

Tožba Evropske komisije zaradi hišne preiskave v Banki Slovenije

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

Datum objave: 4.07.2019

Rubrika: PRAVO EU

Področje: **Evropska (gospodarska) skupnost (unija)**

Citat: Mrva Blaž, Tožba Evropske komisije zaradi hišne preiskave v Banki Slovenije, Pravna praksa, št. 26, 2019, str. 16-18.

Je namen vpeljava "eksteritorialnosti" guvernerja centralne banke?

Slovenska policija je v letu 2016 opravila hišno preiskavo Banke Slovenije. Na to se je odzvala Evropska centralna banka (ECB), ki je trdila, da je slovenska policija posegala v dokumentacijo, ki je last ECB, in s tem kršila zavarovano nedotakljivost arhivov ECB v skladu s predpisi EU.

Evropska komisija je aprila letos vložila tožbo proti Republiki Sloveniji, ker naj Slovenija ne bi spoštovala pravnega reda EU. Trdi, da bi morala slovenska policija za hišno preiskavo Banke Slovenije pridobiti dovoljenje ECB.

Slovenski državni organi se takšni razlagi upirajo. Aktualna pravosodna ministrica Andreja Katič se je sklicevala na to, da je pri hišni preiskavi odločilen element presenečenja in da ni mogoče uspešno opraviti preiskave, če je preiskovanec o preiskavi vnaprej obveščen. Pojasnjuje tudi, da se vprašanje izvajanja preiskav lahko pojavi tudi pri preiskavi drugih organov, ki neposredno komunicirajo z organi EU. Poudarja, da je policija pred preiskavo večkrat neuspešno poskusila pridobiti podatke od Banke Slovenije in da se zdi, da je bilo ravnanje ECB ves čas usmerjeno k preprečevanju preiskave v Banki Slovenije.¹ Nedavno se je v televizijski oddaji vrhovni tožilec Jože Kozina povedal, da je nelogično, da slovenski državni organi na svojem ozemlju ne bi mogli izvajati svojih funkcij.

Odziv slovenske pravne stroke

Slovenski pravniki so se dokaj enotno postavili na stran Republike Slovenije in za to navedli številne argumente (predvsem dr. Jorg Sladič² in Boštjan Zrnc Orlič³). Sladič med drugim spomni, da v kazenskem pravu velja teritorialni princip - država na svojem ozemlju izvršuje svoje oblastne pravice. Različni mednarodni dokumenti določajo imuniteto arhivov držav in nekaterih mednarodnih organizacij. Mednarodna organizacija, ki se sklicuje na imuniteto arhivov, mora imeti listino v svoji posesti, tj. fizično v svojem arhivu. V konkretnem primeru gre za vprašanje sodne imunitete za razliko od imunitete pred izvršbo. Sodna imuniteta je odraz načela enakosti držav, vzajemnosti in spoštovanja neodvisnosti in dostojanstva držav. Za mednarodne organizacije to ne velja, ker niso države in ne izvajajo oblastnih funkcij. Država, ki listino nima v posesti, ampak jo je odposlala tretjemu, se ne more sklicevati na imuniteto listine kot dela arhiva. Ni razlike med prostorsko in arhivsko imuniteto. Tudi po Protokolu št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije so nedotakljivi prostori in stavbe Unije. Tudi po Uredbi sveta, št. 354/83, z dne 1. februarja 1983 so arhivi zgolj tisti dokumenti, ki jih imajo institucije v posesti.⁴

Zrnc Orlič piše, da so arhivi ECB nedotakljivi. Imuniteta ECB je določena zaradi njenega delovanja. Na nacionalne banke se znotraj sistema ECB gleda kot na funkcionalne organe ECB - njene agente. Vendar, ugotavlja Zrnc Orlič,

so nacionalne banke, tudi ko izvršujejo naloge po navodilih ECB, še vedno pravno-organizacijsko samostojne osebe domačega prava. Informacij, ki so jih prejele od ECB, ni več mogoče šteti za arhiv Unije. Pomembno je tudi, da bi za uveljavljanje imunitete morale biti takšne informacije (nosilci informacij) navzven razvidni.⁵

Ustavnopravno vprašanje

Razdelitev pristojnosti med institucijami EU in državami članicami je v pogledu izvajanja policijskih postopkov in kazenskih preiskav jasna. Institucije EU nimajo pri tem nobenih pristojnosti (2.-6. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije - PDEU).

