Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 3. septembra 2020 [1]

Zadeva C-316/19

Evropska komisija
proti

Republiki Sloveniji

„Postopek zaradi neizpolnitve obveznosti – Člen 343 PDEU – Privilegiji in imunitete 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 – Nedotakljivost arhivov ECB – Sodelovanje med institucijami Unije in organi kazenskega pregona držav članic – Sodelovanje pri uporabi Protokola – Hišna preiskava in zaseg dokumentov v prostorih Banke Slovenije – Dokumenti, povezani z izvajanjem nalog ESCB – Člen 4(3) PEU – Načelo lojalnega sodelovanja“

I. Uvod

1. Predmet tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti je ravnanje slovenskih organov kazenskega pregona v povezavi s hišno preiskavo ter zasegom dokumentov in nosilcev podatkov v prostorih slovenske centralne banke, to je Banke Slovenije. Ti ukrepi so bili izvedeni v okviru nacionalnega predkazenskega postopka, ki je med drugim potekal zoper nekdanjega guvernerja Banke Slovenije. Natančneje gre pri tem za očitek zlorabe pooblastil pri prestrukturiranju ene od slovenskih zasebnih bank leta 2013, torej še pred ustanovitvijo evropske bančne unije, v okviru katere sta bila nadzor in reševanje bank v veliki meri prenesena z nacionalnih nadzornih organov – v primeru Slovenije s centralne banke – na Unijo. [2]

2. Razsežnost prava Unije v tem primeru izhaja iz položaja nacionalnih centralnih bank v Evropskem sistemu centralnih bank (v nadaljevanju: ESCB). Pri izvajanju svojih osnovnih nalog na področju monetarne politike so namreč nacionalne centralne banke in Evropska centralna banka (v nadaljevanju: ECB) – z besedami Sodišča – „združene“ in sodelujejo tako tesno, da obstaja „drugačno razmerje in manj jasna ločnica med pravom Unije in nacionalnimi pravnimi redi“. [3]

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

[2] Do tega prenosa je prišlo z ustanovitvijo enotnega mehanizma nadzora bank (Single Supervisory Mechanism, SSM), na čelu katerega je ECB oziroma v okviru nje novo ustanovljen Nadzorni odbor (Supervisory Board), in enotnega mehanizma za reševanje bank (Single Resolution Mechanism, SRM), ki ga vodi Enotni odbor za reševanje (Single Resolution Board, SRB).

[3] Sodba z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 69).

3. V tem okviru Evropska komisija slovenskim organom kazenskega pregona očita, da so z obsežno hišno preiskavo in zasegom v prostorih Banke Slovenije, do katerih je prišlo brez dovoljenja ECB, kršili nedotakljivost arhivov ECB. Ta nedotakljivost je zagotovljena s Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropske unije.[4] Slovenski organi menijo, da ta očitek pomeni nedopusten poseg v povsem nacionalni predkazenski postopek.

4. Sodišče mora torej v obravnavani zadevi razrešiti razmerje napetosti, v katerem sta lahko interes Unije za ohranitev delovanja in neodvisnosti ECB ter interes držav članic za učinkovitost njihovih ukrepov kazenskega pregona.

II. Pravni okvir

A. Statut ESCB in ECB

5. Protokol št. 4 k PDEU o Statutu ESCB in ECB (v nadaljevanju: Statut ESCB in ECB)[5] v členu 9.2 določa:

„ECB zagotovi, da se naloge, ki jih ima ESCB po členu 127(2), (3) in (5) [PDEU], izvajajo z njeno lastno dejavnostjo v skladu s tem statutom ali prek nacionalnih centralnih bank v skladu s členoma 12.1 in 14.“

6. Člen 12.1 Statuta ESCB in ECB določa:

„Svet ECB sprejema smernice in sklepe, potrebne za izvajanje nalog, ki so zaupane ESCB v skladu s Pogodbama in tem statutom. […]

Kolikor je možno in ustrezno ter brez poseganja v določbe tega člena naloži ECB nacionalnim centralnim bankam opravljanje poslov, ki so sestavni del nalog ESCB.“

7. Člen 14.3 tega statuta določa:

“Nacionalne centralne banke so sestavni del ESCB in delujejo v skladu s smernicami in navodili ECB. Svet ECB stori vse potrebno za zagotovitev upoštevanja smernic in navodil ECB ter zahteva, da se mu dajo vse potrebne informacije.“

8. Člen 39 Statuta ESCB in ECB določa:

„ECB uživa na ozemlju držav članic privilegije in imunitete, ki so potrebni za izvajanje njenih nalog, pod pogoji, določenimi s Protokolom o privilegijih in imunitetah Evropske unije.“

[4] Protokol št. 7 k PDEU o privilegijih in imunitetah Evropske unije (v nadaljevanju: Protokol o privilegijih in imunitetah Unije) (UL 2016, C 202, str. 266).

[5] UL 2016, C 202, str. 230.

B. Protokol o privilegijih in imunitetah Unije

9. Člen 1 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije določa:

„Prostori in stavbe Unije so nedotakljivi. Ne smejo se preiskovati, zaseči, zapleniti ali razlastiti. Nepremičnine in premoženje Unije ne morejo biti predmet upravnega ali pravnega prisilnega ukrepa brez dovoljenja Sodišča."

10. Člen 2 tega protokola določa:

„Arhivi Unije so nedotakljivi."

11. Člen 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije določa:

„Institucije Unije sodelujejo s pristojnimi organi zadevnih držav članic pri uporabi tega protokola."

12. Člen 22, prvi odstavek, tega protokola določa:

„Ta protokol se uporablja tudi za Evropsko centralno banko, za člane njenih organov in zaposlene, brez poseganja v določbe Protokola o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke."

C. Sporazum o sedežu ECB

13. Člen 3 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Zentralbank über den Sitz der Europäischen Zentralbank (sporazum med vlado Zvezne republike Nemčije in Evropsko centralno banko o sedežu Evropske centralne banke) z dne 18. septembra 1998 (v nadaljevanju: sporazum o sedežu)[6] določa:

„Nedotakljivost arhivov, kot je določena v členu 2 [Protokola o privilegijih in imunitetah Unije], velja zlasti za vse spise, korespondenco, dokumente, rokopise, fotografije, filme, zvočne posnetke, računalniške programe in magnetne trakove ali diskete, ki so v lasti ali posesti ECB, ter za vse v njih zajete informacije."

III. Ozadje spora

14. Nacionalni preiskovalni urad (Slovenija) je med septembrom 2014 in aprilom 2015 na podlagi več naznanil proti nekaterim vodilnim članom Sveta Banke Slovenije začel predkazenski postopek zaradi suma zlorabe položaja v okviru prestrukturiranja ene od slovenskih zasebnih bank leta 2013. Predkazenski postopek se je med drugim nanašal na takratnega guvernerja Banke Slovenije.

15. Nacionalni preiskovalni urad je med februarjem in aprilom 2015 Banko Slovenije na podlagi slovenskega Zakona o kazenskem postopku večkrat pozval, naj mu posreduje nekatere dokumente in informacije v zvezi s temi očitki. Banka Slovenije teh zahtev ni izpolnila, vsaj ne v celoti.

[6] BGBl. 1998 II str. 2744.

