Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 3. septembril 2020 [1]

**Kohtuasi C-316/19**

**Euroopa Komisjon**
***versus***

**Sloveenia Vabariik**

Liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus – ELTL artikkel 343 – Liidu privileegid ja immuniteedid – Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) ja Euroopa Keskpanga (EKP) põhikiri – Artikkel 39 – EKP privileegid ja immuniteedid – Protokoll Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide kohta – Artiklid 2, 18 ja 22 – EKP arhiivide puutumatus – Liidu institutsioonide ja liikmesriikide õiguskaitseasutuste koostöö – Koostöö tegemine protokolli kohaldamisel – Läbiotsimine ja dokumentide äravõtmine Banka Slovenije ruumides – EKPSi ülesannete täitmisega seotud dokumendid – ELL artikli 4 lõige 3 – Lojaalse koostöö põhimõte

## I. Sissejuhatus

1. Käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse ese on Sloveenia õiguskaitseasutuste tegutsemine seoses läbiotsimisega ning dokumentide ja andmekandjate äravõtmisega Sloveenia keskpanga Banka Slovenije ruumides. See toimus muu hulgas Banka Slovenije endise presidendi suhtes läbi viidud riigisisese uurimismenetluse raames. Seejuures on täpsemalt tegemist etteheitega ametiseisundi kuritarvitamise kohta Sloveenia eraõigusliku panga restruktureerimisel 2013. aastal, seega veel enne Euroopa pangandusliidu loomist, mille raames andsid liikmesriikide järelevalveasutused – Sloveenia puhul keskpank – pankade järelevalve ja kriisilahenduse suures osas üle liidule. [2]

2. Juhtumi tähtsus liidu õiguse seisukohalt tuleneb liikmesriikide keskpankade positsioonist Euroopa Keskpankade Süsteemis (edaspidi „EKPS“). Rahapoliitikaga seotud põhiülesannete täitmisel on liikmesriikide keskpangad ja Euroopa Keskpank (edaspidi „EKP“) – Euroopa Kohtu sõnutsi – „ühendatud“ ja teevad nii tihedat koostööd, et selle raames on „liidu õiguskord ja riigisisesed õiguskorrad erinevalt piiritletud ja vähem eristatud.“ [3]

1 Algkeel: saksa.

2 Üleandmine toimus pankade üle ühtse järelevalvemehhanismi loomisega (Single Supervisory Mechanism, SSM), mille eesotsas on EKP või täpsemini selles loodud uus järelevalvenõukogu (Supervisory Board), ning ühtse panganduse kriisilahenduse mehhanismi (Single Resolution Mechanism, SRM) loomisega, mida juhib kriisilahendusnõukogu (Single Resolution Board, SRB).

3 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Rimšēvičs ja EKP *vs.* Läti (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 69).

3. Seda arvestades heidab Euroopa komisjon Sloveenia õiguskaitseasutustele ette, et ilma EKP nõusolekuta Banka Slovenije ruumides toimunud ulatusliku läbiotsimise ja dokumentide äravõtmisega eirasid nad EKP arhiivide puutumatust. Selle puutumatuse tagab Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide protokoll [4]. Sloveenia ametiasutused leiavad, et see etteheide kujutab endast lubamatut sekkumist puhtalt riigisisesesse uurimisse.

4. Seega on käesolevas kohtuasjas Euroopa Kohtu ülesanne lahendada pinged, mis võivad esineda ühelt poolt liidu huvi säilitada EKP toimimine ja sõltumatus ning teiselt poolt liikmesriikide huvi vahel oma õiguskaitsemeetmete tõhususe vastu.

## II. Õiguslik raamistik

### *A. EKPSi ja EKP põhikiri*

5. EL toimimise lepingule lisatud protokolli nr 4 EKPSi ja EKP põhikirja kohta (edaspidi „EKPSi ja EKP põhikiri") [5] artikkel 9.2 sätestab:

„EKP tagab, et [ELTL] artiklite 127 lõigetega 2, 3 ja 5 EKPS-le pandud ülesanded täidetakse kas tema käesolevast põhikirjast tuleneva tegevuse kaudu või artiklitest 12.1 ja 14 tuleneva riikide keskpankade tegevuse kaudu."

6. EKPSi ja EKP põhikirja artikkel 12.1 näeb ette:

„EKP nõukogu võtab vastu EKPS-le aluslepingute ja käesoleva põhikirjaga antud ülesannete täitmiseks vajalikud suunised ja otsused. […]

Võimalikuks ja kohaseks peetaval määral ning piiramata käesoleva artikli sätete kohaldamist võib EKP kasutada riikide keskpanku tehinguteks, mis moodustavad osa EKPS ülesannetest."

7. Nimetatud põhikirja artikkel 14.3 sätestab:

„Riikide keskpangad on EKPS lahutamatu osa ning nad toimivad kooskõlas EKP suuniste ja juhistega. EKP nõukogu astub vajalikud sammud, et tagada EKP suunistest ja juhistest kinnipidamine, ja nõuab, et tema käsutusse antaks kogu vajalik informatsioon."

8. EKPSi ja EKP põhikirja artikkel 39 sätestab:

„Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli tingimuste kohaselt on EKPl liikmesriikide territooriumil need privileegid ja immuniteedid, mis on vajalikud tema ülesannete täitmiseks."

### *B. Protokoll liidu privileegide ja immuniteetide kohta*

9. Protokolli liidu privileegide ja immuniteetide kohta artikkel 1 sätestab:

„Liidu ruumid ja ehitised on puutumatud. Neid ei või läbi otsida, arestida, konfiskeerida ega sundvõõrandada. Liidu omandi ja vara suhtes ei kehti Euroopa Kohtu loata ükski haldus- ega õiguslik piirang."

4 EL toimimise lepingule lisatud protokoll nr 7 Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide kohta (edaspidi „Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide protokoll"), ELT 2016, C 202, lk 266.

5 ELT 2016, C 202, lk 230.

10. Selle protokolli artikkel 2 sätestab:

„Liidu arhiivid on puutumatud."

11. Protokolli liidu privileegide ja immuniteetide kohta artikkel 18 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva protokolli kohaldamisel teevad liidu institutsioonid koostööd asjaomaste liikmesriikide vastutavate ametiasutustega."

12. Sama protokolli artikli 22 lõige 1 näeb ette:

„Käesolevat protokolli kohaldatakse ka Euroopa Keskpanga, selle otsuseid tegevate organite ja töötajate suhtes, ilma et see piiraks Euroopa Keskpankade Süsteemi ning Euroopa Keskpanga põhikirja käsitleva protokolli sätete kohaldamist."

### *C. Kokkulepe EKP asukoha kohta*

13. Saksamaa Liitvabariigi valitsuse ja Euroopa Keskpanga vahel 18. septembril 1998 sõlmitud lepingu Euroopa Keskpanga asukoha kohta (edaspidi „asukohakokkulepe")[6] artikkel 3 näeb ette järgmist:

„[Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli] artiklis 2 ette nähtud arhiivide puutumatus hõlmab eelkõige kõiki EKP omandis või valduses olevaid toimikuid, kirju, dokumente, käsikirju, fotosid, kinematograafilisi ja helisalvestisi, arvutiprogramme ja magnetlinte või diskette ning kogu nendes sisalduvat teavet."

## III. Kohtuvaidluse taust

14. Ajavahemikul 2014. aasta septembrist kuni 2015. aasta aprillini algatas Nacionalni Preskovalni urad (riiklik uurimisasutus, Sloveenia) Sloveenia keskpanga nõukogu teatud juhtivate liikmete suhtes uurimise võimu kuritarvitamise kahtluse tõttu ühe Sloveenia eraõigusliku panga ümberkorraldamisel 2013. aastal. Uurimine puudutas muu hulgas Banka Slovenije toonast presidenti.

