

RJEŠENJE SUDA

od 13. srpnja 1990. (*)

„Komisija – Nacionalni sud – Zahtjev za uzajamnu pravosudnu suradnju –
Nepovredivost dokumenata”

U predmetu C-2/88 Imm,

povodom zahtjeva za uzajamnu pravosudnu suradnju koji je podnio Rechter-commissaris (istražni sudac) zadužen za kaznena pitanja pri Arrondissementsrechtbank de Groningen (Okružni sud u Groningenu, Nizozemska), u sudskoj istrazi pokrenutoj protiv

J. J. Zwartveld i dr.,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler i M. Zuleeg, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, T. F. O' Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse i Díez de Velasco, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: J.-G. Giraud

saslušavši nezavisnog odvjetnika,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Aktom zaprimljenim u tajništvo Suda 8. kolovoza 1988. pod brojem C-2/88 Imm. Rechter-commissaris (istražni sudac) Arrondissementsrechtbanka Groningen (Okružni sud u Groningenu) uputio je Sudu „zahtjev za uzajamnu pravosudnu suradnju” u kojem navodi:

– da istražuje optužbu za krivotvorenje koje su 1985. i 1986. počinili ravnatelj i članovi uprave riblje tržnice u Lauwersoogu (Nizozemska), kažnjivo na temelju članka 225. nizozemskog kaznenog zakona;

– da je istražni postupak pokazao da su odgovorni za riblju tržnicu, povredom nacionalnih odredaba usvojenih na temelju pravila Zajednice u području ribolovnih kvota, izvan službene tržnice uspostavili drugu tržnicu ili „crno tržište”;

– da iz izjava svjedoka, odnosno dužnosnika nekih ministarstava i dvoje članova nizozemske vlade, proizlazi da su odgovorni za politiku ribarstva u Nizozemskoj bili upoznati s rezultatima nadzora koje su u Nizozemskoj obavili inspektori EEZ-a tijekom razdoblja od 1983. do 1986.;

– da je ključno, u svrhe istrage, raspolagati predmetnim izvještajima o nadzoru kao i dokumentima sastavljenim na osnovi tih izvještaja i da bi moglo biti nužno da se, nakon upoznavanja s tim dokumentima, kao svjedoci saslušaju dotični inspektori čiji mu je identitet nepoznat;

– da je Komisija odbila zahtjev za prijenos tih izvještaja zato što su ti dokumenti dio spisa koji ima veze s pravnim poslovima koji su u Komisiji u tijeku.

2 Temeljeći se na člancima 1. i 12. Protokola o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica, priloženog Ugovoru o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica, od 8. travnja 1965. (u daljnjem tekstu: Protokol), koji se uzimaju u obzir zajedno s europskim ugovorom ili ugovorima o uzajamnoj pravosudnoj suradnji u kojima Zajednica, dakako, nije stranka, ali koji su u pravni poredak Zajednice integrirani do te mjere da se moraju smatrati sastavnim dijelom prava Zajednice kojem su podložna različita nacionalna tijela, Rechter-commissaris (istražni sudac) zatražio je Sud:

a) – da u prvom redu naloži Komisiji ili barem predmetnoj glavnoj upravi da mu dostavi tražene podatke,

– podredno, da se nadležnom istražnom sucu dopusti da obavi pretragu mjesta u svrhe izuzimanja:

– izvještaja (unutarnjih) ili izvještaja o nadzoru koje su od 1983. sastavili inspektori EEZ-a koji su u Nizozemskoj obavljali nadzor u sektoru morskog ribarstva;

– svakog dokumenta (koji se mogao sastaviti na temelju zaključaka gore navedenih dužnosnika) u vezi s poštovanjem pravila prava Zajednice koja se odnose na morsko ribarstvo;

b) da naloži ili barem omogući da inspektore EEZ-a i gore navedene dužnosnike Glavne uprave za ribarstvo kao svjedoke sasluša on ili barem da ih u njegovoj prisutnosti sasluša istražni sudac na području Europske zajednice, ako je potrebno nakon ukidanja njihova imuniteta, o nadzoru koji su obavili između 1983. i 1987. u Nizozemskoj i o razgovorima koje su s nizozemskim dužnosnicima imali o ribarstvenoj politici koju je vodila Nizozemska.

