



Сборник съдебна практика

СЪДЪТ (голям състав),

17 декември 2020 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 343 ДФЕС — Привилегии и имунитети на Европейския съюз — Устав на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и на Европейската централна банка (ЕЦБ) — Член 39 — Привилегии и имунитети на ЕЦБ — Протокол за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз — Членове 2, 18 и 22 — Принцип на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ — Изземване на документи в помещенията на Централната банка на Словения — Документи, които са свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата — Член 4, параграф 3 ДЕС — Принцип на лоялно сътрудничество“

По дело C-316/19

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 16 април 2019 г.,

Европейска комисия, за която се явяват L. Flynn и B. Rous Demiri, в качеството на представители,

ищец,

подпомагана от:

Европейска централна банка (ЕЦБ), за която се явяват K. Kaiser, C. Zilioli, F. Malfrère и A. Šega, в качеството на представители, подпомагани от D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

встъпила страна,

срещу

Република Словения, за която се явяват V. Klemenc, A. Grum, N. Pintar Gosenca и K. Rejec Longar, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-С. Bonichot, Ал. Арабаджиев, А. Prechal, L. Bay Larsen, N. Piçarra и А. Kumin, председатели на състави, T. von Danwitz, С. Toader, M. Safjan, D. Šváby, P. G. Xuereb (докладчик), L. S. Rossi и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

* Език на производството: словенски.

секретар: М. Longar, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 22 юни 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 септември 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като е извършила едностранно изземването на документи, свързани с изпълнението на задачите на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и на Евросистемата, в помещенията на Banka Slovenije (Централна банка на Словения) и като не е сътрудничила лоялно на Европейската централна банка (ЕЦБ) в тази област, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 343 ДФЕС, член 39 от Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (ОВ С 202, 2016 г., стр. 230, наричан по-нататък „Протоколът за ЕСЦБ и ЕЦБ“), членове 2, 18 и 22 от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз (ОВ С 202, 2016 г., стр. 266, наричан по-нататък „Протоколът за привилегиите и имунитетите“) и член 4, параграф 3 ДЕС.

Правната рамка

Протоколът за ЕСЦБ и ЕЦБ

- 2 Член 1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ има следния текст:

„В съответствие с член 282, параграф 1 [ДФЕС] [ЕЦБ] и националните централни банки образуват [ЕСЦБ]. ЕЦБ и националните централни банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото, съставляват Евросистемата.

ЕСЦБ и ЕЦБ изпълняват задачите си и извършват дейността си в съответствие с разпоредбите на Договорите и на настоящия устав“.

- 3 Член 8 от този протокол гласи:

„ЕСЦБ се управлява от органите за вземане на решения на ЕЦБ“.

- 4 Член 9.2 от посочения протокол гласи:

„ЕЦБ осигурява изпълнението на задачите, възложени на ЕСЦБ в съответствие с член 127, параграфи 2, 3 и 5 [ДФЕС] чрез осъществяване на нейната собствена дейност в съответствие с настоящия устав или чрез националните централни банки по силата на членове 12.1 и 14“.

- 5 Съгласно член 9.3 от същия протокол:

„В съответствие с член 129, параграф 1 [ДФЕС], органите за вземане на решения на ЕЦБ са Управителен съвет и Изпълнителен съвет“.

6 Член 10.1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ предвижда следното:

„В съответствие с член 283, параграф 1 [ДФЕС], Управителният съвет се състои от членовете на Изпълнителния съвет на ЕЦБ и управителите на националните централни банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото“.

7 Член 14.3 от този протокол има следния текст:

„Националните централни банки са неразделна част от ЕСЦБ и действат в съответствие с насоките и указанията на ЕЦБ. Управителният съвет предприема необходимите мерки, за да гарантира съобразяването с насоките и указанията на ЕЦБ и изисква предоставяне на всякаква необходима информация“.

8 Член 39 от посочения протокол гласи:

„ЕЦБ притежава на териториите на държавите членки тези привилегии и имунитети, които са необходими за изпълнението на нейните задачи, при условията, предвидени в [Протокола за привилегиите и имунитетите]“.

Протоколът за ЕСЦБ и ЕЦБ

9 Преамбюлът на Протокола за привилегиите и имунитетите има следния текст:

„Като съзнават, че по силата на член 343 [ДФЕС] и на член 191 [АЕ], Европейският съюз и [Европейската общност за атомна енергия] се ползват, на територията на държавите членки, с необходимите за изпълнението на тези задачи привилегии и имунитети“.

10 Член 1 от този протокол гласи:

„Помещенията и сградите на Съюза са неприкосновени. Те не могат да бъдат подлагани на претърсване, реквизиция, конфискация или експроприране. Собствеността и имуществата на Съюза не могат да бъдат подлагани на каквито и да било административни или правни ограничения без разрешение на Съда“.

11 Член 2 от посочения протокол гласи:

„Архивите на Съюза са неприкосновени“.

12 Съгласно член 18 от същия протокол:

„Институциите на Съюза, за целите на прилагането на настоящия протокол, си сътрудничат с компетентните органи на съответните държави членки“.

13 Член 22, първа алинея от Протокола за привилегиите и имунитетите предвижда следното:

„Настоящият протокол се прилага също и спрямо [ЕЦБ], членовете на нейните органи и служителите ѝ, без да се засягат разпоредбите на Протокола за [ЕСЦБ и ЕЦБ]“.

Обстоятелства по спора

- 14 От февруари 2015 г. Централната банка на Словения и словенските правоприлагащи органи (наричани по-нататък „словенските органи“) разменят кореспонденция във връзка с провежданото от последните разследване срещу някои служители на тази централна банка, сред които е и заемачият тогава поста на управител (наричан по-нататък „управителят“), по отношение на когото има подозрения за злоупотреба с власт и официални функции при преструктурирането на словенска банка през 2013 г. В рамките на този обмен Централната банка на Словения предава на словенските органи по тяхно искане някои данни и документи, които не са свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата. Словенските органи обаче считат, че Централната банка на Словения не е предоставила цялата поискана информация и документи.
- 15 На 6 юли 2016 г. въз основа на две определения на Okrožno sodišče v Ljubljani (Областен съд Любляна, Словения) от 30 юни и 6 юли 2016 г. в рамките на посоченото по-горе разследване словенските органи извършват претърсване и изземване на документи в помещенията на Централната банка на Словения.
- 16 Макар Централната банка на Словения да посочва, че тези мерки засягат „архиви на ЕЦБ“, защитени от Протокола за привилегиите и имунитетите, до които словенските органи не трябва да имат достъп без изричното съгласие на ЕЦБ, последните продължават това претърсване и изземване на документи, без да привлекат за участие ЕЦБ.
- 17 Освен документи на физически носител, словенските органи изземват по-специално и електронни документи от компютърния сървър на Централната банка на Словения, както и персоналните компютри на заподозрените лица. Иззетите документи, които се намират у управителя, включват всички съобщения, направени чрез електронната му поща, всички електронни документи, намиращи се на работното му място и в преносимия му компютър, които се отнасят за периода от 2012 г. до 2014 г., независимо от тяхното съдържание, както и документи, отнасящи се до същия период и намиращи се в кабинета на управителя. Освен това словенските власти изземват всички записани на компютърния сървър на Централната банка на Словения електронни документи за този период, отнасящи се до управителя.
- 18 Същия ден в писмо до словенските органи председателят на ЕЦБ формално оспорва извършеното от тях изземване на документи, като се позовава на принципа на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ. Той се оплаква по-специално от факта, че тези органи не са предприели нищо, за да намерят решение, даващо възможност да се съвместят воденото от тях разследване и принципът на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ.
- 19 При последвалия обмен на кореспонденция между ЕЦБ и словенските органи, на 7 юли 2016 г. последните уведомяват ЕЦБ, че евентуалните възражения, свързани с привилегиите и имунитетите на ЕЦБ, ще бъдат разгледани едва след получаването на иззетите документи.
- 20 На 26 юли 2016 г. ЕЦБ предлага на словенските органи да постигнат съгласие по методология за установяване на иззетите документи, принадлежащи към архивите ѝ, което би позволило изключването на тези документи от незабавна преценка по време на разследването и би дало възможност на ЕЦБ да определи дали следва да се премахне защитата по отношение на тях.
- 21 На 27 юли 2016 г. прокурорът по делото (наричан по-нататък „прокурорът“) уведомява ЕЦБ, че счита това предложение за намеса във въпросното разследване. Той обаче изразява съгласие да се продължи разглеждането на изразените от ЕЦБ опасения и заявява готовност да се срещне с нейни представители в края на август 2016 г.