16. Okrožno sodišče v Ljubljani (Slovenija) je zato na zahtevo slovenskega državnega tožilstva odredilo hišno preiskavo prostorov Banke Slovenije in zaseg v njenih prostorih. Guverner Banke Slovenije je temu postopanju ugovarjal ob sklicevanju na Protokol o privilegijih in imunitetah Unije.

17. Policija je kljub temu 6. julija 2016 izvedla hišno preiskavo Banke Slovenije in med drugim zasegla te dokumente in podatke:

– vso komunikacijo, poslano prek e-poštnega računa guvernerja Banke Slovenije;

– vso elektronsko dokumentacijo na delovni postaji guvernerja ali na njegovem prenosnem računalniku za obdobje med letoma 2012 in 2014, ne glede na njeno vsebino;

– dele fizične dokumentacije iz pisarne guvernerja za obdobje med letoma 2012 in 2014;

– vso dokumentacijo na centralnem računalniškem strežniku Banke Slovenije, ki se je nanašala na guvernerja.

18. Predsednik ECB je še istega dne ob sklicevanju na nedotakljivost arhivov ECB uradno protestiral proti zasegu navedenih dokumentov. Zlasti je grajal, da naj se slovenski organi pred izvedbo ukrepa ne bi poskušali uskladiti z ECB.

19. V okviru stikov, ki so po tem nastali med slovenskim zastopnikom ECB in slovenskimi organi, pristojnimi za preiskavo, so ti menili, da naj bi bilo o privilegijih in imunitetah, ki bi se morebiti uporabljali za nekatere zasežene dokumente, mogoče odločiti šele po vpogledu v te dokumente. Slovenski organi predloga ECB, da bi se dosegel dogovor o skupnem postopku za opredelitev dokumentov ECB, da bi se preprečila analiza teh dokumentov brez vnaprejšnjega dovoljenja ECB, kljub načelno izraženi pripravljenosti za sodelovanje niso sprejeli. Generalni državni tožilec je namreč menil, da ta predlog pomeni nedopusten poseg v predkazenski postopek, ki še poteka. Kljub temu je bil za 18. november 2016 dogovorjen sestanek med pristojnim državnim tožilcem in zastopnikom ECB, na katerem naj bi se razpravljalo o podrobnostih sodelovanja.

20. Pristojni državni tožilec je 27. oktobra 2016 zastopnika ECB obvestil, da bodo preiskovalci že 17. novembra 2016 začeli z zavarovanjem elektronskih podatkov v skladu s slovenskim Zakonom o kazenskem postopku [7] in da je zastopnik ECB vabljen k udeležbi pri tem zavarovanju.

21. ECB je 16. novembra 2016 pri Okrožnem sodišču v Ljubljani vložila zahtevo za preprečitev zavarovanja elektronskih dokumentov, ki naj bi bilo izvedeno v neposredni prihodnosti. Glede na navedbe slovenske vlade je bila predmet te zahteve tudi sama zakonitost hišne preiskave in zasega. Okrožno sodišče v Ljubljani jo je naslednjega dne vsekakor zavrnilo, ker naj Protokol o privilegijih in imunitetah Unije zasegu in zavarovanju ne bi nasprotoval.

22. Prav tako 17. novembra 2016 se je začelo zavarovanje elektronskih dokumentov, zlasti tistih na prenosnem računalniku guvernerja slovenske centralne banke. Zastopnik ECB je bil navzoč pri tem postopku in se je izrecno skliceval na kršitev arhivov ECB. To ni povzročilo izključitve nekaterih dokumentov. Sestanek med pristojnim državnim tožilcem in zastopnikom ECB, ki je bil sprva predviden za 18. novembra 2016, je bil prestavljen za nedoločen čas.

[7] To je treba v bistvu razumeti kot izdelavo elektronske kopije.

23. ECB je 17. januarja 2017 pri slovenskem ustavnem sodišču vložila pritožbo zoper sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani z dne 17. novembra 2016. Po njenem mnenju bi moralo Okrožno sodišče v Ljubljani vprašanje razlage Protokola o privilegijih in imunitetah Unije predložiti Sodišču in naj bi zato kršilo njeno temeljno pravico do zakonsko določenega sodišča.

24. Pristojni državni tožilec je z elektronsko pošto z dne 15. maja 2017 zastopnika ECB obvestil, da policija trenutno preučuje zasežene in zavarovane dokumente in da ji je bilo pri tem naročeno, da izloči vso dokumentacijo, ki jo je uradno in formalno izdala ECB, in vso elektronsko pošto, katere pošiljateljica je ECB in katere prejemnica je Banka Slovenije. V zvezi s temi dokumenti naj bi bilo ECB tudi omogočeno, da izrazi svoje stališče glede potencialnih vplivov njihove uporabe v predkazenskem in kazenskem postopku na izvajanje njenih nalog in funkcij. Slovenija pa naj bi vztrajala pri stališču, da ti dokumenti ne izvirajo iz „arhivov ECB“. Če bi imela ECB pomisleke glede nekaterih dokumentov, so slovenski organi predlagali, da bi kazenski postopek, če bi se ti dokumenti izkazali za nujne za kazenski postopek, izvedli ob varovanju tajnosti in izključitvi javnosti.

25. ECB pa je vztrajala pri svojem stališču, da so s Protokolom o privilegijih in imunitetah Unije zaščiteni tudi dokumenti Banke Slovenije v delu, v katerem so bili sestavljeni pri izvajanju njenih nalog v okviru ESCB in Eurosistema. Poleg tega naj bi morala vse dokumente, ki so zajeti z varstvom iz tega protokola, pred njihovo uporabo v predkazenskem ali kazenskem postopku, razkriti ECB.

26. Na sestanku obeh strani 12. junija 2017 o tem vprašanju ni bilo mogoče doseči dogovora.

27. ECB je 13. februarja 2018 državnemu tožilstvu posredovala svoj končni predlog za opredelitev dokumentov, ki so zajeti s Protokolom o privilegijih in imunitetah Unije.

28. Slovensko ustavno sodišče je s sklepom z dne 19. aprila 2018 zavrglo pritožbo ECB z dne 17. januarja 2017, ker ta ni nosilka temeljnih pravic.

29. Pristojni državni tožilec je 13. junija 2018 zastopnika ECB na skupnem sestanku obvestil, da je policija končala preučitev zaseženih dokumentov. Navedel je, da bo ECB lahko preverila dokumente, navedene v točki 24 teh sklepnih predlogov, po sestavi končnega poročila policije. Vendar naj bi bili dokumenti, uporabljeni za končno poročilo, ECB dani na voljo šele po tem, ko jih bo policija izročila državnemu tožilstvu, da bi se preprečilo, da bi se ECB vmešala v preiskave, ki potekajo.

IV. Predhodni postopek

30. Komisija je 28. aprila 2017 v skladu s členom 258 PDEU Slovenijo pozvala, naj predloži pripombe o očitku, da naj Slovenija pri hišni preiskavi in zasegu v prostorih Banke Slovenije 6. julija 2016 ne bi zagotovila nedotakljivosti arhivov ECB, s čimer naj bi kršila člen 343 PDEU, člen 39 Statuta ESCB in ECB ter člen 2 in člen 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije. Poleg tega naj slovenski organi v nasprotju s svojo obveznostjo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU in člena 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ne bi konstruktivno razpravljali.

31. Slovenija je odgovorila, da zaseženih dokumentov ni mogoče vključiti v pojem „arhivi ECB“ v smislu Protokola o privilegijih in imunitetah Unije. Ti dokumenti naj bi bili v lasti in posesti Banke Slovenije, ki naj bi jo bilo treba v razmerju do ECB šteti za „tretjo osebo“. Poleg tega naj bi

slovenski organi v celotnem postopku, kolikor je le bilo mogoče, upoštevali pravna stališča ECB, čeprav naj ne bi prišli do sklepa, da bi bila ta stališča v zadevi pravilna. Nasprotno, ECB naj bi kršila svojo dolžnost lojalnega sodelovanja s tem, da je poskušala preprečiti zavarovanje dokazov za nacionalni predkazenski in kazenski postopek.

32. Komisija se s tem stališčem ni strinjala in je 20. julija 2018 Sloveniji poslala obrazloženo mnenje, na katero je ta odgovorila 11. septembra 2018.

V. Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

33. Komisija je 16. aprila 2019 vložila to tožbo.

34. Komisija Sodišču predlaga, naj:

– v skladu s členom 258 PDEU ugotovi, da Slovenija, z enostranskim zasegom dokumentov, povezanih z izvajanjem nalog ESCB in Eurosistema, v prostorih Banke Slovenije in nelojalnim sodelovanjem z ECB pri tem vprašanju, ni izpolnila obveznosti iz člena 343 PDEU, člena 39 Statuta ESCB in ECB, členov 2, 18 in 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ter člena 4(3) PEU.

– Sloveniji naloži plačilo stroškov.

35. Slovenija Sodišču predlaga, naj:

– tožbo Komisije zavrne.

36. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 3. septembra 2019 dovolil intervencijo ECB v podporo Komisiji.

37. Obravnave 22. junija 2020 so se udeležile Slovenija, Komisija in ECB.

VI. Pravna analiza

38. Komisija v utemeljitev tožbe navaja dva očitka, ki se nanašata na različna ravnanja slovenskih organov kazenskega pregona.

39. Pri tem se prvi očitek nanaša na dogodke z dne 6. julija 2016, in sicer na hišno preiskavo prostorov Banke Slovenije samo zase ter na zaseg nekaterih dokumentov in nosilcev podatkov.[8] Po mnenju Komisije je Slovenija s svojim ravnanjem kršila nedotakljivost arhivov ECB, ki izhaja iz člena 343 PDEU, člena 39 Statuta ESCB in ECB, členov 2 in 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije v povezavi z njegovim členom 18, ter člen 4(3) PEU (glej razdelek A).

40. Komisija poleg tega meni, da se slovenski organi pred hišno preiskavo in zasegom ter po njima niso dovolj uskladili z ECB. To ravnanje je predmet drugega očitka, v okviru katerega se Komisija sklicuje na kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije in člena 4(3) PEU (glej razdelek B).

[8] Glej točki 16 in 17 teh sklepnih predlogov.

A. Zakonitost hišne preiskave in zasega v prostorih Banke Slovenije (prvi očitek)

41. V zvezi s prvim očitkom Komisije je med strankama na eni strani sporno vprašanje, ali lahko varstvo arhivov ECB, določeno v členu 2 in členu 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, zajema tudi dokumente, ki so v posesti nacionalne centralne banke. Medtem ko naj bi bilo to po mnenju Slovenije že pojmovno izključeno, Komisija meni, da so tudi taki dokumenti zaščiteni v delu, v katerem so povezani z izvajanjem nalog ESCB ali Eurosistema.

42. Na drugi strani obstaja nesoglasje glede pravne ureditve, ki se uporablja za „arhive ECB“. ECB in Komisija namreč menita, da mora prvonavedena za vse dokumente, ki so zajeti s tem pojmom, dati soglasje, preden se uporabijo v nacionalnem predkazenskem ali kazenskem postopku. Slovenija nasprotno meni, da bi lahko ECB zasegu dokumentov za namene predkazenskega in kazenskega postopka vsekakor nasprotovala le, če bi dokazala, da se z njim ovira delovanje in neodvisnost ECB.

43. Zato je treba na prvem mestu preučiti, ali varstvo „arhivov ECB“ iz člena 2 in člena 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije velja za dokumente, ki so v posesti nacionalne centralne banke, in po potrebi za katero vrsto takšnih dokumentov (glej točko 1).

44. Na drugem mestu je treba preučiti, katera ravnanja so s Protokolom o privilegijih in imunitetah Unije v zvezi z arhivi ECB konkretno zahtevana ali prepovedana (glej točko 2).

1. Pojem „arhivi ECB“

a) Razlaga določb člena 2 v povezavi s členom 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije

45. Člen 2 in člen 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ne opredeljujeta pojma arhivov ECB.

46. V skladu s členom 3 sporazuma o sedežu med ECB in Zvezno republiko Nemčijo ta pojem zajema „zlasti […] vse spise, korespondenco, dokumente, rokopise, fotografije, filme, zvočne posnetke, računalniške programe in magnetne trakove ali diskete, ki so v lasti ali posesti ECB, ter […] vse v njih zajete informacije“.

47. Na vprašanje, v kolikšni meri se sploh lahko za določbe sporazuma o sedežu uveljavlja splošna veljavnost,[9] v obravnavanem primeru ni treba odgovoriti, saj v členu 3 sporazuma o sedežu, kot je razvidno iz njegovega besedila („zlasti“), zaščiteni dokumenti niso taksativno našteti in se Komisija sklicuje na varstvo arhivov Unije, ki je širše od navedenega. Z vidika Komisije nedotakljivost arhivov ECB namreč ne velja le za dokumente, ki so „v lasti ali posesti“ ECB, ampak tudi za dokumente, ki so v posesti nacionalne centralne banke in ki iz te izvirajo, v delu, v katerem so ti povezani z izvajanjem nalog ESCB.

[9] Glej v zvezi s tem vprašanjem sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Feyerbacher (C-62/11, EU:C:2012:305, točka 43 in naslednje).

48. Slovenija to izpodbija s sklicevanjem na to, da je omejitev varstva na dokumente, ki so „v lasti ali posesti“ posamezne organizacije, v skladu s splošnimi načeli mednarodnega prava.[10] Privilegiji in imunitete Unije naj bi izhajali iz imunitet, ki so v mednarodnem pravu podeljene mednarodnim organizacijam, da bi bile zaščitene pred neupravičenimi posegi države, v kateri imajo sedež. Ker naj Unije z vse obsežnejšo integracijo ne bi več bilo mogoče šteti za klasično mednarodno organizacijo, naj bi privilegiji in imunitete, ki so ji bili podeljeni, poleg tega izgubili upravičenost, zaradi česar naj bi jih bilo treba uporabljati restriktivno. Drugače kot je značilno za mednarodne organizacije, naj namreč Unija v razmerju do svojih držav članic ne bi bila v šibkem položaju. Vsekakor naj dokument ne bi bil več zaščiten s členom 2 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, če zadevna institucija ta dokument sporoči ali posreduje nacionalnemu organu, kot je na primer centralna banka. Iz posredovanja tretji osebi naj bi namreč bila razvidna odpoved privilegijem in imunitetam iz Protokola. Nazadnje naj bi se ozka razlaga zahtevala tudi zaradi funkcionalnosti privilegijev in imunitet Unije.