3 Podneskom dostavljenim tajništvu Suda 13. listopada 1988. Komisija je zahtijevala da se utvrdi da je zahtjev Rechter-commissarisa (istražni sudac) nedopušten.

4 Što ste tiče započinjanja postupka pred Sudom, ono je pokazalo da Ugovor o EEZ-u iscrpno predviđa u kojim slučajevima i na koji način države članice, pojedinci i sudovi mogu pokrenuti postupak pred Sudom. Mogućnost za nacionalna pravosudna tijela da pokrenu postupak pred Sudom iscrpno je uređen u članku 177. Ugovora o

EEZ-u. No zahtjev Rechter-commissaris (istražni sudac) ne odnosi se na tumačenje odredbe Ugovora ili sekundarnog prava.

- 5 Što se tiče pravnih sredstava, Komisija je primijetila da se članak 1. Protokola ne odnosi na dokumente poput onih koje spominje Rechter-commissaris (istražni sudac). Članak 2. Protokola propisuje da su arhive Zajednica nepovredive i ne predviđa mogućnost da Sud ukine tu nepovredivost. Članak 12. Protokola ne odnosi se na saslušanje dužnosnika i ostalih službenika kao svjedoka Zajednica niti na ukidanje, na temelju toga, imuniteta koje te osobe uživaju. To je pitanje uređeno člankom 19. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica, koji ne propisuje dopuštenje Suda.
- 6 U odgovoru na pitanja koja je postavio Sud Komisija je pojasnila pravne razloge svog protivljenja dostavi dokumenata, tvrdeći da ni članak 1. ni članak 2. Protokola ne sadržavaju obvezu u tom smislu.
- 7 Zamoljena da navede smatra li i zašto da dostava dokumenata koja se traži vezano za eventualne prijevare vezane za propise Zajednice može predstavljati zapreku redovnom funkcioniranju ili neovisnosti Zajednica, Komisija je istaknula da izvještaji koje su njezini inspektori sastavili predstavljaju dokumente koji, po svojoj prirodi, ne mogu biti upotrijebljeni izvan okvira unutarnjeg informiranja. Ti su dokumenti isključivo unutarnjeg karaktera i ne mogu ni na koji način obvezati Komisiju ili odraziti njezin stav. Dostava tih dokumenata može, između ostalog, kompromitirati odnose koje Komisija održava s državama članicama u osjetljivom području nadzora.
- 8 Na pitanje ima li nepovredivost arhiva predviđeno člankom 2. Protokola apsolutan doseg, čak i u pogledu Suda, te predstavlja li zapreku tomu da Sud može tražiti ili dopustiti da se dokumenti dostave nacionalnom sudu u okviru sudske istrage, Komisija je odgovorila da, za razliku od članka 1., članak 2. Protokola ne sadržava nijednu iznimku koja bi Sudu omogućila ukidanje nepovredivosti.
- 9 Pozvana da pojasni nije li takva dostava bila moguća u okviru suradnje između institucija Zajednice i odgovornih tijela država članica, predviđene člankom 19. Protokola, Komisija je navela da članak 2. ne predviđa nikakvu iznimku i da se članak 19. ne može isticati vezano za ukidanje nepovredivosti.
- 10 Zamoljena da pojasni je li u ovom slučaju bila voljna obavijestiti o identitetu inspektora i, prema potrebi, dopustiti im da daju iskaz o činjenicama koje su utvrdili te, u slučaju uskraćivanja, navesti zašto je davanje iskaza bilo protivno interesima Zajednice, Komisija je odgovorila da iz već navedenih razloga nije voljna otkriti identitet inspektora niti im dopustiti da daju iskaz. Potencijalna obveza inspektora da daju iskaz kao svjedoci osjetno bi utjecala na njihov rad, a stoga i na učinkovitost nadzora na razini Zajednice.
- 11 Komisija je izjavila da je s druge strane voljna dostaviti Rechter-commissarisu (istražni sudac) izvještaj o eventualno utvrđenim činjenicama, pod uvjetom da učinkovitost tog nadzora nije kompromitirana, i odrediti jednog ili više članova svog osoblja te im dopustiti da daju iskaz pred Rechter-commissarisom (istražni sudac).

