Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 27. oktoobril 2020[1]

Kohtuasi C-481/19

DB
versus
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)
Presidenza del Consiglio dei Ministri
osavõtul

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Corte costituzionale (konstitutsioonikohus, Itaalia))

Eelotsusetaotlus – Õigusaktide ühtlustamine – Turu kuritarvitamine – Direktiiv 2003/6/EÜ – Artikli 14 lõige 3 – Määrus (EL) nr 596/2014 – Artikli 30 lõike 1 punkt b – Keeldumine teha koostööd pädevate ametiasutustega – Haldussanktsioonid ja/või muud haldusmeetmed – Tõlgendamine kooskõlas põhiõigustega – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 47 ja 48 – Vaikimisõigus – Ulatus

1. Käesolevas kohtuasjas on Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitanud Corte Costituzionale (konstitutsioonikohus, Itaalia) ning see puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/6/EÜ siseringitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta[2] artikli 14 lõike 3 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määruse (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi (turukuritarvituse määrus) ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ ja komisjoni direktiivid 2003/124/EÜ, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ[3], artikli 30 lõike 1 punkti b tõlgendamist ja kehtivust – õigusnormid, millega on liikmesriikidele kehtestatud kohustus karistada selle eest, kui rikutakse kohustust teha koostööd turu järelevalve asutusega (edaspidi „järelevalveasutus“).

2. Konkreetselt küsib Corte Costituzionale (konstitutsioonikohus) Euroopa Kohtult, kas neid sätteid saab tõlgendada kooskõlas vaikimisõigusega (*nemo tenetur se detegere*), nagu see tuleneb Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklitest 47 ja 48, ning kui jah, siis milline on selle õiguse ulatus.

3. Kokkuvõttes on Euroopa Kohtul asjas tehtavas kohtuotsuses võimalus võtta seisukoht teatavates delikaatsetes õiguslikes küsimustes, muu hulgas küsimuses, kas vaikimisõigus on kohaldatav väärteomenetlustes, mis võivad viia karistusõigusliku sanktsiooni määramiseni, ning milline on selle õiguse täpne ulatus, kuivõrd selle kindlakstegemise muudab keeruliseks asjaolu, et küsimuses eksisteerib Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) ja Euroopa Kohtu asjakohase praktika vahel väidetavalt lahknevus.

1 Algkeel: prantsuse.

2 EÜT 2003, L 96, lk 16; ELT eriväljaanne 06/04, lk 367.

3 ELT 2014, L 173, lk 1.

I. Õiguslik raamistik

A. EIÕK

4. Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklis 6 on sätestatud:

„1. Igaühel on […] temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamisel õigus õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus.

[…]

2. Igaüht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud.

[…]“.

B. Liidu õigus

1. Harta

5. Harta artikli 47 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Igaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus […]“.

6. Harta artikli 48 lõikes 1 on sätestatud:

„Iga süüdistatavat peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud.“

2. Direktiiv 2003/6

7. Direktiivi 2003/6 artiklis 12 on nähtud ette:

„1. Pädevale asutusele tuleb anda kõik tema ülesannete täitmiseks vajalikud järelevalve- ja uurimisvolitused. See asutus kasutab neid volitusi:

a) otse;

b) koostöös teiste asutuste või turul tegutsevate ettevõtjatega;

c) andes need volitused omal vastutusel edasi sellistele asutustele või turul tegutsevatele ettevõtjatele, või

d) suunates küsimuse pädevatele õigusasutustele.

2. Ilma et see piiraks artikli 6 lõike 7 kohaldamist, kasutatakse käesoleva artikli lõikes 1 osutatud volitusi kooskõlas siseriikliku õigusega ning need hõlmavad vähemalt õigust:

[…]

b) nõuda teavet kõigilt isikutelt, ka nendelt, kes on järjestikku seotud korralduste edastamise või asjaomaste tehingute tegemisega, ja neid volitanud isikutelt, ning vajaduse korral kutsuda selliseid isikuid selgitusi andma;

[…]“.

8. Selle direktiivi artiklis 14 on nähtud ette:

„1. Liikmesriigid tagavad kooskõlas oma siseriikliku õigusega, et käesoleva direktiivi rakendamisel vastuvõetud sätete eiramisel võib sellise eiramise eest vastutavate isikute suhtes võtta asjakohaseid haldusmeetmeid või rakendada haldussanktsioone, ilma et see piiraks liikmesriikide õigust rakendada kriminaalsanktsioone. Liikmesriigid tagavad, et need meetmed on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

2. Komisjon koostab artikli 17 lõikes 2 sätestatud korras teavitamise eesmärgil loetelu lõikes 1 osutatud haldusmeetmetest ja sanktsioonidest.

3. Liikmesriigid määravad kindlaks sanktsioonid, mida kohaldatakse juhul, kui artiklis 12 nimetatud uurimise käigus keeldutakse koostööst.

4. Liikmesriigid näevad ette, et pädev asutus võib avalikustada kõik meetmed ja sanktsioonid, mis määratakse käesoleva direktiivi rakendamisel vastuvõetud sätete rikkumise korral, välja arvatud juhul, kui selline avalikustamine ohustaks tõsiselt finantsturge või tekitaks asjaomastele osalistele ebaproportsionaalset kahju.“

3. Määrus nr 596/2014

9. Määruse nr 596/2014 artiklis 23 „Pädeva asutuse pädevus“ on ette nähtud:

„1. Pädev asutus täidab oma ülesandeid ja kasutab oma pädevust järgmisel viisil:

a) vahetult;

b) koostöös muude ametiasutuste või turul tegutsevate ettevõtjatega;

c) omal vastutusel, delegeerides need sellistele ametiasutustele või turul tegutsevatele ettevõtjatele;

d) suunates küsimuse pädevale õigusasutusel.

2. Selleks et täita käesolevast määrusest tulenevaid ülesandeid, on pädeval asutusel kooskõlas siseriikliku õigusega vähemalt järgmised järelevalve- ja uurimispädevused:

[…]

b) õigus nõuda teavet kõigilt isikutelt, ka nendelt, kes on järjestikku seotud korralduste edastamise või asjaomaste toimingute tegemisega, ja neid volitanud isikutelt ning vajaduse korral õigus isik teabe saamiseks välja kutsuda ja teda küsitleda;

[…]“.

10. Selle määruse artiklis 30 „Halduskaristused ja muud haldusmeetmed“ on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks kriminaalkaristusi ja pädevate asutuste järelevalvepädevust artikli 23 alusel, annavad liikmesriigid kooskõlas siseriikliku õigusega pädevatele asutustele õiguse kohaldada asjakohaseid halduskaristusi ja muid haldusmeetmeid vähemalt järgmiste rikkumiste korral:

[…]

b) koostööst keeldumine artikli 23 lõikes 2 osutatud uurimise, kontrolli või taotluse puhul või artikli 23 lõikes 2 osutatud uurimise, kontrolli või taotlusega seonduvate nõuete eiramine.

[…]“.

C. Itaalia õigus

11. Itaalia Vabariik võttis direktiivi 2003/6 üle 18. aprilli 2005. aasta seaduse nr 62 – Sätted nende kohustuste täitmiseks, mis tulenevad Itaalia kuulumisest Euroopa ühendustesse. 2004. aasta ühenduse seadus (legge n. 62 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004; *GURI* nr 96, 27.4.2005; *GURI* korraline lisa nr 76) artikliga 9. Selle artikliga lisati 6. veebruari 1996. aasta seaduse nr 52 artiklite 8 ja 21 alusel vastu võetud finantsvahendusseadustikku (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, edaspidi „seadustik“), mis on vastu võetud 24. veebruari 1998. aasta seadusandliku dekreediga nr 58 (decreto legislativo n. 58; *GURI* korraline lisa nr 71, 26.3.1998), suur hulk sätteid, nende hulgas artikkel 187-*bis*, mis käsitleb väärteona käsitatavat siseteabe väärkasutamist, ja artikkel 187-*quinquiesdecies*, mis käsitleb uurimise raames kootööst keeldumise suhtes kohaldatavaid sanktsioone.

12. Seadustiku artikli 187-*bis* põhikohtuasja faktiliste asjaolude asetleidmise ajal kehtiv redaktsioon kandis pealkirja „Siseteabe väärkasutamine“ ja oli sõnastatud järgmiselt:

„1. Ilma et see piiraks kriminaalkaristuste kohaldamist juhul, kui tegu või tegevusetus kujutab endast kriminaalkorras karistatavat tegu, karistatakse väärteokorras 20 000 kuni kolme miljoni euro suuruse rahatrahviga iga isikut, kellel on emitendi haldus-, juhtimis- või järelevalveorganite liikmena või osaluse tõttu emitendi kapitalis või töö, kutsetegevuse või ametikoha, sh avalik-õigusliku ametikoha või ametikohustuste tõttu siseteavet ning kes:

a) ostab, müüb või teeb muid tehinguid otseselt või kaudselt enda või kolmanda isiku huvides finantsinstrumentidega, kasutades ära seda teavet;

b) edastab teavet teistele isikutele väljaspool oma töö, kutsetegevuse, ametikoha või ametikohustuse tavapärast raamistikku;

c) soovitab selle teabe põhjal teistel isikutel teha mõne punktis a silmas peetud tehingu või õhutab neid seda tegema.

2. Lõikes 1 nimetatud karistust kohaldatakse ka iga isiku suhtes, kellel on siseteavet õigusrikkumiste ettevalmistamise või toimepanemise tõttu ning kes paneb toime mõne lõikes 1 nimetatud teo.

[…]

4. Lõikes 1 nimetatud karistust kohaldatakse ka iga isiku suhtes, kellel on siseteavet ja kes saab aru või võib on tavapärase hoolsuse juures võimeline aru saama, et see on siseteave, ning paneb toime mõne selles lõikes kirjeldatud teo.

5. Lõigetes 1, 2 ja 4 ette nähtud väärteokorras määratavaid rahatrahve suurendatakse kuni nende kolmekordse summani või suurema summani, mis vastab kümnekordsele õigusrikkumisest saadud tulule või kasule, kui väärteo eest määratavad karistused tunduvad õigusrikkumise toimepanija isiku või õigusrikkumisest saadud tulu või kasu suuruse tõttu ebapiisavad, kuigi kohaldati maksimaalsummat.

[…]“.

13. Põhikohtuasja faktiliste asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsioonis oli seadustiku artikli 187-*quinquiesdecies* pealkiri „Consobi järelevalvetegevuse kaitse“ ja selles oli sätestatud:

„1. Isikut, kes ei täida tähtaja jooksul Consobi nõudmisi või viivitab tema ülesannete täitmist, karistatakse muudel kui tsiviilseadustiku artiklis 2638 nimetatud juhtudel 10 000 euro kuni 200 000 euro suuruse rahalise sanktsiooniga.“

14. Praegu kehtivas redaktsioonis on selle seadustiku artiklis 187-*quinquiesdecies* „Itaalia Panga ja Consobi järelevalvetegevuse kaitse“ nähtud ette:

„1. Isikut, kes ei täida tähtaja jooksul Banca d’Italia või Consobi nõudmisi või ei tee nimetatud asutustega nende järelevalveülesannete täitmisel koostööd või viivitab nende täitmist, karistatakse muudel kui tsiviilseadustiku artiklis 2638 nimetatud juhtudel nii, nagu on ette nähtud käesolevas artiklis.

1-*bis*. Kui õigusrikkumise paneb toime füüsiline isik, määratakse talle väärteokorras rahaline sanktsioon 10 000 kuni viis miljonit eurot.

1-*ter*. Kui õigusrikkumise paneb toime äriühing või institutsioon, määratakse talle väärteokorras rahaline sanktsioon 10 000 kuni viis miljonit eurot või mis võib olla 10% käibest, kui see summa ületab viit miljonit ja käive on artikli 195 lõike 1-*bis* alusel kindlaks määratav. Kui õigusnormides, mida kohaldatakse äriühingutele ja institutsioonidele, kelle suhtes tuvastatakse, et nad on pannud toime õigusrikkumised, ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse lõikes 1-*bis* nimetatud väärteokorras määratavat rahalist sanktsioon artikli 190-*bis* lõike 1 punktis a nimetatud juhtumitel äriühingu esindajate või töötajate suhtes.

1-*quater*. Kui eelis, mille õigusrikkumise toimepanija õigusrikkumise läbi sai, ületab käesolevas artiklis kindlaks määratud piire, suurendatakse väärteokorras määratavat rahalist sanktsiooni saadud eelise kahekordse summani, tingimusel et see summa on kindlaks määratav.“

II. Vaidluse taust, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

15. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Itaalia riiklik äriühingute ja börsikomisjon) määras 18. mai 2012. aasta otsusega nr 18199 DB-le rahatrahvid väärteona käsitatava siseteabe väärkasutamise eest, mis koosnes kahest osast: siseringitehingud ja siseteabe õigusvastane levitamine, mille ta pani toime 19. ja 26. veebruaril 2009. Talle määrati ka rahaline sanktsioon summas 50 000 eurot seadustiku artiklis 187-*quinquiesdecies* kirjeldatud väärteo eest, sest ta lükkas mitu korda edasi selle ärakuulamise kuupäeva, millele ta oli kutsutud faktiliste asjaoludega kursis isikuna, ning keeldus vastamast talle esitatud küsimustele, kui ta ärakuulamisele ilmus. Lisaks määras Consob DB-le karistuseks ka seadustiku artikli 187-*quater* lõikes 1 nimetatud ajutise usaldusväärsuse kaotuse 18 kuuks ning andis korralduse konfiskeerida seadustiku artikli 187-*sexies* alusel samas määras tulu või selle saamiseks kasutatud vahendid.