49. Pojem arhivov Unije je treba v pravu Unije razlagati avtonomno[11] ob upoštevanju mednarodnega prava. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri tej razlagi upoštevati ne le besedilo določbe, ampak tudi njen normativni okvir, smisel in namen.[12]

50. Iz povezave s členom 1 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije je mogoče sklepati, da sporni dokumenti in nosilci podatkov iz področja varstva člena 2 v povezavi s členom 22 Protokola niso izključeni že zgolj zato, ker niso bili v prostorih ECB. Vsi predmeti, ki so v stavbah in prostorih ECB, so namreč že zaščiteni s členom 1 v povezavi s členom 22 Protokola. Če naj poleg tega členu 2 Protokola ostane samostojno področje uporabe, morajo biti z njim načeloma zajeti tudi dokumenti in nosilci podatkov, ki so v prostorih, ki niso prostori ECB, če gre pri tem za „arhive Unije“.

51. Sodišče je v zvezi s členom 2 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije prav tako odločilo, da nedotakljivost arhivov Unije ni absolutna, ampak da jo je treba razumeti funkcionalno.[13] Vendar v nasprotju s trditvami Slovenije iz tega ne izhaja splošna obveznost ozke razlage člena 2 v povezavi s členom 22 Protokola. Pomeni pa to, da je obseg varstva omejen s smislom in namenom zadevne imunitete.[14] Iz tega hkrati izhaja, da je mogoče področje varstva določiti le ob upoštevanju tega namena.[15]

[10] Slovenija v zvezi s tem navaja zlasti člen 2(4) Konvencije o privilegijih in imunitetah Združenih narodov z dne 13. februarja 1946 in o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij z dne 21. novembra 1947 ter člen 5 Splošnega sporazuma o privilegijih in imunitetah Sveta Evrope, ki je bil sklenjen 2. septembra 1949 v Parizu.

[11] Glej v tem smislu sodbe z dne 9. oktobra 1973, Muras (12/73, EU:C:1973:100, točka 7); z dne 14. januarja 1982, Corman (64/81, EU:C:1982:5, točka 8), in z dne 30. januarja 2014, Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 27). V zvezi z avtonomno razlago člena 3 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije glej sodbi z dne 28. marca 1996, AGF Belgium (C-191/94, EU:C:1996:144, točka 16), in z dne 22. marca 2007, Komisija/Belgija (C-437/04, EU:C:2007:178, točke od 44 do 46).

[12] Sodbe z dne 19. septembra 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, točka 43); z dne 2. septembra 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, točka 41), in z dne 3. oktobra 2013, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs (C-59/12, EU:C:2013:634, točka 25).

[13] Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točki 19 in 20).

[14] Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 20).

[15] Glej v zvezi s poslansko imuniteto v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, točka 29).

52. Namen navedenih določb je ohranitev delovanja in neodvisnosti ECB, kar med strankami v tem postopku ni sporno.[16] V tem okviru je Sodišče presodilo, da je namen nedotakljivosti arhivov zlasti preprečiti razkritje informacij iz zaščitenih dokumentov, če bi se lahko s tem oviralo delovanje ali neodvisnost zadevne institucije, zlasti ker bi bilo ogroženo izvajanje nalog te institucije.[17]

53. Vendar ECB v skladu s členom 127 PDEU svoje glavne naloge, to je ohranjanje stabilnosti cen,[18] ne izvaja sama, temveč skupaj z nacionalnimi centralnimi bankami, ki skupaj z ECB tvorijo ESCB (glej člen 282(1) PDEU).

54. Za delovanje in pravilno izvajanje nalog ESCB oziroma Eurosistema[19] sta potrebna tesno sodelovanje ob razdelitvi dela in stalna izmenjava med ECB in nacionalnimi centralnimi bankami. V skladu s členom 9.2 statuta ECB in ESCB pri tem vse naloge, ki jih ima ESCB po členu 127 PDEU, izvajajo ECB ali nacionalne centralne banke. Tako je Sodišče presodilo, da so ECB in nacionalne centralne banke v ESCB „združene“ in da tesno sodelujejo, tako da obstaja manj jasna ločnica med pravom Unije in nacionalnimi pravnimi redi.[20]

55. Zato je treba zavrniti trditev Slovenije, da ECB dokument odsvoji, če ga preda ali pošlje nacionalnim centralnim bankam, in da tak dokument zato po tem ni več zajet z varstvom iz členov 2 in 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije. Če gre pri tem za dokument, ki je povezan z dejavnostjo ESCB, ta namreč s posredovanjem nacionalni centralni banki ne zapusti okvira ESCB. Dokler pa je dokument v okviru, ki je določen za ESCB, mora načeloma tudi biti zajet s sistemom varstva, ki je s Protokolom o privilegijih in imunitetah Unije določen za arhive ECB.

56. Pri tem tudi ni mogoče govoriti o posredovanju „tretjim osebam“. Centralne banke in njihove guvernerke ali guvernerji so sicer tudi nacionalni organi. Vendar imajo v razmerju do ESCB funkcionalno dvojni položaj.[21] Pri tem nacionalne centralne banke niso primerljive z organi držav članic, ki so za izvajanje prava Unije pristojni na drugih področjih. Nacionalne centralne banke so namreč v skladu s členom 14.3 Statuta ECB in ESCB „sestavni del“ ESCB. Guvernerka oziroma guverner centralne banke države članice, katere valuta je euro, je poleg tega v skladu s členom 283(1) PDEU član Sveta ECB.

57. Če bi se želelo varstvo arhivov ECB v okviru ESCB torej omejiti na dokumente, ki izvirajo iz ECB ali ki so vsekakor v njeni posesti, pri čemer bi bili izključeni vsi dokumenti, ki so v posesti nacionalnih centralnih bank ali ki iz teh izvirajo, bi bili iz tega varstva v veliki meri izključeni dokumenti, katerih razkritje bi lahko ogrozilo pravilno izvajanje nalog ESCB oziroma Eurosistema. Nedotakljivost arhivov ECB torej ne bi mogla izpolniti svoje funkcije.

[16] Glej Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 19). Glej v zvezi s premoženjem in sredstvi Unije sklepa z dne 1. maja 1971, X/Komisija (1/71 SA, EU:C:1971:48, točki 3/5 in 6/8), in z dne 24. novembra 2005, Gil do Nascimento in drugi/Komisija (C-5/05 SA, neobjavljen, EU:C:2005:723, točka 11), ter sodbo z dne 30. maja 2018, Dell'Acqua (C-370/16, EU:C:2018:344, točka 34).

[17] Sklep z dne 6. decembra 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, točka 11).

[18] Sodbe z dne 10. julija 2003, Komisija/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, točka 92); z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 43), in z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 51).

[19] Ker države članice, katerih valuta ni euro, v skladu s členom 282(4) PDEU ohranijo svoje pristojnosti na področju monetarne politike, monetarno politiko Unije končno določa in izvaja Eurosistem, torej ECB in centralne banke držav članic, katerih valuta je euro.

[20] Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 69).

[21] Sodba z dne 26. februarja 2019, Rimšēvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 70).

58. To velja še toliko bolj, ker je za nekatere ukrepe monetarne politike še posebej nujna zaupnost nekaterih informacij, te informacije pa so lahko tudi ali celo predvsem v lasti in posesti nacionalnih centralnih bank. To je mogoče ponazoriti na primeru Public Sector Purchase Programme (program nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja, PSPP) ESCB, v okviru katerega zlasti nacionalne centralne banke Eurosistema kupujejo dolžniške vrednostne papirje, zlasti državne obveznice, na sekundarnih trgih. Delovanje tega programa je odvisno od tega, da natančen ključ in obseg nakupa državnih obveznic nekaterih držav članic na sekundarnih trgih nista znana.[22] Te informacije pa so najverjetneje tudi v dokumentih, ki so v lasti in posesti zadevnih nacionalnih centralnih bank.

59. Poleg tega in vsekakor v zvezi z institucijami ESCB oziroma Eurosistema tudi ni mogoče sprejeti navedbe Slovenije, da z vse obsežnejšo integracijo Unije privilegiji in imunitete njenih institucij izgubljajo pomen. Neodvisnost ECB, ki naj bi se s členom 343 PDEU, členom 39 Statuta ESCB in ECB ter Protokolom o privilegijih in imunitetah Unije ravno zaščitila, namreč ne izhaja zgolj iz statusa Unije kot mednarodne organizacije. Ta neodvisnost je namreč glede na zasnovo Pogodb nujen pogoj za zagotavljanje stabilnosti cen in zahteva zlasti neodvisnost institucij, ki opravljajo to nalogo.[23] Zahteva po neodvisnosti zato v skladu s členom 130(1) PDEU velja tudi za nacionalne centralne banke.

60. Pojem arhiva mora zato zajemati vse dokumente, ki jih v zvezi z izvajanjem nalog ESCB in Eurosistema sestavijo, obdelajo in pošljejo ECB ali nacionalne centralne banke, in sicer ne glede na to, ali so v posesti ECB ali nacionalnih centralnih bank.

61. Kako tesna je povezava nekega dokumenta z izvajanjem nalog ESCB, pri tem za opredelitev tega dokumenta kot del arhivov še ni pomembno. Če razkritje informacij iz dokumenta zaradi manjšega pomena tega dokumenta za dejavnost ESCB ne pomeni grožnje oviranja delovanja ali neodvisnosti ECB, to v nasprotju s stališčem Slovenije namreč ne vodi do tega, da se tak dokument sploh ne šteje za del „arhivov ECB“. Ta funkcionalna zahteva se nanaša bolj na obseg imunitete v konkretnem primeru,[24] ki ga bo treba preučiti takoj spodaj v drugi fazi (glej točko 2).

b) Vprašanje, ali obravnavani primer zadeva „arhive ECB“

62. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora Komisija v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti dokazati obstoj pogojev za zatrjevano neizpolnitev obveznosti.[25] To v okviru obravnavanega primera pomeni, da mora Komisija najprej dokazati, da so bili med dokumenti, ki so jih slovenski organi kazenskega pregona zasegli 6. julija 2016, tudi dokumenti, povezani z izvajanjem nalog ESCB. Pri tem načeloma ne zadostuje, da se Komisija opre na katero koli domnevo.[26]

[22] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 106).

[23] Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Komisija/ECB (C-11/00, EU:C:2002:556, točka 150) in moje sklepne predloge v zadevah Rimšēvičs/Latvija in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2018:1030, točki 5 in 76). V zvezi s povezavo med neodvisnostjo ECB in ciljem stabilnosti cen glej tudi osnutek pogodbe o spremembi Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti za vzpostavitev ekonomske in monetarne unije, sporočilo Komisije z dne 21. avgusta 1990, Bilten Evropskih skupnosti, dodatek 2/91, zlasti str. 14, 20 in 58.

[24] Glej v tem smislu sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 20).

[25] Sodbe z dne 12. decembra 2002, Komisija/Nemčija (C-209/00, EU:C:2002:747, točka 38); z dne 4. septembra 2014, Komisija/Francija (C-237/12, EU:C:2014:2152, točka 32), in z dne 9. julija 2015, Komisija/Irska (C-87/14, EU:C:2015:449).

[26] Sodbe z dne 12. decembra 2002, Komisija/Nemčija (C-209/00, EU:C:2002:747, točka 38); z dne 15. marca 2012, Komisija/Ciper (C-340/10, EU:C:2012:143, točka 53), in z dne 4. septembra 2014, Komisija/Francija (C-237/12, EU:C:2014:2152, točka 32).

63. Za obravnavano zadevo pa je posebno to, da so vsi sporni dokumenti že v posesti slovenskih organov kazenskega pregona. Komisija zato ne more z gotovostjo ugotoviti, kateri posamezni dokumenti so bili zaseženi.

64. Ni pa sporno, da sta bili med hišno preiskavo med drugim zaseženi vsa komunikacija, poslana prek e-poštnega računa guvernerja Banke Slovenije, in vsa elektronska dokumentacija na delovni postaji guvernerja ali na njegovem prenosnem računalniku za obdobje med letoma 2012 in 2014. Med temi dokumenti morajo biti nujno tudi dokumenti, ki so povezani z izvajanjem nalog ESCB. Guverner Banke Slovenije je namreč v skladu s členom 283(1) PDEU član Sveta ECB, ki v skladu s členom 129(1) PDEU upravlja ESCB in sprejema vse odločitve, ki so bistvene za njegovo delovanje. [27]

65. V tem položaju mora Slovenija to, da gre za dokumente, ki so povezani z izvajanjem nalog ESCB, obrazloženo prerekati. [28] Ker pa Slovenija trdi, da pristojni organi teh dokumentov sploh ne morejo opredeliti, je treba izhajati iz tega, da sta hišna preiskava in zaseg v prostorih Banke Slovenije 6. julija 2016 zadevala tudi „arhive ECB“.

2. Obstoj kršitve Protokola o privilegijih in imunitetah Unije

a) Funkcionalnost privilegijev in imunitet Unije

66. Zgolj iz ugotovitve, da je zaseg vsekakor zadeval tudi dokumente, ki jih je mogoče subsumirati pod pojem „arhivi ECB“, pa še ne izhaja kršitev imunitete. V naslednjem koraku je treba namreč pojasniti še, kaj konkretno vsebuje „nedotakljivost“ arhivov ECB oziroma v katerih okoliščinah je treba ugotoviti kršitev Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.

67. V členu 2 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije pojem „nedotakljivost“ ni dalje konkretiziran. Vendar je v členu 1, drugi stavek, Protokola v zvezi s prostori in zgradbami Unije, ki so v skladu s stavkom 1 prav tako „nedotakljivi“, natančneje določeno, da se ti ne smejo „preiskovati, zaseči, zapleniti ali razlastiti“.

68. Ti primeri prepovedanih ravnanj morajo načeloma veljati tudi za člen 2 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije. Ni namreč razvidno, zakaj bi imel pojem „nedotakljivost“ v členu 2 Protokola drugačen pomen kot v njegovem členu 1. Sodna praksa Sodišča v zvezi s tem potrjuje, da je treba pri razlagi določbe Protokola upoštevati besedilo in presojo njegovih preostalih določb. [29]

69. Po mnenju Republike Slovenije zaseg zadevnih dokumentov v konkretnih okoliščinah obravnavanega primera kljub temu ne pomeni kršitve arhivov ECB. Takšno kršitev naj bi bilo treba namreč ugotoviti le, če bi bilo s tem ovirano delovanje ali neodvisnost ECB.

[27] Glej tudi člen 12.1 statuta ESCB in ECB.

[28] Sodbe z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 44); z dne 2. decembra 2010, Komisija/Portugalska (C-526/09, neobjavljena, EU:C:2010:734, točka 22), in z dne 18. oktobra 2012, Komisija/Združeno kraljestvo (C-301/10, EU:C:2012:633, točka 72).

[29] Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 20).

70. Slovenija se v utemeljitev svojega stališča v bistvu opira na funkcionalnost imunitete iz člena 2 v povezavi s členom 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.[30] Pri funkcionalni imuniteti je posredovanje takih dokumentov izključeno le, če se lahko s tem ovira delovanje in neodvisnost organa Unije.[31] Poleg tega morajo institucije in organi Unije v skladu s sodno prakso Sodišča načeloma pomagati organom držav članic v okviru kazenske preiskave, če se ta nanaša na informacije o dejstvih, ki jih posedujejo te institucije Unije; na primer s tem, da jim dajo zadevne dokumente na voljo.

71. Slovenija iz tega za obravnavani primer sklepa, da je mogoče preiskovalnim ukrepom slovenskih organov ugovarjati z nedotakljivostjo arhivov ECB le v delu, v katerem bi lahko bila z zasegom zadevnih dokumentov za namene predkazenskega in kazenskega postopka ovirana delovanje in neodvisnost ECB. Vendar naj niti ECB niti Komisija ne bi predložili ustreznega dokaza.

72. Ti instituciji nasprotno opozarjata, da se za dostop organov kazenskega pregona držav članic glede na splošno sistematiko privilegijev in imunitet načeloma vedno zahteva soglasje zadevne institucije.[32] Če ta institucija soglasja ne bi dala, naj bi bilo treba pridobiti odločbo Sodišča. To naj bi v skladu s sodno prakso Sodišča veljalo tudi za dostop do arhivov Unije.[33] Ker pa slovenski organi niso niti zaprosili za dovoljenje ECB niti zadeve niso predložili Sodišču, naj bi bili s hišno preiskavo in zasegom zadevnih dokumentov kršeni arhivi ECB. Oviranje delovanja ali neodvisnosti ECB naj zato ne bi bilo upoštevno.

73. To stališče po mojem mnenju ni združljivo s povsem funkcionalno naravo privilegijev in imunitet Unije. Hkrati pa organom držav članic ne more biti dovoljeno, da brez upoštevanja morebitnih privilegijev in imunitet institucij Unije izvedejo zasege, če se naknadno izkaže, da zadevni dokumenti ne vsebujejo informacij, ki bi lahko ovirale izvajanje nalog teh institucij. Ta rezultat namreč na drugi strani ne bi bil združljiv s ciljem učinkovitega in popolnega varstva institucij Unije pred oviranjem in ogrožanjem njihovega nemotenega delovanja in neodvisnosti.[34]

74. To razmerje napetosti je mogoče razrešiti z razlikovanjem med materialnimi in postopkovnimi kršitvami Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.

75. Člen 2 in člen 22 Protokola materialno varujeta delovanje in neodvisnost ECB. Da pa bi bilo to varstvo mogoče zagotoviti v celoti in učinkovito, je treba to varstvo v nekaterih položajih razširiti s postopkovnimi jamstvi.

76. Zato morajo institucije in države članice v skladu s členom 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije sodelovati pri uporabi Protokola. S to določbo je v zvezi s tem konkretizirano načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.[35] Za zadevni organ Unije je Sodišče iz te določbe izpeljalo obveznost, da razkrije dokumente, če ni grožnje oviranja delovanja ali neodvisnosti tega

[30] Slovenija se pri tem sklicuje na sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točki 19 in 20).

[31] Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 25).

[32] Glej v zvezi s poslansko imuniteto člen 9(3) Protokola o privilegijih in imunitetah Unije; v zvezi s soglasjem glede sredstev in premoženja Unije glej sodbo z dne 29. aprila 1993, Forafrique Burkinabe/Komisija (C-182/91, EU:C:1993:165, točka 14), in sklep z dne 24. novembra 2005, Gil do Nascimento in drugi/Komisija (C-5/05 SA, neobjavljen, EU:C:2005:723, točka 14).

[33] Komisija in ECB se v zvezi s tem sklicujeta na sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točke od 22 do 24).

[34] Sodba z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točka 82).

[35] Sodba z dne 21. oktobra 2008, Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579, točka 41).

organa.[36] Obratno morajo organi držav članic načeloma pridobiti tako odločbo o razkritju, če želijo dostopati do arhivov Unije, v tem primeru torej do dokumentov, povezanih z izvajanjem nalog ESCB.[37]

77. S to obveznostjo sta postopkovno zavarovana delovanje in neodvisnost organov Unije, ki sta materialno varovana s členom 2 Protokola. Z njo je namreč zagotovljeno, da lahko zadevni organi Unije svoje pravice iz Protokola sploh uresničujejo. Če namreč organi države članice, ki želijo dostopati do nekaterih dokumentov ali podatkov, z zadevnimi organi Unije sploh ne vzpostavijo stika, ti organi ne morejo presoditi, do katere mere bi lahko bilo s to namero ovirano njihovo delovanje in neodvisnost ter katere ukrepe morajo po potrebi sprejeti, da bi takšno oviranje preprečili ali čim bolj zmanjšali. To velja še posebej v položaju, kot je obravnavani položaj, v katerem sporni dokumenti niso v posesti zadevnega organa Unije.

78. Očitek Komisije pa se nanaša prav na ta postopkovni vidik varstva arhivov Unije. Slovenskim organom kazenskega pregona namreč v bistvu očita, da so ravnali brez predhodne uskladitve z ECB. Predmet očitka pa ni konkretno oviranje delovanja ali neodvisnosti ECB.

79. Kot pravilno navaja slovenska vlada, se lahko z obveznostjo predhodne uskladitve z zadevnim organom Unije sicer ogrozi učinkovitost nekaterih preiskovalnih ukrepov. Vendar je treba to v okviru uravnoteženja nasprotujočih si interesov, ki je neločljivo povezano z določbami Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, v nekaterih okoliščinah sprejeti. Interesi organov kazenskega pregona držav članic se upoštevajo s tem, da je zadevni organ Unije na svoji strani v celoti zavezan lojalnemu sodelovanju.[38] To zajema ustrezne ukrepe za varstvo interesov preiskave. Poleg tega je njegova odločba v celoti podrejena nadzoru Sodišča.[39]

80. V zvezi s tem je iz drugega sklepa Sodišča v zadevi Zwartveld razvidno, da s splošnimi ali pavšalnimi trditvami ni mogoče upravičiti zavrnitve razkritja dokumentov.[40] S tem je zagotovljeno, da institucije Unije kazenskopravnih ukrepov držav članic ne ovirajo neustrezno ali samovoljno. Pomisleki Slovenije, da bi lahko že kakršna koli povezava dokumentov centralne banke z nalogami ESCB onemogočila vsakršen dostop nacionalnih organov in s tem v celoti preprečila njihovo preiskavo, torej niso utemeljeni.

81. Poleg tega ni razvidno, da bi bil zaseg 6. julija 2016 izveden ob uporabi učinka presenečenja. Nasprotno, Banka Slovenije je že iz predhodnega stika s slovenskimi organi kazenskega pregona vedela, da ti želijo dostop do nekaterih dokumentov.

82. Za kršitev postopkovnih jamstev, povezanih z varstvom arhivov Unije, se zato ne zahteva, da je že bilo materialno dokazano oviranje delovanja in neodvisnosti zadevnega organa Unije.[41]

[36] Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točki 21 in 22).

[37] Člen 4(3) PEU v zvezi s tem poudarja *medsebojnost* obveznosti; glej sodbo z dne 16. oktobra 2003, Irska/Komisija (C-339/00, EU:C:2003:545, točka 72).

[38] Sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 21).

[39] Glej v tem smislu sklepa z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 24), in z dne 6. decembra 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, točka 7).

[40] Sklep z dne 6. decembra 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, točka 11).

[41] Tako je Sodišče presodilo, da je zaseg sredstev Unije brez predhodnega dovoljenja zadevnega organa ali Sodišča v nasprotju s Protokolom, in sicer ne glede na to, ali se z zasegom ovira delovanje in neodvisnost zadevnega organa; glej sodbo z dne 29. aprila 1993, Forafrique Burkinabe/Komisija (C-182/91, EU:C:1993:165, točka 14).

83. To razlikovanje med postopkovnimi in materialnimi kršitvami Protokola lahko pri tem glede na okoliščine vpliva na uporabo dokazov. Za vprašanje možnosti uporabe dokumenta kot dokaza v nacionalnem kazenskem postopku je lahko vsekakor upoštevno, ali je bil pridobljen ob materialnih kršitvah privilegijev in imunitet Unije ali pa ob kršitvi postopkovnih vidikov imunitete.[42]

84. Ker je v obravnavanem primeru gotovo, da so slovenski organi kazenskega pregona hišno preiskavo in zaseg 6. julija 2016 izvedli enostransko in brez predhodne uskladitve z ECB ter da tudi niso pridobili odločbe Sodišča, so ti organi kršili člen 2 in člen 22 v povezavi s členom 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.

b) Podredno: Dokaz oviranja delovanja in neodvisnosti ECB

85. Čeprav je treba prvi očitek Komisije sprejeti že iz zgoraj navedenih razlogov, je lahko v nadaljnjem poteku spora med ECB in Slovenijo odločilno, ali je bila z zasegom imuniteta kršena tudi materialno. V zvezi s tem se torej postavlja vprašanje dokaza o oviranju delovanja ali neodvisnosti ECB.

86. Če bi Sodišče sprejelo mnenje Slovenije, da je že opredelitev dokumenta kot dela „arhivov ECB“ pogojena s tem, da obstaja možnost oviranja delovanja in neodvisnosti ECB,[43] bi bilo to vprašanje odločilno celo v tem postopku.

87. Iz sklepov Sodišča v zadevi Zwartveld v zvezi s tem izhaja, da je načeloma zadevni organ Unije zavezan dokazati, v kolikšni meri bo razkritje informacij iz zadevnih dokumentov oviralo pravilno delovanje in neodvisnost Unije ter ogrožalo izpolnjevanje nalog, ki so zadevnemu organu zaupane.[44]

88. Vendar tudi pri tem obstaja že navedeni problem, da so zaseženi dokumenti v posesti slovenskih organov kazenskega pregona in da zato niti ECB niti Komisija ne ve, za katere posamezne dokumente gre.[45] Poznavanje dokumentov in njihove vsebine pa je nujno za to, da se lahko presodi, ali razkritje informacij, ki jih vsebujejo, ovira delovanje in neodvisnost ECB.

89. Tudi v zvezi s tem je treba zato uporabiti člen 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije. Ta za zagotovitev pravilne uporabe Protokola države članice zavezuje k sodelovanju z institucijami Unije. Konkretno morajo torej slovenski organi omogočiti opredelitev dokumentov, ki jih je treba šteti za „arhive ECB“, in ECB omogočiti, da o teh dokumentih izrazi svoje stališče.

90. Člen 4(3) PEU v skladu s sodno prakso podobno državi članici v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti nalaga, da Komisiji predloži vse informacije, ki ji omogočajo presojo obstoja neizpolnitve obveznosti.[46] Kot je že bilo pojasnjeno, lahko obveznost lojalnega

[42] Le nacionalna sodišča so sicer pristojna za presojo, kakšne učinke imajo privilegiji in imunitete iz prava Unije v nacionalnem kazenskem postopku, vendar morajo pri tem ustrezno upoštevati pravo Unije, zlasti člen 4(3) PEU; glej sodbo z dne 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, točka 93).

[43] Glej v zvezi s tem točko 61 teh sklepnih predlogov.

[44] Sklepa z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 25), in z dne 6. decembra 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, točka 11).

[45] Glej v zvezi s tem že točko 63 teh sklepnih predlogov.

[46] Glej v tem smislu sodbo z dne 12. decembra 2002, Komisija/Nemčija (C-209/00, EU:C:2002:747, točke od 39 do 43).

sodelovanja celo povzroči, da mora država članica, če je Komisija navedla dovolj indicev za obstoj neizpolnitve obveznosti te države članice, navedbe Komisije in njene posledice obrazloženo prerekati.[47]

91. Vendar ne more vsaka prednost tožene države članice glede informacij povzročiti take obrnitve dokaznega bremena. Odstopanje od porazdelitve dokaznega bremena se mora namreč glede na vse okoliščine obravnavanega primera, naravo dejstva, ki ga je treba dokazati, in upoštevno pravo Unije[48] izkazati za upravičeno.

92. Menim, da v obravnavanem primeru v zvezi z oviranjem delovanja ESCB obrnitev dokaznega bremena ni potrebna. ECB bi morala tako konkretno dokazati, zakaj bi lahko razkritje informacij iz nekaterih dokumentov ogrozilo izvajanje nalog ESCB.[49] ECB pa lahko to dokaže le, če slovenski organi z njo sodelujejo in ji dajo na voljo vse informacije, ki ji omogočajo to presojo. S to nujnostjo je poleg tega poudarjeno, da je treba v obravnavanem primeru kršitev prava Unije ugotoviti že zaradi kršitve postopkovnega vidika imunitete.

B. Obveznost uskladitve z ECB pred hišno preiskavo in zasegom ter po njima (drugi očitek)

93. Komisija z drugim očitkom Sloveniji očita kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja iz člena 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije ter iz člena 4(3) PEU, ker slovenski organi kazenskega pregona z ECB niso „konstruktivno razpravljali“. Komisija slovenskim organom pri tem v bistvu očita, da se niti pred hišno preiskavo in zasegom dokumentov niti po njima niso zadostno uskladili z ECB, da bi bilo oviranje njenega delovanja in neodvisnosti čim manjše.

94. Glede ravnanja slovenskih organov pred izvedbo hišne preiskave in zasega v prostorih Banke Slovenije se drugi očitek vsebinsko prekriva s prvim očitkom. Graja v okviru prvega očitka se nanaša namreč prav na enostransko ravnanje slovenskih organov kazenskega pregona pri hišni preiskavi in zasegu, to je na neobstoj predhodne uskladitve z ECB. V zvezi s tem je že bilo ugotovljeno, da je treba to šteti za kršitev člena 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.[50]

95. Zato je treba preučiti še, ali in po potrebi katere obveznosti izhajajo iz člena 18 Protokola za obdobje po dejanski hišni preiskavi in zasegu.

96. V skladu z ustaljeno sodno prakso člen 4(3) PEU države članice zavezuje, da sprejmejo vse ustrezne splošne in posebne ukrepe za zagotovitev uporabe in učinkovitosti prava Unije.[51]

97. Člen 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije, s katerim je v zvezi s tem konkretiziran člen 4(3) PEU, institucije Unije in organe držav članic zavezuje k sodelovanju za izognitev vsakršnemu konfliktu pri razlagi in uporabi določb Protokola.[52] Ta obveznost je po naravi

47 Glej v zvezi s tem že točko 65 teh sklepnih predlogov.

48 Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalne pravobranilke C. Stix-Hackl v zadevi Komisija/Nemčija (C-441/02, EU:C:2005:337, točke od 52 do 55).

49 V zvezi s tem merilom glej že točko 52 teh sklepnih predlogov.

50 Glej točke od 76 do 84 teh sklepnih predlogov.

51 Sodbe z dne 7. oktobra 2010, Stils Met (C-382/09, EU:C:2010:596, točka 44); z dne 5. decembra 2017, Nemčija/Svet (C-600/14, EU:C:2017:935, točka 94), in z dne 31. oktobra 2019, Komisija/Nizozemska (C-395/17, EU:C:2019:918, točka 95).

52 Sodba z dne 21. oktobra 2008, Marra (C-200/07 in C-201/07, EU:C:2008:579, točki 41 in 42).

vzajemna.[53] Kadar je treba pri tem, kot v obravnavanem primeru, uravnotežiti nasprotujoče si interese, iz te obveznosti implicitno izhaja, da mora vsaka stran svoje pristojnosti izvajati previdno, da bi čim manj ovirala legitimne interese druge strani.[54]

98. Da bi ECB lahko svoje pravice iz Protokola sploh uresničevala, mora Slovenija torej najprej omogočiti opredelitev dokumentov, ki jih je treba šteti za del „arhivov ECB“, in ECB omogočiti, da izrazi stališče glede morebitnega oviranja njenega delovanja in neodvisnosti.[55] V tem okviru bi morala ECB nato navesti konkretne razloge, ki nasprotujejo uporabi v nacionalnem predkazenskem ali kazenskem postopku.

99. Da bi bila grozeča oviranja čim manjša in da se hkrati nadaljevanje preiskave ne bi pretirano zavleklo, morata obe strani pri tem prispevati k hitri preučitvi. Slovenija je v zvezi s tem opozorila, da je ECB porabila več kot šest mesecev, preden je slovenskim organom posredovala svoja merila za opredelitev zaščitenih dokumentov.[56] ECB te zamude na obravnavi ni mogla pojasniti. Vendar so slovenski organi ECB možnost izraziti stališče vsekakor ponudili le glede dokumentov, navedenih v točki 24 teh sklepnih predlogov. Namesto tega, da je bila za vse preostale dokumente preučitev zavrnjena, bi moral bodisi že preiskovalni sodnik po vzoru zadeve Zwartveld bodisi sodišče, ki je odločalo o pritožbi ECB,[57] zadevo predložiti Sodišču, da bi se določil obseg varstva iz člena 2 in člena 22 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.[58]

100. Ta obveznost prav tako ne preneha s ponudbo slovenskih organov, da bi se nacionalni kazenski postopek izvedel pod strogimi pogoji varovanja zaupnosti ali ob izključitvi javnosti. To sta sicer vsekakor lahko vidika, ki ju je treba upoštevati pri presoji tega, ali zaradi uporabe nekaterih dokumentov v nacionalnem kazenskem postopku grozi oviranje delovanja in neodvisnosti ECB. Vendar mora Slovenija, če glede tega vprašanja zagovarja drugačno stališče, pridobiti odločbo Sodišča in ne sme enostransko odločiti, da bo zadevne dokumente uporabila v kazenskem postopku.

101. Poleg tega v zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se lahko zahteva le razkritje takšnih dokumentov, ki so za nacionalni predkazenski ali kazenski postopek upoštevni.[59]

102. Za obravnavani primer iz tega izhaja, da bi se morali slovenski organi najpozneje pri zavarovanju zaseženih dokumentov omejiti na dokumente, ki so potrebni za nacionalni predkazenski postopek. To vsekakor velja v delu, v katerem ni mogoče izključiti, da se neki dokument nanaša na interese ECB, ki jih je treba varovati, kar pa mora dokazati ECB.[60] Poleg tega bi morali slovenski organi v smislu previdnega izvajanja svojih pristojnosti[61] nemudoma vrniti vse dokumente, ki jih je treba opredeliti kot arhive ECB in ki za ta postopek niso upoštevni. Prav tako je treba v zvezi s tem opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso z obveznostjo lojalnega sodelovanja zahteva tudi, da se odpravijo protipravne posledice kršitve prava Unije.[62]

53 Sodba z dne 16. oktobra 2003, Irska/Komisija (C-339/00, EU:C:2003:545, točka 72).

54 Glej v tem smislu sodbo z dne 10. februarja 1983, Luksemburg/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, točki 37 in 38).

55 Glej v zvezi s tem že točki 89 in 92 teh sklepnih predlogov.

56 Glej obdobje, ki je zajeto v točkah 26 in 27 teh sklepnih predlogov.

57 Glej v zvezi s tem točki 21 in 23 teh sklepnih predlogov.

58 Glej v tem smislu sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 24).

59 Glej v tem smislu sklep z dne 6. decembra 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, točki 7 in 8).

60 Glej v zvezi s tem že točko 98 teh sklepnih predlogov.

61 Glej točko 97 teh sklepnih predlogov.

62 Sodba z dne 31. oktobra 2019, Komisija/Nizozemska (C-395/17, EU:C:2019:918, točka 98).

103. Slovenski organi pa do vložitve tožbe Komisije niso pojasnili, katere dokumente so iz katerih razlogov uporabili – ali nameravajo uporabiti – za namene predkazenskega in kazenskega postopka, niti niso dokumentov, ki jih ne potrebujejo in pri katerih gre za arhive ECB, vrnili Banki Slovenije oziroma ECB.

104. Iz zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je Slovenija tudi s svojim ravnanjem po hišni preiskavi in zasegu v prostorih Banke Slovenije kršila člen 18 Protokola o privilegijih in imunitetah Unije.

VII. Stroški

105. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Slovenija s svojim predlogom ni uspela, se ji v skladu s predlogom Komisije naloži plačilo stroškov. Na podlagi člena 140(1) Poslovnika Sodišča, v skladu s katerim institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, ECB nosi svoje stroške. [63]

VIII. Predlog

106. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Republika Slovenija

   – s tem, da so slovenski organi kazenskega pregona 6. julija 2016 v prostorih Banke Slovenije med drugim zasegli vso komunikacijo, poslano prek e-poštnega računa guvernerja Banke Slovenije, in vso elektronsko dokumentacijo na delovni postaji guvernerja ali na njegovem prenosnem računalniku za obdobje med letoma 2012 in 2014, ne da bi se pred tem uskladili z ECB ali pridobili odločbo Sodišča, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 2 in člena 22 v povezavi s členom 18 Protokola št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije,

   – poleg tega pa s tem, da po zasegu niti ni omogočila ECB opredelitve dokumentov, ki so povezani z izvajanjem nalog ESCB, da bi ji dala možnost, da izrazi stališče glede morebitnega oviranja njenega delovanja in neodvisnosti, niti ni utemeljila, kateri dokumenti so nujni za nacionalni kazenski in predkazenski postopek, niti ni vrnila vseh preostalih dokumentov, ki jih je treba opredeliti kot arhive ECB, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 18 Protokola št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije.

2. Republiki Sloveniji se naloži plačilo stroškov.

3. ECB nosi svoje stroške.

[63] Glej po analogiji sodbo z dne 27. marca 2019, Komisija/Nemčija (C-620/16, EU:C:2019:256, točka 101).