- 22 На 5 август 2016 г. ЕЦБ подава жалба срещу двете определения на Okrožno sodišče v Ljubljani (Областен съд Любляна), посочени в точка 15 от настоящото решение, пред Upravno sodišče (Административен съд, Словения), която е отхвърлена от последния с решение от 9 август 2016 г. Жалбата, подадена от ЕЦБ срещу това решение, е отхвърлена на 11 октомври 2016 г. от Vrhovno sodišče (Върховен съд, Словения).
- 23 На 16 август 2016 г. прокурорът уведомява ЕЦБ, че е решил да отложи провеждането на предвидената среща с нейните представители, като същевременно посочва, че е разпоредил на словенската полиция да не разглежда иззетите документи, докато няма окончателна позиция по въпроса за сътрудничеството с ЕЦБ.
- 24 На 27 октомври 2016 г. прокурорът уведомява ЕЦБ, че от 17 ноември същата година разследващите органи ще започнат запазването на резервни копия на иззетите електронни данни в съответствие със Zakon o kazenskem postopku (Наказателно-процесуален кодекс) и че представителят на ЕЦБ е поканен да участва в посочената процедура по запазване, която включва създаването на копия от тези данни. На 11 ноември 2016 г. представителят на ЕЦБ приема тази покана.
- 25 Тъй като процедурата по запазване е планирана между 17 ноември и 24 декември 2016 г., а срещата между ЕЦБ и прокурора е предвидена за 18 ноември същата година, на 16 ноември 2016 г. ЕЦБ подава молба за постановяване на привременни мерки пред Okrožno sodišče v Ljubljani (Окръжен съд Любляна), за да се разпореди спиране на това производство по запазване на резервни копия на иззетите електронни документи.
- 26 С определение от 17 ноември 2016 г. Okrožno sodišče v Ljubljani (Окръжен съд Любляна) отхвърля посочената молба. Според тази юрисдикция иззетите от словенските органи данни и документи не представляват „архиви на ЕЦБ“, защитени от Протокола за привилегиите и имунитетите.
- 27 Процедурата по запазване на резервни копия на иззетите от словенските власти електронни данни се провежда в периода от 17 ноември до 15 декември 2016 г. Представителят на ЕЦБ, който е присъствал по време на тази процедура, изрично се позовава на нарушаване на „архивите на ЕЦБ“.
- 28 На 17 януари 2017 г. ЕЦБ подава конституционна жалба срещу определението, посочено в точка 26 от настоящото решение, като се позовава на основните процесуални права, предвидени в Ustava Republike Slovenije (Конституцията на Република Словения), и по-специално на правото на законен съд. В рамките на тази конституционна жалба ЕЦБ подчертава, че според нея Съдът трябва да бъде сезиран с преюдициално запитване за тълкуване на член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите. На 19 април 2018 г. Ustavno sodišče (Конституционен съд, Словения) отхвърля жалбата с мотива, че ЕЦБ не е титуляр на основните процесуални права, на които се позовава.
- 29 С електронно писмо от 15 май 2017 г. прокурорът уведомява представителя на ЕЦБ, че словенската полиция вече разглежда иззетите документи и че той е разпоредил на последната да извади от преписката, от една страна, всички официално и формално издадени от ЕЦБ документи и от друга страна, всички електронни писма, изпратени от ЕЦБ в качеството ѝ на подател и получени от Централната банка на Словения в качеството ѝ на получател. Прокурорът предлага на ЕЦБ да разгледа тези документи, при условие че е налице съгласие от страна на Централната банка на Словения, за да може да изрази становището си по евентуалното засягане на задачите и функциите ѝ, произтичащо от използването на посочените документи за целите на разследването и на наказателното производство. Той подчертава, че при наличието на такова засягане той ще поиска делото да се разгледа при закрити врати или да се разпореди разглеждането му по същество да остане поверително. В края на писмото

прокурорът заявява, че приветства предложения и идеи от страна на ЕЦБ, с изключение на каквото и да било искане да се забрани провеждане на разследването или да се върнат иззетите документи.

- 30 В отговора си от 29 май 2017 г. ЕЦБ предлага двете страни да се срещнат за по-задълбочени дискусии по въпроса за взаимното сътрудничество, за да се гарантира неприкосновеността на архивите ѝ.
- 31 На среща с прокурора от 12 юни 2017 г. ЕЦБ подчертава, че според нея архивите ѝ включват, първо, документите, изготвени от самата нея при изпълнението на нейните задачи, второ, съобщенията между нея и националните централни банки, които са необходими за изпълнението на задачите на ЕСЦБ или на Евросистемата, и трето, документите, изготвени от тези централни банки за изпълнение на задачите на ЕСЦБ или на Евросистемата. Тя поддържа също, че преди подобни документи да могат да бъдат използвани в рамките на наказателно производство, провеждано от национални органи, тя трябва да премахне защитата, с която се ползват тези документи. ЕЦБ обаче посочва, че не би се противопоставила на подобно премахване, ако това е в интерес на провежданата от националните органи процедура и не противоречи на нейните собствени интереси, защитени с Протокола за привилегиите и имунитетите.
- 32 Въпреки че не постигат съгласие нито за тълкуването на понятието „архиви на ЕЦБ“, нито относно съдържанието на задължението за лоялно сътрудничество, прокурорът и ЕЦБ се споразумяват да продължат обсъждането на бъдещото си сътрудничество и се договарят, че на следващия етап ЕЦБ трябва да изготви предложение за критерии за установяване на документите, които според нея попадат в обхвата на това понятие.
- 33 На 13 февруари 2018 г. ЕЦБ изпраща на прокурора предложението си за установяване на документите, които са част от архивите на ЕЦБ. В това отношение тя предлага, на първо място, да се установят документите, изхождащи от самата нея, и документите, които е изпратила на Централната банка на Словения или на нейния персонал, и на второ място, документите, изготвени от Централната банка на Словения в рамките на изпълнението на задачите на ЕСЦБ или на Евросистемата. Освен това ЕЦБ предлага словенската полиция да върне на Централната банка на Словения всички документи, които счита за ирелевантни за разследването.
- 34 На среща, проведена на 13 юни 2018 г., прокурорът уведомява ЕЦБ, че словенската полиция е приключила разглеждането на иззетите документи и че през есента очаква доклад, представящ окончателните заключения на последната. Като потвърждава, че все още има различия в тълкуването на понятието „архиви на ЕЦБ“, той отбелязва, че всички документи, които са ирелевантни за разследването, ще бъдат унищожени или върнати на лицето, от което са били иззети. Той също така заявява, че ЕЦБ ще има възможност да разгледа всички документи, отговарящи на критериите, предложени от него в електронното му писмо от 15 май 2017 г., посочено в точка 29 от настоящото решение, след като словенската полиция изготви своя окончателен доклад. Той посочва обаче, че с цел да се избегне намесата на ЕЦБ в текущите производства, използваните за този окончателен доклад документи няма да бъдат предоставени на ЕЦБ, докато словенската полиция не ги предаде на прокуратурата.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

