



## Zbirka odločb sodne prakse

**Zadeva C-316/19**

**Evropska komisija  
proti  
Republiki Sloveniji**

**Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 17. decembra 2020**

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 343 PDEU – Privilegiji in imunitete Evropske unije – Statut Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in Evropske centralne banke (ECB) – Člen 39 – Privilegiji in imunitete ECB – Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije – Členi 2, 18 in 22 – Načelo nedotakljivosti arhivov ECB – Zaseg dokumentov v prostorih Banke Slovenije – Dokumenti, povezani z izvajanjem nalog ESCB in Eurosistema – Člen 4(3) PEU – Načelo lojalnega sodelovanja“

- 1. Pravo Evropske unije – Razlaga – Načela – Avtonomna razlaga – Pojem „arhivi Unije“*  
(Glej točke od 68 do 72.)
- 2. Privilegiji in imunitete Evropske unije – Funkcionalna narava – Pojem „arhivi Unije“ – Obseg – Načelo nedotakljivosti arhivov Unije*  
(*Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije, člen 2*)  
(Glej točke od 73 do 75.)
- 3. Privilegiji in imunitete Evropske unije – Statut Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in Evropske centralne banke (ECB) – Privilegiji in imunitete ECB – Pojem „arhivi ECB“ – Zaseg dokumentov v prostorih nacionalne centralne banke – Dokumenti, povezani z izvajanjem nalog ESCB in Eurosistema – Vključitev – Kršitev načela nedotakljivosti arhivov ECB in obveznosti lojalnega sodelovanja – Neizpolnitev obveznosti*  
(*člen 4(3) PEU; členi 127(1) in (2), 129(1), 258, 282(1) in (2), 283(1) in 343 PDEU; Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije, členi 1, 2 in 18; Protokol o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, členi 1, 8, 9.2, 10.1, 14.3 in 39*)  
(Glej točke od 76 do 85, 87, od 89 do 98, od 100 do 106, 119 in od 121 do 130 ter točko 1 izreka.)

### **Povzetek**

**Slovenija z enostranskim zasegom dokumentov, ki so del arhivov ECB, ni izpolnila svoje obveznosti spoštovanja načela nedotakljivosti arhivov Unije. Poleg tega je Slovenija s tem, da**

**ni ustrezno sodelovala z ECB, da bi odpravila protipravne posledice te neizpolnitve obveznosti, kršila tudi svojo obveznost lojalnega sodelovanja z Unijo.**

Slovenski organi so 6. julija 2016 v prostorih Banke Slovenije izvedli hišno preiskavo in zasegli papirne in elektronske dokumente. Dokumenti, ki so jih zasegli ti organi, so vključevali vso komunikacijo prek e-poštnega računa tedanjega guvernerja, vso elektronsko dokumentacijo na njegovi delovni postaji in na njegovem prenosnem računalniku, ki se nanaša na obdobje med letoma 2012 in 2014, ne glede na njeno vsebino, ter dokumentacijo, ki se nanaša na isto obdobje in ki je bila v pisarni guvernerja. Ta ukrepa sta bila izvedena v okviru preiskave v zvezi z nekaterimi uslužbenci Banke Slovenije, med katerimi je bil ta guverner ter glede katerih je obstajal sum zlorabe položaja in uradnih pravic v okviru prestrukturiranja ene od slovenskih bank leta 2013. Čeprav je Banka Slovenije trdila, da se s tema ukrepoma krši načelo nedotakljivosti „arhivov Evropske centralne banke (ECB)“, ki izhaja iz Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije<sup>1</sup> in v skladu s katerim se za vsakršen dostop nacionalnih organov do teh arhivov zahteva izrecno soglasje ECB, so slovenski organi to hišno preiskavo in zaseg dokumentov nadaljevali, ne da bi vključili ECB.

ECB je v tem okviru slovenskim organom pojasnila, da njenih arhivov ne sestavljajo le dokumenti, ki jih sama ustvari pri izvajanju svojih nalog, temveč tudi komunikacija med njo in nacionalnimi centralnimi bankami, ki je potrebna za izvajanje nalog Evropskega sistema nacionalnih bank (ESCB) ali Eurosistema, ter dokumenti, ki jih ustvarijo te centralne banke in so namenjeni izvajanju nalog ESCB ali Eurosistema. ECB je trdila tudi, da pod nekaterimi pogoji ne bi nasprotovala odpravi zaščite, do katere so upravičeni dokumenti, ki so jih zasegli slovenski organi.

