EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 11. aprila 2014

o neodvisnosti Banke Slovenije

(CON/2014/25)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 19. februarja 2014 prejela zahtevo predsednika slovenskega parlamenta za mnenje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Banki Slovenije[1] (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[2], 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 V skladu z obrazložitvijo k predlogu zakona, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila skupina poslank in poslancev, je namen predloga zakona okrepiti demokratično odgovornost Banke Slovenije in povečati preglednost njenega delovanja, zlasti v zvezi z njeno vlogo pri bančnem nadzoru.

1.2 Predlog zakona spreminja določbe Zakona o Banki Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Zakon), ki so povezane s poročanjem Banke Slovenije Državnemu zboru. Določa izjeme od dolžnosti varovanja zaupnih informacij glede kreditnih institucij, ki prejemajo državno pomoč, kadar takšne informacije zahteva Državni zbor ali njegovi odbori. Predlog zakona tudi omogoča, da na sejah Sveta Banke Slovenije sodelujejo še dodatni predstavniki teles Državnega zbora.

1.3. Predlog zakona določa višjo zahtevano večino poslancev pri glasovanju o imenovanju guvernerja in drugih članov Sveta Banke Slovenije v Državnem zboru, spreminja pa tudi pravila o njihovem imenovanju in omejuje število njihovih mandatov na dva.

1.4 Predlog zakona nadalje uvaja nov razlog za razrešitev članov organov odločanja Banke Slovenije in daje guvernerju Banke Slovenije pravico, da lahko brez razloga razreši direktorje ali namestnike direktorjev oddelkov.

---

1 Uradni list RS, št. 72/2006 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11.

2 Odločba Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov (UL L 189, 3.7.1998, str. 42).

1.5 Končno predlog zakona tudi določa, da poslovanje Banke Slovenije revidira zunanja revizijska gospodarska družba, ki jo izbere Državni zbor na predlog komisije, ki je pristojna za nadzor javnih financ. Ta zunanji revizor bi bil pristojen tudi za ugotavljanje nezdružljivosti funkcij članov Sveta Banke Slovenije, ne pa sama Banka Slovenije.

2. Razrešitev članov organov odločanja Banke Slovenije

2.1 Člen 130 Pogodbe določa načelo osebne neodvisnosti, ki je ključni vidik načela neodvisnosti centralnih bank za članice Evropskega sistema centralnih bank (ESCB). To načelo je odraženo v členu 7 in členu 14.2 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB). Zlasti člen 14.2 med drugim določa, da so guvernerji lahko razrešeni funkcije le, če ne izpolnjujejo več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje njihovih dolžnosti, ali če so zagrešili hujšo kršitev, pri čemer imajo možnost zadevo predložiti Sodišču Evropske unije.

Namen člena 14.2 Statuta ESCB je preprečiti organom, ki sodelujejo pri imenovanju guvernerjev, zlasti vladi ali parlamentu, da bi izvršili svojo diskrecijsko pravico in razrešili guvernerja. Ker se člen 14.2 neposredno uporablja, statuti nacionalnih centralnih bank (NCB) ne bi smeli niti vsebovati razlogov za razrešitev po členu 14.2 niti jih izpustiti. Po izvolitvi ali imenovanju guvernerji ne smejo biti razrešeni pod pogoji, ki niso navedeni v členu 14.2 Statuta ESCB, tudi če še niso prevzeli svojih dolžnosti.

Osebna neodvisnost bi bila ogrožena, če ista pravila ne bi veljala tudi za druge člane organov odločanja NCB, ki so vključeni v izvajanje nalog, povezanih z ESCB. Različne določbe Pogodbe in Statuta ESCB zahtevajo primerljivo varnost položaja. Člen 14.2 Statuta ESCB ne omejuje varnosti položaja samo na guvernerje, medtem ko člen 130 Pogodbe in člen 7 Statuta ESCB omenjata »člane organov odločanja« NCB, ne pa izrecno guvernerjev. To še zlasti velja, če je guverner »prvi med enakimi« med sodelavci z enakovrednimi glasovalnimi pravicami ali če ti sodelavci sodelujejo pri opravljanju nalog, povezanih z ESCB[3].

2.2 Prvi odstavek 39. člena[4] Zakona določa, da so člani Sveta Banke Slovenije lahko predčasno razrešeni samo, če sami zahtevajo razrešitev (1. točka), če v času trajanja mandata nastopijo razlogi za nezdružljivost opravljanja funkcije (2. točka) ali če se v predpisanem postopku[5] ugotovi, da ne izpolnjujejo več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje njihovih dolžnosti, ali so zagrešili hujšo kršitev (3. točka).

2.3 S predlagano spremembo 39. člena Zakona se določa tudi razrešitev člana Sveta Banke Slovenije na predlog predsednika republike, če zanjo glasuje dvotretjinska večina vseh poslancev Državnega

3 Glej na primer Konvergenčno poročilo ECB iz leta 2013, str. 28. Vsa konvergenčna poročila ECB so dostopna na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

4 V povezavi z 39.a členom Zakona, ki določa uporabo nekaterih določb zakona, ki ureja preprečevanje korupcije.

5 Ta postopek je urejen v Sklepu o postopku ugotavljanja odgovornosti članov Sveta Banke Slovenije, ki ga je sprejela Banka Slovenije v soglasju z ministrom, pristojnim za finance (Uradni list RS, št. 24/2003).

zbora. S tem se razlogoma za razrešitev, določenima v členu 14.2 Statuta ESCB, dodaja še eden, kar je nezdružljivo s Statutom ESCB. To predlagano spremembo bi bilo zato treba črtati.

2.4 Nezdružljivost funkcij iz 2. točke prvega odstavka 39. člena Zakona se nanaša samo na situacije, opredeljene v 38. členu Zakona. S tem v zvezi bi ECB ponovila svoje stališče, izraženo v Konvergenčnem poročilu iz maja 2006, da bi bilo zaradi pravne varnosti v 2. točki prvega odstavka 39. člena dobrodošlo dodati navzkrižno navajanje 38. člena. Pojasniti bi bilo treba tudi, da je 2. točka prvega odstavka 39. člena Zakona pogoj, ki se zahteva za opravljanje dolžnosti, ne pa dodaten razlog za razrešitev poleg razlogov, določenih v členu 14.2 Statuta ESCB.

3. Sodelovanje predstavnikov tretjih oseb na sejah Sveta Banke Slovenije

V skladu z načelom institucionalne neodvisnosti centralnih bank, ki ga vsebujeta člen 130 Pogodbe in člen 7 Statuta ESCB, je sodelovanje predstavnikov tretjih oseb v organu odločanja NCB s pravico glasovanja o zadevah v zvezi z opravljanjem nalog NCB, povezanih z ESCB, nezdružljivo s Pogodbo in Statutom ESCB, tudi če ta glas ni odločilen[6]. Nadalje, v skladu z načelom institucionalne neodvisnosti centralnih bank je tudi sodelovanje predstavnikov tretjih oseb brez pravice glasovanja na sejah organa odločanja NCB, ki opravlja naloge, povezane z ESCB, nezdružljivo s Pogodbo in Statutom ESCB, če tovrstno sodelovanje ovira opravljanje nalog, povezanih z ESCB[7], s strani tega organa odločanja ali ogroža skladnost z ureditvijo zaupnosti v ESCB.

4. Zunanji revizor delovanja Banke Slovenije

4.1 S predlogom zakona se uvaja nov 41.a člen[8] Zakona, po katerem bi poslovanje Banke Slovenije revidirala revizijska gospodarska družba, ki jo izbere Državni zbor na predlog komisije, ki je pristojna za nadzor javnih financ.

4.2 Člen 27.1 Statuta ESCB zahteva, da revizijo računovodskih izkazov ECB in NCB opravljajo neodvisni zunanji revizorji, ki jih priporoči Svet ECB in potrdi Svet, in to je pravilno odraženo v 52. in 65. členu Zakona. Predlagana sprememba je zato nezdružljiva s členom 27.1 Statuta ESCB in v nasprotju z obstoječimi določbami 52. in 65. člena Zakona.

4.3 Kadar je delovanje NCB predmet nadzora državnega revizijskega urada ali podobnega organa, ki je pristojen za nadzor uporabe javnih finančnih sredstev, bi morala veljati naslednja varovala neodvisnosti centralnih bank: (a) obseg tega nadzora mora biti jasno opredeljen v pravnem okviru; (b) ne sme se posegati v dejavnost neodvisnih zunanjih revizorjev NCB[9]; (c) v skladu z načelom institucionalne neodvisnosti, ki ga vsebujeta člen 130 Pogodbe in člen 7 Statuta ESCB, takšna

6 Glej na primer Konvergenčno poročilo ECB iz leta 2013, str. 26.

7 V skladu z 2. členom Zakona je treba načelo neodvisnosti centralne banke spoštovati ne samo, ko Banka Slovenije opravlja naloge, povezane z ESCB, ampak tudi, ko opravlja nacionalne naloge.

8 V povezavi s predlaganim črtanjem točke 1 v prvem odstavku 32. člena Zakona.

9 O dejavnostih neodvisnih zunanjih revizorjev NCB glej člen 27.1 Statuta ESCB.

revizija: (i) mora biti skladna s prepovedjo dajanja navodil NCB in njenim organom odločanja, (ii) ne sme posegati v naloge NCB, ki so povezane z ESCB, in (iii) mora biti opravljena na nepolitični, neodvisni in izključno strokovni osnovi[10]. Predlagane spremembe Zakona vseh teh zahtev ne izpolnjujejo.

5. Poročanje Banke Slovenije Državnemu zboru in zaupnost informacij

5.1 Kot ECB izpostavlja v svojih konvergenčnih poročilih[11], lahko obveznost varovanja poslovne skrivnosti, ki velja za zaposlene ECB in NCB na podlagi člena 37 Statuta ESCB, privede do podobnih določb v statutih NCB ali v zakonodaji držav članic. Primarnost prava Unije in pravil, sprejetih na njegovi podlagi, pomeni tudi, da nacionalni zakoni o dostopu tretjih oseb do dokumentov ne smejo privesti do kršitve ureditve zaupnosti v ESCB. Dostop do informacij in dokumentov NCB ne sme posegati v ureditev zaupnosti v ESCB, ki velja za člane organov odločanja in zaposlene NCB. NCB bi morale zagotoviti, da bodo ti organi varovali zaupnost razkritih informacij in dokumentov na isti ravni, kakršna velja za NCB. Zato bi moralo biti posredovanje informacij, ki ga omogočajo predlagane spremembe 26. člena Zakona glede poročanja Banke Slovenije Državnemu zboru in predlagana sprememba 47. člena Zakona o varovanju zaupnih podatkov, skladno z upoštevnimi predpisi Unije, vključno s tistimi, ki urejajo izmenjavo nadzornih in statističnih informacij, kot tudi z obveznostjo varovanja poslovne skrivnosti. Glede na navedeno se 26. člen Zakona v tem smislu ne bi smel sklicevati le na nacionalne zakone, ampak tudi na predpise Unije, vključno s členom 37 Statuta ESCB. ECB poudarja, da se zaupne informacije lahko izmenjujejo le, če je to nujno potrebno za izvajanje nalog organa, ki te informacije prejme. V tej zvezi ECB ugotavlja, da lahko predstavnik odbora Državnega zbora, pristojnega za finance in monetarno politiko, sodeluje na sejah Sveta Banke Slovenije[12], kjer se lahko seznani tudi z zaupnimi informacijami, vključno s podrobnostmi v zvezi z odobravanjem državne pomoči kreditnim institucijam.

5.2 Predlagani novi tretji odstavek 26. člena Zakona, določa, da mora poročilo Državnemu zboru vsebovati tudi poročilo o delu in izvrševanju nalog članov Sveta Banke Slovenije. Vendar pa je Svet Banke Slovenije kolegijsko telo, ki odgovarja Državnemu zboru kot celota. Ta določba, odvisno od ravni podrobnosti tega poročila, zbuja pomisleke glede institucionalne neodvisnosti Banke Slovenije in osebne neodvisnosti članov Sveta Banke Slovenije. Zakon bi moral vsebovati ustrezna varovala, s katerimi bi se zagotovilo naslednje: (a) obveznosti poročanja ne smejo privesti do poseganja v neodvisnost članov Sveta Banke Slovenije, ki je določena v členu 130 Pogodbe in členu 7 Statuta ESCB; (b) poseben status guvernerjev v njihovi funkciji članov organov odločanja

10 Glej na primer str. 31 Konvergenčnega poročila ECB iz leta 2013 ter mnenji ECB CON/2011/9 in CON/2011/53. Vsa mnenja ECB so dostopna na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

11 Glej na primer Konvergenčno poročilo ECB iz leta 2013, str. 33.

12 Glej prvi odstavek 33. člena Zakona.

ECB mora biti v celoti spoštovan; in (c) upoštevane morajo biti zahteve po zaupnosti, ki izhajajo iz Statuta ESCB[13].

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 11. aprila 2014

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

13 Glej na primer Konvergenčno poročilo ECB iz leta 2013, str. 26.