- 35 На 9 декември 2016 г. Комисията изпраща на Република Словения писмо в рамките на процедурата „EU Pilot“, в което изразява съмненията си относно правилното прилагане на членове 2 и 22 от Протокола за привилегиите и имунитетите, що се отнася до изземването на документи, извършено в помещенията на Централната банка на Словения на 6 юли 2016 г. Република Словения отговаря на това писмо с писмо от 23 януари 2017 г.

- 36 На 28 април 2017 г. Комисията изпраща на Република Словения официално уведомително писмо, в което подчертава, че като е извършила претърсване и изземване на документи в помещенията на Централната банка на Словения, Република Словения не е изпълнила задължението си да спазва принципа на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ в нарушение на член 343 ДФЕС, член 39 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ и членове 2 и 22 от Протокола за привилегиите и имунитетите. Тя също така уведомява Република Словения, че според нея словенските органи не са провели конструктивни обсъждания по този въпрос с ЕЦБ, противно на изискванията на принципа на лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС и в член 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите.
- 37 Република Словения отговаря на това официално уведомително писмо с писмо от 21 юни 2017 г., в което подчертава, че иззетите документи не могат да попаднат в обхвата на понятието „архиви на ЕЦБ“ по смисъла на Протокола за привилегиите и имунитетите.
- 38 Тъй като счита, че даденият от Република Словения отговор не е задоволителен, на 20 юли 2018 г. Комисията приема мотивирано становище, в което приканва Република Словения да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с него в срок от два месеца, считано от получаването му.
- 39 На 11 септември същата година в отговора си на мотивираното становище Република Словения оспорва твърдяното от Комисията неизпълнение на задължения.
- 40 При тези обстоятелства Комисията решава да предяви настоящия иск.
- 41 С решение на председателя на Съда от 23 юли 2019 г. ЕЦБ е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията.

По иска

По първото твърдение за нарушение, изведено от нарушение на принципа на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ

Доводи на страните

- 42 Комисията, подкрепяна от ЕЦБ, твърди, че като е извършила едностранно изземване на документи, свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и Евросистемата, в помещенията на Централната банка на Словения, Република Словения е нарушила принципа на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ и следователно не е изпълнила задълженията си по член 343 ДФЕС, член 39 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, членове 2, 18 и 22 от Протокола за привилегиите и имунитетите и член 4, параграф 3 ДЕС.
- 43 На първо място, понятието „архиви на Съюза“, съдържащо се в член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите, макар за него да няма определение в този протокол, включвало всички документи, които принадлежат на институцията на Съюза или се намират у нея, независимо от използвания носител.
- 44 На второ място, от съдебната практика следвало, че признатите с този протокол привилегии и имунитети имат само функционален характер, тъй като целят да се избегне създаването на пречки за функционирането и независимостта на Съюза. С оглед на специалния институционален режим на ЕСЦБ и на Евросистемата обаче член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите трябвало да се прилага не само за документите, намиращи се у ЕЦБ, но и за документите, намиращи се у националните централни банки, които са част от

ЕСЦБ и от Евросистемата, каквато е Централната банка на Словения, доколкото тези документи се отнасят до изпълнението на задачите на ЕСЦБ или на Евросистемата, независимо дали произхождат от ЕЦБ или от националните централни банки.

- 45 Първо, от член 282, параграф 1 ДФЕС и от член 1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ следвало, от една страна, че ЕСЦБ се състои от ЕЦБ и националните централни банки на държавите членки и от друга страна, че ЕЦБ и националните централни банки на държавите членки от еврозоната представляват Евросистемата, от която националните централни банки „са неразделна част“ съгласно член 14.3 от този протокол.
- 46 Второ, специфичната структура на ЕСЦБ и на Евросистемата неизбежно създавала тясна връзка между ЕЦБ и националните централни банки. По-специално от член 282, параграф 2 ДФЕС и от член 8 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ следвало, че ЕСЦБ се управлява от органите за вземане на решения на ЕЦБ, включително от Управителния съвет на ЕЦБ, чиито членове съгласно член 283, параграф 1 ДФЕС и член 10 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ са управителите на националните централни банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото.
- 47 Трето, Договорът за функционирането на ЕС възлагал задачи на ЕЦБ, на ЕСЦБ и на Евросистемата. В това отношение от член 9.2 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ следвало, че задачите, възложени на ЕСЦБ, се изпълняват или от самата ЕЦБ, или от националните централни банки.
- 48 Всъщност националните централни банки и управителите им участвали пряко във вземането на решенията на ЕЦБ, както и в прилагането и изпълнението на тези решения. За функционирането на така установената система бил необходим обмен на документи в рамките на ЕСЦБ и на Евросистемата, както и между ЕЦБ и националните централни банки, за да се приемат необходимите решения за изпълнение на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата, както и за прилагането и изпълнението на тези решения от националните централни банки. Ето защо, за да се избегне всякакво засягане на правилното функциониране и независимостта на ЕЦБ, както и на ЕСЦБ и на Евросистемата като цяло, равнището на защита следвало да бъде еднакво за всички документи, изготвени за целите на изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата. Поради това всички тези документи трябвало да се считат за част от „архивите на Съюза“ дори ако се намират у национална централна банка или се намират в нейните помещения.
- 49 На трето място, било безспорно, че при претърсването, извършено на 6 юли 2016 г. в помещенията на Централната банка на Словения, словенските органи са иззели документи, които са част от архивите на Съюза. Наистина Комисията не разполагала с точна информация относно естеството на документите, които са част от архивите на Съюза, иззети по този повод. При все това от самия факт, че компютърното оборудване на заподозрените лица, както и документите, посочени в точка 17 от настоящото решение, са изцяло иззети, следвало, че непременно са били иззети документи, които са част от архивите на Съюза.
- 50 На четвърто място, принципът на неприкосновеност на тези архиви означавал, че националните органи могат да получат достъп до тях само с предварителното съгласие на ЕЦБ или, в случай на несъгласие между ЕЦБ и тези органи, с разрешение на Съда на Европейския съюз. В случая обаче претърсването и изземването на съответните документи били извършени едностранно.
- 51 Република Словения възразява, че не е нарушила принципа за неприкосновеност на архивите на Съюза.
- 52 На първо място, Република Словения изтъква, че както от международното право, така и от практиката на Съда, а и от основните ценности на Съюза, каквито са принципите на прозрачност, откритост и правова държава, следва, че понятието „привилегии и имунитети“

трябва да се тълкува стриктно и че без да има абсолютен характер, упражняването на тези привилегии и имунитети е ограничено функционално до обхвата, необходим, за да се гарантира функционирането на Съюза и на неговите институции и за да се постигнат техните цели.

