kuuluvia asiakirjoja, ei sallita unionin oikeudessa, on palautettava mieleen, että kyseiset viranomaiset voivat kääntyä asianomaisen unionin toimielimen puoleen, jotta tämä poistaisi asianomaisten asiakirjojen loukkaamattomuuden – tarvittaessa tähän liitetyin edellytyksin.
- 106 On myös korostettava, että unionin arkistojen suojaaminen, josta unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2 artiklassa määrätään, ei ole mitenkään esteenä sille, että kansalliset viranomaiset takavarikoivat jäsenvaltion keskuspankin tiloissa asiakirjoja, jotka eivät kuulu unionin arkistoihin.
- 107 Ei tosin voida sulkea kokonaan pois sitä, että tarpeella pyytää EKP:tä antamaan jäsenvaltioiden viranomaisten käyttöön sen arkistoihin kuuluvia asiakirjoja, jotka ovat kansallisen keskuspankin hallussa, voi olla kielteisiä vaikutuksia kansallisten viranomaisten toteuttamaan rikostutkintaan, kun kyseiset viranomaiset haluavat tutustua kyseisen keskuspankin hallussa niin ikään oleviin asiakirjoihin, jotka eivät kuulu EKP:n arkistoihin mutta joilla voi olla merkitystä asianomaisen tutkinnan kannalta. Kuten julkisasiamies lähinnä totesi ratkaisuehdotuksensa 81 kohdassa, käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan vaikuta siltä, että Slovenian viranomaisten 6.7.2016 toteuttama asiakirjojen takavarikointi olisi edellyttänyt toimimista yllätyksellisesti, koska kyseiset viranomaiset olivat jo aikaisemmin pyytäneet Slovenian keskuspankilta useaan otteeseen tietoja, jotka liittyivät niiden tutkintaan.
- 108 Kolmanneksi on hylättävä väite, jonka mukaan unionin arkistojen loukkaamattomuuden periaatetta ei ole jätetty noudattamatta sen vuoksi, että takavarikoituihin asiakirjoihin sisältyneillä EKP:n arkistoihin kuuluvilla asiakirjoilla ei ole merkitystä Sloveniassa vireillä olevan rikosasian käsittelyn kannalta, koska – kuten tämän tuomion 104 kohdasta ilmenee – mainitun periaatteen noudattamatta jättäminen on todettava, kun takavarikoinnin päämäärästä huolimatta kyseisellä periaatteella tarkoitettujen suojan aineelliset tunnusmerkit täyttyvät.
- 109 Neljänneksi Slovenian tasavalta ei voi – unionin arkistojen loukkaamattomuuden periaatteen noudattamatta jättämisen oikeuttamiseksi – vedota EKP:n velvoitteeseen yksilöidä selvästi arkistonsa ja toteuttaa toimenpiteitä niiden suojaamiseksi. Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa arkistoille annettu suoja ei edellytä sitä, että kyseisiin arkistoihin kuuluvat asiakirjat yksilöidään selvästi ennalta.
- 110 Edellä esitetystä seuraa, että komission ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee vilpittömän yhteistyön veloitteen laiminlyöntiä

Asianosaisten lausumat

- 111 Toisella väitteellään komissio, jota EKP tukee, väittää, että Slovenian tasavalta on laiminlyönyt unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 18 artiklaan ja SEU 4 artiklan 3 kohtaan perustuvan vilpittömän yhteistyön veloitteensa. Komissio moittii Slovenian viranomaisia lähinnä siitä, että nämä olleet riittävässä yhteistyössä EKP:n kanssa ennen kyseisten viranomaisten suorittamaa kotietsintää ja asiakirjojen takavarikointia eivätkä näiden tapahtumien jälkeen sovittaakseen EKP:n arkistojen loukkaamattomuuden periaatteen yhteen kansallisella tasolla toteutetun tutkinnan kanssa.
- 112 Komission mukaan vilpittömän yhteistyön periaate edellytti Slovenian viranomaisten yhteistyötä EKP:n kanssa ensinnäkin sen määrittämiseksi, mitä asiakirjoja unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyllä pöytäkirjalla suojattiin ja mitä ei, toiseksi niiden asiakirjojen tunnistamiseksi suojattujen asiakirjojen

joukosta, joilla saattoi olla merkitystä kansallisen rikostutkinnan kannalta, ja kolmanneksi sen mahdollistamiseksi, että EKP saattoi päättää niiden asiakirjojen tapauksessa, joilla mahdollisesti oli merkitystä, oliko suoja poistettava tai oliko se päinvastoin pysyttävä syistä, jotka liittyivät EKP:n toimintaan ja riippumattomuuteen.