- 12 Rechter-commissaris (istražni sudac) obavijestio je Sud da s obzirom na uvjete koje je Komisija postavila, ne može pristati na njezinu ponudu.
- 13 Nakon objavljivanja informacije o tom slučaju u Službenom listu Europskih zajednica (SL 1988., C 232, str. 5.), vlada Nizozemske je aktom od 19. listopada 1988. podnijela pisana očitovanja.
- 14 Budući da je Sud pozvao institucije Zajednice, kao i države članice, da podnesu svoja očitovanja o doseg članaka 1., 2. i 19. Protokola, u pogledu zahtjeva sličnog zahtjevu zbog kojeg je Rechter-commissaris (istražni sudac) bio pokrenuo postupak pred Sudom, Europsko vijeće i parlament, te Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Helenska Republika, Irska, Talijanska Republika, Kraljevina Nizozemska, Portugalska Republika i Ujedinjena Kraljevina podnijeli su pisana očitovanja.
- 15 Kako bi se ocijenila osnovanost prigovora nedopuštenosti koji je uputila Komisija, valja podsjetiti da je Sud već u presudi od 15. srpnja 1964., Costa/Enel (6/64, Zb., str. 1143.), presudio da je, za razliku od uobičajenih međunarodnih ugovora, Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici ustanovio vlastiti pravni poredak koji je u pravni sustav država članica integriran kada je Ugovor stupio na snagu.
- 16 U presudi od 23. travnja 1986., Zeleni/Europski parlament (294/83, Zb., str. 1357.), Sud je potvrdio načelo da je Europska ekonomska zajednica pravna zajednica, po tome što ni njezine države članice ni njezine institucije nisu izuzete iz kontrole usklađenosti njihovih akata s temeljnom ustavnom poveljom, to jest Ugovorom (t. 23.). Ugovorom o EEZ-u Sud je osnovan kao sudsko tijelo čija je dužnost osigurati poštovanje prava kako od strane država članica tako i od strane institucija Zajednice.
- 17 U toj pravnoj zajednici odnosi između država članica i institucija Zajednice uređeni su, na temelju članka 5. Ugovora o EEZ-u, načelom lojalne suradnje. Ne samo da to načelo obvezuje države članice da poduzmu sve mjere koje bi trebale jamčiti doseg i učinkovitost prava Zajednice, pa i kaznenim putem ako je potrebno (vidjeti presudu od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka, t. 23., C-68/88, Zb., I-2965., str. 2984.), nego i institucijama Zajednice nameće uzajamne obveze lojalne suradnje s državama članicama (vidjeti presudu od 10. veljače 1983., Luksemburg/Europski parlament, t. 37., 230/81, Zb., str. 255.).
- 18 Ta obveza lojalne suradnje, koja se nameće institucijama Zajednice, od posebne je važnosti kad se radi o pravosudnim tijelima država članica, koja su dužna osigurati primjenu i poštovanje prava Zajednice u nacionalnom pravnom poretku.
- 19 Analizirani u svjetlu tih načela, povlastice i imuniteti koje Protokol priznaje Europskim zajednicama imaju samo funkcionalni karakter u smislu da im je cilj da se izbjegne zapreka funkcioniranju i neovisnosti Zajednica (vidjeti rješenje Suda od 11. travnja 1989., C-1/88 S-A, t. 9., Zb., str. 857.).
- 20 Funkcionalan te stoga relativan karakter povlastica i imuniteta Zajednica uostalom je izričito utvrđen u samom tekstu Protokola, čiji članak 1. predviđa da Sud može dopustiti nacionalne upravne i sudske mjere prisile što se tiče dobara i imovine Zajednice i čiji članak 18. predviđa da se povlastice, imuniteti i olakšice priznaju dužnosnicima i drugim službenicima Zajednica isključivo u interesu Zajednica.

