SL

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 29. marca 2010

o novem pravnem okviru v zvezi z integriteto in preprečevanjem korupcije z vidika njegove uporabe za Banko Slovenije in njene organe odločanja

(CON/2010/27)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 9. marca 2010 prejela zahtevo Državnega zbora Republike Slovenije za mnenje o predlogu zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter iz tretje alinee člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov[1], saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Namen predloga zakona

1.1 Predlog zakona je oblikovan kot celovit pravni okvir v zvezi s preprečevanjem korupcije v Sloveniji. Predlog zakona ob tem, da prevzema veliko obstoječih zakonskih določb s tega področja, uvaja več novih določb, ki presegajo ozko opredelitev ukrepov za preprečevanje korupcije. Njegov cilj je namreč zagotovitev potrebnih pogojev, da bodo uslužbenci in funkcionarji opravljali svoje dolžnosti pošteno, strokovno in transparentno, ter spodbujanje poštenega in transparentnega vedenja javnih uslužbencev ter dobrih praks vseh oseb, ki so vpletene v procese odločanja.

1.2 Predlog zakona velja za javni sektor, razen če posamezna vprašanja urejajo drugi zakoni, in za zasebni sektor, kjer je to izrecno določeno. Predvideva nadaljevanje dela Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: komisija), neodvisnega državnega organa, ki ima osrednjo vlogo v boju proti korupciji in pri njenem preprečevanju, ter kateremu so zaupane druge naloge. Komisiji so podeljene pomembne naloge in pristojnosti, zlasti v zvezi s (i) spremljanjem skladnosti naslovnikov s predlogom zakona; (ii) zahtevanjem informacij od pravnih subjektov; (iii) izdajanjem drugih zahtev; (iv) dajanjem informacij in predlogov drugim pristojnim organom in organizacijam; ter (vi) kaznovanjem z globami za kršitve določb predloga zakona.

1 UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

1.3 Velik del predloga zakona je naslovljen na »funkcionarje«. Ta pojem, kot je opredeljen v predlogu zakona, vključuje nosilce javnih funkcij, kot so predsednik republike, predsednik vlade, poslanci državnega zbora, ministri, sodniki in, izrecno, funkcionarji Banke Slovenije, »če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije, in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije«[2].

1.4 Glavne določbe, ki veljajo za funkcionarje, so naslednje:

a) *Pravila o nezdružljivosti funkcij* z nekaj izjemami funkcionarjem prepovedujejo opravljanje drugih funkcij ali dejavnosti, namenjenih pridobivanju dohodka ali drugih koristi. Funkcionar, ki nastopa funkcijo, mora prenehati opravljati vse takšne druge funkcije ali dejavnosti v predpisanem roku. Če se to ne zgodi, komisija funkcionarju izda opozorilo in mu določi rok za uskladitev. Če komisija ugotovi, da funkcionar ni prenehal opravljati zadevne funkcije ali dejavnosti, o svojih ugotovitvah obvesti organ, ki je pristojen za sprožitev postopka prenehanja funkcionarjeve funkcije. Komisija lahko zadevnega funkcionarja tudi kaznuje z globo.

b) *Sprejemanje daril* v povezavi s funkcionarjevim opravljanjem funkcije je omejeno na darila, ki ne presegajo opredeljene manjše vrednosti, in v celoti prepovedano, če darilo vpliva ali bi lahko vplivalo na funkcionarjevo objektivno in nepristransko opravljanje funkcije. Vsa prejeta darila se morajo vpisati v seznam, ki ga vodi organ ali organizacija, v kateri funkcionar opravlja funkcijo, kopije takšnih seznamov pa je treba letno poslati komisiji, ki informacije o darilih objavi na svoji spletni strani. Komisija tudi ocenjuje, če se pravila o sprejemanju daril spoštujejo, v primeru ugotovljenih kršitev pa kaznuje z globo in po potrebi obvesti druge pristojne organe.

c) *Omejitve poslovanja* so namenjene omejevanju subjektov, v katerih funkcionar opravlja funkcijo, pri poslovanju z drugimi, zlasti poslovnimi subjekti, s katerimi ima funkcionar upravljavske ali lastniške povezave. Te omejitve veljajo med trajanjem mandata funkcionarja in v določeni meri še eno ali dve leti po prenehanju funkcije.

d) *Nasprotja interesov*, tako dejanskega kot možnega, se morajo izogibati vse uradne osebe, kot so opredeljene v slovenskem kazenskem zakoniku[3]. ECB razume, da opredelitev uradnih oseb vključuje funkcionarje in nekatere druge kategorije oseb. Če se pojavi dejansko ali možno nasprotje interesov, mora zadevna uradna oseba takoj prenehati z delom na zadevnem področju in o tem obvestiti svojega predstojnika, če tega ni, pa komisijo. Če se ugotovi, da nasprotje interesov obstaja ali bi lahko obstajalo, se uradna oseba izloči z zadevnega področja dela, razen v primerih, ko drugi zakoni določajo posebne postopke za izločitev uradne osebe. Komisija lahko tudi sproži postopek ugotavljanja nasprotja interesov pri uradnih dejanjih uradnih oseb ter v primeru potrditve suma o svojih ugotovitvah obvesti

2 Peta točka 4. člena predloga zakona.

3 37. člen predloga zakona v povezavi z deveto točko 4. člena predloga zakona.

delodajalca uradne osebe ali ustrezen pristojni organ in zahteva povratne informacije o sprejetih ukrepih.

e) *Nadzor nad premoženjskim stanjem* poklicnih funkcionarjev in nekaterih drugih kategorij oseb, vključno z osebami, odgovornimi za javna naročila, izvaja komisija. V skladu s predlogom zakona so te osebe zavezane komisiji periodično sporočati podatke o svojem premoženjskem stanju, npr. o dohodkih, nepremičninah, vrednostnih papirjih in denarnih sredstvih. Če oseba ne sporoči ustreznih podatkov, je komisija pristojna, da jo kaznuje z globo in tudi odloči, da se ji plača mesečno postopno znižuje za eno desetino, do višine minimalne plače, dokler ne sporoči zahtevanih podatkov. Poleg tega mora oseba, glede katere komisija ugotovi, da se ji je premoženje nesorazmerno povečalo glede na njene dohodke iz zakonsko dopustnih dejavnosti, ali da se sporočeni podatki bistveno razlikujejo od podatkov iz davčnih evidenc, podati pojasnilo. Če pojasnilo po mnenju komisije ni ustrezno, ta o svojih ugotovitvah obvesti organ, kjer oseba opravlja delo ali funkcijo, ali organ, ki je pristojen za izvolitev ali imenovanje osebe, ta organ pa sproži postopke za razrešitev ali druge ustrezne postopke.

2. Splošne pripombe

2.1 Predlog zakona opredeljuje, da ima javni sektor enak pomen kot v zakonu o javnih uslužbencih[4]. ECB razume, da opredelitev javnega sektorja v drugem odstavku 1. člena navedenega zakona ne vključuje Banke Slovenije in zato ustrezne določbe predloga zakona zanjo ne veljajo. Posledično se to mnenje osredotoča na vprašanja, za katera je bilo glede na druge opredelitve in določbe ugotovljeno, da pridejo v poštev za Banko Slovenije.

2.2 Na splošno bi različne opredelitve subjektov in oseb, ki spadajo v okvir predloga zakona, lahko povzročile negotovost glede uporabe njegovih določb v posameznih primerih.

2.3 51. člen predloga zakona zahteva, da državni zbor sprejme resolucijo o preprečevanju korupcije. Pri uresničevanju resolucije in načrtov za njeno uresničevanje komisija sodeluje s širokim krogom subjektov, vključno z organizacijami iz javnega in zasebnega sektorja. Komisija spremlja uresničevanje resolucije na podlagi akcijskega načrta, v sodelovanju z nosilci ukrepov, ki so navedeni v tem akcijskem načrtu. ECB razume, da takšne dejavnosti ne bodo vplivale na neodvisno delovanje, organizacijo in odločanje Banke Slovenije.

3. Zahteve, ki veljajo za člane Sveta Banke Slovenije kot »funkcionarje«

3.1 *Splošno*

Kot je navedeno v odstavku 1.3, v skladu s peto točko 4. člena predloga zakona za guvernerja in druge člane Sveta Banke Slovenije veljajo določbe predloga zakona v zvezi s funkcionarji, »če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije, in

4 Tretja točka 4. člena predloga zakona.

drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije«. Kolikor ta opredelitev zagotavlja, da predlog zakona ne ogroža skladnosti z določbami o neodvisnosti centralnih bank po Pogodbi in Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB) (zlasti po členu 130 Pogodbe ter členu 7 in členu 14.2 Statuta ESCB), jo ECB pozdravlja[5], saj upošteva poseben položaj nacionalne centralne banke in njenih organov odločanja, kot je urejen z drugo zakonodajo. Vendar pa bi se zaradi pravne varnosti in jasnosti v predlog zakona lahko vključila določba, ki bi izrecno opredeljevala, katere določbe veljajo za guvernerja in druge člane Sveta Banke Slovenije.

3.2 *Nezdružljivost funkcij, nasprotje interesov*

Pripomba iz odstavka 3.1 glede potrebne skladnosti z ustreznimi členi Pogodbe in Statuta ESCB še posebej velja za določbe predloga zakona o nezdružljivosti funkcij in nasprotju interesov. ECB razume, da citirana opredelitev iz pete točke 4. člena zagotavlja, da določbe predloga zakona o nezdružljivosti funkcij ter razlogih in postopkih za razrešitev funkcionarjev s funkcije in izločitev uradne osebe s področja dela ne veljajo za člane Sveta Banke Slovenije, saj so ta vprašanja izrecno urejena v 38., 39. in 39.a členu Zakona o Banki Slovenije.

3.3 *Sprejemanje daril*

Glavne določbe predloga zakona glede sprejemanja daril funkcionarjev se ujemajo z ustreznimi določbami predloga zakona o omejitvah in prepovedih za nosilce javnih funkcij, o katerem je ECB izdala mnenje CON/2008/43[6]. Kot je bilo ugotovljeno v odstavku 3.2 navedenega mnenja, so te določbe podobne zahtevam, ki jih postavlja Kodeks ravnanja za člane Sveta ECB[7] (v nadaljnjem besedilu: Kodeks ravnanja). Čeprav so omejitve v predlogu zakona v določeni meri strožje od ustreznih določb člena 3.3 Kodeksa ravnanja (glede najvišje vrednosti in oblike darila ter uporabe določb za družinske člane funkcionarjev), pa zasledujejo enaka temeljna načela, kot so navedena v členu 2 Kodeksa ravnanja. Objava seznama prejetih daril služi tudi načelu preglednosti.

3.4 *Nadzor nad premoženjskim stanjem*

Glavne določbe predloga zakona glede nadzora nad premoženjskim stanjem, kolikor veljajo za funkcionarje, se ujemajo z ustreznimi določbami predloga zakona o javnosti premoženja funkcionarjev, o katerem je ECB izdala mnenje CON/2009/64. Poleg dejstva, da je po novem predlogu zakona pristojni organ komisija in ne Računsko sodišče, je glavna razlika ta, da v novem predlogu zakona ni predvidena globa v višini vrednosti neprijavljenega premoženja ali premoženja, katerega izvor ni pojasnjen. Namesto tega lahko komisija zadevo preda državnemu tožilstvu ali drugim pristojnim organom.

---

5 O podobnem vprašanju glej npr. odstavek 3.3 Mnenja ECB CON/2009/64 z dne 27. julija 2009 o javnosti premoženja funkcionarjev. Vsa mnenja ECB so dostopna na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

6 Mnenje ECB CON/2008/43 z dne 17. septembra 2008 na zahtevo slovenskega Ministrstva za javno upravo o predlogu zakona o omejitvah in prepovedih za nosilce javnih funkcij.

7 Memorandum o soglasju o Kodeksu ravnanja za člane Sveta ECB (UL C 123, 24.5.2002, str. 9), kakor je bil spremenjen z Memorandumom o soglasju o spremembah Memoranduma o soglasju o Kodeksu ravnanja za člane Sveta ECB (UL C 10, 16.1.2007, str. 6).

