

Sodišče EU o preiskavi v Banki Slovenije

Avtor: **Blaž Mrva**, univ. dipl. pravnik, odvetnik v Odvetniški pisarni Mrva

Datum objave: 21.01.2021

Rubrika: PRAVO EU

Področje: **Banka Slovenije; Finance in bančništvo**

Citat: Mrva Blaž, Sodišče EU o preiskavi v Banki Slovenije, Pravna praksa, št. 3, 2021, str. 15-17.

Sodišče EU je v sodbi C-316/19 z dne 17. decembra 2020 izreklo, da je Republika Slovenija kršila nedotakljivost arhivov EU in da ni lojalno sodelovala z evropsko centralno banko (ECB) pri ugotavljanju, kaj predstavlja arhive ECB. Sodišče EU ni ugotovilo (kar je sicer predlagala Evropska komisija), da bi morali slovenski organi pregona za hišno preiskavo pridobiti dovoljenje ECB. Poudarilo pa je, da sta pri reševanju tovrstnih spornih vprašanj obe strani dolžni lojalno sodelovati. Sodišče EU Sloveniji nalaga, da mora z ECB konstruktivno sodelovati pri ugotavljanju, kaj so arhivi ECB. Če stranki morebitnih spornih vprašanj ne bi mogli rešiti, se lahko nezadovoljna stranka (ponovno) obrne na Sodišče EU.

Julija 2016 so slovenski kriminalisti opravili hišno preiskavo v Banki Slovenije zaradi suma kaznivih dejanj, ki naj bi jih storili tedanji guverner in še nekaj drugih uslužbencev banke. Evropska centralna banka (ECB) je trdila, da so opravili preiskavo in zasegli listine, računalnike in podatke iz centralnega strežnika, med katerimi so nekateri podatki predstavljali "arhive ECB". ECB je trdila, da so slovenski organi pregona kršili nedotakljivost arhivov ECB in s tem arhivov EU. Po neuspešnih "pogajanjih" med Evropsko komisijo in Republiko Slovenijo je Evropska komisija vložila tožbo pri Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče).¹ Decembra 2020 je Sodišče izdalo sodbo C-316/19, v kateri je ugotovilo, da je Republika Slovenija z enostranskim zasegom dokumentov in zaradi nesodelovanja z ECB po zasegu kršila:

1. Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU)²

- 343. člen;

2. Protokol (št. 4) o statutu evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju: Protokol o ESCB in ECB)³

- 39. člen;

3. Protokol (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije (v nadaljevanju: Protokol o privilegijih in imunitetah)⁴

- člena 18 in 22; ter

4. Pogodbo o Evropski uniji (PEU)

- člen 4 (3).

Relevantni predpisi

Sodba sodišča ugotavlja, da Evropski sistem centralnih bank (ESCB) sestavljajo Evropska centralna banka (ECB) in nacionalne banke držav članic.⁵ Podrobneje so organizacija in naloge ESCB opredeljene v Protokolu o ESCB in ECB. V tem protokolu je med drugim določeno, da so nacionalne centralne banke sestavni del ESCB.⁶ 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.⁷

Protokol o privilegijih in imunitetah določa, da Evropska unija na ozemljih držav članic uživa privilegije in imunitete, ki jih potrebuje za opravljanje svojih nalog.⁸ Določa tudi, da so prostori in stavbe Unije nedotakljivi, da se ne smejo preiskovati, zaseči, zapleniti ali razlastiti, nepremičnine in premoženje Unije pa ne morejo biti predmet upravnega ali pravnega prisilnega ukrepa brez dovoljenja Sodišča.⁹ Arhivi Unije so nedotakljivi.¹⁰ Institucije Unije morajo pri uporabi Protokola sodelovati s pristojnimi organi držav članic.¹¹ Protokol o privilegijih in imunitetah se uporablja tudi za ECB, za člane njenih organov in zaposlene.¹²

Oba protokola eksplicitno podeljujeta privilegije in imunitete ECB, ne pa tudi ESCB.

Dejstva v postopku

Dejstva v postopku so navedena v sodbi in v mnenju generalnega pravobranilca z dne 3. septembra 2020. Opisi niso podrobni, vse okoliščine iz omenjenih dokumentov niso razvidne. Nesporno je, da so slovenski organi pregona od februarja 2015 naprej zaradi suma zlorabe položaja in uradnih pravic s strani guvernerja in nekaterih uslužbencev Banke Slovenije od nje zahtevali informacije in dokumente, ki sicer niso bili povezani z izvajanjem nalog ESCB, vendar niso dobili vseh zahtevanih informacij in dokumentov. Dne 6. julija 2016 so na podlagi dveh odredb Okrožnega sodišča v Ljubljani izvedli hišno preiskavo in zasegli določene stvari in dokumente, predvsem osebni računalnik guvernerja in podatke s centralnega strežnika Banke Slovenije, ki so se nanašali na delo guvernerja.

Med preiskavo je Banka Slovenije trdila, da hišna preiskava teče v smeri zasega dokumentov, ki predstavljajo tudi arhive ECB, vendar je policija dokumente ne glede na to zasegla. Istega dne je predsednik ECB protestiral proti zasegu dokumentov. 26. julija 2016 je ECB slovenskim organom pregona predlagala, naj dosežejo dogovor o metodologiji za opredelitev zaseženih dokumentov, ki spadajo v arhive ECB, in te dokumente izključijo iz preiskave, ECB pa bi ocenila, ali je treba zaščititi v zvezi z njimi odpraviti, tako da bi slovenski organi pregona dokumente kljub temu lahko uporabili v kazenskem postopku. ECB je odredbe o preiskavi izpodbijala pred slovenskimi sodišči (Upravnim sodiščem, Vrhovnim sodiščem, Ustavnim sodiščem), vendar ni uspela. ECB in državno tožilstvo sta se v letu 2017 dogovorila, da se sestaneta glede **opredelitve, kaj so dokumenti, ki so varovani kot arhivi ECB**. Slovensko državno tožilstvo je štelo, da so lahko to le dokumenti, ki jih je ECB poslala Banki Slovenije, medtem ko je ECB trdila, da so takšni dokumenti tudi tisti, ki jih Banka Slovenije sama ustvari pri izvajanju svojih nalog v okviru ESCB. ECB je tudi pojasnila, da ne bi nasprotovala odpravi zaščite (tajnosti) dokumentov, če bi bilo to v interesu preiskave in če to ne bi

bilo v nasprotju z interesi ECB.

ECB je dne 13. februarja 2018 državnemu tožilstvu poslala predlog z merili za opredelitev dokumentov, ki so zajeti s pojmom "arhivi ECB". Slovenska policija se je strinjala s sodelovanjem z ECB, vendar je bila pripravljena dokumente pregledovati skupaj s predstavnikom ECB šele po tem, ko bo pripravila končno poročilo in zasežene dokumente izročila državnemu tožilstvu, da bi preprečila, da bi se ECB vmešala v postopke v teku.

V postopku je nesporno, da je policija zasegla osebni računalnik guvernerja Banke Slovenije, na katerem je bila dokumentacija (elektronska pošta in podobno) iz obdobja med letoma 2012 in 2014. Kot kaže ECB (Evropska komisija), v času izdaje sodbe Sodišča še ni dobila na vpogled dokumentacije, ki je bila zasežena. Sodišče je zato štelo, da je med dokumenti, ki so bili na računalniku guvernerja, gotovo tudi elektronska pošta od ECB, s tem pa tudi podatki, ki predstavljajo arhive ECB.

Kaj so arhivi EU oziroma ECB

Protokol o privilegijih in imunitetah ne opredeljuje pojma arhivi Unije, določa le: "Arhivi Unije so nedotakljivi."¹³

Sodišče je izredno široko opredelilo, kaj lahko šteje za arhive EU. Sodišče je izreklo, da

"je treba pojem 'arhivi Unije' v smislu člena 2 Protokola o privilegijih in imunitetah razumeti kot vse dokumente katerekoli vrste, ne glede na njihov datum, obliko in fizični nosilec, ki so jih ustvarile ali prejele institucije, organi, uradi ali agencije Unije oziroma njihovi predstavniki ali uradniki med opravljanjem svojih funkcij in ki se nanašajo na dejavnosti teh subjektov ali so povezani z izvajanjem njihovih nalog".¹⁴

V postopku ni sporno, da dokumentacija ECB predstavlja arhive, ki so zavarovani s Protokolom o privilegijih in imunitetah. Protokol o privilegijih in imunitetah iz leta 2004 govori o arhivih ECB, ne govori pa o arhivih ESCB, čeprav sta bila ECB in ESCB ustanovljena že pred tem, tj. s Statutom leta 1998.

Sodišče je ugotovilo, da monetarno politiko EU vodijo ECB in ESCB in da je zato tudi ESCB (katerega del so nacionalne centralne banke) treba šteti kot institucijo, za katero velja varstvo arhivov v skladu s Protokolom o privilegijih in imunitetah.

Takšna razlaga je lahko vprašljiva, vsekakor je zelo splošna, saj pojem arhivov EU poleg arhivov institucij EU razširja še na druge institucije, ki so nacionalne institucije in ki opravljajo določene naloge v okviru institucij EU. V tem pogledu je sodba Sodišča sicer zelo skromno obrazložena.

Opredelitev funkcij ESCB v PDEU je izredno široka:

- ECB skrbi za ohranjanje stabilnosti cen, opredelitev in izvajanje monetarne politike Unije; - opravlja devizne posle v skladu z določbami člena 219 PDEU; - ima in upravlja uradne devizne rezerve držav članic; - podpira nemoteno delovanje plačilnih sistemov.¹⁵

Po izvedeni hišni preiskavi je ECB slovenskim državnim organom posredovala predlog za opredelitev dokumentov, ki so del arhivov ECB. Iz sodbe pa ni razvidno, kakšna je bila vsebina takšnega predloga. Ni torej razvidno, kako široko ECB razlaga svoje arhive. Sodišče se v to vprašanje ni spuščalo, ker je štelo, da je med zaseženimi dokumenti gotovo tudi gradivo, ki šteje med arhive ECB. Zdi se, da je takšno sklepanje razumno, glede na to, da je bil zasežen računalnik guvernerja Banke Slovenije, kjer je bila, kot kaže, tudi vsa elektronska pošta guvernerja med letoma 2012 in 2014. Iz sodbe ni razvidno, na kakšen način so ECB in slovenski organi pregona razpravljali o posameznih dokumentih, ki naj bi predstavljali arhive ECB, niti ni razvidno, glede česa je prišlo do spora (če so o posameznih dokumentih sploh razpravljali).

Mesto, kjer so lahko arhivi ECB

Glede na tako široko razlago institucij, ki opravljajo naloge v okviru nalog ECB (EU), je Sodišče štelo, da so lahko arhivi ECB tudi izven stavb ECB.¹⁶

Slovenija je v sporu pred Sodiščem trdila, da dokumenti, ki jih organ EU (konkretno ECB) pošlje tretjim osebam, ne morejo več uživati zaščite arhivov ECB. Sodišče takšne razlage ni sprejelo.

Dolžnost lojalnega sodelovanja

Drugo vprašanje v postopku je bilo vprašanje dolžnega sodelovanja ECB in slovenskih državnih organov, ki ga zahteva Protokol o privilegijih in imunitetah.¹⁷ Protokol govori o dolžnosti sodelovanja, pri čemer je sodišče uporabljalo pojem "lojalnega sodelovanja" (*sincere cooperation*), ki ga je uporabilo že v svojih prejšnjih postopkih.¹⁸

Sodišče ni posebej ugotavljalo, ali je Republika Slovenija pred uvedbo preiskave kršila dolžnost lojalnega sodelovanja (splošno dolžnost), ker je že ugotovilo kršitev (posebne) dolžnosti varovanja arhivov.¹⁹

Sodišče slovenskim državnim organom očita, da so zaseženi dokumenti gotovo obsegali tudi dokumente, ki so bili povezani z izvajanjem nalog ESCB, in da Slovenija ni bila kooperativna pri odpravi takšnih protipravnih posledic. Sodišče pojasnjuje, da je obveznost sodelovanja obojestranska in da je bila tudi ECB dolžna slovenskim organom pomagati, da bi bile protipravne posledice zasega odpravljene. Sodišče slovenskim državnim organom očita, da ti predstavnikom ECB niso omogočili, da bi opredelili dokumente, ki so povezani z izvajanjem nalog ESCB.

Slovenski državni organi dokumentov, ki so bili povezani z izvajanjem nalog ESCB, niso vrnil Banki Slovenije, čeprav so trdili, da so za kazensko zadevo nepomembni.

Sodišče je na drugi strani ugotovilo, da ECB "ni uspela zagotoviti prepričljivega pojasnila" o tem, zakaj je potrebovala več kot šest mesecev, da je odgovorila na zahtevo slovenskega državnega tožilca, naj mu posreduje merila za opredelitev, kaj so arhivi ECB. Glede na to, da je tožbo vložila Evropska komisija, Sodišče ni moglo ugotoviti kršitev s strani ECB v izreku, vendar navedena ugotovitev sodišča kaže na to, da je vprašljivo, ali je ECB v celoti izpolnila svojo dolžnost lojalnega sodelovanja.

Banka Slovenije ni nepremičnina Evropske unije, vnaprejšnje dovoljenje za hišno preiskavo ni potrebno

Sodišče ni izreklo, da bi morali slovenski organi pregona pred preiskavo za to dobiti dovoljenje ECB.

Sodišče se ni izreklo o tem, kako morajo biti arhivi ECB označeni in shranjeni

Slovenski državni organi so v postopku trdili, da dokumentacija ECB ni bila označena kot tajna (kot dokumentacija ECB). Sodišče se v označevanje dokumentacije ni spuščalo. Prav tako se ni spuščalo v vprašanje, ali bi morala biti dejavnost Banke Slovenije v delu, ki predstavlja dejavnost v okviru ESCB, ločena tako, da bi Banka Slovenije za to uporabljala posebne elektronske naslove, posebne strežnike in posebne prostore oziroma mesta, kjer bi takšno dokumentacijo hranila.

Sodba ne opredeljuje natančneje, kaj predstavlja lojalno sodelovanje

Sodišče se ne opredeljuje podrobneje do vprašanja, kakšne zahteve morajo biti izpolnjene, da se šteje, da država članica (ali organ EU) izpolni zahtevo po lojalnem sodelovanju. Sodišče je ugotovilo, da **Republika Slovenija ni lojalno sodelovala**, vendar se zdi, da drugačna ugotovitev niti ni bila mogoča, saj slovenski državni organi niti niso omogočili vpogleda predstavnikom ECB v zaseženo dokumentacijo niti niso vrnil tiste dokumentacije, ki za kazensko preiskavo po njihovem mnenju niti ni bila pomembna.

Ni načelnih omejitev pri vodenju kazenskih postopkov

Sodišče ni izreklo, da so slovenski organi pregona omejeni pri izvajanju kazenskih postopkov pri preiskavah v Banki Slovenije. Nasprotno, sodišče je poudarilo, da dolžnost lojalnega sodelovanja velja tudi za organe EU in da je v konkretnem primeru ECB dolžna zagotoviti odpravo zaščite dokumentov, ki niso pomembni za delovanje ECB, so pa pomembni za potek preiskave, tako da bodo takšne dokumente slovenski organi pregona lahko uporabili v kazenskem postopku.

Iz sodbe ni razvidno, za katere dokumente je predstavnik ECB trdil, da predstavljajo dokumente ECB. Dejstvo, da določen dokument predstavlja varovan dokument ECB, še ne pomeni, da se ECB zaščiti ne bi mogla odreči. Sodišče se je večkrat sklicevalo na svojo odredbo v zadevi C-2/88-IMM, *Zwartveld in drugi*, z dne 13. julija 1990. V tej zadevi so bile vloge obrnjene, nizozemski preiskovalni organi so od Evropske komisije zahtevali dokumentacijo in dovoljenje, da zaslišijo uslužbenca EU zaradi postopka, ki so ga vodili proti določenim nizozemskim državljanom. Sodišče je v omenjenem primeru odredilo, da mora Evropska komisija nizozemskim državnim organom predložiti zahtevane dokumente in dovoliti, da njihovi uradniki pričajo v postopku pred nizozemskimi državnimi organi.

Kako hitro mora biti lojalno sodelovanje?

V zadevi ostaja odprto vprašanje, kakšna so merila za lojalno sodelovanje v smislu časovne odzivnosti strank. Sodišče pojasnjuje, da če med strankama ni soglasja o določenem vprašanju (na primer ali je določeno listino mogoče uporabiti v postopku), ima država članica možnost sprožiti postopek pred Sodiščem. Iz primera *Zwartveld* je razvidno, da je Sodišče za odločitev o zahtevi nizozemske vlade potrebovalo dve leti in štiri mesece. V slovenskem primeru je za opredelitev meril, po katerih naj bi stranki ugotovili, kateri dokumenti so varovani kot arhivi ECB, ECB potrebovala več kot šest mesecev. V kazenskih postopkih so včasih odločilne ure, dolgotrajni zastoji v postopku lahko ogrozijo ali preprečijo učinkovito izvedbo postopka. V konkretnem primeru so s kazensko zadevo povezani tudi oškodovanci. Sodišče se o vprašanju, kako odzivne morajo biti stranke, ni določno izreklo, omenilo pa je, da ECB "ni uspela zagotoviti prepričljivega pojasnila", zakaj je potrebovala več kot šest mesecev, da je slovenskim državnim organom poslala merila za opredeljevanje dokumentov, ki naj štejejo kot arhivi ECB, kar bi lahko štel kot namig, da takšna odzivnost ni v skladu z načelom lojalnega sodelovanja.

Sklep

Sodišče je v sodbi zelo široko opredelilo arhive EU. Vprašanje je, ali je tako široka opredelitev pravilna.

Sodba sicer ne preprečuje, da organi držav članic vodijo kazenske postopke v primerih, kot je ta, je pa vprašanje, ali (v kolikšni meri) bo vodenje takšnih postopkov ovirano zaradi potrebnega sodelovanja organov Unije pri določanju, katere dokumente je dovoljeno zaseči.

Kazenski postopek se nadaljuje in v primeru spora o tem, kaj predstavlja arhive ECB oziroma kaj predstavlja lojalno sodelovanje, imajo tudi slovenski državni organi možnost, da se obrnejo na Sodišče, da o tem odloči.

1 Glej tudi Mrva, B.: [Tožba Evropske komisije zaradi hišne preiskave v Banki Slovenije](#), PP, št. 26/ 2019, str. 16-18 (op. ur.).

2 UL C 326 z dne 26. oktobra 2012.

3 UL C 202/230 z dne 7. junija 2016.

4 UL C 310/261 z dne 16. decembra 2004.

5 PDEU, 282(1) člen.

6 Protokol o ESCB in ECB, člen 14(3).

7 Prav tam, 39. člen.

8 Preambula Protokola o privilegijih in imunitetah.

9 Protokol o privilegijih in imunitetah, 1. člen.

10 Prav tam, 2. člen.

11 Prav tam, 18. člen.

12 Prav tam, prvi odstavek 21. člena.

13 Prav tam, 2. člen.

14 Sodba C-316/19, odstavek 75.

15 PDEU, 127. in 282. člen.

16 Sodba C-316/19, odstavek 78.

17 Protokol o privilegijih in imunitetah, 18. člen in PEU, 4.(3) člen.

18 Npr. v zadevi Komisija proti Nizozemski C-395/17, odstavek 95.

19 Sodba C-316/19, odstavka 121 in 122.