- 53 По-специално целта на системата на привилегиите и имунитетите на международното право била да се гарантира ефективното функциониране на международните организации, които били „в слаба позиция“ спрямо техните държави членки учредителки. С оглед обаче на развитието на правото на Съюза и на особеното естество на правния ред на Съюза, неговите институции не били в такова положение спрямо държавите членки. Поради това архивите на Съюза, включително тези на ЕЦБ, се ползвали с по-ограничена защита, отколкото в рамките на системата на привилегиите и имунитетите на международното право, което обстоятелство било в подкрепа на стриктното тълкуване на понятието „привилегии и имунитети на Съюза“.
- 54 Освен това, макар функционалният имунитет на международните организации да е от легитимен обществен интерес, той не бил абсолютен и трябвало да бъде съвместен с други обществени интереси. В Съюза принципът на правовата държава имал предимство пред привилегиите и имунитетите му. Независимото и безпристрастно разследване и постановяване на решение от съд по отношение на престъпления, които са от компетентността на държавите членки, обаче представлявали „основен постулат на правовата държава“. Ако словенските органи е трябвало да поискат предварителното съгласие на ЕЦБ, преди да започнат претърсването, извършено от тях в случая, тази независимост нямало да бъде гарантирана, тъй като управителят е тясно свързан с ЕЦБ.
- 55 Освен това, като се има предвид, че привилегиите и имунитетите, предвидени в Протокола за привилегиите и имунитетите, са гарантирани на Съюза само доколкото това е необходимо, за да се избегне създаването на пречки за функционирането и независимостта му, тежестта на доказване на наличието на такава пречка била възложена на съответната институция на Съюза. Комисията и ЕЦБ обаче не доказали, че извършеното от словенските органи изземване на документи евентуално в действителност е възпрепятствало по някакъв начин функционирането на последната или е засегнало икономическата и паричната политика на Съюза.
- 56 На второ място, Република Словения твърди, че понятието „архиви на Съюза“ също трябва да се тълкува стриктно и че изетите от словенските органи документи в помещенията на Централната банка на Словения не са част от архивите на ЕЦБ. В това отношение тя изтъква, първо, че релевантна в случая е правната уредба относно имунитета на архивите съгласно международното право, и по-специално правната уредба, приложима към консулските и дипломатическите отношения. Съгласно практиката на международните и националните съдилища обаче за част от архивите могат да се считат само документите, които принадлежат на лицето, ползващо се от принципа за неприкосновеност на архивите или намиращи се у това лице, а не документите, изпратени на трето лице от такова лице или намиращи се у трето лице.
- 57 Второ, целта на Протокола за привилегиите и имунитетите била да се гарантира независимостта на институциите на Съюза. В този смисъл единствено ЕЦБ можела да се ползва от предвидените в този протокол привилегии и имунитети като институция на Съюза, а не ЕСЦБ и националните централни банки като неразделна част от ЕСЦБ.
- 58 Трето, защитаването от Комисията тълкуване на разглежданите разпоредби означавало, че архивите на Съюза биха могли да се намират в компютрите на всички национални служители и длъжностни лица, които са членове на институции на Съюза или работят под тяхно ръководство, включително министрите на държавите членки, които участват в решенията на Съвета на Европейския съюз, държавните и правителствените ръководители на държавите членки, които участват в решенията на Европейския съвет и всички национални служители, работещи в комитетите и агенциите на Съюза, което на практика би довело до „абсурдни

положения“, в които всички документи, намиращи се у националното правителство и неговите министри, държавния глава и цялата държавна администрация, биха се считали за архиви на Съюза.

- 59 Четвърто, било невъзможно предложеното от Комисията тълкуване на понятието „архиви на ЕЦБ“ да се приложи както от правна, така и от фактическа страна, което щяло да попречи на или силно да възпрепятства всяко наказателно разследване в публичния сектор на държавите членки.
- 60 На трето място, Република Словения изтъква също, че дори да се предположи, че документите, иззети от словенските органи в помещенията на Централната банка на Словения, са част от архивите на ЕЦБ, това обстоятелство не е достатъчно, за да се приеме, че тя е нарушила принципа на неприкосновеност на архивите на Съюза.
- 61 Първо, задължението архивите да бъдат ясно установени и защитени, се носело от лицето, което се позовава на принципа за тяхната неприкосновеност. Предвид обстоятелството, че в случая ЕЦБ не е установила адекватно архивите си и не ги е защитила надлежно, не било възможно да се приложи възприетото от последната понятие „архиви на Съюза“, като подобна невъзможност в никакъв случай не е свързана с начина, по който наказателното разследване е проведено в Словения. Освен това именно поради липсата на физическо отделяне и на надлежно посочване на архивите на Съюза словенските органи нямали друг избор, освен да изземат цялото имущество и документи, за да получат търсената информация.
- 62 Второ, целта на провежданото от словенските органи разследване не била да се накърни принципът на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ, а още по-малко да се засегне изпълнението на задачите и независимостта на последната. По този начин националното разследване, което се е развило в съответствие с националното право и националните съдебни решения, не било нарушило посочения принцип.
- 63 Трето, възприетият от Комисията и ЕЦБ широк смисъл на понятието „архиви на Съюза“ на практика означавал пълно възпрепятстване на наказателното разследване, до степен че да се стигне до безнаказаност на заподозрените лица.
- 64 Четвърто, съгласно член 1 от Протокола за привилегиите и имунитетите разрешението на Съда се налагало само в случай че националните органи желали да приемат мерки за административна или съдебна принуда по отношение на имущество или активи на Съюза. За сметка на това член 2 от този протокол, както и практиката на Съда не изисквали такова разрешение, тъй като словенските власти не се опитали да получат документи, които принадлежат на институции на Съюза или се намират у тях.

Съображения на Съда

- 65 В самото начало следва да се отбележи, че в отговор на въпрос на Съда в съдебното заседание Комисията е уточнила, че макар в исковата си молба да се позовава както на претърсването, така и на изземването на документи, извършени от словенските органи в помещенията на Централната банка на Словения на 6 юли 2016 г., този иск в действителност се отнася само до изземването на документи.
- 66 В това отношение Комисията поддържа, че като са извършили едностранно изземване на документи в помещенията на Централната банка на Словения на 6 юли 2016 г., словенските органи са нарушили принципа на неприкосновеност на архивите на Съюза. Ето защо следва да се провери, на първо място, дали иззетите по този повод от словенските органи документи

включват документи, които са част от архивите на ЕЦБ, и ако това е така, на второ място, дали изземването на тези документи представлява нарушение на принципа на неприкосновеност на тези архиви.