- 113 Ajanjaksolla, joka edelsi kotietsintää ja asiakirjojen takavarikointia, Slovenian viranomaisilla ei komission mukaan ollut minkäänlaista vuoropuhelua EKP:n tai Slovenian keskuspankin kanssa tavasta, jolla unionin arkistojen loukkaamattomuus voitaisiin säilyttää. Ajanjaksolla, joka seurasi kotietsintää ja asiakirjojen takavarikointia, Slovenian viranomaiset yhtäältä hylkäsivät edelleen tulkin, jonka mukaan kansallisten keskuspankkien hallussa olevat asiakirjat voivat kuulua EKP:n arkistoihin, ja toisaalta kieltäytyivät käymästä rakentavia keskusteluja kyseiseen luokkaan kuuluvien takavarikoitujen asiakirjojen suojaamiseksi.
- 114 Slovenian tasavalta väittää, että se ei laiminlyönyt vilpittömän yhteistyön velvoitettaan.
- 115 Sen mukaan Slovenian viranomaiset eivät ensinnäkään vaarantaneet EKP:n arkistoja eivätkä sen toimintaa ja riippumattomuutta. SEU 4 artiklan 3 kohtaa ei missään tapauksessa voida tulkita siten, että siinä säädetään jäsenvaltioihin kohdistuvasta ”itsenäisestä velvoitteesta”, joka menee pidemmälle kuin velvoitteet, jotka niillä voi unionin oikeuden tällaisten täsmällisten säännösten ja määräysten perusteella olla.
- 116 Toiseksi syyttäjä pyysi Slovenian tasavallan mukaan koko tutkinnan ajan, että takavarikoituja asiakirjoja käsiteltäisiin ”äärimmäisen varovaisesti”, jotta mahdollisimman suppea määrä tutkijoita saisi tutustua niihin ja jotta niiden julkistamisriski minimoitaisiin. Slovenian tasavallan mukaan syyttäjä lisäksi salli EKP:n edustajien olla läsnä kyseisten asiakirjojen turvaamismenettelyssä, vaikka tästä ei säädetä kansallisessa oikeudessa. Syyttäjä oli myös valmis siihen, että EKP voisi tutkinnan päätyttyä tutustua takavarikoituihin asiakirjoihin, jotka EKP:n mukaan kuuluivat sen arkistoihin, syyttäjäviranomaisen tiloissa.
- 117 Slovenian tasavallan mukaan EKP vastasi syyttäjän pyyntöön esittä kriteerit, joiden perusteella voitaisiin tunnistaa Slovenian viranomaisten takavarikoimien asiakirjojen joukosta ne, jotka EKP:n mukaan kuuluivat sen arkistoihin, vasta 13.2.2018 eli ”huomattavalla viiveellä”.
- 118 Slovenian tasavalta toteaa kolmanneksi, että jos oletetaan, että se ei keskustellut rakentavasti EKP:n kanssa, komissio ei ole osoittanut, että tämä seikka olisi vaarantanut talous- ja rahaliiton perustamisen ja hintatason vakauden ylläpitämisen unionissa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 119 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetusta vilpittömän yhteistyön periaatteesta ilmenee, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki toimenpiteet, joilla voidaan taata unionin oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus (tuomio 31.10.2019, komissio v. Alankomaat, C-395/17, EU:C:2019:918, 95 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 18 artiklan, jossa täsmennetään tämän osalta SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätty periaate, sanamuodon mukaan unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden viranomaisten on tehtävä yhteistyötä kaiken ristiriidan välttämiseksi pöytäkirjan määräysten tulkinnassa ja soveltamisessa (ks. vastaavasti tuomio 21.10.2008, Marra, C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:579, 41 ja 42 kohta).
- 120 Kun on kyse ajanjaksosta, joka edelsi Slovenian viranomaisten 6.7.2016 toteuttamaa asiakirjojen takavarikointia Slovenian keskuspankin tiloissa, on todettava, että komission esittämä toinen kanneperuste on limittäinen ensimmäisen kanneperusteen kanssa, koska se koskee samaa toimintaa, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 94 kohdassa. Komissio nimittäin moittii