16. Põhikohtuasjas, milles esitati käesolev eelotsusetaotlus, kaebas DB kõigepealt selle otsuse edasi Corte d'appello di Romale (Rooma apellatsioonikohus, Itaalia), väites muu hulgas, et talle 24. veebruari 1998. aasta seadusandliku dekreedi nr 58 artikli 187-*quinquiesdecies* alusel määratud sanktsioon oli õigusvastane. Kui see apellatsioonkaebus jäeti rahuldamata, esitas DB kassatsioonkaebuse. Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) tõstatas 16. veebruari 2018. aasta kohtumäärusega kaks põhiseadusele vastavuse küsimust, mida peab analüüsima Corte costituzionale (konstitutsioonikohus).

17. Esimene nendest küsimustest puudutab seadustiku artiklit 187-*quinquiesdecies* niisugusena, nagu see lisati 18. aprilli 2005. aasta seaduse nr 62 artikliga 9, sest viidatud õigusnormis on ette nähtud sanktsioon selle eest, kui Consobi nõuded jäetakse tähtaegade jooksul täitmata või kui viivitatakse tema ülesannete täitmist, hõlmates isikut, kellele Consob heidab oma järelevalvekohustuste täitmisel ette siseteabe väärkasutamist.

18. Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) märgib oma eelotsuses, et artikkel 187-*quinquiesdecies* on vastuolus mitme põhimõttega, millest mõni tuleneb riigisisesest õigusest (vastavalt Itaalia põhiseaduse artikli 24 teises lõigus ja artikli 111 teises lõigus ette nähtud kaitseõigus ja poolte menetlusliku võrdsuse põhimõte) ning mõni rahvusvahelisest ja liidu õigusest (EIÕK artiklis 6, rahvusvahelise kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti artiklis 14 ja harta artiklis 47 ette nähtud õigus õiglasele kohtulikule arutamisele), kusjuures nende põhimõtete riive võib Itaalia põhiseaduse artiklite 11 ja 117 esimese lõigu kohaselt kaasa tuua asjaomase õigusnormi vastuolu põhiseadusega.

19. Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) arvates ei saa viidatud põhiseaduse sätetel, liidu õigusnormidel ja rahvusvahelise õiguse normidel rajanev „vaikimisõigus" siiski iseenesest õigustada isiku keeldumist ilmuda Consobi korraldatud ülekuulamisele ega tema põhjendamatut viivitamist sellele ülekuulamisele ilmumisega, kui talle on tagatud – erinevalt käsitletaval juhul esinenud olukorrast – õigus jätta vastamata küsimustele, mis talle ülekuulamise ajal esitatakse.

20. Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) hinnangul hõlmab seadustiku artikli 187-*quinquiesdecies* sõnastus nii faktiliste asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsioonis kui ka praegu kehtivas redaktsioonis juhtumit, mil isiklik ärakuulamine on määratud isiku suhtes, keda Consob juba käsitab tema käsutuses oleva teabe põhjal sellise õigusrikkumise võimaliku toimepanijana, mille tuvastamine kuulub Consobi pädevusse. Seega tuleb välja selgitada, kas vaikimisõigust kohaldatakse nii kriminaalmenetlustes kui ka ärakuulamistel, mille Consob oma järelevalvetegevuse raames määrab. Argumendid, mis põhinevad nii Itaalia põhiseaduse artiklil 24 kui ka EIÕK artiklil 6, nagu seda tõlgendab EIK, näitavad aga, et sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt.

21. Vastupidine järeldus tooks kaasa ohu, et järelevalveasutusega koostöö tegemise kohustuse tõttu võiks niisuguse väärteo oletatav toimepanija, mille eest võidakse määrata „sisuliselt karistuslik" sanktsioon, aidata tegelikult kaasa talle esitatava kriminaalsüüdistuse koostamisele. Itaalia õiguskorras on nimelt siseteabe väärkasutamine kvalifitseeritav nii väärteokorras (seadustiku artikkel 187-*bis*) kui ka kriminaalkorras karistatava teona (seadustiku artikkel 184). Selles valdkonnas võib väärteo- ja kriminaalmenetluse algatada ning läbi viia paralleelselt, nagu ongi juhtunud DBga, kui see on kooskõlas *ne bis in idem*-põhimõttega.[4]

22. Lisaks leiab Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), et väljendatud kahtlusi kinnitab ka EIK praktika, mis puudutab EIÕK artiklit 6.

4 Vt selle kohta 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Garlsson Real Estate jt (C-537/16, EU:C:2018:193, punktid 42–63).

23. Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) arvab, et kuna seadustiku artikkel 187-*quinquiesdecies* lisati Itaalia õiguskorda selleks, et täita konkreetset, direktiivi 2003/6 artikli 14 lõikest 3 tulenevat kohustust, ja et praegu rakendatakse sellega täpselt määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b, ning kuna näib, et nende kahe õigusnormiga on liikmesriikide järelevalveasutustele kehtestatud ka kohustus karistada vaikimise eest ärakuulamisel isikut, kes tegi nende ametiasutuste pädevusse kuuluvate õigusrikkumistena käsitatavaid tehinguid, võib artikli 187-*quinquiesdecies* tunnistamine põhiseadusega vastuolus olevaks olla vastuolus liidu õigusega. Seega võib kahelda, kas niisugune karistamiskohustus on kooskõlas harta artiklitega 47 ja 48, milles näib samuti tunnustatavat isiku põhiõigust mitte aidata kaasa enda süüstamisele ja mitte olla sunnitud end süüdi tunnistama – samades piirides, mis tulenevad EIÕK artiklist 6 ja põhiseaduse artiklist 24.

24. Selles küsimuses märgib Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), et ta on tutvunud Euroopa Liidu Kohtu praktikaga, mis käsitleb vaikimisõigust konkurentsivastase käitumise valdkonnas, mis küll kohustab õigusrikkujat vastama puhtalt faktilistele küsimustele, kuid piirab siiski märkimisväärselt *nemo tenetur se detegere*-põhimõtte ulatust, sest see tähendab pönaalse mateeria alal asjaomase isiku õigust mitte aidata oma avaldustega kas või kaudselt kaasa enda süüstamisele. Ta märgib, et see kohtupraktika – mis on välja kujunenud seoses juriidiliste, mitte füüsiliste isikutega ning suuresti enne harta vastuvõtmist ja sellele aluslepingutega võrdse õigusjõu andmist – tundub raskesti kokkusobiv Itaalia õiguskorras siseteabe väärkasutamise vallas ette nähtud haldussanktsioonide „karistusliku“ laadiga, nagu möönis Euroopa Kohus ise kohtuotsuses Di Puma ja Zecca[5]. Selle kohtu arvates näib niisugune laad eeldavat, et õigusrikkumise väidetavale toimepanijale tuleb anda samalaadne tagatis nagu see, mis tal on pönaalse mateeria alal.

25. Lisaks arvab Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), et Euroopa Kohtu praktika ei ole täielikult kooskõlas EIK praktikaga, mille puhul näib, et selles on vastupidi leitud, et süüdistatava vaikimisõiguse ulatus, sealhulgas väärteomenetlustes, on laiem, kui määrata võidakse „karistuslikku“ laadi sanktsioone.

26. Kuna Euroopa Kohus ja liidu seadusandja ei ole praeguseni analüüsinud küsimust, kas EIÕK artiklit 6 käsitlevast EIK praktikat arvestades kohustavad harta artiklid 47 ja 48 tunnustama seda õigust ka väärteomenetlustes, mille tulemusena võidakse määrata „karistuslikku“ laadi sanktsioonid, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et enne otsuse tegemist põhiseadusele vastavuse küsimises, mille asjus on tema poole pöördutud, on tarvis pöörduda Euroopa Kohtu poole, et ta selgitaks harta artiklite 47 ja 48 seisukohast direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 3 *ratione temporis* kohaldatava redaktsiooni ning määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b tõlgendust ja vajaduse korral kehtivust. Konkreetselt tuleb teha kindlaks, kas need sätted võimaldavad liikmesriigil mitte karistada isikut, kes keeldub andmast järelevalveasutuse küsimustele vastust, millest võib tuleneda tema vastutus õigusrikkumise eest, mille eest karistatakse kriminaalkaristuse või „karistuslikku“ laadi haldussanktsiooniga.

27. Selles olukorras otsustas Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2003/6] artikli 14 lõike 3 *ratione temporis* kohaldatavat redaktsiooni ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et need lubavad liikmesriikidel jätta kohaldamata sanktsiooni isiku suhtes, kes keeldub vastamast pädeva asutuse küsimustele, millest võib tuleneda tema vastutus õigusrikkumise eest, mille eest karistatakse „karistuslikku“ laadi haldussanktsiooniga?

2. Kas juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt, on direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 3 *ratione temporis* kohaldatav redaktsioon ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkt b kooskõlas [harta] artiklitega 47 ja 48, võttes arvesse ka EIÕK artiklit 6 käsitlevat [EIK] praktikat

5 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus (C-596/16 ja C-597/16, EU:C:2018:192).

ning liikmesriikide ühiseid põhiseaduslikke traditsioone, kuna need direktiivi ja määruse sätted nõuavad sanktsiooni kohaldamist ka isiku suhtes, kes keeldub vastamast pädeva asutuse küsimustele, millest võib tuleneda tema vastutus õigusrikkumise eest, mille eest karistatakse „karistuslikku“ laadi haldussanktsiooniga?

III. Menetlus Euroopa Kohtus

28. Nende küsimuste kohta esitasid kirjalikke seisukohti DB, Itaalia ja Hispaania valitsus, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlament ja Euroopa Komisjon.

29. Samade menetlusosaliste suulised seisukohad kuulati ära 13. juuli 2020. aasta kohtuistungil.

IV. Õiguslik analüüs

A. Eelotsuse küsimuste vastuvõetavus

30. Nõukogu märgib oma kirjalikes seisukohtades, et juba Corte Costituzionale (konstitutsioonikohus) ise mainib eelotsusetaotluses, et põhikohtuasja faktiliste asjaolude suhtes kuulub *ratione temporis* kohaldamisele ainult direktiiv 2003/6, samas kui praegu reguleerib seda valdkonda määrus nr 596/2014, millega see direktiiv kehtetuks tunnustati ja asendati, kuid millel puudub siiski muu seos olukorraga, mis viis riigisisese menetluseni.

31. Rõhutades, et ainus põhikohtuasjas asjasse puutuv õigusnorm on direktiivi 2003/6 artikli 14 lõige 3, näib Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) nõukogu arvates kaudselt nõustuvat, et vastused tema küsimustele, mis puudutavad määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b tõlgendamist ja kehtivust, ei ole kohtuasjas käsitletava vaidluse lahendamiseks vajalikud, vaid nende eesmärk on peamiselt selgitada normatiivset olukorda tuleviku tarvis.

32. Seega tuleb enne esitada küsimus selle kohta, kas ka määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkt b on asjakohane selleks, et Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) saaks lahendada Corte suprema di cassazione (Itaalia kassatsioonikohus) poolt talle esitatud taotluse.

33. Sellega seoses meenutan kõigepealt, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mille liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille paikapidavust Euroopa Kohus ei pea kontrollima, on asjakohased. Asjakohasuse eelduse saab kõrvale heita ainult erandjuhtudel, kui on ilmne, et küsitud liidu õigusnormi tõlgendusel või kehtivuse analüüsil ei ole põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega mingit seost, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda talle esitatud küsimustele vastus, millest on kasu, või mõista põhjusi, miks liikmesriigi kohus leiab, et tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks on tal vaja vastuseid nendele küsimustele.[6]

34. Käsitletaval juhul tundub, et nõukogu argument põhineb seisukohal, et eelotsusetaotlus ei vasta Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punktis c sätestatud nõudele, sest esiteks ei ole selles otsuses märgitud põhjusi, miks Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) küsib, kuidas tuleb määrust nr 596/2014 tõlgendada ja kas see on kehtiv, ning teiseks ei näidata selles ära seost viidatud määruse ja põhikohtuasja suhtes kohaldatavate õigusaktide vahel. Need puudused toovad nõukogu arvates kaasa selle, et Euroopa Kohus peab esitama nõuandva arvamuse hüpoteetilistes küsimustes, ning ka eelotsusetaotluse osalise vastuvõetamatuse.