– По понятието „архиви на Съюза“

- 67 В съответствие с член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите архивите на Съюза са неприкосновени. За да се провери дали, както поддържа Комисията, Република Словения не е изпълнила задълженията си по този член, следва преди това да се определи обхватът на понятието „архиви на Съюза“.
- 68 Най-напред, що се отнася до довода на Република Словения, че понятието „архиви“ трябва да се тълкува в съответствие с международното право, следва да се припомни, че за разлика от обикновените международни договори, договорите относно Европейския съюз създават собствен правен ред, който е интегриран в правните системи на държавите членки с влизане в сила на тези договори (определение от 13 юли 1990 г., Zwartveld и др., С-2/88-IMM, ЕУ:С:1990:315, т. 15). От това следва, че понятието „архиви на Съюза“ е самостоятелно понятие от правото на Съюза, различно от това, което може да бъде възприето от международните организации и юрисдикции или от правото на държавите членки.
- 69 От съдебната практика следва, че поради самостоятелния си характер такова понятие трябва да се разбира — като се вземе предвид неговият текст — в светлината на контекста и целта на разпоредбата, в която се използва това понятие (вж. в този смисъл решение от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies, С-502/19, ЕУ:С:2019:1115, т. 62).
- 70 Терминът „архиви“ обикновено обозначава съвкупност от документи, независимо от тяхната дата, форма и материален носител, намиращи се у дадено лице при упражняване на неговата дейност.
- 71 В правото на Съюза обаче за термина „архиви“ вече има определение в контекст, различен от този на Протокола за привилегиите и имунитетите, а именно в член 1, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕИО, ЕВРАТОМ) № 354/83 на Съвета от 1 февруари 1983 година относно отваряне за обществеността на историческите архиви на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 43, 1983 г., стр. 1; Специално издание на български език 2007 г., глава 16, том 1, стр. 3), в смисъл на съвкупността от документи и записи от всякакво естество, независимо от тяхната форма и техния материален носител, които са били създадени или получени от една от институциите, агенциите или органите, от техни представители или служители при изпълнението на техни задължения и които се отнасят до дейностите на тези общности.
- 72 Това определение на понятието „архиви“ е релевантно за целите на тълкуването на член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите. Всъщност нито една разпоредба от този протокол не е пречка такова определение да се вземе предвид и това действие допринася за последователното разбиране на обхвата на посоченото понятие в правото на Съюза.
- 73 Що се отнася до преследваната с член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите цел, от съдебната практика следва, че признатите на Съюза с Протокола за привилегиите и имунитетите привилегии и имунитети имат функционален характер, тъй като целят да се избегне създаването на пречки за функционирането и независимостта на Съюза (определение от 13 юли 1990 г., Zwartveld и др., С-2/88-IMM, ЕУ:С:1990:315, т. 19; решение от 18 юни 2020 г., Комисия/RQ, С-831/18 Р, ЕУ:С:2020:481, т. 47). В това отношение Съдът е постановил, че институция на Съюза може да се позове по-специално на принципа на неприкосновеност на архивите на Съюза, за да попречи на оповестяването на информация, съдържаща се в

документи от архивите на съответната институция, когато такова оповестяване би могло да попречи на функционирането и независимостта на тази институция, по-специално като застраши изпълнението на възложените ѝ задачи (вж. в този смисъл определение от 6 декември 1990 г., *Zwartveld* и др., С-2/88-IMM, EU:C:1990:440, т. 11).

- 74 Тази насочена към защита цел показва, че архивите на Съюза, посочени в член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите, непременно обхващат всеки документ, свързан с дейностите на Съюза и неговите институции, органи, служби и агенции или с изпълнението на задачите на тези образувания.
- 75 От изложените по-горе съображения следва, че понятието „архиви на Съюза“ по смисъла на член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите трябва да се разбира като съвкупността от документи и записи от всякакво естество, независимо от тяхната дата, форма и материален носител, които са създадени или получени от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза или от техни представители и служители при изпълнението на техните функции и които се отнасят до дейностите на тези образувания или са свързани с изпълнението на задачите на последните.

– По обхвата на архивите на ЕЦБ

- 76 Тъй като ЕЦБ е институция на Съюза, от член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите, както е тълкуван в предходната точка от настоящото решение и разгледан във връзка с член 343 ДФЕС, член 39 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ и член 22 от Протокола за привилегиите и имунитетите, следва, че принципът на неприкосновеност на архивите на Съюза се прилага за архивите на ЕЦБ.
- 77 При това положение следва да се определи дали документи, които се намират не у ЕЦБ, а у национална централна банка, може също да се считат за част от „архивите на ЕЦБ“.
- 78 В това отношение, на първо място, следва да се приеме, както посочва генералният адвокат в точка 50 от заключението си, че архивите на Съюза не трябва непременно да се съхраняват в помещенията на съответната/ия институция, орган, служба или агенция; в противен случай приложното поле на член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите и това на член 1 от този протокол, който предвижда неприкосновеността на помещенията и сградите на Съюза, биха се припокрили, до степен че посоченият член 2 да се лиши от полезно действие. Поради това споменатият член 2 обхваща архивите на институция на Съюза като ЕЦБ, намиращи се в други помещения, различни от тези на Съюза.
- 79 На второ място, следва да се припомни, че съгласно член 282, параграф 1 ДФЕС и членове 1 и 14.3 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ ЕЦБ и националните централни банки на държавите членки съставляват ЕСЦБ, като тези национални централни банки са неразделна част от посочената система. Освен това от споменатите разпоредби следва, че ЕЦБ и националните централни банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото — включително Централната банка на Словения — и които съставляват Евросистемата, провеждат паричната политика на Съюза.
- 80 Съгласно член 127, параграф 1 и член 282, параграф 2 ДФЕС основната цел на ЕСЦБ е да поддържа ценовата стабилност, както се припомня в член 2 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ. За тази цел член 127, параграф 2 ДФЕС предвижда, че основните задачи на ЕСЦБ обхващат по-специално определянето и осъществяването на паричната политика на Съюза. По този начин с посредничеството на ЕСЦБ тези задачи са възложени не само на ЕЦБ, но и на националните централни банки, което изисква тясно сътрудничество между ЕЦБ и последните.

- 81 Следва също така да се припомни, че съгласно член 129, параграф 1 и член 282, параграф 2 ДФЕС, както и съгласно член 8 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, ЕСЦБ се управлява от органите за вземане на решения на ЕЦБ, включително от Управителния съвет на ЕЦБ. Член 283, параграф 1 ДФЕС, както и член 10.1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ предвиждат, че управителите на националните централни банки на държавите членки, чиято парична единица е еврото, са членове на Управителния съвет на ЕЦБ. Следователно тези управители, сред които и управителят на Централната банка на Словения, участват в приемането на решенията, необходими за изпълнението на задачите на ЕСЦБ.
- 82 Освен това съгласно член 9.2 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ възложените на ЕСЦБ задачи се изпълняват или от самата ЕЦБ, или от националните централни банки.
- 83 Както Съдът е приел, от тези разпоредби следва, че в правото на Съюза ЕСЦБ представлява оригинална правна конструкция, която свързва и кара тясно да си сътрудничат национални институции, а именно националните централни банки, и институция на Съюза — ЕЦБ, и характерен белег на която са различната структура и не толкова отчетливото разграничение между правния ред на Съюза и националните правни системи (решение от 26 февруари 2019 г., Rimševičs и ЕЦБ/Латвия, С-202/18 и С-238/18, ЕУ:С:2019:139, т. 69). В тази силно интегрирана система, която авторите на Договорите са искали за ЕСЦБ, националните централни банки, както и управителите им, имат хибриден статут, тъй като действително представляват национални органи, но органи, действащи в рамките на ЕСЦБ, която, както бе посочено в точка 79 от настоящото решение, се състои от тези национални централни банки и ЕЦБ.
- 84 Както отбелязва генералният адвокат в точка 54 от заключението си, за да функционират правилно ЕСЦБ и Евросистемата и да изпълняват надлежно задачите си, е важно да съществува тясно сътрудничество и постоянен обмен на информация между ЕЦБ и участващите национални централни банки, което по необходимост означава, че свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата документи се намират не само у ЕЦБ, но и у националните централни банки.
- 85 При тези условия следва да се приеме, че такива документи попадат в обхвата на понятието „архиви на ЕЦБ“, макар да се намират у национални централни банки, а не у самата ЕЦБ. Всъщност, като се има предвид функционалният характер, който следва да се признае на принципа на неприкосновеност на архивите на Съюза, припомнен в точка 73 от настоящото решение, този принцип би бил лишен от полезно действие, ако не защитава документите, издадени от ЕЦБ или националните централни банки и обменени между тези образувания с цел изпълнение на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата.
- 86 Този извод не се поставя под съмнение от другите доводи, изложени от Република Словения.
- 87 Първо, що се отнася до довода на Република Словения, че в международното право предоставянето на документ на трето лице означавало, че този документ вече не може да се счита за част от архивите на държавата, извършила такова предоставяне, следва да се отбележи, че с оглед на тясното сътрудничество и структурните връзки между ЕЦБ и националните централни банки в рамките на интегрираната система, каквато ЕСЦБ представлява, последните не могат, както отбелязва генералният адвокат в точка 56 от заключението си, да се считат за „трети лица“ по отношение на ЕЦБ.
- 88 Второ, що се отнася до доводите на Република Словения, възпроизведени в точка 58 от настоящото решение, достатъчно е да се отбележи, че що се отнася до документите, свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата, тълкуването на понятието „архиви на Съюза“, възприето в точка 85 от това решение, се основава на особено тесните връзки, които съществуват между ЕЦБ и националните централни банки и са описани в точки 83 и 84 от посоченото решение.

89 Трето, нито едно фактическо или правно обстоятелство не позволява да се приеме, че такова тълкуване би могло да изправи пред непреодолими проблеми органите на държава членка, желаещи в рамките на производство, провеждано на национално равнище и въз основа на правото на тази държава членка, да извършат изземване на документи в помещенията на централна банка, така че такова изземване не би могло да се ограничи до документите, които не са свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата.

– По нарушението на принципа на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ

90 Що се отнася до въпроса дали изземването на документи, извършено от словенските органи на 6 юли 2016 г. в помещенията на Централната банка на Словения, представлява нарушение на принципа на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ, следва да се изтъкне, че подобно нарушение би могло да се констатира само ако, от една страна, изземването на документи от архивите на Съюза, за което националните органи са взели решение едностранно, може да представлява такова нарушение и от друга страна, документите, иззети в настоящия случай, действително включват документи, които трябва да се считат за част от архивите на ЕЦБ.

91 На първо място, следва да се отбележи, както изтъква Комисията в исковата си молба, че понятието „неприкосновеност“ по смисъла на член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите предполага защита срещу всяка едностранна намеса на държавите членки. Както отбелязва генералният адвокат в точки 67 и 68 от заключението си, това се потвърждава от факта, че посоченото понятие, съдържащо се и в член 1 от Протокола, е описано като защита срещу всякакви мерки на претърсване, реквизиция, конфискация и експроприране.

92 При това положение трябва да се приеме, че едностранното изземване от националните органи на документи, принадлежащи към архивите на Съюза, представлява нарушение на принципа на неприкосновеност на тези архиви на Съюза.

93 На второ място, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика относно тежестта на доказване в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС, задължение на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение. Именно тя трябва да представи пред Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице това неизпълнение на задължения, без тя да може да се основава на някаква презумпция (вж. по-специално решения от 27 април 2006 г., Комисия/Германия, С-441/02, ЕУ:С:2006:253, т. 48 и от 2 май 2019 г., Комисия/Италия (бактерия *Xylella fastidiosa*), С-443/18, ЕУ:С:2019:676, т. 78).

94 В случая следва да се констатира, че Комисията е признала, че не разполага с точна информация относно естеството на документите, иззети от словенските органи в помещенията на Централната банка на Словения на 6 юли 2016 г., така че не е в състояние да установи дали част от тези документи трябва да се считат за част от архивите на Съюза. В съдебното заседание Комисията обяснява в тази връзка, без това да се оспорва от Република Словения, че посочените документи все още се намират у словенските власти.

95 Следва обаче да се припомни, както беше изтъкнато в точка 17 от настоящото решение, че иззетите от словенските органи документи включват всички съобщения, направени чрез електронната поща на управителя, всички електронни документи, намиращи се на работното място и в преносимия компютър на последния, които се отнасят за периода от 2012 г. до 2014 г., независимо от тяхното съдържание, както и документи, отнасящи се до същия период и намиращи се в кабинета на управителя. Освен това словенските власти са иззели всички записани на компютърния сървър на Централната банка на Словения електронни документи за периода между 2012 и 2014 г., отнасящи се до управителя.

- 96 С оглед обаче, от една страна, на големия брой документи, иззети по този начин, и от друга страна, на функциите, които управителят на национална централна банка като Централната банка на Словения следва да изпълнява в рамките на Управителния съвет на ЕЦБ, а оттам и в рамките на ЕСЦБ и на Евросистемата, иззетите от словенските органи документи непременно са включвали документи, които са част от архивите на ЕЦБ. Освен това следва да се отбележи, че Република Словения не твърди, че иззетите документи са изключително документи, които не спадат към тази категория документи.
- 97 При тези обстоятелства може да се приеме за установено, че материалите и документите, иззети от словенските органи в помещенията на Централната банка на Словения на 6 юли 2016 г., са включвали документи, които са част от архивите на ЕЦБ.
- 98 Тъй като обаче член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите изрично предвижда, че архивите на Съюза са неприкосновени, изземвайки едностранно такива документи, словенските органи са нарушили принципа на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ.
- 99 Този извод не се поставя под въпрос от доводите, изложени от Република Словения.
- 100 Първо, макар привилегиите и имунитетите на Съюза несъмнено да имат функционален характер, както бе припомнено в точка 73 от настоящото решение, това не означава, че съответната институция или, в рамките на иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС, Комисията трябва да докаже, че оповестяването на някои документи означава пречка за функционирането и независимостта на Съюза, за да може изземването на тези документи, извършено едностранно от органите на държава членка, да се счита за незаконосъобразно. Всъщност подобно тълкуване би било в явно противоречие както с текста, така и с целта на член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите, съгласно който „[a]рхивите на Съюза са неприкосновени“.
- 101 Несъмнено принципът на неприкосновеност на архивите на Съюза не означава, че във всички случаи съдържащите се в тези архиви документи са недостъпни за органите на държавите членки. Всъщност от практиката на Съда следва, че с оглед на техния функционален характер привилегиите и имунитетите на Съюза не дават възможност на институциите на Съюза да не изпълняват задължението за лоялно сътрудничество с националните органи (вж. в този смисъл определение от 13 юли 1990 г., Zwartveld и др., С-2/88-IMM, EU:C:1990:315, т. 19 и 21).
- 102 За да получат достъп до документи, съдържащи се в архивите на Съюза, националните органи се нуждаят от съгласието на съответната институция или, в случай на отказ на достъп, от решение на съда на Съюза, с което се дава такова разрешение и тази институция се задължава да предостави достъп до архивите си. Всъщност би било лишено от смисъл достъпът до такива документи да не зависи от съгласието на съответната институция или от разрешението на съда на Съюза, в случай че националните органи изберат да действат едностранно, тъй като такова съгласие или разрешение дава възможност да се гарантира функцията на неприкосновеността на архивите на Съюза, а именно да се избегне създаването на необоснована пречка за функционирането и независимостта на последния.
- 103 Второ, несъмнено е вярно, както изтъква Република Словения, че функционалният имунитет на международните организации, макар да представлява законен обществен интерес, не е абсолютен и трябва да бъде съвместен с останалите публични права и интереси, и по-специално с принципа на правовата държава, и по-специално с необходимостта да се гарантира независимо и безпристрастно разследване и постановяване на решение от съд по отношение на престъпленията и да се избегне безнаказаността на лицата, които са обект на наказателно преследване, и по-специално на управителите на националните централни банки, които биха били силно облагодетелствани поради тясната връзка, която поддържат с ЕЦБ.

- 104 При все това, освен че съществуването на привилегии и имунитети в полза на международни организации и на техните институции само по себе си не противоречи на принципа на правовата държава, член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите по принцип не допуска изземване на документи от орган на държава членка, когато тези документи са част от архивите на Съюза и съответните институции не са дали съгласието си за такова изземване.
- 105 Освен това следва да се отбележи, че тълкуването на съответните правила на Съюза в смисъл, че органите на държава членка нямат право едностранно да извършват изземване на документи от архивите на ЕЦБ в помещенията на национална централна банка, не води нито до безнаказаност на лицата, до които се отнася наказателното разследване, нито до неоправдано затрудняване, дори до невъзможност за провеждане на наказателни разследвания на територията на държавите членки. Всъщност, макар едностранното изземване от органите на държава членка на документи, съдържащи се в архивите на Съюза, да е изключено от правото на Съюза, следва да се припомни, че тези органи имат възможност да се обърнат към съответната институция на Съюза, за да може тя да отмени неприкосновеността на съответните документи, евентуално при определени условия.
- 106 Следва също да се подчертае, че защитата на архивите на Съюза, предвидена в член 2 от Протокола за привилегиите и имунитетите, по никакъв начин не се противопоставя на изземването от националните органи на документи, които не са част от архивите на Съюза, в помещенията на централна банка на държава членка.
- 107 Наистина не може напълно да се изключи, че необходимостта от ЕЦБ да се поиска да предостави на разположение на органите на държава членка документи, които са част от архивите ѝ, но се намират у национална централна банка, може да има отрицателни последици за наказателно разследване, провеждано от националните органи, що се отнася до достъпа на тези органи до други документи, също намиращи се у тази национална централна банка, които не са част от архивите на ЕЦБ, но биха могли да бъдат релевантни за съответното разследване. В случая обаче, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 81 от заключението си, не изглежда, че изземването на документи, извършено от словенските органи на 6 юли 2016 г., е изисквало елемент на изненада, като се има предвид, че преди това тези органи вече са поискали от Централната банка на Словения, и то неколкостранно, информация, свързана с разследването им.
- 108 Трето, доводът, че нямало нарушаване на принципа на неприкосновеност на архивите на Съюза, поради това че сред иззетите документи тези, които са част от архивите на ЕЦБ, не били релевантни за разглеждането на висящото в Словения наказателно дело, не може да бъде приет, доколкото, както следва от точка 104 от настоящото решение, трябва да се приеме, че този принцип е нарушен, когато, независимо от преследваната с изземването цел, са налице материалноправните компоненти на целената с посочения принцип защита.
- 109 Четвърто, за да обоснове нарушението на принципа на неприкосновеност на архивите на Съюза, Република Словения не може да се позовава на задължение на ЕЦБ да установи ясно архивите си и да вземе мерки, за да ги защити. Защитата на архивите с Протокола за привилегиите и имунитетите не предполага ясно и предварително установяване на документите от посочените архиви.
- 110 От посоченото по-горе следва, че първото твърдение за нарушение на Комисията трябва да се приеме.

По второто твърдение за нарушение, изведено от нарушение на задължението за лоялно сътрудничество

Доводи на страните

- 111 С второто си твърдение за нарушение Комисията, подкрепяна от ЕЦБ, твърди, че Република Словения не е изпълнила задължението си за лоялно сътрудничество по член 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите и член 4, параграф 3 ДЕС. По същество Комисията упреква словенските органи, че не са съгласували в достатъчна степен действията си с ЕЦБ нито преди извършеното от тези органи претърсване и изземване на документи, нито след това, за да съвместят принципа на неприкосновеност на архивите на ЕЦБ и провежданото на национално равнище разследване.
- 112 Според Комисията принципът на лоялно сътрудничество изисква от словенските органи да сътрудничат на ЕЦБ, първо, за да определят кои документи са защитени с Протокола за привилегиите и имунитетите и тези, които не са обхванати от него, второ, за да установят сред защитените документи онези, които са могли да бъдат релевантни за националното наказателно разследване, и трето, за да се позволи на ЕЦБ да реши, в случай на потенциално релевантни документи, дали защитата е трябвало да бъде премахната, или, напротив, че това не може да стане по причини, свързани с функционирането и независимостта на ЕЦБ.
- 113 Що се отнася обаче до периода преди претърсването и изземването на документи, словенските органи не установили никакъв диалог с ЕЦБ или с Централната банка на Словения, що се отнася до начина, по който да се запази принципът на неприкосновеност на архивите на Съюза. Що се отнася до периода след претърсването и изземването на документи, словенските органи, от една страна, продължили да отхвърлят тълкуването, че документите, намиращи се у националните централни банки, могат да представляват архиви на ЕЦБ, и от друга страна, отказали да започнат конструктивни обсъждания, за да се защитят иззетите документи от тази категория.
- 114 Република Словения твърди, че не е нарушила задължението си за лоялно сътрудничество.
- 115 Първо, словенските органи не засегнали нито архивите на ЕЦБ, нито функционирането и независимостта на последната. Във всеки случай член 4, параграф 3 ДЕС не можел да се тълкува в смисъл, че предвижда „самостоятелно задължение“ за тези държави извън задълженията им по такива конкретни разпоредби от правото на Съюза.
- 116 Второ, прокурорът поискал иззетите документи да бъдат третирани с „изключителна предпазливост“ по време на цялото разследване, за да бъдат достъпни за възможно най-ограничен брой разследващи служители и опасността от разкриване да бъде сведена до минимум. Освен това, макар да не е предвидено в националното право, прокурорът позволил на представители на ЕЦБ да присъстват по време на процедурата по запазване на резервни копия на тези документи. В допълнение било разпоредено след приключване на разследването ЕЦБ да може да се запознае в помещенията на прокуратурата с тези от иззетите документи, които според последната са част от нейните архиви.
- 117 Освен това ЕЦБ отговорила едва на 13 февруари 2018 г., тоест „със значително закъснение“, на искането на прокурора да представи критериите, позволяващи сред иззетите от словенските органи документи да се установят тези, които според ЕЦБ са част от архивите ѝ.
- 118 Трето, дори да се предположи, че Република Словения не е влязла в конструктивен диалог с ЕЦБ, Комисията не доказала, че това обстоятелство е застрашило създаването на икономически и паричен съюз и поддържането на ценовата стабилност в Съюза.

Съображения на Съда

- 119 Съгласно постоянната практика на Съда от залегналия в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество следва, че държавите членки са длъжни да вземат всички мерки, годни да гарантират обхвата и ефективността на правото на Съюза (решение от 31 октомври 2019 г., Комисия/Нидерландия, С-395/17, ЕУ:С:2019:918, т. 95 и цитираната съдебна практика). Съгласно член 18 от Протокола за привилегиите и имунитетите, който уточнява в това отношение залегналия в член 4, параграф 3 ДЕС принцип, институциите на Съюза и органите на държавите членки са длъжни да си сътрудничат, за да избегнат всякакви противоречия при тълкуването и прилагането на разпоредбите на този протокол (вж. в този смисъл решение от 21 октомври 2008 г., Marra, С-200/07 и С-201/07, ЕУ:С:2008:579, т. 41 и 42).
- 120 Що се отнася до периода преди изземването на документите, извършено от словенските органи на 6 юли 2016 г. в помещенията на Централната банка на Словения, следва да се посочи, както отбелязва генералният адвокат в точка 94 от заключението си, че второто изтъкнато от Комисията твърдение за нарушение се припокрива с първото, доколкото се отнася до същото поведение. Всъщност в първото твърдение за нарушение Комисията упреква словенските органи именно в това, че едностранно, и следователно без предварително да са се консултирали с ЕЦБ, са извършили изземване на документи в помещенията на Централната банка на Словения.
- 121 От практиката на Съда обаче следва, че неизпълнението на общото задължение за лоялно сътрудничество, произтичащо от член 4, параграф 3 ДЕС, се различава от неизпълнението на специфичните задължения, в които това общо задължение се проявява. Ето защо наличието на такова неизпълнение може да се приеме само когато се отнася до поведение, различно от представляващото нарушение на тези специфични задължения (вж. в този смисъл решение от 30 май 2006 г., Комисия/Ирландия, С-459/03, ЕУ:С:2006:345, т. 169—171).
- 122 Следователно, що се отнася до периода преди изземването на документите, извършено на 6 юли 2016 г., няма основание да се приеме наличието на неизпълнение на общите задължения, предвидени в член 4, параграф 3 ДЕС и в член 18 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, което е различно от вече установеното неизпълнение на по-специфичните задължения, които Република Словения е била длъжна да спазва по силата на член 2 от този протокол.
- 123 Що се отнася до периода след изземването на документите, следва да се припомни, че както следва от предходните точки от настоящото решение, това изземване представлява нарушение на правото на Съюза, доколкото иззетите документи непременно са включвали документи, свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата.
- 124 Съгласно постоянната практика на Съда обаче по силата на предвидения в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество държавите членки са длъжни да отстранят незаконосъобразните последици от всяко нарушение на правото на Съюза и такова задължение носи в рамките на правомощията си всеки орган на съответната държава членка (решение от 27 юни 2019 г., Belgisch Syndicaat van Chiropraxie и др., С-597/17, ЕУ:С:2019:544, т. 54 и цитираната съдебна практика).
- 125 Несъмнено по своето естество задължението за лоялно сътрудничество има реципрочен характер (решение от 16 октомври 2003 г., Ирландия/Комисия (С-339/00, ЕУ:С:2003:545, т. 72). Следователно ЕЦБ е трябвало да окаже съдействие на словенските органи, за да могат последните, доколкото е възможно, да отстранят незаконосъобразните последици от изземването на документите, извършено от тях в помещенията на Централната банка на Словения на 6 юли 2016 г.

- 126 За да се позволи обаче на ЕЦБ да сътрудничи ползотворно на словенските органи в това отношение, е било необходимо последните да позволят на ЕЦБ да установи документите, които са свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата, сред изетите на 6 юли 2016 г. документи. Безспорно е обаче, че към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, словенските органи не са позволили на ЕЦБ да извърши такова установяване. Също така е безспорно, че към тази дата словенските органи не са върнали тези документи на Централната банка на Словения, въпреки че в съдебното заседание Република Словения уточнява, че подобни документи не били релевантни за висящото в тази държава членка наказателно дело.
- 127 Вярно е, че ЕЦБ не е била в състояние да даде убедително обяснение, за да обоснове закъснението, с което е отговорила на искането на прокурора да му предложи критерии, позволяващи да се установят тези от изетите от словенските органи документи, които според нея са част от архивите ѝ. Следва обаче да се изтъкне, че дори след като получават това предложение, словенските органи не предприемат мерки, за да позволят на ЕЦБ да установи документите, свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата, изети от словенските органи на 6 юли 2016 г. в помещенията на Централната банка на Словения. Безспорно е също, че тези органи не са уважили искането на ЕЦБ, което е направено в отговора ѝ от 13 февруари 2018 г. и придружава предложението ѝ за критерии, позволяващи установяването на документите, които са част от архивите ѝ, да върне на Централната банка на Словения всички документи, които считат за ирелевантни за въпросното разследване.
- 128 При тези условия обстоятелството, че словенските органи са взели мерки, за да гарантират запазването на поверителността на документите, изети на 6 юли 2016 г. в помещенията на Централната банка на Словения, не поставя под въпрос извода, че в случая тези органи не са изпълнили задължението си за лоялно сътрудничество с ЕЦБ. Същото се отнася и за изтъкнатото от Република Словения обстоятелство, че провежданото от словенските органи разследване не било в състояние да застраши създаването на икономически и паричен съюз и запазването на ценовата стабилност в Съюза, тъй като това обстоятелство не се отразява на задължението на словенските органи съгласно припомненото в точка 124 от настоящото решение да отстранят незаконосъобразните последици от нарушаването на архивите на ЕЦБ, извършено от тях при изземването на документи на 6 юли 2016 г.
- 129 От гореизложеното следва, че що се отнася до периода след спорното изземване, словенските органи не са изпълнили задължението си за лоялно сътрудничество с ЕЦБ и че поради това второто твърдение за нарушение на Комисията трябва да се приеме.
- 130 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се приеме, че като е извършила едностранно изземването на документи, свързани с изпълнението на задачите на ЕСЦБ и на Евросистемата, в помещенията на Централната банка на Словения, а що се отнася до периода след това изземване, не е сътрудничила лоялно на ЕЦБ в тази област, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 343 ДФЕС, член 39 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, членове 2, 18 и 22 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Съюза и член 4, параграф 3 ДЕС.

По съдебните разноски

- 131 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 132 След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Словения и последната е загубила делото, Република Словения следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

133 Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Поради това ЕЦБ следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Като е извършила едностранно изземването на документи, свързани с изпълнението на задачите на Европейската система на централните банки и на Евросистемата, в помещенията на Banka Slovenije (Централна банка на Словения), а що се отнася до периода след това изземване, като не е сътрудничила лоялно на Европейската централна банка в тази област, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 343 ДФЕС, член 39 от Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка, членове 2, 18 и 22 от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз и член 4, параграф 3 ДЕС.
- 2) Република Словения понася, освен направените от нея съдебни разноски, и съдебните разноски на Европейската комисия.
- 3) Европейската централна банка понася направените от нея съдебни разноски.

Подписи