Ker je Komisija na eni strani menila, da enostranski zaseg zadevnih dokumentov pomeni kršitev načela nedotakljivosti arhivov ECB,<sup>2</sup> in na drugi strani, da slovenski organi v nasprotju s tem, kar zahteva obveznost lojalnega sodelovanja,<sup>3</sup> niso konstruktivno razpravljali, da bi odpravili protipravne posledice kršitve tega načela, je pri Sodišču proti Sloveniji vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

Sodišče, ki je odločalo v velikem senatu, je v sodbi ugodilo tožbi Komisije in očitane neizpolnitve obveznosti ugotovilo v celoti. Ta zadeva je Sodišču omogočila, da pojasni pogoje, ki veljajo za varstvo arhivov Unije v zvezi z enostranskim zasegom dokumentov iz teh arhivov, ki ga organi države članice izvedejo na mestih, ki niso stavbe in prostori Unije, ter zlasti pogoje, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti kršitev načela nedotakljivosti arhivov ECB.

### *Presoja Sodišča*

#### – Pojem „arhivi ECB“

Sodišče je opozorilo, da se, ker je ECB institucija Unije, načelo nedotakljivosti arhivov Unije uporablja za njene arhive. Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da arhivi Unije zajemajo arhive institucije Unije, kot je ECB, tudi če so hranjeni na mestih, ki niso stavbe in prostori Unije.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Protokol (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske Unije (UL 2016, C 202, str. 266, v nadaljevanju: Protokol o privilegijih in imunitetah).

<sup>2</sup> Člen 343 PDEU; Protokol (št. 4) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (UL 2016, C 202, str. 230, v nadaljevanju: Protokol o ESCB in ECB), člen 39; Protokol o privilegijih in imunitetah, člena 2 in 22.

<sup>3</sup> Člen 4(3) PEU; Protokol o privilegijih in imunitetah, člen 18.

<sup>4</sup> Protokol o privilegijih in imunitetah, člena 1 in 2.

Sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da ECB in nacionalne centralne banke držav članic sestavljajo ESCB ter da monetarno politiko Unije vodijo ECB in nacionalne centralne banke držav članic, katerih valuta je euro – med katere spada Banka Slovenije – pri čemer te banke sestavljajo Eurosistem.<sup>5</sup> Guvernerji navedenih bank, med katerimi je tudi guverner Banke Slovenije, so člani Sveta ECB<sup>6</sup> in sodelujejo pri sprejemanju odločitev, potrebnih za izvajanje nalog ESCB. Glavni cilj ESCB je ohranjanje stabilnosti cen. Med temeljnimi nalogami ESCB sta zato med drugim opredelitev in izvajanje monetarne politike Unije,<sup>7</sup> za kar je potrebno tesno sodelovanje med ECB in nacionalnimi centralnimi bankami.<sup>8</sup> V tem sistemu imajo nacionalne centralne banke in njihovi guvernerji hibridni status, saj so sicer nacionalni organi, vendar delujejo v okviru ESCB, ki ga sestavljajo te nacionalne centralne banke in ECB.

Sodišče je izpostavilo, da mora za pravilno delovanje in izvajanje nalog ESCB in Eurosistema obstajati tesno sodelovanje in stalna izmenjava informacij med ECB in nacionalnimi centralnimi bankami, ki so del teh sistemov, kar nujno pomeni, da dokumenti, povezani z izvajanjem nalog ESCB in Eurosistema, niso le v posesti ECB, temveč tudi v posesti nacionalnih centralnih bank.

V teh okoliščinah je Sodišče ugotovilo, da so taki dokumenti zajeti s pojmom „arhivi ECB“, tudi če so v posesti nacionalnih centralnih bank, in ne ECB.

– Kršitev načela nedotakljivosti arhivov ECB

Sodišče je poudarilo, da je v obravnavanem primeru mogoče kršitev načela nedotakljivosti arhivov ECB ugotoviti le, če lahko na eni strani zaseg dokumentov, ki spadajo v arhive Unije, za katerega so se enostransko odločili nacionalni organi, pomeni tako kršitev in če so na drugi strani med dokumenti, ki so bili zaseženi, dejansko bili dokumenti, za katere je treba šteti, da so del arhivov ECB.

Na prvem mestu, Sodišče je ugotovilo, da pojem „nedotakljivost“ vključuje zaščito pred vsakršnim enostranskim poseganjem držav članic. To potrjuje dejstvo, da je ta pojem opredeljen kot zaščita pred vsakršnim ukrepom preiskave, zasega, zaplembe in razlastitve. Sodišče je zato ugotovilo, da to, da nacionalni organi enostransko zasežejo dokumente, ki spadajo v arhive Unije, pomeni kršitev načela nedotakljivosti teh arhivov Unije.

Na drugem mestu, Sodišče je opozorilo, da mora Komisija v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Komisija je tista, ki mora Sodišču predložiti elemente, ki so potrebni za to, da to preveri obstoj te neizpolnitve, pri čemer se Komisija ne more opreti na nikakršno domnevo. V obravnavanem primeru je Komisija priznala, da nima natančnih informacij o tem, katere zadevne dokumente so slovenski organi zasegli, tako da ne more ugotoviti, ali je treba za del teh dokumentov šteti, da so del arhivov Unije.

Vendar je Sodišče ob upoštevanju velike količine zadevnih dokumentov, ki so bili zaseženi, in funkcij, ki jih mora guverner nacionalne centralne banke, kot je Banka Slovenije, opravljati v okviru Sveta ECB ter s tem v okviru ESCB in Eurosistema, štelo za dokazano, da so dokumenti, ki so jih zasegli slovenski organi, nujno vključevali dokumente, ki so del arhivov ECB. Sodišče je ugotovilo tudi, da so slovenski organi s tem, da so take dokumente zasegli enostransko, kršili načelo nedotakljivosti arhivov ECB.

<sup>5</sup> Člen 282(1) PDEU; Protokol o ESCB in ECB, člena 1 in 14.3.

<sup>6</sup> Člen 283(1) PDEU; Protokol o ESCB in ECB, člen 10.1.

<sup>7</sup> Člen 127(2) PDEU.

<sup>8</sup> Protokol o ESCB in ECB, člen 9.2.

V tem okviru je Sodišče poudarilo, da Protokol o privilegijih in imunitetah in načelo nedotakljivosti arhivov Unije načeloma nasprotujeta temu, da bi organ države članice zasegel dokumente, če so ti dokumenti del navedenih arhivov in če institucije k takemu zasegu niso dale soglasja. Vendar ima ta organ možnost, da se obrne na zadevno institucijo Unije, da bi ta, po potrebi pod nekaterimi pogoji, odpravila varstvo, do katerega so upravičeni zadevni dokumenti, in v primeru zavrnitve dostopa na sodišče Unije, da bi pridobil odločbo o dovoljenju, ki to institucijo zavezuje, da omogoči dostop do svojih arhivov. Poleg tega varstvo arhivov Unije nikakor ne nasprotuje temu, da nacionalni organi v prostorih centralne banke države članice zasežejo dokumente, ki ne spadajo v arhive Unije.

– Kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja

Sodišče je, potem ko je opozorilo na svojo ustaljeno sodno prakso v zvezi z obsegom obveznosti lojalnega sodelovanja, ugotovilo, da slovenski organi s tem, da ECB do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, niso dovolili, da bi med dokumenti, zaseženimi 6. julija 2016, opredelila dokumente, ki so povezani z izvajanjem nalog ESCB in Eurosistema, in s tem, da teh dokumentov Banki Slovenije niso vrnil, niso izpolnili svoje obveznosti lojalnega sodelovanja z ECB. Na to ugotovitev ne vpliva dejstvo, da je državni tožilec ECB pozval, naj mu predlaga merila, ki bi omogočila, da bi se med dokumenti, ki so jih zasegli slovenski organi, opredelili dokumenti, ki so po mnenju ECB del njenih arhivov. Slovenski organi namreč tudi po prejemu tega predloga niso sprejeli ukrepov za to, da bi ECB omogočili opredeliti dokumente, povezane z izvajanjem nalog ESCB in Eurosistema, ki so bili zaseženi. Poleg tega ti organi niso sprejeli zahteve ECB, naj Banki Slovenije vrnejo vse dokumente, za katere menijo, da za zadevno preiskavo niso upoštevni.

Sodišče je v tem okviru ugotovilo, da z dejstvom, da so slovenski organi sprejeli ukrepe za zagotovitev ohranitve zaupnosti navedenih dokumentov, ni mogoče izpodbiti ugotovitve, da ti organi v obravnavanem primeru niso izpolnili svoje obveznosti lojalnega sodelovanja z ECB.

Sodišče je zato glede obdobja po spornem zasegu ugotovilo, da slovenski organi niso izpolnili svoje obveznosti lojalnega sodelovanja z ECB.