6 Vt teiste hulgas 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Slovenské elektrárne (C-376/18, EU:C:2019:1068, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

35. Ma ei saa selle seisukohaga nõustuda ja seda järgmistel põhjustel.

36. Kodukorra artikli 94 punktis c sätestatud nõude esimese osa kohta märgin, et Corte Costituzionale (konstitutsioonikohus) on oma eelotsusetaotluses selgelt märkinud, et tõlgenduse küsimist õigustab asjaolu, et seadustiku artikli 187-*quinquiesdecies* võimalik põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamine võib ka olla vastuolus määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punktist b praegu tuleneva karistamise kohustusega. Mulle näib, et seejuures tunnistab Corte Costituzionale (konstitutsioonikohus) kaudselt, et tema otsus ei puuduta mitte ainult seadustiku artikli 187-*quinquiesdecies* põhikohtuasja faktiliste asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsiooni, vaid ka sama sätte praegu kehtivat redaktsiooni. Nagu komisjon oma kirjalikes seisukohtades märgib, tuleneb 11. märtsi 1953. aasta seaduse nr 87, millega kehtestatakse sätted konstitutsioonikohtu koosseisu ja töö kohta (legge 11 marzo 1953, n. 87 – Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale; *GURI* nr 62, 14.3.1953), artiklist 27, et kui Corte Costituzionale (konstitutsioonikohus) rahuldab nõude või kaebuse, mis puudutab seaduse või seadusjõuga õigusakti vastavust põhiseadusele, ei tee ta kaebuse eseme ulatuses otsust mitte ainult põhiseadusega vastuolus olevate õigusnormide, vaid ka sätete kohta, *mille vastuolu põhiseadusega on tehtud otsuse tagajärg*. Selge viite puudumine sellele õigusnormile eelotsusetaotluses, mis piiritleks nende otsuste ulatuse, millega rahuldatakse põhiseadusele vastavust puudutav nõue või kaebus viisil, mis ei ole kahtlemata võõras liidu teistele konstitutsioonikohtutele, ei tundu aga olevat piisav õigustamaks järeldust, et selle nõude esimest osa ei ole järgitud.

37. Teise osaga seoses piisab, kui märkida, et Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) märgib eelotsusetaotluses, et kõnesoleva riigisisese õigusnormi, nimelt seadustiku artikliga 187-*quinquiesdecies*, oli põhikohtuasja faktiliste asjaolude asetleidmise hetkel üle võetud direktiivi 2003/6 artikli 14 lõige 3 ning on praegu üle võetud määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkt b. Et „põhikohtuasja suhtes kohaldatavateks õigusnormideks“ on aga tõesti seadustiku artikli 187-*quinquiesdecies* redaktsioon, millega võeti üle direktiiv 2003/6, on õige ka see, et arvestades direktiivi 2003/6 ja määruse nr 596/2014 sätete järjepidevust, tuleb seost selle määruse ja põhikohtuasja suhtes kohaldatavate õigusnormide vahel minu arvates pidada tõendatuks.

38. Teen Euroopa Kohtule seega ettepaneku tunnistada küsimused vastuvõetavaks.

B. Sisulised küsimused

1. Eelotsuste küsimuste ümber sõnastamine

39. Eelotsusetaotluse lugemisel ilmneb, et Corte Costituzionale (konstitutsioonikohus) püüab saada muu hulgas selgitusi ulatuse kohta, mille ta peab andma füüsiliste isikute vaikimisõigusele, ning seda väidetava lahknevuse tõttu selles küsimuses EIK ja Euroopa Kohtu praktika vahel.[7]

40. Arvestades eelotsuse küsimuste sõnastust ning sõltuvussuhet esimesele küsimusele antava vastuse ja teise küsimuse analüüsimise vahel, võivad need probleemid minu arvates jääda väljapoole hinnangut, mille Euroopa Kohus oma tulevases kohtuotsuses annab.

41. Et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule vastus, millest on kasu ja mis võimaldab tal töötada välja oma põhiseadusele vastavust käsitleva kohtuotsuse sisu, tundub mulle seega vajalik tema Euroopa Kohtule esitatud küsimused ümber sõnastada.

7 Vt eelotsusetaotluse punkt 9.2.

42. Nimelt tuleb meenutada, et ELTL artikliga 267 loodud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses õigustab Euroopa Kohtu võimalust sõnastada talle esitatud küsimused vajaduse korral ümber asjaolu, et Euroopa Kohtu ülesanne on anda liikmesriigi kohtule vastus, millest on kasu ja mis võimaldaks viimasel tema menetluses oleva vaidluse lahendada.[8]

43. Samas märgin, et eelotsuse küsimuste ümbersõnastamine tundub mulle üldiselt keerukas ülesanne, mille juures peab Euroopa Kohus olema väga üksikasjalik, et vältida igasugust tungimist eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusalasse, sest ainult viimane on pädev hindama, kas talle lahendamiseks esitatud vaidluses kerkinud õiguslikud küsimused on asjakohased ning kas tal on oma otsuse tegemiseks tarvis esitada eelotsusetaotlus.[9]

44. Käsitletaval juhul tegi mõni menetluse pool ettepaneku sõnastada esimene küsimus ümber nii, et sellega soovitakse sisuliselt teada, kas direktiivi 2003/6 artikli 14 lõiget 3 ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b, *tõlgendatuna harta artiklite 47 ja 48 seisukohast*, tuleb tõlgendada nii, et need võimaldavad liikmesriikidel mitte karistada isikut, kes keeldub andmast järelevalveasutuse küsimustele vastust, millest võib tuleneda tema vastutus õigusrikkumise eest, mille eest võidakse määrata karistusõiguslikku laadi haldussanktsioon.

45. Niisuguse ümbersõnastamisega moonutatakse minu meelest esimese küsimuse eset, mis puudutab liikmesriikide *võimalust ennast* tõlgendada neid sätteid ülevõtmis- või rakendusmeetmete võtmisel kooskõlas vaikimisõigusega, ning eiratakse *de facto* kõnesolevate õigusnormide kehtivuse probleemi – kehtivus on aga teise küsimuse ese.

46. Leian, et niisuguse tulemuse vältimiseks peab ümbersõnastamine käsitama küsimust, kas direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 3 ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b sõnastust arvesse võttes *saab* neid sätteid tõlgendada nii, et need on kooskõlas põhiõigustega, eelkõige vaikimisõigusega, nagu see tuleneb harta artiklitest 47 ja 48, või on niisugune tõlgendus hoopis *contra legem*. On selge, et kui vastus on jaatav, langeb ära igasugune kahtlus, kas need sätted on harta nende artiklite seisukohast kehtivad. Lisaks peab selline ümbersõnastamine andma Euroopa Kohtule võimaluse võtta seisukoht vaikimisõiguse täpse ulatuse probleemi suhtes, mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktis 39.

47. Nende kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku sõnastada eelotsusetaotluse esitanud kohtu need kaks eelotsuse küsimust ümber nii:

„Missugune peaks olema harta artiklitest 47 ja 48 tuleneva füüsiliste isikute vaikimisõiguse ulatus, arvestades EIK praktikat ja konkurentsivastast käitumist käsitlevat [Euroopa Kohtu] praktikat, juhul kui direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 3 ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b sõnastus võimaldavad neid tõlgendada kooskõlas selle õigusega?“

2. Ümbersõnastatud küsimuse analüüs

48. Kontrollin vastavalt ümbersõnastatud küsimuse sisemisele loogikale, kas kõnesolevate artiklite sõnastust arvestades on võimalik tõlgendus, mis on kooskõlas vaikimisõigusega, millisel juhul ei saa nende õigusnormide kehtivust kahtluse alla seada. See sõltub sellest, kas neid sätteid tuleb mõista nii, et need ei kohusta liikmesriike karistama isikuid, kes keelduvad vastamast järelevalveasutuse küsimustele, milles võib tuleneda nende vastutus õigusrikkumise eest, mille eest määratakse karistusõiguslikku laadi haldussanktsioonid[10] (osa b). Tuleb siiski märkida, et see küsimus eeldab jaatavat vastust küsimusele, kas vaikimisõigus on *kohaldatav* nii kriminaalmenetlustes kui ka

8 Vt 14. mai 2020. aasta kohtuotsus T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

9 Vt 22. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Kubota (UK) ja EP Barrus (C-545/16, EU:C:2018:101, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

10 Ma asendasin väljendi „karistuslik laad“, mida on kasutatud eelotsuse küsimuses, väljendiga „karistusõiguslik laad“, sest eelotsusetaotlusest nähtub, et esimene väljend leitakse tulenevat sellest, et 5. juuni 2012. aasta kohtuotsuses Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319) kindlaks määratud kriteeriumid on täidetud.

väärteomenetlustes, mis võivad viia niisuguste sanktsioonide määramiseni. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab mitu argumenti, mis kõnelevad niisuguse vastuse kasuks, näib ta paluvat Euroopa Kohtul hajutada igasugune veel püsiv kahtlus selles küsimuses. Seda küsimust käsitlen seega esimesena (osa a). Lõpuks võtan seisukoha ulatuse suhtes, mis tuleb selles kontekstis anda vaikimisõigusele, nagu see tuleneb harta artiklitest 47 ja 48 (osa c).

a) Vaikimisõiguse tunnustamine väärteomenetlustes, mis võivad viia karistusõiguslike sanktsioonide määramiseni

49. Kõigepealt tuleb märkida, et ei harta artikli 47 lõige 2 (õigus õiglasele kohtulikule arutamisele) ega selle artikli 48 lõige 2 (süütuse presumptsioon) ei puuduta sõnaselgelt vaikimisõigust.

50. Ent kooskõlas harta artikli 52 lõikes 3 sätestatud ühtluse tingimusega, mille kohaselt on hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕKga tagatud õigustele, „samad, mis neile [EIÕK vastava artikliga] ette on nähtud“, on selgitustes harta kohta seoses selle artikli 47 lõikega 2 märgitud, et EIÕK artikli 6 lõikega 1 pakutavaid tagatisi kohaldatakse „sarnaselt ka liidu suhtes“, ning seoses artikli 48 lõikega 2, et sellel õigusel on „sama tähendus ja ulatus“, kui on EIÕK artikli 6 lõikega 2 tagatud õigusel. [11]

51. Kuigi ka EIÕK artikli 6 tekstis ei ole tõesti mingit viidet vaikimisõigusele, tuleb meenutada, et EIK on korduvalt otsustanud, et hoolimata sellest, et vaikimisõigust ja õigust mitte aidata kaasa iseenda süüstamisele kui vaikimisõiguse koostisosa ei ole sõnaselgelt tunnustatud, on need „rahvusvahelisel tasandil üldiselt tunnustatud normid, mis on [EIÕK] artiklis 6 kasutatud mõiste „õigus õiglasele kohtumenetlusele“ keskmes“. [12]

52. EIÕK artikli 6 esemelise kohaldamisala osas ilmneb selle artikli sõnastusest, et selle sätte karistusõiguslikku osa kohaldatakse iga kord, kui tegemist on „kriminaalsüüdistusega“.

53. On aga teada, et mõistet „pönaalne mateeria“ on EIK tõlgendanud laialt, et hõlmata nii menetlusi, mille tulemusena võidakse määrata sanktsioonid, mille riigisisene seadusandja on liigitanud karistusõiguse sfääri, kui ka sanktsioonid, mille nad on küll kvalifitseerinud haldus-, maksu- või distsiplinaarkaristusteks, kuid mis on peamiselt karistusõiguslikku laadi. Niisugune autonoomne tõlgendus rajaneb kriteeriumidel, mis on välja arendatud alates kohtuotsusest Engel [13], millest Euroopa Kohus on seejärel lähtunud kohtuotsuses Bonda [14] ning milleks on õigusrikkumise kvalifikatsioon riigisiseses õiguses, selle õigusrikkumise laad ja selle karistuse ranguse tase, mis asjaomast isikut ähvardab (edaspidi „kohtuotsuse Bonda kriteeriumid“).

54. Need kriteeriumid tuleb lühidalt üle vaadata niisugusena, nagu neid on määratletud EIK praktikas. [15]

55. Esimene kriteerium, milleks on õigusrikkumise kvalifikatsioon riigisiseses õiguses, ei ole asjakohane, kui tegemist on haldussanktsiooniga. [16] Sel juhul tuleb analüüsida kahte ülejäänud kriteeriumi.

11 ELT 2007, C 303, lk 17.

12 Vt EIK 25. veebruari 1993. aasta otsus Funke *vs*. Prantsusmaa (CE:ECHR:1993:0225JUD001082884, punkt 44) ja EIK 28. oktoobri 1994. aasta otsus Murray *vs*. Ühendkuningriik (CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, punkt 45).

13 EIK 8. juuni 1976. aasta otsus Engel jt *vs*. Madalmaad (CE:EHCR:1976:0608JUD000510071, punkt 82).

14 5. juuni 2012. aasta kohtuotsus (C-489/10, EU:C:2012:319, punktid 37–43). Vt ka 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 35).

15 Nende asjaolude ammendava kirjelduse kohta vt kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, punktid 47–50) ja kohtujurist Campos Sánchez-Bordona ettepanek kohtuasjas Menci (C-524/15, EU:C:2017:667, punktid 44–48).

16 EIK 8. juuni 1976. aasta otsus Engel jt *vs*. Madalmaad (CE:EHCR:1976:0608JUD000510071, punkt 82).

56. Teist kriteeriumi, mille eesmärk on teha kindlaks õigusrikkumise tõeline laad, hinnatakse teatava hulga tegurite põhjal, kusjuures õigusrikkumine on kriminaalkorras karistatav tegu eelkõige siis, kui riigisiseses õiguses ette nähtud sanktsioon on suunatud üldsusele üldiselt, mitte täpselt kindlaks määratud sihtrühmale,[17] kui see sanktsioon täidab oma tunnuste poolest ennetamise ja repressiooni eesmärke[18] ega ole mõeldud ainult varalise kahju hüvitamiseks[19] ning kui riigisisene õigusnorm, milles sanktsioon on ette nähtud, kaitseb õigushüve, mille kaitse tagatakse tavaliselt karistusõigusega.[20]

57. Kolmas kriteerium on konkreetselt selle karistuse ranguse tase, mis asjaomast isikut ähvardab, kusjuures see tase tehakse kindlaks selle karistuse võrdlemisel karistusega, mis võidakse asjaomasele isikule *a priori* määrata, mitte võrreldes karistusega, mis tegelikult määratakse.[21] Vabadusekaotuslikud karistused on definitsiooni poolest karistusõiguslikud,[22] täpselt samuti nagu rahalised karistused, mille asenduskaristus võib olla vangistus, kui raha ei tasuta, ning selleks on ka karistused, mis toovad kaasa karistusregistrisse kandmise.[23]

58. Teine ja kolmas kriteerium on põhimõtteliselt alternatiivsed. Kumulatiivse lähenemise võib siiski valida juhul, kui kummagi kriteeriumi eraldi analüüs ei võimalda jõuda kriminaalsüüdistuse olemasolu küsimuses selgele järeldusele.[24]

59. Kui aga nende kriteeriumide hindamine näitab, et asjaomane väärteomenetlus võib viia „põnaalse mateeria alasse“ kuuluva sanktsioonini, kohaldatakse EIÕK artikli 6 karistusõigusliku osaga seotud tagatiste *täielikku komplekti* ja seega ka vaikimisõigust. Nimelt kui EIK tuvastab, et sanktsioon, mis võidakse asjaomase menetluse tulemusena määrata, on karistusõiguslik, ei esita ta endale ühtegi täiendavat küsimust kõnesoleva konkreetse õiguse kohaldatavuse kohta, sest see kohaldatavus on sanktsiooni niisuguseks kvalifitseerimise vältimatu tagajärg.[25]

60. Igal juhul tuleb rõhutada, et nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti märgib, on vaikimisõigust juba mitu korda tunnustatud isikute puhul, kes ei vastanud haldusasutuste küsimustele menetluste käigus, mille eesmärk oli tuvastada väärtegu. Nendel juhtudel pidas EIK määravaks just seda, kas haldusasutuse algatatud uurimise esemeks oleva õigusrikkumise eest kohaldas see asutus karistusõiguslikku laadi sanktsiooni.[26]

61. Eelneva põhjal tuleb järeldada, et kui analüüsitavad sanktsioonid kvalifitseeritakse kohtuotsuse Bonda kriteeriumide põhjal karistusõiguslikuks, tunnustatakse vaikimisõigust automaatselt.

17 EIK 2. septembri 1998. aasta otsus Lauko *vs.* Slovakkia (CE:ECHR:1998:0902JUD002613895, punkt 58).

18 EIK 25. juuni 2009. aasta otsus Maresti *vs.* Horvaatia (CE:ECHR:2009:0625JUD005575907, punkt 59).

19 EIK 23. novembri 2006. aasta otsus Jussila *vs.* Soome (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, punkt 38).

20 EIK 4. märtsi 2014. aasta otsus Grande Stevens jt *vs.* Itaalia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, punkt 90).

21 EIK 4. märtsi 2014. aasta otsus Grande Stevens jt *vs.* Itaalia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, punkt 98).

22 EIK 8. juuni 1976. aasta otsus Engel jt *vs.* Madalmaad (CE:EHCR:1976:0608JUD000510071, punkt 82).

23 EIK 31. mai 2011. aasta otsus Zugic *vs.* Horvaatia (CE:ECHR:2011:0531JUD000369908, punkt 68).

24 EIK 23. novembri 2006. aasta otsus Jussila *vs.* Soome (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, punktid 30 ja 31).

25 Vt eelkõige EIK 4. märtsi 2014. aasta otsus Grande Stevens jt *vs.* Itaalia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, punkt 101), milles EIK võtab hinnangu EIÕK artikli 6 kohaldatavusele kokku järgmiselt: „Kohus leiab, et avaldajatele määratud trahvid on karistusõiguslikku laadi, *mistõttu* on artikli 6 lõige 1 käsitletaval juhul kohaldatav selle karistusõiguslikus osas“ (kohtujuristi kursiiv).

26 Vt EIK 3. mai 2001. aasta otsus J.B. *vs.* Šveits (CE:EHCR:2001:0503JUD003182796) (maksustamise vältimise tõttu algatatud uurimismenetlus); EIK 4. oktoobri 2005. aasta otsus Shannon *vs.* Ühendkuningriik (CE:EHCR:2005:1004JUD000656303) (võltsitud raamatupidamise ja pettuse kavatsuse tõttu algatatud menetlus) ja EIK 5. aprilli 2012. aasta otsus Chambaz *vs.* Šveits (CE:EHCR:2012:0405JUD001166304) (maksustamise vältimise tõttu algatatud uurimismenetlus).

b) Võimalus tõlgendada kõnesolevaid õigusnorme kooskõlas vaikimisõigusega

62. Analüüsi selles etapis tuleb teha kindlaks, kas direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 3 ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b sõnastust arvestades on neid sätteid võimalik tõlgendada kooskõlas vaikimisõigusega, st nii, et need ei kohusta liikmesriike karistama isikut, kes keeldub andmast järelevalveasutuse küsimustele vastust, millest võib tuleneda tema vastutus õigusrikkumise eest, mille eest määratakse karistusõiguslikku laadi haldussanktsioonid. Ainult juhul, kui niisugune võimalus leiab kinnitust, tuleb vastata jaatavalt küsimusele, kas need sätted on harta artiklite 47 ja 48 seisukohast kehtivad.

63. Selleks tuleb kõigepealt lühidalt piiritleda õiguslik kontekst, millesse asetuvad õigusnormid, mida see küsimus käsitleb.

64. Direktiivi 2003/6 eesmärk on võidelda turu kuritarvitustega. Nagu ilmneb selle põhjendustest 2 ja 12, keelatakse selle direktiiviga siseringitehingud ja turuga manipuleerimine, et tagada Euroopa Liidu finantsturgude terviklikkus ning suurendada investorite usaldust nendel turgudel – usaldus, mis põhineb eelkõige asjaolul, et neid koheldakse võrdväärsena ning kaitstakse muu hulgas siseteabe õigusvastase kasutamise eest.[27]

65. Tagamaks, et see õiguslik raamistik oleks nii tõhus, nagu vaja, tuleb kiiresti tuvastada kõik direktiivis 2003/6 sätestatud keeldude rikkumised ja nende eest määrata sanktsioonid.[28] Sel eesmärgil kehtestab viidatud direktiivi artikkel 14 nõuded, millega liikmesriigid peavad oma riigisisese sanktsioonide süsteemi vastavusse viima.

66. Määrusega nr 596/2014, millel on küll samad eesmärgid nagu direktiivil 2003/6,[29] on loodud ühtlasem ja tugevam õiguslik raamistik, eelkõige nii, et on tugevdatud järelevalveasutuste järelevalve-, uurimis- ja karistamisvolitusi.[30] Sanktsioonide valdkonnas on selle määruse artikliga 30 laiendatud nende nõuete kogumit, millega liikmesriigid peavad oma riigisisese regulatsiooni vastavusse viima.

67. Õigusnormide kohta, mida Euroopa Kohus peab käesolevas kohtuasjas tõlgendama, tuleb märkida, et direktiivi 2003/6 artikli 14 lõikes 3 on sätestatud, et liikmesriigid määravad kindlaks haldussanktsioonid, mida kohaldatakse juhul, kui järelevalveasutuse uurimise käigus keeldutakse koostööst. Direktiivi selles artiklis tehtud otsene viide artiklile 12 näitab aga, et asjasse puutuvat sätet tuleb tõlgendada koostoimes artikliga 12, milles on järelevalveasutuse volituste minimaalse sisu osas lõike 2 punktis b sätestatud, et need volitused peavad hõlmama õigust „nõuda teavet *kõigilt* isikutelt, ka nendelt, kes on järjestikku seotud korralduste edastamise või asjaomaste tehingute tegemisega, ja neid volitanud isikutelt, ning vajaduse korral kutsuda selliseid isikuid selgitusi andma“.[31] Teiste sõnadega näitab direktiivi 2003/6 artikkel 12, et nende isikute kategooria ulatus, kelle suhtes võib seda järelevalveasutuse õigust kasutada, ei ole kuidagi piiratud.

68. Artikli 30 lõike 1 punktis b on aga sisuliselt ette nähtud, et liikmesriigid peavad tagama, et järelevalveasutusel on õigus kohaldada karistusi ja võtta haldusmeetmeid, mis puudutab „koostööst keeldumist uurimise, kontrolli või taotluse puhul“. Kuna määruse nr 596/2014 artiklis 30 on sõnaselgelt viidatud sama määruse artiklile 23, eeldab see tingimata tõlgendamist koostoimes selle

27 23. detsembri 2009. aasta kohtuotsus Spector Photo Group ja Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punkt 47); 7. juuli 2011. aasta kohtuotsus IMC Securities (C-445/09, EU:C:2011:459, punkt 27); 28. juuni 2012. aasta kohtuotsus Geltl (C-19/11, EU:C:2012:397, punkt 33) ning 11. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Lafonta (C-628/13, EU:C:2015:162, punkt 21).

28 Vt direktiivi 2003/6 põhjendus 38.

29 Vt määruse nr 596/2014 põhjendus 24.

30 Vt määruse nr 596/2014 põhjendus 4.

31 Kohtujuristi kursiiv.

viimase artikliga, mille lõikes 2 on kindlaks määratud järelevalveasutuse järelevalve- ja uurimisvolituste minimaalsisu ning nendeks volitusteks on teiste seas „õigus nõuda teavet *kõigilt* isikutelt, ka nendelt, kes on järjestikku seotud korralduste edastamise või asjaomaste toimingute tegemisega, ja neid volitanud isikutelt ning vajaduse korral õigus isik teabe saamiseks välja kutsuda ja teda küsitleda“. [32]

69. Asesõna „kõik“ semantiline võimsus koostoimes asjaoluga, et ei ole sõnaselgelt välistatud, et liikmesriigid võivad karistada koostööst keeldumise eest isikuid, kelle vastusest võib tuleneda nende vastutus õigusrikkumise eest, mis kuulub järelevalveasutuse pädevusse, võib Itaalia valitsuse kirjalike seisukohtade kohaselt õigustada nii direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 3 kui ka määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b tõlgendust, mille kohaselt on liikmesriigid kohustatud karistama neid isikuid ka väärteokorras.

70. Olen siiski veendunud, et niisugune järeldus on ekslik.

71. Selles küsimuses pean vajalikuks rõhutada esiteks, et asesõna „kõik“ tähistab mõlemas kõnesolevas õigusaktis isikuid, kellelt järelevalveasutus võib teavet küsida või keda sellel asutusel on õigus küsitlemiseks kohale kutsuda, mitte otseselt isikuid, keda ta on kohustatud karistama selle asutuse läbi viidava uurimise raames koostööst keeldumise tõttu, mis kahtlemata avaldab mõju selle sõnasõnalise tõlgenduse vettpidavusele. Teiseks ja eelkõige arvan ma, et tõlgenduse puhul, mis väärtustab seda, et sõnaselgelt ei ole välistatud võimalust karistada isikuid, kelle vastusest võib tuleneda nende vastutus õigusrikkumiste eest, mis kuuluvad järelevalveasutuse pädevusse, lähtutakse tingimata eeldusest, et nii direktiivi 2003/6 artikli 14 lõikega 3 kui ka määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punktiga b on liikmesriike kohustatud tagama, et selle asutuse uurimiste käigus koostöökohustuse rikkumise eest karistataks *karistusõiguslikku laadi haldussanktsioonidega*. Nimelt, nagu eespool näidatud, kohaldatakse vaikimisõigust ainult kriminaalmenetlustes või väärteomenetlustes, mis võivad viia niisugust laadi sanktsioonide määramiseni.

72. Märgin aga kohe, et teiste Euroopa Kohtu traditsiooniliste tõlgendamismeetodite kasutamine – näiteks süsteemne ja ajalooline tõlgendamine – näitab minu arvates selgelt, et kõnesolevate õigusnormide niisugune tõlgendus on ekslik.

73. Direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 3 süsteemne tõlgendamine eeldab ennekõike, et arvesse võetakse selle artikli lõiget 1, milles on ette nähtud, et „[l]iikmesriigid tagavad kooskõlas oma siseriikliku õigusega, et käesoleva direktiivi rakendamisel vastuvõetud sätete eiramisel võib sellise eiramise eest vastutavate isikute suhtes võtta asjakohaseid haldusmeetmeid või rakendada haldussanktsioone, ilma et see piiraks liikmesriikide õigust rakendada kriminaalsanktsioone[, ning et l]iikmesriigid tagavad, et need meetmed on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad“. Sellest lõikest ilmneb aga, et kui kehtestatakse meetmeid, mille eesmärk on võidelda direktiivi 2003/6 ülevõtmiseks vastu võetud riigisiseste õigusnormide rikkumise vastu, on liikmesriikidel *ulatuslik kaalutlusruum*. Üldjuhul ei ole nad mitte ainult sõnaselgelt kohustatud nägema lisaks võimalikele kriminaalkaristustele ette karistusõiguslikku laadi haldussanktsioone, vaid neil on isegi õigus otsustada, et nad võtavad lihtsalt „asjakohased haldusmeetmed“ haldussanktsioonide asemel sõna otseses tähenduses. Lisaks, isegi juhul, kui liikmesriigid otsustavad kehtestada oma riigisiseses õiguses „haldussanktsioonid“, piirab nende kaalutlusõigust niisuguste sanktsioonide ulatuse osas ainult kohustus tagada, et need sanktsioonid „on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad“. [33] See kohustus ei tähenda minu arvates tingimata kohustust näha ette karistusõiguslikud sanktsioonid, sest sanktsioonid, mis ei ole sellist laadi, võivad

32 Kohtujuristi kursiiv.

33 Väikesed täpsustused, mis puudutavad niisuguse piiri kindlaksmääramist, tulenevad direktiivi 2003/6 põhjenduse 38 viimasest lausest, mille kohaselt „[s]anktsioonid peavad olema küllalt hoiatavad, rikkumise raskuse ja saadud kasuga proportsionaalsed ning neid tuleb kohaldada järjekindlalt“.

põhimõtteliselt samuti olla tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.[34] Ma ei näe, kuidas saaks nendele tunnustusele vastavuse välistada sanktsiooni puhul, mis ei vasta kohtuotsuse Bonda teisele kriteeriumile, sest selle eesmärk on eranditult ennetav ja hüvitav, või mis ei vasta kohtuotsuse Bonda kolmandale kriteeriumile, sest selle summa on väike.

74. Niisugune tõlgendus tundub mulle muide ühtivat ühe lõiguga ettepanekust, mille kohtujurist Kokott esitas kohtuasjas Spector Photo Group ja Van Raemdonck[35]. Märkinud, et direktiivi 2003/6 artikkel 14 kuulub selle direktiivi nende sätete hulka, milles on kehtestatud „minimaalsed nõuded", ning et „liikmesriigid on pädevad võtma nendest kaugemale minevaid meetmeid", kinnitab kohtujurist, et see artikkel „näeb selle kohta vaid ette, et liikmesriigid peavad võtma tõhusaid ja hoiatavaid haldusmeetmeid", ning sanktsioonide liigi osas toob direktiiv seega kaasa vaid „minimaalse ühtlustamise".[36]

75. Määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b süsteemse tõlgenduse küsimuses arvan, et see ei võimalda samuti teha järeldust, et seda sätet tuleb tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike kehtestama karistusõiguslikku laadi haldussanktsioonide süsteemi. Selle määruse artikli 30 lõikes 1 on küll piiratud liikmesriikide kaalutlusõigust, sest selles on nähtud sisuliselt ette, et viimased on kohustatud *nii* võtma haldusmeetmeid *kui ka* kehtestama haldussanktsioone, et võidelda selle määruse sätete rikkumise vastu, jätmata neile võimalust valida nende kahe karistamissüsteemi vahel. Tuleb siiski märkida, et koostöökohustuse täitmisest keeldumine ei kuulu selle määruse artikli 30 lõike 2 kohaldamisalasse, mis küll hõlmab haldusmeetmete ja -sanktsioonide hulgas, mida kriminaalkaristustele lisaks järelevalveasutused peavad vähemalt saama määrata, teatud sanktsioone, mis on kohtuotsuse Bonda kriteeriumide põhjal tõenäoliselt karistusõiguslikku laadi.[37]

76. Need on niisiis kriteeriumid, mida järelevalveasutus peab vastavalt riigisisesele õigusele kohaldama, et teha kindlaks sanktsiooni liik ja tase määruse nr 596/2014 artikli 31 lõike 1 punktides a–g ette nähtud piirides[38] ning erinev kaal, mille see asutus peab sellesama õiguse järgi andma nendele kriteeriumidele, mis on sanktsiooni karistusõigusliku laadi kindlakstegemisel minu meelest määrava tähtsusega.

77. Direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 3 ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b ajalooline tõlgendamine näitab minu arvates samuti, et liidu seadusandja ei soovinud nende kahe õigusakti vastuvõtmisel kehtestada liikmesriikidele kohustust võidelda direktiivi 2003/6 ülevõtmise meetmete või määruse nr 596/2014 sätete eiramise vastu kriminaalkaristuste ja karistusõiguslikku laadi haldussanktsioonidega, sest kõnesoleva direktiivi ja määruse eesmärk oli lihtsalt sanktsioonide riigisiseste süsteemide *minimaalne ühtlustamine*. See ilmneb direktiivi 2003/6 puudutavas osas selgelt direktiivi ettepanekust, milles komisjon täpsustas, et „[õigusnormid karistuste endi alal] kuuluvad

34 Küll aga võib nende sanktsioonide karistusõiguslikuks kvalifitseerimine tuleneda kriteeriumidest, mis on kindlaks määratud riigisiseste õigusnormidega, et hinnata nende tõhusust, proportsionaalsust ja hoiatavust. Vt selle kohta 23. detsembri 2009. aasta kohtuotsus Spector Photo Group ja Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punkt 71), milles Euroopa Kohus täpsustab, et „direktiivi 2003/6 artikli 14 lõige 1 ei kehtesta ühtegi kriteeriumi sanktsiooni tõhususe, proportsionaalsuse ja hoiatavuse hindamiseks. Nende kriteeriumide sisustamine kuulub siseriikliku õiguse pädevusalasse".

35 Kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Spector Photo Group ja Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:534).

36 Kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Spector Photo Group ja Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:534, punkt 77).

37 Vt selle kohta kohtujurist Campos Sánchez-Bordona ettepanek kohtuasjas Garlsson Real Estate jt (C-537/16, EU:C:2017:668, punkt 46). Ma nimetan nagu kohtujuristki eelkõige järgmisi haldussanktsioone: investeerimisühingu tegevusloa kehtetuks tunnistamine või peatamine; investeerimisühingus juhtimiskohustuste täitmise ajutine või alaline keeld; oma arvel kauplemise ajutine keeld; maksimaalne rahaline haldussanktsioon, mis vastab vähemalt kolmekordsele õigusrikkumisega saadud kasu või ära hoitud kahjumi summale, kui kõnealust kasu või kahjumit on võimalik kindlaks määrata; füüsilise isiku puhul võib rahalise halduskaristuse maksimummäär olla vähemalt 5 000 000 eurot ja juriidilise isiku puhul 15 000 000 eurot. Igal juhul tuleb märkida, et lisaks nendele sanktsioonidele sisaldab määruse nr 596/2014 artikli 30 lõikes 2 toodud loetelu ka lihtsalt haldusmeetmeid (ettekirjutus, millega nõutakse, et õigusrikkumise eest vastutav isik lõpetaks asjaomase tegevuse ja hoiduks seda kordamast, ning avalik hoiatus, milles märgitakse vastutav isik ja õigusrikkumise laad) ning üht sanktsiooni, mille puhul ei saa selle puhtalt halduslikku laadi minu meelest kahtluse alla seada (sellise kasu sissenõudmine, mis on saadud õigusrikkumisest, või kahju, mida on õigusrikkumisega ära hoitud, kui kõnealust kasu või kahju on võimalik kindlaks teha).

38 Tegemist on õigusrikkumise raskuse ja kestusega ning mitme asjaoluga, mis on seotud rikkumise eest vastutava isikuga, st selle isiku vastutuse määr, tema finantsseisund, saadud tulu või välditud kahju suurus, kui neid on võimalik kindlaks määrata, tema järelevalveasutusega koostöö tegemise tase, tema varasemad õigusrikkumised ja abinõud, mille ta on õigusrikkumise kordumise vältimiseks tarvitusele võtnud.

endiselt liikmesriikide pädevusse“ ning et „[s]anktsioonid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Iga liikmesriik võib siiski ise vabalt kehtestada sanktsioonid, mida nende meetmete rikkumiste või käesoleva direktiivi artiklis 12 ette nähtud uurimiste raames koostööst keeldumise korral kohaldatakse“.[39] Mis puudutab määrust nr 596/2014, siis kavatsus järgida sama ühtlustamise taset on täpselt sama ilmne selle määruse ettepaneku lõigus, milles komisjon märgib, et „määrusega kehtestatakse minimaalnõuded haldusmeetmete, -sanktsioonide ja -trahvide alal. Selles olukorras võivad liikmesriigid kehtestada rangemaid õigusnorme“.[40]

78. Arvestades ulatuslikku kaalutlusõigust, mis on liikmesriikidele jäetud selleks, et täita direktiivi 2003/6 artikli 14 lõikest 3 ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punktist b tulenevaid kohustusi seoses eesmärgiga tagada minimaalne ühtlustamise tase, ei ole minu arvates üllatav, et liidu seadusandja ei pidanud vajalikuks täpsustada, et kui riigisisesel tasandil kehtestatakse karistusõiguslikud haldussanktsioonid, ei saa neid kohaldada isikute suhtes, kes niisuguse rikkumise uurimisel, mille eest võidakse määrata seda laadi sanktsioonid, keelduvad andmast järelevalveasutuse küsimustele vastust, millest võib tuleneda nende vastutus rikkumise eest. Võimaldades nimelt liikmesriikidel vabalt kindlaks määrata järelevalveasutusega koostöö tegemise kohustuse rikkumise eest määratavate sanktsioonide laadi ja ulatuse, nõustus seadusandja minu arvates kindlasti sellega, et sanktsiooni määramise võib välistada nende põhiõiguste tunnustamise kaudu, mida harta seostab karistusõiguslikku laadi sanktsioonidega. Teiste sõnadega, nagu nõukogu oma kirjalikes seisukohtades märkis, ei tähenda asjaolu, et nii direktiivi 2003/6 artikli 14 lõige 3 kui ka määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkt b on sõnastatud üldiselt ja tingimusteta, et tõlgendamise teel ei tohiks luua erandeid, mis on seotud mõne põhiõiguse järgimisega.

79. Selles küsimuses tuleb märkida, et direktiivi 2003/6 põhjendusse 44[41] ja määruse nr 596/2014 põhjendusse 77[42] on kirja pandud põhimõte, et liidu teiseseid õigusnorme tuleb tõlgendada kooskõlas põhiõigustega.[43] Käsitletaval juhul kohustab see põhimõte tõlgendama kohustust karistada järelevalveasutusega koostööst keeldumise eest kooskõlas vaikimisõigusega, nagu see tuleneb harta artiklitest 47 ja 48, ning mida tuleb tunnustada, kui menetluse tulemusena võidakse määrata karistusõiguslikud sanktsioonid.

80. Tuleb aga täpsustada, et vastupidi sellele, mida näib arvavat eelotsusetaotluse esitanud kohus, ei nõua eespool nimetatud põhimõte, et tõlgendades kohustust karistada järelevalveasutusega koostööst keeldumise eest, tuleb võtta arvesse vajadust järgida *liikmesriikide õiguskordadega* tagatud põhiõiguste kaitse standardeid, kui need standardid on kõrgemad liidu õiguse tasandil tagatust.

81. Kõigepealt ei kinnita niisugust tõlgendust – nagu näib väitvat eelotsusetaotluse esitanud kohus – lauseosad „kooskõlas […] siseriikliku õigusega“ ja „kooskõlas siseriikliku õigusega“ vastavalt direktiivi 2003/6 artikli 14 lõikes 1 ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõikes 1, mis puudutavad liikmesriikide karistamiskohustust. Mulle näib, et nende lauseosade lisamisega püütakse lihtsalt rõhutada, et sanktsioone käsitlevad sätted peab kehtestama riigisisene seadusandja.[44]

39 Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv siseringitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta (KOM(2001) 281 (lõplik) – 2001/0118 (COD)) (EÜT 2001, C 240E, lk 265).

40 Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus siseringitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta (KOM(2011) 651 (lõplik) – 2011/0295 (COD)).

41 See põhjendus on sõnastatud järgmiselt: „Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja selles järgitakse iseäranis […] hartas […] tunnustatud põhimõtteid“.

42 Selles põhjenduses on märgitud: „Käesolevas määruses austatakse põhiõigusi ja järgitakse […] hartas […] tunnustatud põhimõtteid. Seepärast tuleks käesolevat määrust tõlgendada ja kohaldada kooskõlas nende õiguste ja põhimõtetega […].“

43 Vt teiste hulgas 19. novembri 2009. aasta kohtuotsus Sturgeon jt (C-402/07 ja C-432/07, EU:C:2009:716, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Selles küsimuses tuleb tähelepanu juhtida ka ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv siseringitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta (KOM(2001) 281 (lõplik) – 2001/0118 (COD)) (EÜT 2001, C 240E, lk 265) artiklile 14, milles ajal, mil hartat ei olnud veel vastu võetud, täpsustab komisjon, et „[s]anktsioonide kindlaksmääramiseks ja karistamismenetluse korraldamiseks peavad liikmesriigid järgima [EIÕK-s] sätestatud põhimõtteid“, viitamata õigustele sellistena, nagu need on sätestatud riigisisesel tasandil.

82. Igal juhul lükkas Euroopa Kohus niisuguse tõlgenduse juba üldiselt tagasi kohtuotsuses Melloni[45]. Kohtuasjas, milles tehti see kohtuotsus, oli Tribunal Constitucionali (konstitutsioonikohus, Hispaania) kolmas eelotsuse küsimus selle kohta, kas harta artikkel 53[46] lubab liikmesriigil põhiõiguste kaitse kõrgemat taset, mille tagab tema põhiseadus. Selles küsimuses vastas Euroopa Kohtu suurkoda eitavalt asjaolu tõttu, et selle artikli 53 niisugune tõlgendus kahjustab liidu õiguse esimust, ühtlust ja tõhusust.[47]

83. Ka kahjustaks niisugune tõlgendus siin käsitletavas kohtuasjas liidu õiguse esimuse põhimõtet, sest see võimaldaks liikmesriigil takistada hartaga täielikult kooskõlas olevate liidu õigusnormide, st direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 3 ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 kohaldamist ainult sel põhjusel, et nendega ei järgita selle riigi põhiseadusega tagatud põhiõigusi. Ka kahjustataks liidu õiguse ühetaolist ja tõhusat kohaldamist, sest see tõlgendus seaks kahtluse alla vaikimisõiguse kaitse taseme ühetaolisuse järelevalveasutusega koostööst keeldumise eest karistamisel ja võiks takistada järelevalveasutuste selle rikkumise eest karistamise volituste ühtlustamist.

84. Eelnevate kaalutluste põhjal leian, et direktiivi 2003/6 artikli 14 lõike 1 ja määruse nr 596/2014 artikli 30 lõike 1 punkti b sõnastus võimaldavad tõlgendamist kooskõlas vaikimisõigusega, nagu see tuleneb harta artiklitest 47 ja 48, ning nende sätete kehtivust nende harta artiklite seisukohast ei saa kahtluse alla seada. Seega võib käsitleda selle õiguse ulatusega seotud probleeme.

c) Vaikimisõiguse ulatus harta artiklite 47 ja 48 tähenduses

85. Nagu mainitud käesoleva ettepaneku punktis 39, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult ka seda, missugune ulatus on füüsiliste isikute vaikimisõigusel niisugusena, nagu see tuleneb harta artiklitest 47 ja 48, ning seda väärteomenetlustes, mille eesmärk on määrata niisugused karistusõiguslikud sanktsioonid, nagu on nähtud ette riigisisestes õigusnormides, mis käsitlevad võitlust turukuritarvitustega.[48] Sellega seoses rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et EIK praktikas, mis puudutab EIÕK artiklit 6, näib olevat antud sellele õigusele laiem ulatus, kui tuleneb Euroopa Kohtu konkurentsivastast käitumist käsitlevast praktikast.

86. Neid probleeme on analüüsitud järgmistes punktides. Eelkõige keskendun küsimusele, kas vaikimisõigusele, nagu see tuleneb harta artiklitest 47 ja 48, tuleb käsitletaval juhul anda sama ulatus, nagu sellele on antud Euroopa Kohtu praktikas, ning ma vastan eitavalt (1. jagu). Seejärel püüan vastavalt harta artikli 52 lõikes 3 ja hartat käsitletavates selgitustes toodud ühtluse kriteeriumile[49] määratleda selle õiguse ulatuse käsitletavas asjas, lähtudes EIÕK artiklit 6 (2. jagu) käsitlevast EIK praktikast.

87. Enne seda analüüsi on vaja teha üks täpsustus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus välistas juba – minu arvates õigesti – võimaluse, et vaikimisõigus võiks iseenesest õigustada isiku keeldumist ilmuda järelevalveasutuse määratud ärakuulamisele või tema põhjendamatut viivitamist niisugusele ärakuulamisele ilmumisega, ilma et see piiraks selle kohtu võimalust hinnata, kas ja mil määral võib seda keeldumist põhjendada asjaolu, et isik ei ole saanud tagatist, et järgitakse tema vaikimisõigust. Sel põhjusel puudutabki minu analüüs ainult faktilist juhtumit, milleks on keeldumine selle asutuse küsimustele vastamisest.

45 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus (C-399/11, EU:C:2013:107, punktid 56–64).

46 Harta artiklis 53 on sätestatud: „Harta sätteid ei või tõlgendada neid inimõigusi või põhivabadusi kitsendavate või kahjustavatena, mida asjaomastes kohaldamisvaldkondades on tunnustatud rahvusvahelise õiguse ja rahvusvaheliste lepingutega, millega on ühinenud liit või kõik liikmesriigid, kaasa arvatud [EIÕK], ning *liikmesriikide põhiseadustega*“ (kohtujuristi kursiiv).

47 Vt ka 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 29); 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus A (C-112/13, EU:C:2014:2195, punkt 44); 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Pelham jt (C-476/17, EU:C:2019:624, punkt 80) ning 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, punkt 19).

48 Eelotsusetaotluse esitanud kohus ja mõni menetlusosaline meenutavad õigesti, et Euroopa Kohus on juba vastanud jaatavalt küsimusele, kas põhikohtuasja kaebaja suhtes algatatud menetlus ja sanktsioon, mis teda seadustiku artikli 187-*bis* rikkumise eest ähvardab, on karistusõiguslik kohtuotsuse Bonda tähenduses. Vt 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Di Puma ja Zecca (C-596/16 ja C-597/16, EU:C:2018:192, punkt 38).

49 Vt käesoleva ettepaneku punkt 50.

1) Vaikimisõigus Euroopa Kohtu praktikas

88. Minu teada on Euroopa Kohus vaikimisõiguse ulatuse kohta otsuse teinud ainult konkurentsi valdkonnas.

89. Selle kohtupraktika analüüsi lähtepunkt on põhimõtteline kohtuotsus Orkem *vs.* komisjon [50].

90. Kohtuasjas, milles tehti see kohtuotsus, oli hagejast äriühing esitanud väite, mis põhines argumendil, et teabenõue, mille komisjon oli saatnud talle kontrolli käigus selleks, et kindlaks teha, kas see äriühing oli osalenud kokkulepetes ja kooskõlastatud tegevuses, tõi kaasa selle, et teda kohustati iseennast süüstama ülestunnistusega, et ta oli rikkunud konkurentsieeskirju. Vastuseks sellele argumendile märkis Euroopa Kohus kõigepealt, et ühenduse õiguskorras ei ole niisugust õigust, ning teiseks, et eksisteerib „aktiivse koostöö kohustus", mis on ettevõtjatel, kelle suhtes on algatatud uurimine eesmärgiga teha kindlaks, kas nad on pannud toime konkurentsieeskirjade rikkumise. Seejärel leidis Euroopa Kohus, et võib siiski nõustuda komisjoni uurimisvolituste teatavate piirangutega, sest austada tuleb ettevõtjate kaitseõigusi, tagamaks, et neid õigusi eelneva uurimise menetlustes parandamatult ei kahjustataks, sest need võivad olla ettevõtjate õigusvastase käitumise tõendamisel määravad. [51] Need piirangud on Euroopa Kohus määratlenud järgmiselt: „[K]uigi […] komisjonil on õigus kohustada ettevõtjat esitama kogu vajaliku teabe faktiliste asjaolude kohta, mis võivad olla talle teada, ning edastama talle vajadusel vastavad dokumendid, mis on tema käsutuses, isegi kui need võivad aidata tõendada tema või mõne teise ettevõtja konkurentsivastast käitumist, ei tohi ta siiski […] kohustada ettevõtjat andma vastuseid, mis viivad ta selleni, et ta tunnistab õigusrikkumist, mida peab tõendama komisjon". [52]

91. Hiljem tehtud kohtuotsustest ilmneb aga – nagu leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et Euroopa Kohus ei ole nende piirangute määratlust sisuliselt muutnud. [53] Otse vastupidi, ta on asunud seisukohale, et vaikimisõiguse niisugune ulatus on kooskõlas harta artiklitega 47 ja 48, kuna vajaduse tõttu tagada konkurentsiõiguse tõhusus tuleb kaaluda, kumb on tähtsam, kas vaikimisõigus või avalik huvi, mille tõttu konkurentsiõiguse rikkumiste eest vastutusele võetakse. [54] Nimelt vaikimisõiguse tunnustamine sellisena, et see hõlmab ka kõiki puhtalt faktilisi küsimusi („absoluutne vaikimisõigus"), läheks nimetatud kohtupraktika kohaselt kaugemale sellest, mis on ettevõtjate kaitseõiguste kaitsmiseks vajalik, ning kujutaks endast põhjendamatut takistust, mis ei lase komisjonil täita talle usaldatud ülesannet valvata konkurentsieeskirjade järgimise üle siseturul. Selle kohtupraktika kohaselt ei takista miski ettevõtjal, kes vastab puhtalt faktilistele küsimustele, hiljem haldusmenetluses või liidu kohtus toimuvas menetluses tõendada, et tema vastustes näidatud faktilistel asjaoludel on muu tähendus, kui leidis komisjon.

50 18. oktoobri 1989. aasta kohtuotsus (374/87, EU:C:1989:387).

51 18. oktoobri 1989. aasta kohtuotsus Orkem *vs.* komisjon (374/87, EU:C:1989:387, punktid 27–33).

52 18. oktoobri 1989. aasta kohtuotsus Orkem *vs.* komisjon (374/87, EU:C:1989:387, punktid 34 ja 35).

53 Vt eelkõige 20. veebruari 2001. aasta kohtuotsus Mannesmannröhren-Werke *vs.* komisjon (T-112/98, EU:T:2001:61, punkt 65); 15. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus Limburgse Vinyl Maatschappij jt *vs.* komisjon (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 273); 29. juuni 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:432, punkt 41); 24. septembri 2009. aasta kohtuotsus Erste Group Bank jt *vs.* komisjon (C-125/07 P, C-133/07 P ja C-137/07 P, EU:C:2009:576, punkt 271) ning 25. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus Dalmine *vs.* komisjon (C-407/04 P, EU:C:2007:53, punkt 34).

54 Vt eelkõige 20. veebruari 2001. aasta kohtuotsus Mannesmannröhren-Werke *vs.* komisjon (T-112/98, EU:T:2001:61, punktid 66 ja 78); 29. juuni 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:432, punkt 49); 28. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Amann & Söhne ja Cousin Filterie *vs.* komisjon (T-446/05, EU:T:2010:165, punktid 326 ja 328) ning 14. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Buzzi Unicem *vs.* komisjon (T-297/11, EU:T:2014:122, punktid 60 ja 62).

92. Kokkuvõttes ei hõlma vaikimisõigus Euroopa Kohtu arvates vastuseid küsimustele, mis puudutavad faktilisi asjaolusid, v.a juhul, kui nende eesmärk on saavutada asjaomase ettevõtja ülestunnistus, et ta pani toime rikkumise, mida komisjon uurib. Teiste sõnadega – nagu Euroopa Kohus täpsustas kohtuotsuses Limburgse Vinyl Maatschappij jt *vs.* komisjon – eeldab selle õigusega tagatud kaitse, et tehakse kindlaks, kas nende küsimuste adressaadist ettevõtja vastus *on sisuliselt samaväärne* õigusrikkumise ülestunnistamisega.[55]

93. Kui see nii ei ole, loetakse küsimust „üksnes faktilisi asjaolusid puudutavaks“[56] või „puhtalt faktilist laadi“[57] küsimuseks ning see ei kuulu niisiis vaikimisõiguse kohaldamisalasse, isegi kui asjaomase ettevõtja vastust *saab kasutada selleks, et tõendada temapoolset konkurentsieeskirjade rikkumist*.

94. Itaalia valitsus väidab oma kirjalikes seisukohtades sisuliselt, et seda kohtupraktikat võib kohaldada analoogia alusel olukorras, kus on vaja kindlaks teha füüsiliste isikute vaikimisõiguse ulatus väärteomenetlustes, mille eesmärk on tuvastada turukuritarvitusi. Täpsemalt eeldab nõue tagada nende teiseste õigusnormide tõhusus, mis kohustavad nende kuritarvitustega võitlema, näiteks direktiivi 2003/6 artikkel 14 ja määruse nr 596/2014 artikkel 30, selle valitsuse sõnul, et vaikimisõiguse ulatus tehtaks kindlaks kaalumise teel, et kumb on tähtsam, kas vaikimisõigus või avalik huvi tagada finantsturgude terviklikkus ja tugevdada investorite usaldust nende turgude vastu.[58]

95. Ma ei saa selle seisukohaga nõustuda.

96. See kohtupraktika, mis on välja kujunenud seoses ettevõtjatega, kelle suhtes on algatatud uurimine konkurentsiõiguse rikkumise kahtlustuse tõttu, puudutab ilmselgelt ainult *juriidilisi isikuid*, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus muide märgib. Ettevõtjad ja ettevõtjate ühendused on nimelt liidu konkurentsiõiguse ainsad subjektid, samuti ainsad üksused, kellele komisjon saab määrata trahve ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumiste eest.[59] Küll aga näib mulle, et füüsiliste isikute vaikimisõiguse ulatuse küsimust ei ole Euroopa Kohus tänaseni analüüsinud.

2) Vaikimisõigus EIK praktikas

97. Erinevalt Euroopa Kohtust ei ole EIK kunagi – kui ma ei eksi – võtnud seisukohta juriidilise isiku võimaluse kohta tugineda vaikimisõigusele tema suhtes algatatud kriminaal- või väärteomenetluses, mille eesmärk oleks karistusõiguslikku laadi sanktsioonide määramine. Teiste sõnadega on selle õiguse ulatust, nagu see on üldjoontes määratletud järgnevates punktides, tunnustatud ainult seoses *füüsiliste isikutega*.[60]

55 15. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 273). Vt selle kohta kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas HeidelbergCement *vs.* komisjon (C-247/14 P, EU:C:2015:694, punkt 154).

56 14. detsembri 2006. aasta kohtuotsus Raiffeisen Zentralbank Österreich jt *vs.* komisjon (T-259/02–T-264/02 ja T-271/02, EU:T:2006:396, punkt 539).

57 20. veebruari 2001. aasta kohtuotsus Mannesmannröhren-Werke *vs.* komisjon (T-112/98, EU:T:2001:61, punkt 77).

58 Vt direktiivi 2003/6 ja määruse nr 596/2014 põhjendus 2.

59 Vt kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:53, punkt 63).

60 Vt selle kohta Wils, W., „Self-Incrimination in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis“, *World Competition*: *Law and Economics Review*, vol. 26, nr 4, 2003, lk 577, ning Oliver, P., „Companies and their Fundamental Rights: a Comparative Perspective“, *International and Comparative Law Quarterly*, Wolters Kluwer, vol. 64, nr 3, 2015, lk 686. Nagu mõni käesoleva menetluse osaline rõhutas, esitas niisuguse tõlgenduse muide ka liidu seadusandja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta direktiivis (EL) 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikul arutelul (ELT 2016, L 65, lk 1), mille artikliga 7 kaitstakse „õigust vaikida“ ja „õigust ennast mitte süüstada“. Vt eelkõige selle põhjendus 13, milles on märgitud, et „[k]äesolevas direktiivis arvestatakse, et süütuse presumptsiooni teatavad aspektid hõlmavad füüsiliste ja juriidiliste isikute puhul eri vajadusi ja kaitsetasemeid. Füüsiliste isikute puhul on sellist kaitset kajastatud [EIK] väljakujunenud praktikas. Euroopa Kohus on siiski tunnistanud, et süütuse presumptsiooni teatavad aspektid ei mõjuta juriidilisi isikuid samamoodi kui füüsilisi isikuid“.

98. See ilmneb väga selgelt viisist, kuidas EIK on selgitanud vaikimisõiguse ja iseenese mittesüüstamise õiguse mõtet, kusjuures see teine on esimese koostisosa. Mõte on EIK sõnul nimelt kaitsta isikuid, kellele on esitatud „kriminaalsüüdistus“, ametiasutuste kuritarvitusliku sunni eest. Selle kohtu meelest on niisuguse kaitse eesmärk vältida vigu õigusemõistmises ja tagada tulemus, mida EIÕK artikliga 6 taotletakse,[61] ja konkreetsemalt tagada, et kriminaalasjas ei püütaks süüdistust rajada argumentidele, mis põhinevad *vastu süüdistatava tahtmist* sunni või survega kogutud tõenditele. Viimast seisukohta tugevdab täpsustus, et õigus mitte ennast ise süüstada „puudutab eeskätt süüdistatava vaikimisotsuse austamist“.[62]

99. Teiste sõnadega on isiku otsustamisvabaduse austamine selle kaudu, et hoitakse ära surve, mida avalik-õiguslikud asutused avaldavad tema tahte kujunemisel – nagu komisjon oma kirjalikes seisukohtades õigesti täheldas – vaikimisõiguse eesmärkide keskmes niisugusena, nagu seda õigust on käsitanud EIK. See kohus mõistab nimetatud õigust seega kui inimväärikuse koostisosa, nagu märkis õigesti kohtunik Martens oma eriarvamuses, mis on lisatud kohtuotsusele Saunders *vs.* Ühendkuningriik ja milles on täpsustatud, et EIK näib olevat ühinenud seisukohaga, mille kohaselt „eeldab *inimese inimväärikuse ja vabaduse austamine*, et iga kahtlusalune saaks täiesti vabalt otsustada, missuguse suhtumise ta valib tema vastu suunatud süüdistuste suhtes“.[63][64] Seda arvestades ei tundu ulatus, mis on vaikimisõigusele selles kohtupraktikas antud, olevat niisugusena üle kantav juriidilistele isikutele.[65]

100. Ulatuse kohta, mille EIK on andnud füüsiliste isikute vaikimisõigusele, tuleb kõigepealt meenutada, et selle kohtu sõnul on selle õiguse eesmärk kaitsta isikuid, kellele on esitatud kriminaalsüüdistus, ametiasutuste *kuritarvitusliku sunni* eest.

101. Sellest järeldub, et analüüsi raames, mille eesmärk on teha kindlaks, kas on rikutud EIÕK artiklit 6, püüab EIK kõigepealt teha kindlaks, kas tõendite saamiseks on avaldatud survet, ja kontrollib seejärel, kas see surve tuleb kvalifitseerida kuritarvituslikuks. Ta on oma kohtupraktikas kindlaks määranud mitu olukorda, mis võivad tekitada kartust, et on avaldatud kuritarvituslikku survet, esimene neist on „niisuguse kahtlustatava olukord, keda ähvardatakse sanktsioonidega, kui ta ütlusi ei anna ning kes kas annab ütlusi või keda karistatakse sellest keeldumise eest“.[66] Tegemaks kindlaks, kas sellel kartusel on tegelikkuses alust, hindab EIK surve laadi ja taset, mis ilmnevad vastamisest keeldumisega kaasneva karistuse liigist ja rangusest,[67] ning sobivate tagatiste olemasolu kõnesolevas menetluses.[68]

61 EIK 8. veebruari 1996. aasta otsus Murray *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, punkt 45).

62 EIK 17. detsembri 1996. aasta otsus Saunders *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, punkt 69).

63 EIK 17. detsembri 1996. aasta otsus Saunders *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791), kohtunik Martensi eriarvamus, millega ühines kohtunik Kūris, punktid 9 ja 10.

64 Kohtujuristi kursiiv.

65 Samuti võib muid põhiõigusi käsitlevast EIK kohtupraktikast järeldada, et EIK teeb mõnikord vahet füüsilistele isikutele tagatud kaitse taseme ja juriidilistele isikutele tagatud kaitse taseme vahel. Klassikaline näide on kohtuotsus Niemitz *vs.* Saksamaa (EIK 16. detsembri 1992. aasta otsus, CE:ECHR:1992:1216JUD001371088), milles EIK märkis, et politsei korraldatud läbiotsimine advokaadi kabinetis, sõltumata viimase elukohast, kujutab endast tema „kodu“ puutumatuse rikkumist. Sellegipoolest märkis see kohus, et vastavalt EIÕK artikli 8 lõikele 2 võib riikide sekkumise õigus olla ulatuslikum „kutse- või äriruumide või kutse- või äritegevuste puhul kui muudel juhtudel“ (punkt 31). Tuleb märkida, et 18. juuni 2015. aasta kohtuotsuses Deutsche Bahn jt *vs.* komisjon (C-583/13 P, EU:C:2015:404) tugines Euroopa Kohus sellele kohtupraktikale ning kinnitas Üldkohtu hinnangut, et eelneva kohtu loa puudumine ei saa iseenesest endaga kaasa tuua konkurentsi valdkonnas komisjoni uurimisvolituste kasutamisel tema võetava kontrollimeetme õigusvastasust (punktid 20–25).

66 EIK 13. septembri 2016. aasta otsus Ibrahim jt *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, punkt 267).

67 EIK 21. detsembri 2000. aasta otsus Heaney ja McGuinness *vs.* Iirimaa (CE:ECHR:2000:1221JUD003472097, punkt 53) (kuuekuuline vangistus).

68 EIK 29. juuni 2007. aasta otsus O'Halloran ja Francis *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2007:0629JUD001580902, punkt 59).

102. EIK on siiski mitu korda märkinud, et mitte igat liiki otsene surve, mida süüdistatavale avaldatakse, et koostada süüstavad ütlused vastu tema tahtmist, ei too kaasa EIÕK artikli 6 rikkumist. Et vaikimisõigus ei ole selle kohtu sõnul absoluutne,[69] ei sobi nimelt ametiasutuste avaldatava surve tase selle sättega kokku siis, kui sellega võetaks nimetatud õiguselt selle sisu.[70] Vastava hinnangu andmisel on EIK sõnul keskse tähtsusega see, kuidas surve abil saadud tõendeid kriminaalmenetluses *kasutatakse*,[71] ning seda nii menetluse enda kontekstis kui ka väljaspool seda.[72]

103. See viimane kriteerium võimaldab eelkõige kindlaks teha, kas sund võib olla kuritarvituslik, kui süüdistatavale esitatavad küsimused puudutavad *faktilisi asjaolusid*. Neid probleeme arutas EIK esimest korda kohtuotsuses Saunders *vs*. Ühendkuningriik. Vastuseks Briti valitsuse argumendile, et õigust mitte aidata kaasa enda süüstamisele ei kohaldata selle juhtumi asjaoludel seetõttu, et avaldaja ei olnud kohustatud andma vastuseid, mis teda ennast süüstavad, täheldas EIK kõigepealt, et vaikimisõigus „ei saa olla mõistlikult piiratud süütegude ülestunnistamisega või märkustega, mis heidavad talle otseselt kahtlust“, täpsustas siis, et „[s]urve abil saadud ütlusi, mis esmapilgul näib olevat mittesüüstavad – näiteks märkused, mis on nende tegijat süüst vabastavad, või *lihtsalt teave faktilistes küsimustes*, – saab hiljem kasutada kriminaalmenetluses süüdistuse põhjendamiseks“.[73][74]

104. Olulisi täpsustusi selle kohta tõi seejärel kohtuotsus Corbet *vs*. Prantsusmaa. Tuvastanud, et avaldatud on survet ja et süüdistatava ütlused ei süüstanud teda ennast, leidis EIK – arvestades surve abil saadud faktilisi asjaolusid puudutavate avalduste kasutamise viisi –, et EIÕK artikli 6 rikkumise esinemine eeldab, et need avaldused avaldaksid „mõju süüdimõistmisele või karistusele“.[75] Mulle näib, et kuna põnaalsele mateeriale omast keelt otseses tähenduses õigustab ainult selle juhtumi faktilise raamistiku eripära, tuleb nimetatud põhimõtet pidada kohaldatavaks ka siis, kui need avaldused avaldasid mõju EIÕK artikli 6 tähenduses põnaalsesse mateeriasse kuuluva väärteomenetluse tulemusena *süüdimõistmisele või selles määratavale karistusele*.

105. Lisaks on EIK täpsustanud, et vaikimisõiguse ulatust ei tohi vähendada selle kaalumisel avalikku laadi huviga. Sellest suunisest on juhindutud alates kohtuotsusest Sanders *vs*. Ühendkuningriik, milles EIK lükkas tagasi valitsuse väite, et avalik huvi, mis on keskse tähtsusega äriühingutega seotud pettuste uurimisel ja nende toimepanijate karistamisel, võib õigustada seda, et ei tunnustata süüdistatavate õigust ennast mitte süüstada.[76]

106. Seega hõlmab füüsiliste isikute vaikimisõiguse ulatus väärteomenetlustes, mille tulemusena võidakse määrata niisugune karistusõiguslik sanktsioon nagu põhikohtuasjas, ka vastuseid küsimustele, mis puudutavad faktilisi asjaolusid, millega ei kaasne tingimata oma süü ülestunnistamist – tingimusel, et need avaldavad aga mõju tehtava otsuse põhistusele või selle menetluse lõpus määratavale karistusele. Selle ulatuse kindlaksmääramisel ei ole mingit tähtust avalikul huvil, mille tõttu asjasse puutuvat õigusrikkumist menetletakse.

69 Vt eelkõige EIK 21. detsembri 2000. aasta otsus Heaney ja McGuinness *vs*. Iirimaa (CE:ECHR:2000:1221JUD003472097, punkt 47).

70 EIK 8. veebruari 1996. aasta otsus Murray *vs*. Ühendkuningriik (CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, punkt 49).

71 EIK 17. detsembri 1996. aasta otsus Saunders *vs*. Ühendkuningriik (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, punkt 71).

72 EIK 8. aprilli 2004. aasta otsus Weh *vs*. Austria (CE:ECHR:2004:0408JUD003854497, punktid 42–44).

73 EIK 17. detsembri 1996. aasta otsus Saunders *vs*. Ühendkuningriik (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, punkt 71).

74 Kohtujuristi kursiiv.

75 EIK 19. märtsi 2015. aasta otsus Corbet jt *vs*. Prantsusmaa (CE:ECHR:2015:0319JUD000749411, punkt 34).

76 EIK 17. detsembri 1996. aasta otsus Saunders *vs*. Ühendkuningriik (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, punkt 74). Kuigi näib, et EIK kinnitas tõesti niisuguse kaalumise võimalust 11. juuli 2006. aasta otsuses Jalloh *vs*. Saksamaa (CE:ECHR:2006:0711JUD005481000, punkt 117), nähtub samas 13. septembri 2016. aasta otsusest Ibrahim jt *vs*. Ühendkuningriik (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, punkt 252), et avalikku huvi võib arvesse võtta vaid asjaoludel, mis on seotud eriti tundlikke küsimusi puudutavate õigusrikkumiste uurimisega, näiteks terrorism või muud rasked kuriteod.

107. Sellega seoses on tarvis võtta seisukoht argumendi suhtes, mille komisjon esitas nii oma kirjalikes seisukohtades kui ka kohtuistungil ning mille kohaselt lubab põhimõte, mis tuleneb EIK suurkoja poolt kohtuasjas Jussila *vs.* Soome tehtud kohtuotsusest (edaspidi „kohtuotsus Jussila“)[77][78] ja mida Euroopa Liidu Üldkohus kohaldas kohtuotsuses Schindler Holding Ltd jt *vs.* komisjon[79], kohaldada vaikimisõigust „mõõdukalt“ niisugustes valdkondades nagu võitlus turukuritarvituste vastu, mistõttu on sellel õigusel sama piiratud ulatus nagu õigusel, mis on juriidilistel isikutel Euroopa Kohtu konkurentsivastast käitumist käsitleva praktika kohaselt.

108. Tuleb meenutada, et selles kohtuasjas analüüsis EIK, kas EIÕK artikliga 6 on kooskõlas kohtuistungi ärajätmine apellatsioonimenetluses, mis käsitles Soome maksuameti poolset maksu suurendamist. Sel puhul kinnitas EIK põhimõtet, et kõikide menetluste hulgas, mis lõpevad sanktsioonidega, mis tuleb vastavalt EIÕK artiklile 6 kvalifitseerida karistusõiguslikuks, on vaja eristada menetlusi ja sanktsioone, mis kuuluvad „karistusõiguse kõvasse tuumikusse“ ja mis on asjaomaste isikute „au teotavad“, ning neid, mis sellesse tuumikusse ei kuulu. Meenutanud, et mõiste „kriminaalsüüdistus“ autonoomne tõlgendus, mille EIK on valinud, tõi kaasa EIÕK artikli 6 karistusõigusliku osa aina ulatuslikuma kohaldamise valdkondade suhtes, mis ei kuulu ametlikult karistusõiguse traditsioonilistesse kategooriatesse, täpsustas EIK, et mis puudutab karistusõiguse kõvasse tuumikusse mittekuuluvaid kategooriad, siis EIÕK artikli 6 karistusõigusliku osaga seotud tagatisi „ei pea tingimata kohaldama kogu nende ranguses“.[80]

109. Et vaikimisõigus kuulub nende tagatiste hulka, võib tõesti väita, et ulatus, mille EIK sellele õigusele annab, sõltub sellest, kas EIÕK artikli 6 kohaldamisala kuulub karistusõiguse kõvasse tuumikusse, ning eitava vastuse korral tuleb seda ulatust seega pidada kitsamaks ja see peab vastama niisiis ulatusele, mis on sellele antud Euroopa Kohtu konkurentsivastast käitumist käsitlevas praktikas.

110. Minu arvates ei saa see argument käesolevas kohtuasjas tulemusi anda, sest EIK leidis juba kohtuotsuses Grande Stevens jt *vs.* Itaalia, et sanktsioonid, mille Itaalia seadusandja kehtestas direktiivi 2003/6 ülevõtmiseks, kuuluvad küll karistusõiguse kõvasse tuumikusse, kuna nende au teotav laad tuleneb asjaolust, et need võivad kahjustada asjaomaste isikute kutsealast head mainet ja usaldusväärsust.[81]

111. Igal juhul on mul kahtlusi, kas kohtuotsusest Jussila tulenevale põhimõttele on ikka võimalik tugineda, et õigustada vaikimisõiguse ulatuse kitsamat tõlgendust.

112. Kõigepealt tuleb rõhutada, et kuigi Üldkohus on seda põhimõtet tõesti mõnel juhul kohaldanud,[82] ei ole Euroopa Kohus seda kunagi kasutanud, kuigi tema kohtujuristid on kolmel korral niisuguse ettepaneku teinud.[83]

113. Lisaks ei tohi unustada, et selle kohaldamist on reguleeritud topelt. Esiteks, kuigi selle kohtuotsuse punktis 43 on viidatud üldiselt „tagatistele, mis kaasnevad artikli 6 karistusõigusliku osaga“, tuleb ka märkida, et EIK hilisemas praktikas on selgelt mõista antud, et see EIÕK artikli 6 karistusõigusliku osa vähem range kohaldamine puudutab ainult *mõnda* nendest tagatistest. Näiteks kohtuotsuses Kammerer

77 EIK 23. novembri 2006. aasta otsus Jussila *vs.* Soome (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301).

78 Komisjoni kirjalike seisukohtade lugemisel tundub, et see argument on esitatud väljapakutud tõlgenduse raames, mille kohaselt kohaldatakse EIK vaikimisõigust käsitlevat praktikat füüsiliste isikute suhtes, samas kui Euroopa Kohtu praktikat kohaldatakse ainult juriidiliste isikute suhtes. Mina arvan, et seda argumenti tuleks analüüsida eraldi.

79 13. juuli 2011. aasta kohtuotsus (T-138/07, EU:T:2011:362, punkt 52).

80 EKI 23. novembri 2006. aasta otsus Jussila *vs.* Soome (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, punkt 43).

81 EIK 4. märtsi 2014. aasta otsus Grande Stevens jt *vs.* Itaalia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, punkt 122).

82 Peale käesoleva ettepaneku punktis 107 viidatud kohtuotsuse ka 13. septembri 2013. aasta kohtuotsus Total *vs.* komisjon (T-548/08, ei avaldata, EU:T:2013:434, punktid 183–185) ning 11. juuli 2014. aasta kohtuotsus Sasol jt *vs.* komisjon (T-541/08, EU:T:2014:628, punktid 206–208).

83 Kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas KME Germany jt *vs.* komisjon (C-272/09 P, EU:C:2011:63, punkt 67); kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Elf Aquitaine *vs.* komisjon (C-521/09 P, EU:C:2011:89, punktid 30 ja 31) ning kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Schindler Holding jt *vs.* komisjon (C-501/11 P, EU:C:2013:248, punktid 25–27).

vs. Austria leidis see kohus, et kohtuotsuses Jussila valitud lähenemine „ei ole piiratud kohtuistungi ärajätmise küsimusega, vaid *seda võib laiendada* teistelegi menetluslikele tagatistele, mida artikkel 6 hõlmab, näiteks käesolevas kohtuasjas süüdistatava kohalolek kohtuistungil“.[84] [85] Lähtudes sellest kaalutlusest tundub mulle kaheldav, kas niisuguse tagatise nagu vaikimisõigus vähem ranget kohaldamist saab lubada, sest see õigus on EIK praktika kohaselt „mõiste „õiglane kohtulik arutamine“ keskmes“. Teiseks nõustun täielikult tõlgendusega, et kohtuotsusest Jussila tulenev põhimõte ei tähenda käsitletava tagatise ulatuse kaotamist või piiramist, vaid ainult selle *asendamist* õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele alternatiivsete vormidega.[86] [87] Selles kohtuotsuses leiti, et EIÕK artiklit 6 ei ole rikutud, ja seda *kontekstuaalse* hindamise tulemusena, mis puudutas küsimust, kas õiguslikud probleemid, mille kohus lahendama pidi, olid niisugused, mis võimaldasid riigisisestel asutustel erandkorras jätta kohtuistungi pidamise taotlus rahuldamata.

114. Sellest järeldub, et kohtuotsusega Jussila loodud põhimõte saab seda, et vaikimisõigus hõlmab vastuseid järelevalveasutuse küsimustele, mis puudutavad faktilisi asjaolusid, mis aitavad tuvastada õigusrikkumise toimepanemist, õigustada ainult siis, kui niisugusel juhul on kohaldatavad õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele alternatiivsed vormid, mida tuleb kontrollida kontekstuaalse hindamise abil.

115. Selle teise kaalutluse tõttu tuleb minu arvates välistada ka kohtuotsuse A. Menarini Diagnostics s.r.l. *vs*. Itaalia (edaspidi „kohtuotsus Menarini“)[88] asjakohasus – kohtuotsus, millele komisjon samuti viitab selles kontekstis lähedase põhimõtte tõttu, mida on selles väljendatud ning mille kohaselt „[ei saa erinevused väärteo- ja kriminaalmenetluse vahel kitsamas tähenduses] küll vabastada lepinguosalisi riike nende kohustusest järgida kõiki tagatisi, mida artikli 6 karistusõiguslik osa pakub, kuid võivad siiski mõjutada nende kohaldamise viisi“.[89] Selles kohtuotsuses põhjendati eitavat vastust, mille EIK andis küsimuses, kas olukorras, kus Itaalia halduskohus kontrollib riikliku konkurentsiameti otsuseid, on rikutud igaühe õigust sellele, et tema asja arutataks sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus, sisuliselt asjaoluga, et kuigi Itaalia õigusaktid ja kohtupraktika kallutasid halduskohut viima läbi ainult õiguspärasuse kontrolli, oli kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu *selle juhtumi asjaoludel* teostanud siiski täielikku kontrolli.[90]

116. Olen seega arvamusel, et ei kohtuotsusest Jussila tulenevale põhimõttele ega kohtuotsusest Menarini tulenevale põhimõttele ei saa tugineda põhjendamaks argumenti, et füüsiliste isikute vaikimisõigusel väärteomenetlustes, mille tulemusena võidakse määrata karistusõiguslikku laadi sanktsioon, peab olema sama kitsas ulatus nagu on sellel õigusel konkurentsivastast käitumist käsitleva Euroopa Kohtu praktika kohaselt juriidiliste isikute puhul.

117. Kokkuvõtteks arvan, et võttes arvesse harta artikli 52 lõikes 3 toodud ühtluse tingimust, peab ulatus, mis tuleb anda füüsiliste isikute vaikimisõigusele, nagu see tuleneb harta artiklitest 47 ja 48, väärteomenetlustes, mille tulemusena võidakse määrata karistusõiguslikku laadi sanktsioon, vastama ulatusele, mis on kindlaks määratud EIK asjakohase praktikaga ning eelkõige – juhul kui tegemist on vastustega faktilisi asjaolusid puudutavatele küsimustele – kohtuotsusega Corbet jt *vs*. Prantsusmaa[91].

84 EIK 12. mai 2010. aasta otsus Kammerer *vs*. Austria (CE:ECHR:2010:0512JUD003243506, punkt 27) (vaba tõlge). Vt selle kohta ka EIK 10. juuli 2014. aasta otsus Marčan *vs*. Horvaatia (CE:ECHR:2014:0710JUD004082012, punkt 35).

85 Kohtujuristi kursiiv.

86 Vt Smits, C. ja Waelbroeck, D., „When the Judge Prosecutes, Power Prevails Over Law“, Govaere, I., Quick, R. ja Bronckers, M. (ed.), *Trade and Competition Law in the EU and Beyond*, Edward Elgar Publishing, 2011, lk 452.

87 Mulle näib, et selle võtab kokku kohtuotsuse punkti 42 viimane lause, mis on sõnastatud järgmiselt: „Siin tuleb […] ennekõike lähtuda artiklis 6 sätestatud õigluse põhimõttest, mis on põhilise tähtsusega […]“.

88 EIK 27. septembri 2011. aasta otsus A. Menarini Diagnostics s.r.l. *vs*. Itaalia (CE:ECHR:2011:0927JUD004350908).

89 EIK 27. septembri 2011. aasta otsus A. Menarini Diagnostics s.r.l. *vs*. Itaalia (CE:ECHR:2011:0927JUD004350908, punkt 62).

90 EIK 27. septembri 2011. aasta otsus A. Menarini Diagnostics s.r.l. *vs*. Itaalia (CE:ECHR:2011:0927JUD004350908), kohtunik Sajó nõustuv arvamus. Vt selle kohta Muguet-Poullennec, G. ja Domenicucci, D. P., „Amende infligée par une autorité de concurrence et droit à une protection juridictionnelle effective: les enseignements de l'arrêt Menarini de la CEDH“, *Revue Lamy de la concurrence*, nr 30, 1.1.2012.

91 EIK 19. märtsi 2015. aasta otsus Corbet jt *vs*. Prantsusmaa (CE:ECHR:2015:0319JUD000749411).

V. Ettepanek

118. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Corte Costituzionale (konstitutsioonikohus, Itaalia) ümbersõnastatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/6/EÜ siseringitehingute ja turuga manipuleerimise (turu kuritarvitamise) kohta artikli 14 lõike 3 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määruse (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi (turukuritarvituse määrus) ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ ja komisjoni direktiivid 2003/124/EÜ, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ, artikli 30 lõike 1 punkti b sõnastused võimaldavad neid tõlgendada kooskõlas vaikimisõigusega, nagu see tuleneb Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitest 47 ja 48, sest neid artikleid tuleb mõista nii, et nendega ei ole kehtestatud liikmesriikidele kohustust karistada isikud, kes keelduvad andmast järelevalveasutuse küsimustele vastuseid, millest võib tuleneda nende vastutus õigusrikkumise eest, mille eest karistatakse karistusõiguslikku laadi haldussanktsioonidega. Ulatus, mis tuleb anda füüsiliste isikute vaikimisõigusele väärteomenetlustes, mille tulemusena võidakse määrata karistusõiguslikku laadi sanktsioon, on põhiõiguste harta artikli 52 lõikes 3 toodud ühtluse tingimust arvestades niisugune, nagu tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu asjakohasest praktikast, mille kohaselt hõlmab see õigus konkreetselt vastuseid faktilisi asjaolusid puudutavatele küsimustele, tingimusel et need avaldavad mõju nende menetluste tulemusena süüdimõistmisele või määratavale karistusele.