Iz pojasnil Jorga Sladiča je razvidno, da si suverene države "razdelijo" pristojnost izvajati kazenske postopke tako, da jih vsaka država izvaja na svojem ozemlju. Mednarodna organizacija (kot je EU) sama ne izvaja kazenskih postopkov in niti ne more zagotoviti vzajemnosti izvajanja kazenskih postopkov. Mednarodne organizacije so varovane samo "funkcionalno", tj. tako, da lahko nemoteno delujejo. Iz dostopnih informacij niti ni razvidno, da bi bili podatki, kjer so bila pripravljala gradiva za seje ECB, shranjeni posebej.

Če bi obveljala razlaga Komisije EU, bi morali slovenski organi pregona ob vsaki preiskavi Banke Slovenije najprej pridobiti dovoljenje ECB.

Takšna razlaga bi bila v nasprotju s slovenskim ustavnim redom in v nasprotju z razdelitvijo pristojnosti med institucijami EU in državami članicami (PDEU). Banka Slovenije je slovenska institucija, ustanovljena po slovenskem pravu, je pravna oseba v lasti Republike Slovenije in je na slovenskem ozemlju.

Slovenija se z nobenim pravnim aktom **ni odrekla izvajanju svojih upravnih in policijskih funkcij ter funkcij kazenskega pravosodja** v korist institucij EU. Evropske institucije tudi nimajo pravice opravljati preiskovalnih dejanj na območju Slovenije.

Vsakršen prenos pristojnosti na institucije izven Slovenije je mogoč le v skladu s slovenskim ustavnim redom. Gre za ustavnopravno vprašanje. O tem odloča slovenski parlament, če je potrebno, pa tudi volivci na referendumu.

Slovenija se je odrekla številnim pristojnostim, ki sodijo med klasične pristojnosti suverene države: nekaterim vojaškim pristojnostim zaradi članstva v NATO, Slovenija nima svoje valute in nima svoje fiskalne politike, ima omejeno možnost nadzorovati meje, ima omejene pristojnosti urejanja številnih gospodarskih in drugih področij. Izvrševanje predpisov pa je v domeni slovenskih državnih organov.

Omeniti velja tudi, da **ECB ni demokratična institucija**. Je samostojna institucija, na katero Slovenija nima nobenega

vpliva in nobene možnosti nadzora. Možnosti nadzora nima niti Evropski parlament.

Vmešavanje institucij EU v države članice

Vmešavanje bančnih in finančnih institucij EU v države članice ni brez zgodovine. Yanis Varoufakis, nekdanji grški finančni minister, je v knjigi *Je tu kakšen odrasel? (Adults in the Room)* opisal, kako evropske finančne institucije skrbijo za "svoje" funkcionarje v grških institucijah. Avtor opisuje, da je v času varčevanja grško finančno ministrstvo zmanjšalo plače funkcionarjev ministrstva, grške centralne banke in Institucije za zagotavljanje finančne stabilnosti Grčije za 40 odstotkov. Institucije EU so se znižanju plač funkcionarjev, ki so jih šteje za svoje, upirale, čeprav je bila npr. plača direktorja Institucije za zagotavljanje finančne stabilnosti Grčije tudi po znižanju še vedno višja od plače predsednika vlade in dvakrat višja od plače predsednika vrhovnega sodišča. Takoj po tem, ko je Varoufakis odstopil kot finančni minister, so navedenemu funkcionarju plačo ne le dvignili na prejšnjo raven, ampak so jo povišali za 71 odstotkov.⁶

Če bi sprejeli logiko, ki jo uveljavlja ECB s tožbo, bi to pomenilo: **1.** da nekatere slovenske institucije niso pod nadzorom slovenske oblasti, **2.** da dokumentacija, ki je v teh institucijah, ni več dosegljiva slovenskim državnim organom in **3.** da osebe, ki delajo v teh institucijah, niso več odgovorne po slovenskim pravu in pred slovenskimi državnimi organi v obsegu, **za katerega bi ECB presodila**, da sodi v področje delovanja ECB.

Vloga Komisije EU

Tožba proti Sloveniji ni muha ECB in njenih uradnikov, saj Slovenijo toži Komisija EU. Torej takšno stališče ni le stališče ECB, ampak je stališče Evropske komisije. Evropska komisija želi, da Sodišče EU sprejme stališče, da je kazensko pravosodje držav članic omejeno, ko gre za preiskave nacionalnih bank, tako, da policija in tožilstvo prej potrebuje dovoljenje evropske institucije (ECB) glede obsega (in s tem tudi časa) preiskave.

Takšno stališče bi pomenilo **bistven premik v tolmačenju razdelitve pristojnosti** organov EU in držav članic. Guverner Banke Slovenije bi dejansko v veliki meri postal uslužbenec EU (ECB).

Takšna razlaga bi imela dodatne pomembne posledice. Guverner Banke Slovenije bi bil (dejansko, morda tudi formalno) pristojen za odločanje, katere dokumente lahko slovenski organi pregona vpogledajo. To bi bila njegova dodatna funkcija, ki bi jo imel v okviru svojega delovanja za ECB. S tem, ko bi sam odločal o tem, katere dokumente lahko slovenski organi pregona vpogledajo, bi dejansko pridobil (v meri, ki bi si jo sam izbral) tudi personalno imuniteto pred slovenskimi organi pregona. Namesto uslužbenca Banke Slovenije bi poslal funkcionar ECB. Kar

zadeva zaščito arhivov ECB, bi bil dejansko tudi odgovoren vodstvu ECB (in ne samo član organa ECB).

To bi bil prvi primer, ko bi organi EU **dejansko** pridobili tudi funkcionarje, ki bi opravljali operativno delo v državah članicah. Ni namreč mogoče ločiti dela guvernerja glede sodelovanja pri delu ECB in dela guvernerja glede nadzora slovenskih bank, kar opravlja po slovenskem pravu. **"Eksteritorialen" pa ne bi postal le guverner, ampak posredno s tem tudi Banka Slovenije, ki jo guverner vodi.**

Če bi ECB pridobila možnost sama določati, kaj je zavarovano kot arhivsko gradivo ECB, bi takšno definicijo lahko poljubno širila tako, da bi nova in nova področja vključevala v okvir svojega dela in s tem širila obseg področij, do katerih organi Republike Slovenije nimajo dostopa. Tako bi lahko počasi tudi nadzor slovenskega bančnega sistema postal stvar ECB.

Podobno bi lahko organi EU razlagali imuniteto arhivov (ne še ob sedanjih predpisih, ki za ECB določajo poseben status, pač pa kasneje) tudi za druge slovenske državne organe, ki sodelujejo z organi EU (gospodarsko, notranje, pravosodno, okoljsko in druga ministrstva).

Komisija EU, ki je tožbo vložila dve leti po dogodku, se implikacij primera zaveda, zato ne more biti naključje, da je vložila tožbo. Pomenljivo se zdi vprašanje ministrice Katičeve, zapisano na spletni strani Ministrstva za pravosodje, da

"primer postavlja vprašanje, čigave koristi evropske institucije zasledujejo".⁷

Ob opisanih dogodkih se nehote spomnimo, kako so pred nekaj meseci hčerko predsednice spodnjega doma ameriškega kongresa vprašali, ali bo njena mati Nancy Pelosi sposobna obvladovati svojo stranko. Nancy Pelosi je uglajena 79-letna gospa, ki nikoli ne povzdigne glasu. Hčerka je novinarju odgovorila:

"Nancy vam bo prerezala vrat, pa ne boste niti opazili, da krvavite."

1 Ministrstvo za pravosodje RS: Ministrica ob napovedani tožbi Evropske komisije podprla slovenske organe, 28. januar 2019, http://www.mp.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/7697/ > (17. 6. 2019).

2 Sladič, J.: Listine in korespondenca institucij EU v kazenskih postopkih, PP, št. 35/2016, str. 17-20, in Sladič, J.: Ukrepi v kazenskem postopku proti guvernerju nacionalne centralne banke članice Evrosistema, PP, št. 35/2018, str. 13-14.

3 Zrnec Orlič, B., Nedotakljivost arhivov Evropske centralne banke - vedno in povsod?, PP, št. 2/2017, str. 8-10.

4 Sladič, J., Listine in korespondenca institucij EU v kazenskih postopkih, nav. delo.

5 Zrnec Orlič, B., nav. delo.

6 Varoufakis Y.: Adults in the Room, Farrar, Straus and Giroux, New York 2017, str. 481. V Sloveniji izšlo kot Varoufakis, Y.: Je tu kakšen odrasel? - Moj boj z evropskim globalnim establišmentom. Prev. Jani Rebec. Cankarjeva založba, Ljubljana 2018.

7 Ministrstvo za pravosodje RS: Ministrica ob napovedani tožbi Evropske komisije podprla slovenske organe, nav. delo.