15. Ajavahemikul veebruarist kuni aprillini 2015 palus uurimisasutus Banka Slovenijet korduvalt edastada talle seoses nende etteheidetega Sloveenia kriminaalmenetluse seadustiku alusel teatud dokumente ja teavet. Banka Slovenije ei ole igal juhul neid nõudeid täielikult rahuldanud.

16. Seejärel määras Okrožno sodišče v Ljubljani (Ljubljana regionaalne kohus, Sloveenia) Sloveenia prokuratuuri taotlusel läbiotsimise ja võetuse Banka Slovenije ruumides. Sloveenia Keskpanga president vaidles liidu privileegide ja immuniteetide protokollile viidates sellisele tegutsemisele vastu.

17. 6. juulil 2016 tegi politsei siiski Banka Slovenijes läbiotsimise ning võttis muu hulgas ära järgmised dokumendid ja andmed:

– kõik Banka Slovenije presidendi meilikonto kaudu saadetud teatised;

– kõik presidendi töökohas või tema sülearvutis olnud elektroonilised dokumendid, mis puudutavad ajavahemikku 2012–2014, olenemata nende sisust;

– osa presidendi büroos leidunud dokumentidest, mis puudutavad ajavahemikku 2012–2014;

6 *BGBl.* 1998 II, lk 2744.

– kõik Banka Slovenije keskserveris olnud dokumendid, mis puudutavad presidenti.

18. Veel samal päeval esitas EKP president viitega EKP arhiivide puutumatusele ametliku protesti nimetatud dokumentide äravõtmise kohta. Eelkõige heitis ta Sloveenia ametiasutustele ette, et nad ei püüdnud enne meetme rakendamist EKP-ga nõu pidada.

19. EKP Sloveenia esindaja ja uurimise eest vastutavate Sloveenia ametiasutuste vahel seejärel tekkinud kontakti raames olid viimased seisukohal, et teatud ära võetud dokumentide suhtes privileegide ja immuniteetide kohaldamise üle saab otsustada alles pärast nende dokumentide läbivaatamist. Vaatamata väljendatud koostöövalmidusele ei nõustunud Sloveenia ametiasutused EKP ettepanekuga leppida kokku EKP dokumentide identifitseerimise ühises meetodis, et vältida nende dokumentide hindamist, ilma et EKP oleks need enne kasutusse andnud. Sloveenia peaprokurör pidas seda ettepanekut lubamatuks sekkumiseks käimasolevasse uurimismenetlusse. Siiski lepiti kokku pädeva prokuröri ja EKP esindaja kohtumine 18. novembril 2016, mille käigus pidi arutatama koostöö üksikasju.

20. Pädev prokurör teatas 27. oktoobril 2016 EKP esindajale, et uurijad alustavad juba 17. novembril 2016 elektrooniliste andmete säilitamise tagamist vastavalt Sloveenia kriminaalmenetluse seadustikule [7] ning et EKP esindajal palutakse selles osaleda.

21. EKP esitas 16. novembril 2016 Okrožno sodišče v Ljubljanile (Ljubljana regionaalne kohus, Sloveenia) esialgse õiguskaitse kohaldamise taotluse, et takistada elektrooniliste dokumentide vahetult eesseisvat säilitamise tagamist. Sloveenia valitsuse sõnutsi oli selle taotluse ese ka läbiotsimise ja võetuse õiguspärasus. Okrožno sodišče v Ljubljani (Ljubljana regionaalne kohus) jättis selle taotluse järgmisel päeval rahuldamata, kuna võetus ega säilitamise tagamine pole vastuolus liidu privileegide ja immuniteetide protokolliga.

22. Samuti algas 17. novembril 2016 elektrooniliste dokumentide, eelkõige Sloveenia Keskpanga presidendi sülearvutis asuvate dokumentide säilitamise tagamine. EKP esindaja osales nendes toimingutes ning väitis sõnaselgelt, et EKP arhiivide puutumatust on rikutud. See ei viinud teatud dokumentide välistamiseni. Pädeva prokuröri ja EKP esindaja vaheline kohtumine, mis esialgu oli määratud 18. novembriks 2016, lükati määramata ajaks edasi.

23. EKP esitas 17. jaanuaril 2017 Okrožno sodišče v Ljubljani (Ljubljana regionaalne kohus, Sloveenia) 17. novembri 2016. aasta otsuse peale kaebuse Sloveenia konstitutsioonikohtule. Tema arvates oleks Okrožno sodišče v Ljubljani (Ljubljana regionaalne kohus) pidanud esitama Euroopa Kohtule küsimuse liidu privileegide ja immuniteetide protokolli tõlgendamise kohta ning rikkus seega tema põhiõigust asja arutamisele seadusega ette nähtud kohtus.

24. Pädev prokurör teavitas 15. mai 2017. aasta e-kirjaga EKP esindajat sellest, et politsei hindab praegu äravõetud ja säilitatud dokumente, ning tal on seejuures tarvis eraldada kõik EKP poolt ametlikult väljastatud dokumendid ning e-kirjad, mille saatja on EKP ja saaja Banka Slovenije. Mis puudutab neid dokumente, siis saab EKP esitada oma seisukoha nende uurimis- ja kriminaalmenetluses kasutamise võimaliku mõju kohta tema ülesannete ja pädevuse teostamisele. Sloveenia jääb siiski oma seisukoha juurde, et need dokumendid ei ole pärit „EKP arhiividest". Kui EKP-l on teatud dokumentide suhtes kahtlusi, teevad Sloveenia ametiasutused ettepaneku, et juhul, kui need dokumendid osutuvad kriminaalmenetluse jaoks vältimatult vajalikuks, viiakse menetlus läbi rangelt salaja ja kinnisena.

7 Selle all mõistetakse peamiselt elektroonilise koopia valmistamist.

25. EKP jäi seevastu oma seisukoha juurde, et liidu privileegide ja immuniteetide protokoll hõlmab ka Banka Slovenije dokumente, kui need on koostatud tema ülesannete täitmisel EKPSi ja eurosüsteemi raames. Lisaks on EKP kohustatud avalikustama kõik protokolli kaitsega hõlmatud dokumendid enne nende kasutamist uurimis- või kriminaalmenetluses.

26. Poolte kohtumisel 12. juunil 2017 ei suudetud selles küsimuses kokkuleppele jõuda.

27. EKP edastas 13. veebruaril 2018 prokuratuurile oma lõpliku ettepaneku määrata kindlaks liidu privileegide ja immuniteetide protokolliga hõlmatud dokumendid.

28. Sloveenia konstitutsioonikohus jättis 19. aprilli 2018. aasta otsusega EKP 17. jaanuari 2017. aasta kaebuse rahuldamata põhjendusel, et EKP ei ole põhiõiguste kandja.

29. Pädev prokurör teatas 13. juunil 2018 EKP esindajale ühisel kohtumisel, et politsei on äravõetud dokumentide hindamise lõpetanud. Ta teatas, et EKP võib käesoleva ettepaneku punktis 24 nimetatud dokumendid pärast politsei lõpparuande koostamist üle vaadata. Et vältida EKP sekkumist käimasolevatesse uurimistesse, antakse lõpparuandeks kasutatud dokumendid EKP-le siiski alles siis välja, kui politsei on need prokuratuurile üle andnud.

## IV. Kohtueelne menetlus

30. Komisjon palus 28. aprillil 2017 vastavalt ELTL artiklile 258 Sloveeniat esitada oma seisukoht etteheite kohta, et Sloveenia ei taganud 6. juulil 2016 Banka Slovenije ruumides läbiotsimise ja võetuse teostamisel EKP arhiivide puutumatust, rikkudes sellega ELTL artiklit 343, EKPSi ja EKP põhikirja artiklit 39 ning liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklit 2 ja artiklit 22. Lisaks hoidusid Sloveenia ametiasutused konstruktiivsest arutelust, eirates seega ELL artikli 4 lõikest 3 ning liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklist 18 tulenevat lojaalse koostöö kohustust.