ensimmäisessä kanneperusteessaan Slovenian viranomaisia juuri siitä, että nämä takavarikoivat yksipuolisesti ja näin ollen asiaa EKP:ltä ennalta tiedustelematta asiakirjoja Slovenian keskuspankin tiloissa.

- 121 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että SEU 4 artiklan 3 kohtaan perustuvan yleisen vilpittömän yhteistyön velvoitteen laiminlyönti on erillinen sellaisten erityisten velvoitteiden laiminlyönnistä, joissa yleinen velvoite konkretisoituu. Yleisen velvoitteen laiminlyönti voidaan näin ollen todeta vain siltä osin kuin se koskee kyseisten erityisten velvoitteiden laiminlyömistä merkitsevistä toiminnasta erillistä toimintaa (ks. vastaavasti tuomio 30.5.2006, komissio v. Irlanti, C-459/03, EU:C:2006:345, 169–171 kohta).
- 122 Kun on kyse ajanjaksosta, joka edelsi 6.7.2016 tapahtunutta asiakirjojen takavarikointia, ei näin ollen ole syytä todeta SEU 4 artiklan 3 kohdassa ja EKP:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 18 artiklassa määrättyjen yleisten velvoitteiden laiminlyöntiä, joka olisi erillinen jo todetusta niiden täsmällisempien velvoitteiden laiminlyönnistä, jotka Slovenian tasavallalla kyseisen pöytäkirjan 2 artiklan nojalla oli.
- 123 Asiakirjojen takavarikoinnin jälkeisestä ajanjaksosta on palautettava mieleen, että kuten tämän tuomion edeltävistä kohdista ilmenee, kyseinen takavarikointi merkitsee unionin oikeuden loukkaamista, koska takavarikoituihin asiakirjoihin sisältyi väistämättä EKP:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseen liittyviä asiakirjoja.
- 124 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltioiden on SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla poistettava unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuvat lainvastaiset seuraukset ja että tällainen velvollisuus lankeaa jokaiselle jäsenvaltion elimelle niille kuuluvan toimivallan rajoissa (tuomio 27.6.2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie ym., C-597/17, EU:C:2019:544, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 125 Vilpittömän yhteistyön velvoitteelle on tosin luonteenomaista vastavuoroisuus (tuomio 16.10.2003, Irlanti v. komissio, C-339/00, EU:C:2003:545, 72 kohta). EKP:n oli näin ollen avustettava Slovenian viranomaisia, jotta nämä kykenivät korjaamaan mahdollisuuksien mukaan Slovenian keskuspankin tiloissa 6.7.2016 toteuttamansa asiakirjojen takavarikoinnin lainvastaiset seuraukset.
- 126 Jotta EKP saattoi tehdä hyödyllisesti yhteistyötä Slovenian viranomaisten kanssa tältä osin, oli kuitenkin välttämätöntä, että viimeksi mainitut antoivat EKP:n tunnistaa 6.7.2016 takavarikoitujen asiakirjojen joukosta ne, jotka liittyivät EKP:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseen. On kiistatonta, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä Slovenian viranomaiset eivät olleet antaneet EKP:lle lupaa tällaisen tunnistamisen tekemiseen. On myös kiistatonta, että mainittuna päivänä Slovenian viranomaiset eivät olleet palauttaneet kyseisiä asiakirjoja Slovenian keskuspankkiin, vaikka Slovenian tasavalta täsmensi suullisessa käsittelyssä, että tällaisilla asiakirjoilla ei ollut merkitystä kyseisessä jäsenvaltiossa vireillä olleen rikosasian kannalta.
- 127 On totta, ettei EKP ole kyennyt esittämään vakuuttavaa selitystä perustellakseen viiveen vastauksessaan syyttäjän pyyntöön ehdottaa tälle kriteerejä, joiden avulla voitaisiin tunnistaa Slovenian viranomaisten takavarikoimien asiakirjojen joukosta ne, jotka EKP:n mukaan kuuluivat sen arkistoihin. On kuitenkin todettava, että edes kyseisen ehdotuksen saatuaan Slovenian viranomaiset eivät toteuttaneet toimenpiteitä, jotta EKP olisi voinut tunnistaa asiakirjat, jotka liittyivät EKP:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseen ja jotka Slovenian viranomaiset olivat takavarikoineet 6.7.2016 Slovenian keskuspankin tiloissa. On myös kiistatonta, että kyseiset viranomaiset eivät hyväksyneet EKP:n pyyntöä – joka esitettiin sen 13.2.2018 annetussa vastauksessa ja jota oli täydennetty sen ehdotuksella kriteereistä, joiden perusteella sen arkistoihin kuuluvat asiakirjat voitaisiin tunnistaa – palauttaa Slovenian keskuspankille kaikki asiakirjat, joilla ei niiden näkemyksen mukaan ollut merkitystä asianomaisen tutkinnan kannalta.

- 128 Näin ollen sillä, että Slovenian viranomaiset toteuttivat toimenpiteitä varmistaakseen Slovenian keskuspankin tiloissa 6.7.2016 takavarikoitujen asiakirjojen luottamuksellisuuden säilymisen, ei kyseenalaisteta päätelmää, jonka mukaan Slovenian viranomaiset laiminlöivät käsiteltävässä asiassa velvollisuutensa tehdä vilpitöntä yhteistyötä EKP:n kanssa. Tämä pätee myös siihen Slovenian tasavallan korostamaan seikkaan, jonka mukaan Slovenian viranomaisten toteuttama tutkinta ei voinut vaarantaa talous- ja rahaliiton perustamista ja hintatason vakauden ylläpitämistä unionissa, koska kyseisellä seikalla ei ole vaikutusta Slovenian viranomaisilla olevaan velvollisuuteen poistaa EKP:n arkistojen loukkaamisen lainvastaiset seuraukset, jotka ne aiheuttivat 6.7.2016 tapahtuneen takavarikoinnin yhteydessä, kuten tämän tuomion 124 kohdassa palautettiin mieleen.
- 129 Edellä esitetystä seuraa, että Slovenian viranomaiset laiminlöivät riidanalaisen takavarikoinnin jälkeisen ajanjakson osalta velvollisuutensa tehdä vilpitöntä yhteistyötä EKP:n kanssa ja että komission toinen kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä.
- 130 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Slovenian tasavalta ei ole noudattanut SEUT 343 artiklan, EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 39 artiklan, unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 2, 18 ja 22 artiklan eikä SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on takavarikoinut yksipuolisesti Slovenian keskuspankin tiloissa asiakirjoja, jotka koskevat EKPJ:n ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamista, ja – kyseisen takavarikon jälkeisen ajanjakson osalta – koska se ei ole tehnyt asiassa vilpitöntä yhteistyötä EKP:n kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

- 131 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 132 Koska komissio on vaatinut, että Slovenian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Slovenian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 133 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. EKP vastaa näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Slovenian tasavalta ei ole noudattanut SEUT 343 artiklan, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 4) 39 artiklan, Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan (N:o 7) 2, 18 ja 22 artiklan eikä SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on takavarikoinut yksipuolisesti Banka Slovenijen (Slovenian keskuspankki) tiloissa asiakirjoja, jotka liittyvät Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja eurojärjestelmän tehtävien suorittamiseen, ja – kyseisen takavarikon jälkeisen ajanjakson osalta – koska se ei ole tehnyt asiassa vilpitöntä yhteistyötä Euroopan keskuspankin kanssa.
- 2) Slovenian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.
- 3) Euroopan keskuspankki vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset