EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

SL **ECB-PUBLIC**

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 18. decembra 2015

o nekaterih spremembah institucionalnega okvira Banke Slovenije

(CON/2015/57)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 22. oktobra 2015 prejela zahtevo predsednika Državnega zbora Republike Slovenije za mnenje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Banki Slovenije (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[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

Predlog zakona, ki ga je pripravila in Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev, uvaja spremembe Zakona o Banki Slovenije[2], Zakona o računskem sodišču[3], Zakona o bančništvu[4], Zakona o javnih uslužbencih[5] in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju[6], s katerimi bi se spremenil institucionalni okvir Banke Slovenije. Predlog zakona zlasti:

(a) spreminja postopek in razloge za razrešitev člana Sveta Banke Slovenije, in sicer z določbo, da Državni zbor odloča o razrešitvi, če član Sveta Banke Slovenije ne ravna v skladu z zakonom in ustavo ali če Računsko sodišče Republike Slovenije izda poziv za njegovo razrešitev. Poleg tega predlog zakona določa, da nezdružljivost opravljanja funkcije člana Sveta Banke Slovenije, na podlagi katere lahko preneha veljati odlok o imenovanju člana Sveta Banke Slovenije ali Državni zbor člana razreši, ugotavlja Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije. S predlogom zakona se tudi črta zdaj veljavna določba, po kateri se za člane Sveta Banke Slovenije v primeru kršitev določenih zakonov ne uporablja sankcija predčasnega prenehanja mandata, ki je določena v teh zakonih;

---

1 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).

2 Zakon o Banki Slovenije (ZBS-1) (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11).

3 Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1) (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12).

4 Zakon o bančništvu (ZBan-2) (Uradni list RS, št. 25/15).

5 Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF).

6 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15 in 82/15).

(b) določa, da Računsko sodišče Republike Slovenije revidira pravilnost in smotrnost poslovanja Banke Slovenije ter njene nadzorne dejavnosti. V tej zvezi predlog zakona tudi dovoljuje razkritje zaupnih bančnih podatkov računskemu sodišču;

(c) določa, da lahko na sejah Sveta Banke Slovenije poleg predstavnika odbora Državnega zbora, pristojnega za finance in monetarno politiko, in ministra, pristojnega za finance, brez pravice glasovati sodeluje tudi predstavnik komisije Državnega zbora za nadzor javnih financ;

(d) povečuje zahteve za poročanje Banke Slovenije Državnemu zboru, zlasti v zvezi z bankami, ki so prejele državno pomoč, in dodaja, da mora prejemnik te informacije varovati v skladu z zakonodajo, ki ureja varovanje zaupnih podatkov;

(e) prepoveduje, da bi bili člani Sveta Banke Slovenije, razen guvernerja, zaposleni v Banki Slovenije, in guvernerju prepoveduje predsedovanje Svetu Banke Slovenije;

(f) navaja, da mora Banka Slovenije pripraviti in izvajati finančni načrt, politiko zaposlovanja in odpuščanja ter razpolagati s sredstvi za plače v skladu z zakoni in predpisi, kot so določeni za neposredne in posredne uporabnike državnega proračuna[7]. Predlog zakona uvaja tudi določbe, ki uvrščajo zaposlene v Banki Slovenije v opredelitev pojma „javni uslužbenec“ in določajo, da mora Banka Slovenije za svoje zaposlene uporabljati sistem plač v javnem sektorju;

(g) omejuje možno število mandatov guvernerja in drugih članov Sveta Banke Slovenije na dva; in

(h) omogoča guvernerju Banke Slovenije, da brez razloga razreši direktorja ali namestnika direktorja oddelka.

2. Splošne pripombe

Predlog zakona uvaja spremembe institucionalnega okvira Banke Slovenije, med katerimi so nekatere enake spremembam ali dopolnjujejo spremembe, ki so bile že predlagane v dveh prejšnjih zakonodajnih pobudah, o katerih je ECB izdala mnenji CON/2015/8[8] in CON/2014/25, Državni zbor pa ju ni sprejel. ECB zdaj ponavlja stališča, izražena v navedenih mnenjih, kolikor se nanašajo na predlog zakona, in jih dopolnjuje, kakor sledi v nadaljevanju.

3. Razrešitev članov organov odločanja Banke Slovenije in druge spremembe v zvezi z organi odločanja Banke Slovenije

3.1 Kakor je bilo pojasnjeno v prejšnjih mnenjih, člen 130 Pogodbe, kakor se izraža v členu 7 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB), določa načelo neodvisnosti centralnih bank, ki nacionalnim centralnim bankam (NCB) in članom njihovih organov odločanja prepoveduje, da bi zahtevali ali sprejemali navodila od zunanjih oseb, vladam držav članic pa prepoveduje, da bi poskušale vplivati na člane organov odločanja NCB. Temeljni element tega načela je osebna neodvisnost članov organov odločanja NCB, kakor se izraža v členu 14.2 Statuta ESCB. Zlasti člen 14.2 med drugim določa, da so guvernerji lahko

7 Uporabniki proračuna pomenijo subjekte, ki so opredeljeni v Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13 in 55/15 – ZFisP) kot državni in občinski organi in organizacije in občinska uprava ter javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država ali občina.

8 Vsa mnenja ECB so dostopna na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

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 diskrecijsko odločali o razrešitvi guvernerja, kar bi bilo v nasprotju z načelom osebne neodvisnosti članov organov odločanja NCB. Ker se člen 14.2 neposredno uporablja, bi morali statuti NCB vsebovati razloge za razrešitev v skladu s členom 14.2 ali pa razlogov za razrešitev sploh ne bi smeli navajati.

Kakor se dosledno navaja v konvergenčnih poročilih in mnenjih ECB, bi bila osebna neodvisnost ogrožena, če enaka pravila ne bi veljala tudi za druge člane organov odločanja NCB, ki sodelujejo pri opravljanju nalog, povezanih z Evropskim sistemom centralnih bank (ESCB). Razne določbe Pogodbe in Statuta ESCB zahtevajo primerljivo varnost položaja. Člen 14.2 Statuta ESCB ne omejuje varnosti položaja samo na mandat guvernerja, medtem ko člen 130 Pogodbe in člen 7 Statuta ESCB omenjata člane organov odločanja NCB in ne izrecno guvernerjev. To še zlasti velja, če je guverner „prvi med enakimi“ z vidika sodelavcev z enakovrednimi glasovalnimi pravicami ali če ti sodelavci sodelujejo pri opravljanju nalog, povezanih z ESCB[9].

3.2 Četrta točka prvega odstavka 39. člena Zakona o Banki Slovenije po 8. členu predloga zakona predvideva razrešitev člana Sveta Banke Slovenije, če ne ravna v skladu z zakonom in ustavo. Naslednji odstavki 39. člena po predlogu zakona določajo postopek na podlagi pobude za razrešitev iz tega razloga, ki mora vsebovati opis očitane kršitve zakona oziroma ustave in predlog dokazov. Delovno telo Državnega zbora, pristojno za finance in monetarno politiko, mora obravnavati pobudo za razrešitev in v primeru sprejetja pobude predlagati Državnemu zboru razrešitev člana Sveta Banke Slovenije na podlagi ugotovljenih kršitev zakona ali ustave, Državni zbor pa mora nato odločiti o tem, ali naj člana razreši.

Peta točka prvega odstavka 39. člena Zakona o Banki Slovenije po 8. členu predloga zakona določa, da je član Sveta Banke Slovenije lahko razrešen, če računsko sodišče izda poziv za njegovo razrešitev. Naslednji odstavki 39. člena po predlogu zakona določajo tudi postopek na podlagi pobude za razrešitev iz tega razloga, ki mora v tem primeru temeljiti na revizijskem poročilu računskega sodišča. V skladu s četrtim odstavkom 39. člena po predlogu zakona so lahko v tem poročilu očitane nepravilnosti in nesmotrnosti[10].

3.3 Uvodoma ECB priporoča, da se postopki, vključno s kakršno koli pobudo Državnega zbora za razrešitev članov Sveta Banke Slovenije, jasno ločijo od vsebinskih določb o razlogih za razrešitev, tj. z umestitvijo v ločeno zakonsko določbo, da se zagotovi popolna skladnost z določbami Statuta ESCB[11].

---

9 Glej na primer str. 29 Konvergenčnega poročila ECB iz leta 2014. Vsa konvergenčna poročila ECB so dostopna na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

10 Glej tretji odstavek 20. člena Zakona o računskem sodišču, v skladu s katerim (i) „revidiranje pravilnosti poslovanja“ pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju, in (ii) „revidiranje smotrnosti poslovanja“ pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.

11 V tej zvezi glej odstavek 3.4.1 Mnenja CON/2012/73.

3.4 Poleg tega ECB glede na obrazložitev predloga zakona razume, da je namen teh dveh razlogov za razrešitev opredeliti pojem „hujša kršitev“ iz člena 14.2 Statuta ESCB. Vendar 4. in 5. točka prvega odstavka 39. člena po predlogu zakona po eni strani širita obseg pojma „hujša kršitev“, saj vsaka kršitev zakona ali negativna ugotovitev pri revidiranju pravilnosti ali smotrnosti poslovanja ne pomeni hujše kršitve oziroma ni enakovredna hujši kršitvi. Po drugi strani pa se lahko razume, da 4. in 5. točka omejujeta obseg pravnega pojma hujše kršitve v pravu Unije samo na primere, ki jih zajemata ta dva razloga. V tej zvezi je treba tudi izpostaviti, da hujša kršitev ni nujno razlog za poziv računskega sodišča za razrešitev. Posledično 4. in 5. točka prvega odstavka 39. člena po predlogu zakona dodajata dva nova razloga za razrešitev, ki nista določena v členu 14.2 Statuta ESCB in sta tako dodana tam določenim razlogom. Nacionalni zakonodajalec torej ne bi smel opredeliti, kaj pomeni hujša kršitev[12].

3.5 Poleg tega se je ECB, kakor je že izpostavljeno v prejšnjih mnenjih, v preteklosti pozitivno izjavljala o postopkih razrešitve, kjer je ugotavljanje kršitev zakona v pristojnosti sodišč[13]. Vendar predlog zakona pristojnost za ugotavljanje kršitev zakona ali ustave podeljuje delovnemu telesu Državnega zbora in ne neodvisnemu sodnemu organu. Razrešitev člana Sveta Banke Slovenije lahko torej temelji na diskrecijski oceni delovnega telesa Državnega zbora, medtem ko je namen člena 14.2 Statuta ESCB, da prepreči pristojnim organom, običajno vladi ali parlamentu, da bi diskrecijsko odločali o razlogih za razrešitev guvernerja.

3.6 Dodatno k predlaganim spremembam, obravnavanim zgoraj, člen 7 predloga zakona uvaja spremembo tretjega odstavka 38. člena Zakona o Banki Slovenije, v skladu s katero bi združljivost opravljanja funkcije članov Sveta Banke Slovenije in njihov nastop funkcije po imenovanju ugotavljala Komisija za preprečevanje korupcije. V tej zvezi je treba najprej ponoviti, da se razume, da se nezdružljivost opravljanja funkcije iz 2. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o Banki Slovenije, ki določa pogoje za razrešitev članov Sveta Banke Slovenije, nanaša samo na primere nezdružljivosti, opredeljene v drugem odstavku 38. člena navedenega zakona. Pri tem ECB ponavlja svoje stališče, izraženo v Konvergenčnem poročilu iz maja 2006, Mnenju CON/2014/25[14] in Mnenju CON/2015/8[15], da bi bilo zaradi pravne varnosti v 2. točki prvega odstavka 39. člena dobrodošlo dodati izrecno sklicevanje na 38. člen. Pojasniti bi bilo treba tudi, da je 2. točka prvega odstavka 39. člena Zakona o Banki Slovenije pogoj, ki se zahteva za opravljanje dolžnosti, v smislu člena 14.2 Statuta ESCB, ne pa dodaten razlog za razrešitev poleg razlogov, določenih v členu 14.2 Statuta ESCB, kakor je opisano v zgornjem odstavku 3.1.

3.7 Kakor ECB dosledno navaja v svojih konvergenčnih poročilih, je članstvo v organu odločanja, ki sodeluje pri opravljanju nalog, povezanih z ESCB, načelno nezdružljivo z opravljanjem drugih funkcij, ki bi lahko povzročile nasprotje interesov. To je ključen vidik osebne neodvisnosti članov organov odločanja NCB. ECB je – v zvezi z razlogi za razrešitev guvernerja – tudi navedla, da načelo osebne neodvisnosti velja od trenutka, ko je guverner izvoljen ali imenovan, tudi če še ni prevzel svojih dolžnosti. ECB meni, da bi bilo treba za zaščito načela osebne neodvisnosti oceno