31. Sloveenia vastas, et äravõetud dokumente ei saa hõlmata mõistega „EKP arhiivid" liidu privileegide ja immuniteetide protokolli tähenduses. Need dokumendid olid Banka Slovenije omandis ja valduses, keda tuleb pidada EKP suhtes „kolmandaks isikuks". Lisaks võtsid Sloveenia ametiasutused kogu menetluse jooksul parimal võimalikul viisil arvesse EKP õiguslikke seisukohti, jõudmata siiski järeldusele, et need on sisuliselt õiged. Pigem rikkus EKP sellega oma lojaalse koostöö kohustust, et ta püüdis takistada tõendite tagamist riigisisese uurimis- ja kriminaalmenetluse jaoks.

32. Komisjon ei nõustunud selle seisukohaga ja saatis 20. juulil 2018 Sloveeniale põhjendatud arvamuse, kes vastas sellele 11. septembril 2018.

## V. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

33. Komisjon esitas 16. aprilli 2019. aasta kirjaga käesoleva hagi.

34. Komisjon palub

– tuvastada vastavalt ELTL artiklile 258, et kuna Sloveenia ametiasutused võtsid Banka Slovenije ruumides ühepoolselt ära EKPSi ja eurosüsteemi ülesannete täitmisega seotud dokumente ega teinud selles küsimuses EKPga lojaalset koostööd, siis on Sloveenia rikkunud ELTL artiklist 343, EKPSi ja EKP põhikirja artiklist 39, liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklitest 2, 18 ja 22 ning ELL artikli 4 lõikest 3 tulenevaid kohustusi;

– mõista kohtukulud välja Sloveenialt.

35. Sloveenia palub

– jätta komisjoni hagi rahuldamata.

36. Euroopa Kohtu president andis 3. septembri 2019. aasta määrusega EKP-le loa astuda komisjoni toetuseks menetlusse.

37. Kohtuistungil, mis toimus 22. juunil 2020, osalesid Sloveenia Vabariik, komisjon ja EKP.

## VI. Õiguslik hinnang

38. Komisjon tugineb oma hagis kahele väitele, mis on seotud Sloveenia õiguskaitseasutuste erinevate toimingutega.

39. Esimene väide puudutab seejuures 6. juulil 2016 aset leidnud sündmusi, nimelt Banka Slovenije ruumide tegelikku läbiotsimist ning teatud dokumentide ja andmekandjate äravõtmist.[8] Komisjoni arvates eiras Sloveenia oma tegevusega EKP arhiivide puutumatust, mis tuleneb ELTL artiklist 343, EKPSi ja EKP põhikirja artiklist 39, liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklitest 2 ja 22 koostoimes liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikliga 18, ning rikkus ELL artikli 4 lõiget 3 (selle kohta allpool punkt A.)

40. Lisaks leiab komisjon, et enne ja pärast läbiotsimist ning võetust ei kooskõlastanud Sloveenia ametiasutused seda piisavalt EKPga. Selline tegutsemine on teise väite ese, milles komisjon väidab, et on rikutud liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklist 18 ja ELL artikli 4 lõikest 3 tulenevat lojaalse koostöö kohustust (selle kohta allpool punkt B).

### *A. Banka Slovenije ruumides tehtud läbiotsimise ja võetuse õiguspärasus (esimene väide)*

41. Komisjoni esimese etteheite osas on pooled ühelt poolt eriarvamusel küsimuses, kas riigi keskpanga valduses olevad dokumendid võivad kuuluda liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklis 2 ja artiklis 22 ette nähtud EKP arhiivide kaitse alla. Samas kui Sloveenia arvates peab see juba kontseptuaalselt olema välistatud, peab komisjon ka niisuguseid dokumente kaitstuks, kui need on seotud EKPSi või eurosüsteemi ülesannete täitmisega.

42. Teiselt poolt ollakse eriarvamusel „EKP arhiividele" kohaldatavate õigusnormide suhtes. EKP ja komisjon on nimelt arvamusel, et esimene peab andma oma nõusoleku kõigi selle mõistega hõlmatud dokumentide suhtes enne nende riigisiseses uurimis- või kriminaalmenetluses kasutamist. Seevastu leiab Sloveenia, et EKP saab igal juhul üksnes siis olla vastu dokumentide äravõtmisele uurimis- ja kriminaalmenetluse eesmärgil, kui ta tõendab, et see kahjustab EKP toimimist ja sõltumatust.

43. Järelikult tuleb kõigepealt hinnata, kas, ja kui jah, siis millist liiki riigi keskpanga valduses olevatele dokumentidele kohaldatakse liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklites 2 ja 22 sätestatud „EKP arhiivide" kaitset (selle kohta allpool punkt 1).

44. Teiseks tuleb analüüsida, milliseid toiminguid liidu privileegide ja immuniteetide protokoll seoses EKP arhiividega nõuab või keelab (selle kohta allpool punkt 2).

8 Vt käesoleva ettepaneku punktid 16 ja 17.

*1. Mõiste „EKP arhiivid“*

*a) Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikli 2 koostoimes artikliga 22 tõlgendamine*

45. Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklites 2 ja 22 ei ole EKP arhiivide mõistet määratletud.

46. EKP ja Saksamaa Liitvabariigi vahelise asukohakokkuleppe artikli 3 kohaselt hõlmab see „eelkõige kõiki EKP omandis või valduses olevaid toimikuid, kirju, dokumente, käsikirju, fotosid, kinematograafilisi ja helisalvestisi, arvutiprogramme ja magnetlinte või diskette ning kogu nendes sisalduvat teavet.“

47. Käesolevas asjas ei ole vaja vastata küsimusele, mil määral võivad asukohakokkuleppe sätted üldse olla üldkohaldatavad,[9] sest asukohakokkuleppe artikli 3 sõnastusest („eelkõige“) nähtub, et selles ei ole ammendavalt loetletud kaitstud dokumente, ning komisjon tugineb liidu arhiivide sellest kaugemale ulatuvale kaitsele. Komisjoni vaatenurgast ei ole EKP arhiivide puutumatus nimelt kohaldatav mitte ainult EKP „omandis või valduses“ olevatele dokumentidele, vaid ka riigi keskpanga valduses olevatele ja sellest pärit dokumentidele, kui need on seotud EKPSi ülesannete täitmisega.

48. Sloveenia vaidleb sellele vastu, viidates sellele, et kaitse piiramine dokumentidega, mis on asjaomase organisatsiooni „omandis või valduses“, on kooskõlas rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtetega.[10] Liidu privileegid ja immuniteedid tulenevad rahvusvahelistele organisatsioonidele rahvusvahelises õiguses antud immuniteetidest, et kaitsta neid asukohariigi põhjendamatute sekkumiste eest. Kuna liitu ei saa üha kasvava lõimumise tõttu enam pidada klassikaliseks rahvusvaheliseks organisatsiooniks, kaotavad talle antud privileegid ja immuniteedid lisaks oma õigustatuse ning neid tuleb seega kohaldada kitsendavalt. Teisiti, kui see on tavaliselt rahvusvaheliste organisatsioonide puhul, ei ole liit oma liikmesriikidega võrreldes nõrgemal positsioonil. Igal juhul ei ole dokument siis enam kaitstud liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikliga 2, kui asjaomane institutsioon teavitab sellest dokumendist riigisisest asutust – näiteks keskpank – või edastab talle selle. Kolmandatele isikutele edastamises nähtub loobumine protokolli privileegidest ja immuniteetidest. Lõpuks nõuab ka liidu privileegide ja immuniteetide funktsionaalne laad kitsendavat tõlgendamist.

49. Mõistet „liidu arhiivid“ tuleb liidu õiguses tõlgendada rahvusvahelisest õigusest lähtudes autonoomselt.[11] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tule sellise tõlgenduse puhul arvestada mitte üksnes sätte sõnastust, vaid ka selle konteksti, mõtet ja eesmärki.[12]

50. Seosest liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikliga 1 võib järeldada, et vaidlusalused dokumendid ja andmekandjad ei jää protokolli artikli 2 koostoimes artikliga 22 tagatud kaitse kohaldamisalast juba üksnes seetõttu välja, et need ei asunud EKP ruumides. Nimelt on kõik EKP hoonetes ja ruumides asuvad esemed juba kaitstud protokolli artikliga 1 koostoimes artikliga 22. Kui protokolli artiklile 2 peab lisaks jääma iseseisev kohaldamisala, peab see põhimõtteliselt hõlmama ka dokumente ja andmekandjaid, mis asuvad mujal kui EKP ruumides, kui seejuures on tegemist „liidu arhiividega“.

9 Vt selle küsimuse kohta kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas Feyerbacher (C-62/11, EU:C:2012:305, punkt 43 jj).

10 Sellega seoses viitab Sloveenia eelkõige 13. veebruari 1946. aasta ÜRO privileegide ja immuniteetide konventsiooni artikli 2 lõikele 4 ja 21. novembri 1947. aasta konventsioonile ÜRO eriorganisatsioonide privileegide ja immuniteetide kohta ning 2. septembril 1949. aastal Pariisis sõlmitud Euroopa Nõukogu privileegide ja immuniteetide üldkokkuleppe artiklile 5.

11 Vt selle kohta 9. oktoobri 1973. aasta kohtuotsus Muras (12/73, EU:C:1973:100, punkt 7); 14. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus Corman (64/81, EU:C:1982:5, punkt 8) ja 30. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 27). Vt liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikli 3 autonoomse tõlgendamise kohta 28. märtsi 1996. aasta kohtuotsus AGF Belgium (C-191/94, EU:C:1996:144, punkt 16) ja 22. märtsi 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (C-437/04, EU:C:2007:178, punktid 44–46).

12 19. septembri 2000. aasta kohtuotsus Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punkt 43); 2. septembri 2010. aasta kohtuotsus Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, punkt 41) ja 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs (C-59/12, EU:C:2013:634, punkt 25).

51. Mis puutub protokolli liidu privileegide ja immuniteetide kohta artiklisse 2, siis on Euroopa Kohus lisaks leidnud, et liidu arhiivide puutumatus ei ole absoluutne, vaid seda tuleb mõista funktsionaalselt.[13] Vastupidi Sloveenia seisukohale ei tulene sellest siiski üldist kohustust tõlgendada protokolli artikli 2 sätteid koostoimes artikliga 22 kitsalt. Pigem tähendab see, et kaitse ulatust piiratakse asjaomase vabastuse mõtte ja eesmärgiga.[14] Ühtlasi järeldub sellest, et kaitse ulatuse võib kindlaks määrata ka ainult seda eesmärki silmas pidades.[15]

52. Nimetatud sätete eesmärk on – käesoleva menetluse pooled on selles suhtes üksmeelel – säilitada EKP toimimine ja sõltumatus.[16] Sellega seoses on Euroopa Kohus otsustanud, et arhiivide puutumatuse eesmärk on eelkõige vältida kaitstud dokumentides sisalduva teabe avalikustamist, kui see võiks kahjustada asjaomase institutsiooni toimimist või sõltumatust eelkõige seetõttu, et selle institutsiooni ülesannete täitmine oleks ohus.[17]

53. Vastavalt ELTL artiklile 127 ei täida EKP oma põhiülesannet, nimelt säilitada hindade stabiilsus,[18] siiski mitte üksinda, vaid koos riikide keskpankadega, mis koos EKPga moodustavad EKPSi (vt ELTL artikli 282 lõige 1).

54. EKPSi või eurosüsteemi toimimine ja nõuetekohane ülesannete täitmine[19] eeldab tihedat ja aktiivset koostööd ning pidevat teabevahetust EKP ja riikide keskpankade vahel. EKP ja EKPSi põhikirja artikli 9.2 kohaselt täidavad seejuures kõiki EKPSile ELTL artikli 127 alusel antud ülesandeid kas EKP ise või riikide keskpangad. Nii on Euroopa Kohus otsustanud, et EKP ja riikide keskpangad on EKPSis „ühendatud" ja teevad tihedat koostööd, mistõttu liidu õiguskord ja riigisisesed õiguskorrad on vähem eristatud.[20]

55. Seetõttu tuleb tagasi lükata Sloveenia argument, mille kohaselt EKP loobub dokumendist, kui ta annab selle üle või saadab liikmesriikide keskpankadele, ning et sellise dokumendi suhtes ei kohaldata seetõttu enam liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikleid 2 ja 22. Kuna seejuures on tegemist EKPSi tegevusega seotud dokumendiga, ei välju see riigisisesele keskpangale edastamisega selle raamidest. Niikaua kuni dokument asub aga EKPSi ette nähtud raamides, tuleb sellele põhimõtteliselt kohaldada ka kaitset, mille näeb ette protokoll liidu privileegide ja immuniteetide kohta EKP arhiivide suhtes.

56. Selles mõttes ei saa ka olla tegemist „kolmandatele isikutele" edastamisega. Keskpangad ja nende presidendid on siiski ka riigiasutused. EKPSi silmas pidades on neil siiski funktsionaalne topeltpositsioon.[21] Selles osas ei ole riikide keskpangad võrreldavad liikmesriikide ametiasutustega, kelle ülesanne on rakendada liidu õigust muudes valdkondades. Pigem on riikide keskpangad EKP ja EKPSi põhikirja artikli 14.3 kohaselt EKPSi „lahutamatu osa". Lisaks on vastavalt ELTL artikli 283 lõikele 1 sellise liikmesriigi keskpanga president, mille rahaühik on euro, EKP nõukogu liige.

13 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punktid 19 ja 20).

14 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 20).

15 Vt selles tähenduses parlamendiliikme puutumatuse kohta 6. septembri 2011. aasta kohtuotsus Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punkt 29).

16 Vt 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 19). Vt liidu omandi ja vara kaitse kohta 11. mai 1971. aasta kohtumäärus X *vs.* komisjon (1/71 SA, EU:C:1971:48, punktid 3/5 ja 6/8) ja 24. novembri 2005. aasta kohtumäärus Gil do Nascimento jt *vs.* komisjon (C-5/05 SA, ei avaldata, EU:C:2005:723, punkt 11) ja 30. mai 2018. aasta kohtuotsus Dell'Acqua (C-370/16, EU:C:2018:344, punkt 34).

17 6. detsembri 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punkt 11).

18 10. juuli 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* EKP (C-11/00, EU:C:2003:395, punkt 92); 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 43) ja 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt (C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 51).

19 Kuna liikmesriigid, mille rahaühik ei ole euro, säilitavad ELTL artikli 282 lõike 4 kohaselt oma pädevuse rahapoliitika valdkonnas, määrab ja rakendab lõpuks liidu rahapoliitikat eurosüsteem, st EKP ja nende liikmesriikide keskpangad, mille rahaühik on euro.

20 Vt selle kohta 26. veebruari 2019.aasta kohtuotsus Rimšēvičs ja EKP *vs.* Läti (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 69).

21 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Rimšēvičs ja EKP *vs.* Läti (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, punkt 70).

57. Juhul kui EKP arhiivide kaitset soovitakse EKPSi kontekstis piirata üksnes EKPst pärit või igal juhul tema valduses olevate dokumentidega – välja arvatud kõik dokumendid, mis on riikide keskpankade valduses või nendest pärit –, oleks selle kaitse alt suures ulatuses välja jäetud dokumendid, mille avalikustamine võiks seada ohtu EKPSi või eurosüsteemi ülesannete nõuetekohase täitmise. EKP arhiivide puutumatus ei saaks järelikult täita oma ülesannet.

58. See on seda enam nii, et teatud rahapoliitika meetmed eeldavad konkreetse teabe erilist konfidentsiaalsust ning et seda teavet võivad samuti või isegi eelkõige omada ja vallata riikide keskpangad. Seda võib illustreerida EKPSi Public Sector Purchase Programme (PSPP) näitel, mille raames ostavad eelkõige eurosüsteemi riikide keskpangad järelturult väärtpabereid, eriti riigivõlakirju. Selle programmi toimimine eeldab, et teatud liikmesriikide riigivõlakirjade järelturult ostmise täpne võti ja ulatus ei ole teada.[22] See teave sisaldub aga kõigi eelduste kohaselt ka dokumentides, mis on asjaomaste riikide keskpankade omandis ja valduses.

59. Lisaks ei saa EKPSi ja eurosüsteemi institutsioone silmas pidades siiski nõustuda Sloveenia vastuväitega, et seoses liidu üha kasvava integratsiooniga muutuvad tema institutsioonide privileegid ja immuniteedid vähem oluliseks. EKP sõltumatus, mida kaitsevad just ELTL artikkel 343, EKPSi ja EKP põhikirja artikkel 39 ning liidu privileegide ja immuniteetide protokoll, ei tulene mitte ainult liidu rahvusvahelise organisatsiooni staatusest. See sõltumatus on aluslepingute kontseptsiooni kohaselt hindade stabiilsuse säilitamise vältimatu tingimus ning eeldab eelkõige nende institutsioonide sõltumatust, kellele see on ülesandeks tehtud.[23] Seega kehtib sõltumatuse nõue ELTL artikli 130 lõike 1 kohaselt ka riikide keskpankade suhtes.

60. Järelikult peab arhiivi mõiste hõlmama kõiki dokumente, mille koostavad, mida töötlevad ja mille saadavad seoses EKPSi ja eurosüsteemi ülesannete täitmisega EKP või riikide keskpangad, nimelt olenemata sellest, kas need on EKP või riikide keskpankade valduses.

61. Kui tihe on dokumendi ja EKPSi ülesannete täitmise vaheline seos, ei ole dokumendi kvalifitseerimisel arhiivi osaks siinjuures veel oluline. Kui dokumendis sisalduva teabe avalikustamine ei ohusta selle vähese tähtsuse tõttu EKPSi tegevuse jaoks EKP toimimist või sõltumatust, ei vii see nimelt vastupidi Sloveenia arvamusele selleni, et sellist dokumenti ei käsitata üldse „EKP arhiivide" osana. See funktsionaalne nõue puudutab pigem immuniteedi ulatust konkreetsel juhul,[24] mida tuleb kohe teise sammuna uurida (selle kohta allpool punkt 2).

### *b) „EKP arhiivide" puutumus käesoleval juhul*

62. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale peab komisjon liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetluse raames tõendama liikmesriigi kohustuste väidetava rikkumise.[25] Käesolevas asjas tähendab see, et komisjon peab kõigepealt tõendama, et nende dokumentide hulgas, mille Sloveenia õiguskaitseasutused 6. juulil 2016 ära võtsid, olid ka sellised dokumendid, mis on EKPSi ülesannete täitmisega seotud. Seejuures ei piisa põhimõtteliselt sellest, et komisjon tugineks suvalistele oletustele.[26]

22 Vt selle kohta 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 106).

23 Vt selle kohta kohtujurist Jacobsi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* EKP (C-11/00, EU:C:2002:556, punkt 150) ja minu ettepanek kohtuasjades Rimšēvičs *vs.* Läti ja EKP *vs.* Läti (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2018:1030, punktid 5 ja 76). EKP sõltumatuse ja hindade stabiilsuse eesmärgi vahelise seose kohta vt ka aluslepingu eelnõu, millega muudetakse Euroopa Majandusühenduse asutamislepingut majandus- ja rahaliidu loomise eesmärgil, komisjoni 21. augusti 1990. aasta teatis, Euroopa Ühenduste Bülletään, lisa 2/91, eelkõige lk 14, 20 ja 58.

24 Vt selle kohta 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 20).

25 12. detsembri 2002. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-209/00, EU:C:2002:747, punkt 38); 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 32) ja 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-87/14, EU:C:2015:449).

26 12. detsembri 2002. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-209/00, EU:C:2002:747, punkt 38); 15. märtsi 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Küpros (C-340/10, EU:C:2012:143, punkt 53) ja 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 32).

63. Käesoleval juhul esineb siiski eripära, et kõik vaidlusalused dokumendid on juba Sloveenia õiguskaitseasutuste valduses. Järelikult ei saa komisjon kindlalt tuvastada, millised dokumendid on konkreetselt ära võetud.

64. Vaidlust ei ole igatahes selles osas, et läbiotsimisel võeti muu hulgas ära kogu Banka Slovenije presidendi meilikonto kaudu saadetud kirjavahetus ning kõik presidendi töökohal või tema sülearvutis olnud elektroonilised dokumendid, mis puudutasid 2012–2014 aasta vahelist perioodi. Nende dokumentide hulgas peavad tingimata olema ka EKPSi ülesannete täitmisega seotud dokumendid. Banka Slovenije president on nimelt ELTL artikli 283 lõike 1 kohaselt EKP nõukogu liige, kusjuures ELTL artikli 129 lõike 1 kohaselt juhib EKP nõukogu EKPSi ja teeb kõik selle toimimiseks vajalikud otsused.[27]

65. Sellises olukorras peab Sloveenia põhjendatult ümber lükkama väite, et hõlmatud on dokumendid, mis on seotud EKPSi ülesannete täitmisega.[28] Kuna Sloveenia aga väidab, et pädevad asutused ei suuda neid dokumente üldse identifitseerida, tuleb lähtuda sellest, et 6. juulil 2016 Banka Slovenije ruumides teostatud läbiotsimine ja võetus puudutas ka „EKP arhiive".

*2. Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli rikkumise esinemine*

*a) Liidu privileegide ja immuniteetide funktsionaalsus*

66. Ainuüksi tõdemus, et võetusega olid igal juhul hõlmatud ka sellised dokumendid, mida saab liigitada mõiste „EKP arhiivid" alla kuuluvaks, ei kujuta endast siiski veel puutumatuse rikkumist. Pigem tuleb järgmise sammuna veel kindlaks teha, milles täpselt seisneb EKP arhiivide „puutumatus", või millistel asjaoludel tuleb eeldada liidu privileegide ja immuniteetide protokolli rikkumist.

67. Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikkel 2 ei täpsusta rohkem mõistet „puutumatus". Protokolli artikli 1 teine lause täpsustab siiski seoses liidu ruumide ja ehitistega, mis on esimese lause kohaselt samuti „puutumatud", et neid ei või „läbi otsida, arestida, konfiskeerida ega sundvõõrandada."

68. Need näited keelatud toimingute kohta peavad põhimõtteliselt kehtima ka liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikli 2 kohta. Nimelt ei nähtu, miks protokolli artiklis 2 sisalduval mõistel „puutumatus" peaks olema oleks teistsugune tähendus kui protokolli artiklis 1. Selles osas kinnitab Euroopa Kohtu praktika, et protokolli sätte tõlgendamisel tuleb arvesse võtta selle teiste sätete sõnastust ja hinnanguid.[29]

69. Sloveenia leiab siiski, et käesoleva asja konkreetsetel asjaoludel ei kujuta asjaomaste dokumentide äravõtmine endast EKP arhiivide puutumatuse rikkumist. Sellist rikkumist saab eeldada üksnes siis, kui see kahjustaks EKP toimimist või sõltumatust.

27 Vt ka EKPSi ja EKP põhikirja artikkel 12.1.

28 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 44); 2. detsembri 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (C-526/09, ei avaldata, EU:C:2010:734, punkt 22) ja 18. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ühendkuningriik (C-301/10, EU:C:2012:633, punkt 72).

29 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 20).

70. Oma väite põhjenduseks tugineb Sloveenia peamiselt sellele, et liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklis 2 koostoimes artikliga 22 sätestatud immuniteet on funktsionaalset laadi.[30] Funktsionaalse immuniteedi puhul on sedalaadi dokumentide edastamine üksnes siis välistatud, kui see võib kahjustada liidu institutsiooni toimimist ja sõltumatust.[31] Lisaks on liidu organid ja institutsioonid Euroopa Kohtu praktika kohaselt kriminaaluurimise raames põhimõtteliselt kohustatud abistama liikmesriikide ametiasutusi, kui uurimine puudutab teavet asjaolude kohta, mis on nende institutsioonide valduses, näiteks andes asjaomased dokumendid nende käsutusse.

71. Sloveenia järeldab sellest käesoleva asja puhul, et EKP arhiivide puutumatust saab Sloveenia ametiasutuste uurimismeetmetele vaid siis vastuväitena kasutada, kui asjaomaste dokumentide äravõtmine uurimis- ja kriminaalmenetluse eesmärgil võib kahjustada EKP toimimist ja sõltumatust. EKP ega komisjon ei ole seda vastavalt tõendanud.

72. Need kaks institutsiooni viitavad seevastu sellele, et privileegide ja immuniteetide üldise ülesehituse kohaselt eeldab liikmesriikide õiguskaitseasutuste juurdepääs põhimõtteliselt alati asjaomase asutuse nõusolekut.[32] Juhul kui viimane peaks loa andmisest keelduma, on vaja Euroopa Kohtu otsust. Euroopa Kohtu praktika kohaselt kehtib see ka juurdepääsu kohta liidu arhiividele.[33] Kuna aga Sloveenia ametiasutused ei ole taotlenud EKP luba ega ole pöördunud Euroopa Kohtu poole, rikub läbiotsimine ja asjaomaste dokumentide äravõtmine EKP arhiivide puutumatust. Seega ei ole EKP toimimise või sõltumatuse kahjustamine asjakohane.

73. Minu arvates ei ole see seisukoht kooskõlas liidu privileegide ja eesõiguste puht funktsionaalse laadiga. Ühtlasi ei saa aga ka liikmesriikide ametiasutustel olla lubatud teostada võetust ilma liidu institutsioonide võimalikke privileege ja immuniteete arvesse võtmata, kuni tagantjärele ilmneb, et asjaomased dokumendid ei sisaldanud teavet, mis võiks kahjustada nende organite ülesannete täitmist. See tulemus ei oleks omakorda kooskõlas eesmärgiga kaitsta tõhusalt ja täielikult liidu institutsioone nende nõuetekohase toimimise ja sõltumatuse kahjustamise või ohustamise eest.[34]

74. Selle pinge saab lahendada nii, et eristatakse liidu privileegide ja immuniteetide protokolli materiaal- ja menetlusõiguslikke rikkumisi.

75. Sisuliselt kaitsevad protokolli artikkel 2 ja artikkel 22 EKP toimimist ja sõltumatust. Selleks et seda kaitset oleks siiski võimalik täielikult ja tõhusalt tagada, tuleb seda teatud olukordades laiendada menetlusõiguslike tagatistega.

76. Vastavalt liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklile 18 peavad seega institutsioonid ja liikmesriigid tegema protokolli kohaldamisel koostööd. Selles osas täpsustab see säte ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet.[35] Asjaomase liidu institutsiooni jaoks tuletas Euroopa Kohus sellest sättest dokumentide avalikustamise kohustuse, niivõrd kui see ei ohusta kuidagi selle institutsiooni toimimist või sõltumatust.[36] Samamoodi peavad liikmesriikide ametiasutused põhimõtteliselt saama sellise avalikustamisotsuse, kui nad soovivad juurdepääsu liidu arhiividele, käesoleval juhul seega EKPSi ülesannete täitmisega seotud dokumentidele.[37]

30 Sloveenia viitab seejuures 13. juuli 1990. aasta kohtumäärusele Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punktid 19 ja 20).

31 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 25).

32 Vt parlamendiliikme puutumatuse kohta liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikli 9 lõige 3; liidu vahendite ja vara vabastamise kohta vt 29. aprilli 1993. aasta kohtuotsus Forafrique Burkinabe *vs.* komisjon (C-182/91, EU:C:1993:165, punkt 14) ja 24. novembri 2005. aasta kohtumäärus Gil do Nascimento jt *vs.* komisjon (C-5/05 SA, ei avaldata, EU:C:2005:723, punkt 14).

33 Sellega seoses viitavad komisjon ja EKP 13. juuli 1990. aasta kohtumäärusele Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punktid 22–24).

34 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 82).

35 21. oktoobri 2008 aasta kohtuotsus Marra (C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:579, punkt 41).

36 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punktid 21 ja 22).

37 ELL artikli 4 lõige 3 rõhutab seoses sellega kohustuste *vastastikkust*, vt 16. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Iirimaa *vs.* komisjon (C-339/00, EU:C:2003:545, punkt 72).

77. Selle kohustusega tagatakse menetlusõiguslikult liidu institutsioonide toimimine ja sõltumatus, mida materiaalõiguslikult kaitseb protokolli artikkel 2. See kohustus tagab nimelt, et asjaomased liidu institutsioonid saavad üldse kasutada neile protokollist tulenevaid õigusi. Kui liikmesriigi ametiasutused, kes soovivad tutvuda teatud dokumentide või andmetega, ei suhtle üldse asjaomaste liidu asutustega, ei ole viimastel võimalik hinnata, mil määral võiks see taotlus kahjustada nende toimimist ja sõltumatust ning milliseid meetmeid nad peavad vajaduse korral selliste kahjustuste vältimiseks või minimeerimiseks võtma. Nii on see eelkõige sellises olukorras nagu käesolevas asjas, kus kõnealused dokumendid ei ole liidu asjaomase institutsiooni valduses.

78. Komisjoni etteheide puudutab aga just seda liidu arhiivide kaitse menetlusõiguslikku aspekti. Sisuliselt heidab ta Sloveenia õiguskaitseasutustele ette, et nad tegutsesid ilma seda enne EKPga kooskõlastamata. Etteheide ei puuduta seevastu EKP toimimise või sõltumatuse konkreetset kahjustamist.

79. Nagu Sloveenia valitsus õigesti viitab, võib liidu asjaomaste asutustega eelneva konsulteerimise kohustus nimelt ohustada teatud uurimismeetmete tõhusust. Vastavatel asjaoludel võib sellega siiski leppida, arvestades vastandlike huvide tasakaalustamist, mis on omane liidu privileegide ja immuniteetide protokolli eeskirjadele. Liikmesriikide õiguskaitseasutuste huve võetaks sellega arvesse, et asjaomasel liidu ametiasutusel on omakorda ulatuslik lojaalse koostöö kohustus.[38] See hõlmab uurimise huvide kaitseks võetavaid sobivaid meetmeid. Lisaks allub asutuse otsus täielikult Euroopa Kohtu kontrollile.[39]

80. Seejuures näitab Euroopa Kohtu teine määrus kohtuasjas Zwartveld, et üldised või täpsustamata väited ei saa õigustada dokumentide avalikustamisest keeldumist.[40] Sellega tagatakse, et liidu institutsioonid ei mõjuta ebaproportsionaalselt või meelevaldselt liikmesriikide kriminaalõiguslikke meetmeid. Sloveenia kahtlused, et mis tahes seos keskpankade dokumentide ja EKPSi ülesannete vahel võib juba välistada igasuguse riigiasutuste juurdepääsu ning takistada sellega täielikult nende uurimistegevust, on seega alusetud.

81. Lisaks ei ilmne, et 6. juulil 2016 tehtud võetus toimus üllatusmomenti kasutades. Vastupidi, Banka Slovenije teadis juba eelneva kontakti kaudu Sloveenia õiguskaitseasutustega, et viimased soovisid juurdepääsu teatud dokumentidele.

82. Seega ei eelda liidu arhiivide kaitsega seotud menetlusõiguslike tagatiste rikkumine, et asjaomase liidu institutsiooni toimimise ja sõltumatuse kahjustamine on juba materiaalõiguslikult tõendatud.[41]

83. See menetlus- ja materiaalõiguslike normide eristamine protokolli rikkumise korral võib teatud asjaoludel mõjutada tõendite kasutatavust. Nimelt võib selle küsimuse lahendamisel, kas dokument on riigisiseses kriminaalmenetluses tõendina kasutatav, olla igati oluline asjaolu, kas dokument saadi liidu privileegide ja immuniteetide sisulise rikkumisega või puutumatuse menetluslikku aspekti rikkudes.[42]

84. Kuna käesoleval juhul on kindel, et Sloveenia õiguskaitseasutused tegid 6. juulil 2016 läbiotsimise ja võetuse ühepoolselt ja ilma EKPga enne konsulteerimata ega pöördunud ka Euroopa Kohtu poole, rikkusid nad liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikleid 2 ja 22 koostoimes artikliga 18.

38 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 21).

39 Vt selle kohta 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 24) ja 6. detsembri 1990. aasta kohtumääruus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punkt 7).

40 6. detsembri 1990. aasta kohtumääruus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punkt 11).

41 Vastavalt sellele on Euroopa Kohus otsustanud, et liidu vahendite arestimine kas ilma asjaomase asutuse või Euroopa Kohtu eelneva vabastuseta on protokolliga vastuolus, ja seda sõltumata küsimusest, kas arestimine kahjustab asjaomase institutsiooni toimimist ja sõltumatust, vt 29. aprilli 1993. aasta kohtuotsus Forafrique Burkinabe *vs.* komisjon (C-182/91, EU:C:1993:165, punkt 14).

42 Üksnes liikmesriigi kohtute ülesanne on küll hinnata, missugune mõju on liidu õiguses sätestatud privileegidel ja immuniteetidel riigisiseses kriminaalmenetluses, kuid seejuures peavad need privileegid ja immuniteedid siiski nõuetekohaselt järgima liidu õigust ning eelkõige ELL artikli 4 lõiget 3, vt 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 93).

*b) Teise võimalusena: EKP toimimise ja sõltumatuse kahjustamise tõendamine*

85. Kuigi komisjoni esimese väitega võib nõustuda juba eespool esitatud põhjustel, võib EKP ja Sloveenia vahelise vaidluse edasises käigus otsustav olla küsimus, kas võetus tõi kaasa ka immuniteedi sisulise rikkumise. Selles kontekstis tõusetub siis EKP toimimise ja sõltumatuse kahjustamise küsimuse tõendamine.

86. Kui Euroopa Kohus peaks nõustuma Sloveenia seisukohaga, et juba dokumendi kvalifitseerimine „EKP arhiivide" osaks eeldab, et esineb EKP toimimise ja sõltumatuse kahjustamise võimalus,[43] oleks sellel küsimusel käesolevas menetluses otsuse tegemise seisukohalt oluline tähtsus.

87. Sellega seoses tuleneb kohtuasjas Zwartveld tehtud Euroopa Kohtu määrustest, et põhimõtteliselt on asjaomase liidu institutsiooni ülesanne tõendada, mil määral kahjustab asjaomastes dokumentides sisalduva teabe avalikustamine liidu toimimist ja sõltumatust ning ohustab asjaomasele institutsioonile usaldatud ülesannete täitmist.[44]

88. Siiski tekib ka siin probleem, millele on juba viidatud, et äravõetud dokumendid on Sloveenia õiguskaitseasutuste valduses, ning et järelikult ei tea EKP ega komisjon, milliseid dokumente see konkreetselt puudutab.[45] Dokumentide ja nende sisu tundmine on siiski selleks vältimatult vajalik, et hinnata, kas neis sisalduva teabe avalikustamine kahjustab EKP toimimist ja sõltumatust.

89. Ka selles kontekstis on seega vaja tugineda liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklile 18. See kohustab liikmesriike tegema liidu institutsioonidega koostööd, et tagada protokolli nõuetekohane kohaldamine. Konkreetselt peavad Sloveenia ametiasutused seega võimaldama kindlaks teha dokumendid, mida tuleb pidada „EKP arhiivideks," ja andma EKP-le võimaluse nende dokumentide kohta arvamuse avaldamiseks.

90. Kohtupraktika kohaselt kohustab analoogselt ELL artikli 4 lõige 3 liikmesriiki andma liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raames komisjoni käsutusse kogu teabe, mis võimaldab viimasel hinnata, kas liikmesriigi kohustuste rikkumine on aset leidnud.[46] Nagu juba märgitud, võib lojaalse koostöö kohustus viia isegi selleni, et liikmesriigi ülesanne on komisjoni esitatud andmed ja nende tagajärjed sisuliselt vaidlustada, kui komisjon on nende abil esitanud piisavalt tõendeid rikkumise olemasolu kohta.[47]

91. Siiski ei saa kostjaks oleva liikmesriigi igasugune teavet puudutav eelis viia tõendamiskoormise ümberpööramiseni. Vastupidi, sõltuvalt juhtumi kõikidest asjaoludest, tõendatava faktilise asjaolu laadist ning asjakohasest liidu õigusest,[48] peab tõendamiskoormise jaotusest kõrvalekaldumine näima põhjendatud.

43 Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punkt 61.

44 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 25) ja 6. detsembri 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punkt 11).

45 Vaata selle kohta juba käesoleva ettepaneku punkt 63.

46 Vaata selle kohta 12. detsembri 2002. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-209/00, EU:C:2002:747, punktid 39–43).

47 Vaata selle kohta juba eespool käesoleva ettepaneku punkt 65.

48 Vt selle kohta kohtujurist Stix-Hackli ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa (C-441/02, EU:C:2005:337, punktid 52–55).

92. Käesoleval juhul ei ole minu arvates selles osas, mis puudutab EKPSi toimimise kahjustamist, tõendamiskoormist vaja ümber pöörata. Pigem peab EKP konkreetselt tõendama, miks teatud dokumentides sisalduva teabe teatavaks saamine võiks kahjustada EKPSi ülesannete täitmist.[49] EKP saab seda tõendada vaid siis, kui Sloveenia ametiasutused teevad temaga koostööd ja annavad tema käsutusse kogu teabe, mis võimaldab tal seda hinnata. See vajadus rõhutab muu hulgas seda, et käesoleval juhul on liidu õiguse rikkumise tuvastamine nõutav juba selle alusel, et on rikutud puutumatuse menetlusõiguslikku aspekti.

### *B. Kohustus konsulteerida EKPga enne ja pärast läbiotsimist ja võetust (teine väide)*

93. Oma teise väitega heidab komisjon Sloveeniale ette liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklist 18 ja ELL artikli 4 lõikest 3 tuleneva lojaalse koostöö kohustuse rikkumist, kuna Sloveenia õiguskaitseasutused ei alustanud EKPga „konstruktiivset dialoogi". Seejuures heidab komisjon Sloveenia ametiasutustele sisuliselt ette, et nad ei konsulteerinud ei enne ega pärast läbiotsimist ja dokumentide äravõtmist piisavalt EKPga, et minimeerida EKP toimimise ja sõltumatuse kahjustamist.

94. Mis puudutab Sloveenia ametiasutuste käitumist enne läbiotsimist ja võetust Banka Slovenije ruumides, siis kattub teine väide sisuliselt esimese väitega. Nimelt puudutab esimese väite raames esitatud etteheide just Sloveenia õiguskaitseasutuste ühepoolset tegevust läbiotsimisel ja dokumentide äravõtmisel, st eelneva konsulteerimise puudumist EKPga. Sellega seoses on juba tuvastatud, et seda tuleb pidada liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikli 18 rikkumiseks.[50]

95. Järelikult jääb veel üle kontrollida, kas, ja kui see on nii, siis millised kohustused tulenevad protokolli artiklist 18, kui pidada silmas ajavahemikku pärast tegelikku läbiotsimist ja äravõtmist.

96. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohustab ELL artikli 4 lõige 3 liikmesriike võtma kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada liidu õiguse täielik toime ja tõhusus.[51]

97. Liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikkel 18, mis täpsustab sellega seoses ELL artikli 4 lõiget 3, kehtestab liidu institutsioonide ja liikmesriikide asutuste vahelise koostöö kohustuse, et vältida vastuolusid selle protokolli sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel.[52] See kohustus on oma olemuselt vastastikune.[53] Kui seejuures tuleb – nagu käesolevas asjas – tasakaalustada omavahel vastuolus olevaid huve, siis tähendab see, et kumbki pool peab teostama oma pädevust säästvalt, et kahjustada võimalikult vähe teise poole õigustatud huve.[54]

98. Selleks et EKP saaks üldse kasutada talle protokollist tulenevaid õigusi, peab Sloveenia kõigepealt võimaldama identifitseerida dokumendid, mida tuleb pidada „EKP arhiivide" osaks, ja võimaldama EKP-l esitada oma seisukoht EKP toimimise ja sõltumatuse võimaliku kahjustamise kohta.[55] Sellega seoses peaks EKP seejärel esitama konkreetsed põhjused, mis räägivad nende dokumentide kasutamise vastu riigisiseses uurimis- või kriminaalmenetluses.

49 Vt selle kohta juba eespool käesoleva ettepaneku punkt 52.

50 Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 76–84.

51 7. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Stils Met (C-382/09, EU:C:2010:596, punkt 44); 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* nõukogu (C-600/14, EU:C:2017:935, punkt 94) ja 31. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (C-395/17, EU:C:2019:918, punkt 95).

52 21. oktoobri 2008. aasta kohtuotsus Marra (C-200/07 ja C-201/07, EU:C:2008:579, punktid 41 ja 42).

53 16. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Iirimaa *vs.* komisjon (C-339/00, EU:C:2003:545, punkt 72).

54 Vt selle kohta 10. veebruari 1983. aasta kohtuotsus Luksemburg *vs.* parlament (230/81, EU:C:1983:32, punktid 37 ja 38).

55 Vt selle kohta juba eespool käesoleva ettepaneku punktid nr 89 ja 92.

99. Ähvardava kahju minimeerimiseks ning ühtlasi selleks, et uurimise jätkumist mitte ülemäära edasi lükata, peavad mõlemad pooled seejuures kaasa aitama kiirele läbivaatamisele. Sloveenia osutas sellele, et selleks, et edastada Sloveenia ametiasutustele kaitstud dokumentide identifitseerimise kriteeriumid, laskis EKP mööduda rohkem kui kuus kuud.[56] EKP ei suutnud seda viivitamist kohtuistungil selgitada. Igatahes pakkusid Sloveenia ametiasutused EKP-le seisukoha esitamise võimalust üldse ainult käesoleva ettepaneku punktis 24 nimetatud dokumentide osas. Selle asemel, et keelduda kõigi muude dokumentide hindamisest oleks pidanud juba kas eeluurimiskohtunik – nagu kohtuasjas Zwartveld – või kohus, kellele EKP kaebuse esitas,[57] pöörduma Euroopa Kohtusse, et määrata kindlaks liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artikliga 2 ja artikliga 22 tagatud kaitse ulatus.[58]

100. See kohustus ei ole ülearune ka Sloveenia ametiasutuste pakkumise tõttu viia riigisisene kriminaalmenetlus läbi rangelt konfidentsiaalselt või kinnises menetluses. Need võivad nimelt siiski olla aspektid, mida tuleb arvestada selle hindamisel, kas teatud dokumentide kasutamisel riigisiseses kriminaalmenetluses võib esineda EKP toimimise ja sõltumatuse kahjustamise oht. Kui Sloveenia on selles küsimuses aga teistsugusel seisukohal, peab ta siiski taotlema Euroopa Kohtu otsust ega saa ühepoolselt otsustada asjaomaste dokumentide kasutamist kriminaalmenetluses.

101. Selles kontekstis tuleneb ka Euroopa Kohtu praktikast, et nõuda võib üksnes liikmesriigi uurimis- või kriminaalmenetluse jaoks asjakohaste dokumentide avalikustamist.[59]

102. Sellest järeldub, et käesolevas menetluses oleksid Sloveenia ametiasutused pidanud hiljemalt ära võetud dokumentide säilitamisel piirduma üksnes nende dokumentidega, mis on riigisisese uurimise jaoks vajalikud. Igal juhul on see nii siis, kui ei saa välistada, et teatud dokument puudutab EKP kaitsmist väärivaid huve, mille tõendamine on omakorda EKP ülesanne.[60] Lisaks oleksid Sloveenia ametiasutused pidanud oma pädevuse säästva kasutamise tähenduses[61] tagastama kohe kõik dokumendid, mis tuleb kvalifitseerida EKP arhiivideks ja mis ei ole selle menetluse jaoks asjakohased. Sellega seoses tuleb lisaks viidata asjaolule, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et lojaalse koostöö kohustus nõuab samuti liidu õiguse rikkumise õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist.[62]

103. Kuni komisjoni poolt hagi esitamiseni ei täpsustanud Sloveenia ametiasutused siiski, milliseid dokumente ja millistel põhjustel nad kasutasid või kavatsevad kasutada uurimis- ja kriminaalmenetluse jaoks, ega andnud Banka Slovenijele või EKP-le välja EKP arhiivi kuuluvaid mittevajalikke dokumente.

104. Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et Sloveenia on oma käitumisega pärast läbiotsimist ja dokumentide äravõtmist Banka Slovenije ruumides rikkunud ka liidu privileegide ja immuniteetide protokolli artiklit 18.

## VII. Kohtukulud

105. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Sloveenia on kohtuvaidluse kaotanud ja komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud, tuleb kohtukulud Sloveenialt välja mõista. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 140 lõikele 1, mille kohaselt kannavad menetlusse astunud institutsioonid ise oma kohtukulud, kannab EKP ise oma kohtukulud.[63]

56 Vt käesoleva ettepaneku punktides 26 ja 27 viidatud ajavahemik.

57 Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punktid 21 ja 23.

58 Vt selle kohta 13. juuli 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 24).

59 Vt selle kohta 6. detsembri 1990. aasta kohtumäärus Zwartveld jt (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punktid 7 ja 8).

60 Vt selle kohta juba käesoleva ettepaneku punkt 98.

61 Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 97.

62 31. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (C-395/17, EU:C:2019:918, punkt 98).

63 Vt analoogia alusel 27. märtsi 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 101).

## VIII. Ettepanek

106. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Sloveenia Vabariik

   – rikkus protokolli nr 7 Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide kohta artiklitest 2 ja 22 koostoimes artikliga 18 tulenevaid kohustusi sellega, et Sloveenia õiguskaitseasutused võtsid 6. juulil 2016 Banka Slovenije ruumides ära muu hulgas kogu Banka Slovenije presidendi meilikonto kaudu saadetud kirjavahetuse ning kõik presidendi töökohal või tema sülearvutis olnud elektroonilised dokumendid, mis puudutasid 2012–2014 aasta vahelist perioodi, ilma seda enne EKPga kooskõlastamata või Euroopa Kohtu otsust taotlemata,

   – rikkus protokolli nr 7 Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide kohta artiklist 18 tulenevaid kohustusi ka sellega, et ta ei võimaldanud EKP-l identifitseerida pärast võetust dokumente, mis on seotud EKPSi ülesannete täitmisega, et anda EKP-le võimalus esitada oma seisukoht tema toimimise ja sõltumatuse võimaliku kahjustamise kohta, ega põhjendanud, millised dokumendid on riigisisese kriminaal- ja uurimismenetluse läbiviimiseks vältimatult vajalikud, ega andnud tagasi kõiki teisi dokumente, mis on kvalifitseeritavad EKP arhiivina.

2. Mõista kohtukulud välja Sloveenia Vabariigilt.

3. Jätta EKP kohtukulud tema enda kanda.