Po razumevanju ECB se bo možnost znižanja plače članov Sveta Banke Slovenije uporabljala kot splošna sankcija po slovenskem pravnem sistemu, enakovredna globi, in ne bo posegala v pravno razmerje med centralno banko in njenimi neodvisnimi funkcionarji, pristojnimi za odločanje. Sankcija znižanja plače pod to predpostavko ne bi ogrozila osebne neodvisnosti funkcionarjev v Banki Slovenije, določene v členu 130 Pogodbe in členu 7 Statuta ESCB, čeprav je vezana na plačo guvernerja in članov Sveta Banke Slovenije, pod pogojem, da je naslednje razumevanje ECB pravilno.

Za sankcijo znižanja plače se razume, da se uporablja za to, da se podatki, ki jih je zahtevala komisija, čimprej sporočijo, velja pa ob nekaterih drugih osebah za vse poklicne funkcionarje v Sloveniji, vključno s predsednikom republike, predsednikom vlade in poslanci državnega zbora. Poleg tega bo sankcijo naložila komisija, ki je neodvisen organ, pogoji za odločitev o znižanju plače (tj. razlogi, znesek in trajanje) in pravno sredstvo zoper takšno odločitev pa so jasno določeni v predlogu zakona. V skladu z drugim odstavkom 45. člena predloga zakona komisija sporoči ugotovitve glede neupravičenega povečanja premoženja ali odsotnosti pojasnila za takšno povečanje organu, ki je pristojen za izvolitev ali imenovanje zadevnega funkcionarja. V tej zvezi se ponovno poudarja pomen ustreznega razumevanja pojma »funkcionarji«, kot je razloženo v odstavku 3.1. Na podlagi zgoraj navedenih predpostavk in razumevanja ECB meni, da določbe predloga zakona o nadzoru nad premoženjskim stanjem in s tem povezanim sankcijah niso nezdružljive z načelom osebne neodvisnosti.

4. Dolžnost Banke Slovenije, da predloži informacije in dokumente

V skladu s prvim odstavkom 16. člena predloga zakona morajo vse pravne osebe javnega in zasebnega prava (torej vključno z Banko Slovenije) komisiji na njeno obrazloženo zahtevo in ne glede na druge zakone dati vse informacije in dokumente, ki so potrebni za opravljanje njenih nalog. Čeprav mora takšna zahteva vsebovati pravno podlago, razloge in namen zahteve, je ta obveznost zelo široka, zlasti v zvezi z Banko Slovenije. Informacije, ki so potrebne za opravljanje nalog komisije, namreč lahko ne bi vključevale zgolj informacij o opravljanju nalog Banke Slovenije, njenih zaposlenih in organov odločanja, ampak tudi zaupne informacije, ki jih Banka Slovenije prejme od drugih subjektov pri opravljanju svojih nadzornih in statističnih nalog. ECB priporoča spremembo predloga zakona, da se zagotovi, da bo kakršna koli izmenjava informacij med Banko Slovenije in komisijo skladna s pravom Unije, ki ureja izmenjavo nadzornih in statističnih informacij ter varovanje poklicne skrivnosti[8], pa tudi s 47. členom[9] Zakona o Banki Slovenije.

---

8 Glede ustrezne zakonodaje Unije glej npr. opombo 27 v Mnenju ECB CON/2008/39 z dne 1. septembra 2008 na zahtevo poljskega ministra za finance o predlogu zakona o odboru za finančno stabilnost.

9 V skladu z drugim odstavkom 47. člena Zakona o Banki Slovenije »Banka Slovenije lahko pošlje zaupne podatke pod pogoji, določenimi z zakonom in Statutom ESCB«. V skladu s tretjim odstavkom istega člena pa »Banka Slovenije predpiše merila za določanje zaupnih podatkov in postopke ravnanja z zaupnimi podatki, ki se nanašajo na izvajanje nalog Banke Slovenije po tem ali drugem zakonu oziroma se nanašajo na delovanje Banke Slovenije v Evropskem sistemu centralnih bank«.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 29. marca 2010

[podpis]

Predsednik ECB

Jean-Claude TRICHET