- 21 Protokol stoga ni u kom slučaju ne može omogućiti institucijama Zajednice da ne poštuju obvezu lojalne suradnje s nacionalnim tijelima, osobito sudskim, obvezu na koju uostalom podsjeća članak 19. samog Protokola.
- 22 No u ovom slučaju zahtjev dolazi od nacionalnog suda koji pokreće progon zbog povreda propisa Zajednice, a odnosi se na dostavu informacija o materijalnoj utemeljenosti činjenica koje čine te povrede. Dati svoju aktivnu potporu takvom nacionalnom sudskom progonu, tako da se nacionalnom sudu dostavljaju dokumenti i svojim dužnosnicima dopušta da daju iskaz kao svjedoci u nacionalnom postupku, to jest obveza svake institucije Zajednice, a osobito Komisije, kojoj članak 155. Ugovora o EEZ-u povjerava zadaću osiguravanja primjene odredaba Ugovora, kao i odredaba koje su institucije prihvatile na temelju njega.
- 23 Budući da je na temelju članka 164. Ugovora o EEZ-u Sud zadužen osiguravati poštovanje prava u tumačenju i primjeni tog Ugovora, u tim okolnostima Sud mora moći osigurati sudski nadzor poštovanja obveze lojalne suradnje, koju u ovom slučaju ima Komisija, kad joj se nacionalno pravosudno tijelo u tu svrhu obrati, pravnim putem prilagođenim cilju koji to tijelo želi postići.
- 24 Iz toga proizlazi da je Sud nadležan ispitati je li, kad su u pitanju institucije Zajednice, mogućnost da se Protokol istakne kao temelj za uskraćivanje lojalne suradnje u pogledu nacionalnih tijela opravdana s obzirom na nužnost izbjegavanja prepreka funkcioniranju i neovisnosti Zajednica.
- 25 U tim okolnostima na Zajednici je da dostavi Rechter-commissarisu (istražni sudac) dokumente koje je tražio, osim ako Sudu iznese važne razloge koji se odnose na potrebu izbjegavanja prepreke funkcioniranju i neovisnosti Zajednica, koji opravdavaju uskraćivanje te dostave.
- 26 Na Komisiji je i da svojim dužnosnicima dopusti, u skladu s člankom 19. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica, da pred Rechter-commissarisom (istražni sudac) kao svjedoci daju iskaz o zaključcima do kojih su došli tijekom nadzora koji su obavljali u Nizozemskoj između 1983. i 1987. u sektoru morskog ribarstva, osim ako Sudu iznese važne razloge koji se odnose na potrebu zaštite interesa Zajednica, a opravdavaju uskraćivanje tog dopuštenja.

Slijedom navedenog,

SUD

rješava :

- 1. Utvrđuje se da je zahtjev Rechter-commissarisa Groningen (istražni sudac u Groningenu) dopušten.**
- 2. Komisija mora dostaviti Sudu popis izvještaja koje su između 1983. i 1987. sastavili dužnosnici Komisije koji su u Nizozemskoj obavljali nadzor u sektoru morskog ribarstva, a za izvještaje čija je dostava Rechter-commissarisu Groningen (istražni sudac u Groningenu) uskraćena iznijeti Sudu važne razloge koji se odnose na potrebu izbjegavanja prepreke**

funkcioniranju i neovisnosti Zajednica, a opravdavaju uskraćivanje tog dopuštenja.

3. Izvještaji u pogledu kojih se Komisija ne poziva na gore navedene važne razloge odmah se moraju prenijeti Rechter-commissarisu Groningen (istražni sudac u Groningenu).
4. Sud će kasnije odlučiti o zahtjevu za dostavu izvještaja u pogledu kojih se Komisija pozvala na gore spomenute važne razloge.
5. Komisija mora dopustiti svojim dužnosnicima da kao svjedoci daju iskaz pred Rechter-commissarisom Groningen (istražni sudac u Groningenu) o zaključcima do kojih su došli tijekom nadzora koji su obavljali u Nizozemskoj između 1983. i 1987. u sektoru morskog ribarstva, a za dužnosnike kojima uskraćuje to dopuštenje iznijeti Sudu važne razloge koji se odnose na potrebu zaštite interesa Zajednica, a opravdavaju uskraćivanje tog dopuštenja.
6. Sud će kasnije odlučiti o zahtjevu koji se odnosi na dužnosnike kojima je Komisija, pozivajući se na gore navedene važne razloge, uskratila dopuštenje da daju iskaz kao svjedoci.
7. O troškovima će se odlučiti naknadno.

Sastavljeno u Luxembourg, 13. srpnja 1990.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski