SK

EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 3. augusta 2005

na žiadosť Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky

k návrhu zákona o lobingu a o zmene a doplnení niektorých zákonov

(CON/2005/25)

1. Európska centrálna banka (ECB) prijala 24. júna 2005 žiadosť Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky o stanovisko k návrhu zákona o lobingu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“).

2. Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článku 2 ods. 1 tretej zarážke rozhodnutia Rady 98/415/ES z 29. júna 1998 o poradení sa s Európskou centrálnou bankou vnútroštátnymi orgánmi ohľadom návrhu právnych predpisov[1], nakoľko návrh zákona obsahuje ustanovenia týkajúce sa národnej centrálnej banky (NCB). V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

3. Hlavným účelom návrhu zákona je ustanoviť právny rámec pre úpravu lobingu ako podnikateľskej činnosti v Slovenskej republike a tým zabezpečiť transparentnosť a zodpovednosť verejných činiteľov a stanoviť oblasti, v ktorých je lobing povolený, a oblasti, v ktorých je zakázaný. Návrh zákona ustanovuje povinnosti lobistov, ako aj povinnosti a zákazy pre verejných činiteľov, ktorí sú vystavení lobingu. V § 9 ods. 3 návrhu zákona sa konkrétne ustanovuje, že niektorí verejní činitelia musia zverejňovať svoj pracovný program do 10. dňa každého mesiaca za predchádzajúci mesiac. Podľa § 9 ods. 4 návrhu zákona sa pracovným programom rozumie časový rozvrh pracovných stretnutí, na ktorých došlo k lobistickému kontaktu, s uvedením miesta a dátumu stretnutia a s uvedením predpisu, dokumentu alebo veci, ktorej sa stretnutie týkalo. Nesplnenie povinností a zákazov stanovených v návrhu zákona by mohlo viesť k sankciám, medzi ktoré patrí odvolanie dotknutého verejného činiteľa z funkcie.

4. Zoznam verejných činiteľov, ktorí môžu byť vystavení lobingu, uvedený v § 2 ods. 4 návrhu zákona zahŕňa guvernéra Národnej banky Slovenska (NBS) a ďalších členov najvyššieho riadiaceho orgánu NBS, Bankovej rady NBS (ďalej len „banková rada“). V návrhu zákona sa ustanovuje, že guvernér NBS, rovnako ako niektorí ďalší verejní činitelia, bude povinný zverejňovať na internete podrobné údaje o svojom pracovnom programe za predchádzajúci mesiac do 10. dňa každého mesiaca.

---

1 Ú. v. ES L 189, 3. 7. 1998, s. 42.

5. ECB je preto toho názoru, že návrh zákona vyvoláva obavy, pokiaľ ide o nezávislosť NBS a jej guvernéra. V článku 108 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a článku 7 Štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky sa zakotvuje zásada inštitucionálnej nezávislosti, na základe ktorej sa vláde členského štátu zakazuje ovplyvňovať členov orgánov NCB s rozhodovacími právomocami, ktorých rozhodnutia by mohli mať vplyv na plnenie úloh súvisiacich s Európskym systémom centrálnych bánk (ESCB) zo strany NCB. V slovenskom právnom poriadku je zásada inštitucionálnej nezávislosti vo vzťahu k NBS zakotvená v článku 56 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a v § 1 ods. 1 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o NBS“).

6. Aj keď návrh zákona zakotvuje niektoré výnimky zo spravodajskej povinnosti stanovenej v § 9 ods. 3, nemožno vylúčiť, že táto povinnosť sa vzťahuje na činnosti guvernéra NBS, ktoré sa týkajú úloh súvisiacich s ESCB. ECB je toho názoru, že táto povinnosť je v rozpore so zásadou inštitucionálnej nezávislosti, ktorá je zakotvená v zmluve a štatúte a v slovenskom právnom poriadku. Úlohy centrálneho bankovníctva môžu vyžadovať aj neformálny dialóg medzi NCB a tretími osobami. Spravodajská povinnosť stanovená v § 9 ods. 3 návrhu zákona sa preto približuje ku konzultačnej povinnosti ex ante, ktorou by sa mohol slovenskej vláde poskytnúť mechanizmus na ovplyvňovanie rozhodovania NBS.

7. ECB je takisto toho názoru, že § 9 ods. 3 návrhu zákona ovplyvňuje osobnú nezávislosť guvernéra NBS. Článok 14.2 štatútu zakotvuje záruky proti svojvoľnému odvolaniu guvernérov NCB z funkcie tým, že stanovuje, že guvernérov NCB možno z funkcie odvolať, len ak prestali spĺňať podmienky požadované pre výkon svojej funkcie, alebo ak sa dopustili závažného pochybenia. Na základe návrhu zákona by guvernér NBS mohol byť odvolaný z funkcie, ak by nesplnil spravodajskú povinnosť, ktorú mu ukladá § 9 ods. 3 návrhu zákona, aj keby neboli splnené požiadavky článku 14.2 štatútu.

8. ECB vychádza z toho, že zámerom návrhu zákona je, aby sa na NBS vzťahovali zásady transparentnosti a zodpovednosti pri predchádzaní rozporu záujmov členov bankovej rady. ECB je však toho názoru, že v súčasnej slovenskej právnej úprave sú už zakotvené dostatočné záruky proti takémuto rozporu záujmov. Predovšetkým § 7 ods. 7 zákona o NBS vylučuje členov bankovej rady z uskutočňovania lobistického kontaktu (vymedzeného v § 2 ods. 2 návrhu zákona), nakoľko pre nich predstavuje výslovný zákaz takéhoto konania. Tento názor sa okrem toho opiera aj o ďalšie ustanovenia § 7 zákona o NBS. V § 7 ods. 5 zákona o NBS sa ustanovuje, že člen bankovej rady nesmie uprednostniť osobný záujem pred verejným záujmom a musí sa zdržať všetkého, čo môže byť v rozpore s výkonom funkcie člena bankovej rady. V § 7 ods. 6 zákona o NBS sa okrem toho ustanovuje, že členstvo v bankovej rade je nezlučiteľné s výkonom akejkoľvek funkcie alebo činnosti (či už vo verejnom alebo súkromnom sektore, zárobkovej alebo nezárobkovej), ktorá môže viesť k rozporu záujmov s výkonom funkcie člena bankovej rady. Naviac sú záležitosti týkajúce sa rozporu záujmov členov bankovej rady osobitne upravené v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z.

o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „ústavný zákon“), ktorý obsahuje vymedzenie pojmu verejní funkcionári zahŕňajúce členov bankovej rady.

9. ECB berie na vedomie, že v § 2 ods. 3 návrhu zákona sa ustanovujú výnimky z vymedzenia pojmu lobistický kontakt. Medzi tieto výnimky patrí komunikácia medzi verejnými činiteľmi, orgánmi verejnej moci a ich zamestnancami (§ 2 ods. 3 písm. a)) a uplatnenie pripomienky k návrhu predpisu alebo dokumentu počas pripomienkového konania a komunikácia týkajúca sa takejto pripomienky v súlade s predpismi upravujúcimi pripomienkové konanie (§ 2 ods. 3 písm. e)). Sprístupnenie informácií sa okrem toho vylučuje aj v prípade, ak by bolo v rozpore s „právne záväznými aktmi Európskych spoločenstiev a Európskej únie alebo s medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná“, s priamym odkazom na článok 38 štatútu[2].

10. ECB je toho názoru, že znenie § 2 ods. 3 písm. a) a e) návrhu zákona nie je jasné. Po prvé, je diskutabilné, či podľa návrhu zákona do komunikácie medzi verejnými činiteľmi, orgánmi verejnej moci a ich zamestnancami patrí aj komunikácia s inštitúciami Spoločenstva a ich úradníkmi, a to predovšetkým s ECB a jej zamestnancami. V tejto súvislosti ECB poznamenáva, že nakoľko sa NBS stala 1. mája 2004 členom ESCB, ECB a jej zamestnanci pravidelne komunikujú s NBS ohľadne uskutočňovania cieľov a úloh ESCB národnými centrálnymi bankami. Po druhé, ECB poznamenáva, že v § 2 ods. 3 písm. e) návrhu zákona, ktorým sa vylučuje pripomienkové konanie z rozsahu lobistického kontaktu, sa jasne neodkazuje na poradné funkcie ECB ustanovené zmluvou[3] a štatútom[4]. Podľa týchto ustanovení, ktoré sú zakotvené aj v článku 2 rozhodnutia Rady 98/415/ES, vnútroštátne orgány musia s ECB uskutočniť konzultácie o každom návrhu právneho predpisu v oblastiach jej pôsobnosti a ECB môže príslušným vnútroštátnym orgánom predložiť stanovisko o záležitostiach, ktoré patria do oblastí jej pôsobnosti. ECB poznamenáva, že pokiaľ sa v návrhu zákona nebude výslovne odkazovať na jej poradnú úlohu v súvislosti s vylúčením komunikácie počas pripomienkového konania z rozsahu lobistického kontaktu, aj toto stanovisko by sa mohlo chápať ako lobistický kontakt v zmysle návrhu zákona. ECB je preto toho názoru, že by sa tieto dve výnimky ustanovené v § 2 ods. 3 návrhu zákona mali zmeniť a doplniť tak, aby výslovne odkazovali na komunikáciu s inštitúciami Spoločenstva a ich úradníkmi a na konzultácie s inštitúciami Spoločenstva, napr. na poradné funkcie, ktoré ECB vykonáva v oblastiach svojej pôsobnosti.

11. Na druhej strane ECB víta ustanovenia návrhu zákona, ktorými sa zakazuju lobing v niektorých záležitostiach[5]. Predovšetkým zákaz lobingu v oblasti rozhodovania orgánov verejnej moci pri vydávaní licencií, povolení, oprávnení a iných individuálnych právnych aktov bude zárukou nezávislosti rozhodovania NBS, ktorá bude od 1. januára 2006 vykonávať dohľad nad celým finančným trhom v Slovenskej republike.

---

2 Návrh zákona odkazuje na § 11 ods. 1 písm. f) zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

3 Článok 105 ods. 4 zmluvy.

4 Článok 4 štatútu.

5 § 8 návrhu zákona.

12. ECB dospela k záveru, že návrh zákona by sa mal zmeniť a doplniť tak, aby sa z rozsahu jeho pôsobnosti vylúčili členovia orgánov NBS s rozhodovacími právomocami aspoň v tom rozsahu, v ktorom vykonávajú úlohy súvisiace s ESCB.

13. ECB by uvítala, keby ju slovenské orgány informovali o akýchkoľvek navrhnutých zmenách a doplneniach návrhu zákona, ktoré by mali vplyv na otázky, ktorými sa toto stanovisko zaoberá.

14. Toto stanovisko sa uverejní na internetovej stránke ECB.

Vo Frankfurte nad Mohanom 3. augusta 2005

Prezident ECB

Jean-Claude TRICHET