12 Glej Mnenje CON/2012/73.

13 Glej Mnenje CON/2012/73 in Mnenje CON/2012/49.

14 Glej odstavek 2.4 Mnenja CON/2014/25.

15 Glej odstavek 3.3 Mnenja CON/2015/8.

združljivosti opravljanja funkcije opraviti, preden je član imenovan v organ odločanja NCB. V nasprotnem primeru je možno nasprotje interesov med drugimi funkcijami, ki jih opravlja ta član, in opravljanjem njegovih nalog, povezanih z ESCB. V obravnavanem primeru kaže, da se vprašanje možnih nasprotij rešuje z določbo tretjega odstavka 38. člena Zakona o Banki Slovenije, po kateri guverner ne more nastopiti svoje funkcije, dokler se kakršna koli nezdružljivost ne odpravi. V tem smislu tako kaže, da je postopek ocenjevanja združljivosti opravljanja funkcije skladen z načelom osebne neodvisnosti, pod pogojem, da se upoštevajo pripombe ECB v zvezi s 5. točko drugega odstavka 38. člena, navedene v nadaljevanju.

3.8 V skladu s četrtim odstavkom 38. člena Zakona o Banki Slovenije po 7. členu predloga zakona Komisija za preprečevanje korupcije ugotavlja tudi nezdružljivost opravljanja funkcije člana Sveta Banke Slovenije, ki nastane po njegovem imenovanju. Vendar kaže, da to ni v celoti skladno s šestim odstavkom 39. člena v povezavi z 2. točko prvega odstavka 39. člena Zakona o Banki Slovenije, ki določata, da je lahko član Sveta Banke Slovenije razrešen, ko Državni zbor ugotovi, da so nastopili razlogi za nezdružljivost opravljanja funkcije. Kakor določa 5. točka drugega odstavka 38. člena Zakona o Banki Slovenije, funkcija člana Sveta Banke Slovenije ni združljiva „z drugim delom ali dejavnostmi, ki bi lahko vplivale na njihovo neodvisnost ali bi bile lahko v nasprotju z interesi Banke Slovenije“. Določba 5. točke drugega odstavka 38. člena Zakona o Banki Slovenije vključuje diskrecijsko oceno o tem, kaj vpliva na neodvisnost ali pomeni nasprotje interesov članov Sveta Banke Slovenije. Ker lahko nezdružljivost pod pogoji iz predloga zakona vodi v razrešitev članov Sveta Banke Slovenije, razrešitev pa ne bi smela biti odvisna od diskrecijske ocene Državnega zbora, zbuja navedena določba pomisleke, ki zadevajo osebno neodvisnost članov Sveta Banke Slovenije. ECB tako zaradi jasnosti in pravne varnosti priporoča, da se v predlogu zakona določi, da lahko Državni zbor ugotovi obstoj razlogov za nezdružljivost opravljanja funkcije samo, če je to že ugotovila Komisija za preprečevanje korupcije.

3.9 V vsakem primeru pa je nejasno, ali bi bila Komisija za preprečevanje korupcije pristojna za ocenjevanje vseh okoliščin, ki so nezdružljive z opravljanjem funkcije člana Sveta Banke Slovenije. Komisija za preprečevanje korupcije bo pri ocenjevanju združljivosti opravljanja funkcije preučila točke, navedene v 38. členu Zakona o Banki Slovenije. Vendar pa, kakor je navedeno zgoraj, 5. točka drugega odstavka 38. člena vključuje diskrecijsko oceno o tem, kaj pomeni nasprotje interesov – cilj tega je zagotoviti, da ni nobenih okoliščin, ki bi bile nezdružljive z opravljanjem funkcije člana Sveta Banke Slovenije. Taka nezdružljivost je lahko povezana s področjem korupcije ali pa ne. Po predlogu zakona pa ni jasno, ali bi bila Komisija za preprečevanje korupcije pooblaščena za ocenjevanje nezdružljivosti, ki sega prek področja njene pristojnosti. ECB tako priporoča, da se ohrani pristojnost Sveta Banke Slovenije za ugotavljanje nezdružljivosti opravljanja funkcije članov Sveta Banke Slovenije in drugih vlog, kolikor je taka nezdružljivost zunaj pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije.

3.10 Z 9. členom predloga zakona se črta 39.a člen Zakona o Banki Slovenije, ki zdaj določa, da se „[z]a člane Sveta Banke Slovenije [...] ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja preprečevanje korupcije, oziroma zakona, ki ureja nezdružljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki se nanašajo na sankcijo predčasnega prenehanja mandata“. Kakor je bilo pojasnjeno v

Konvergenčnem poročilu iz maja 2006 in Mnenju CON/2010/27[16] v zvezi z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije[17], je cilj 39.a člena skupaj z 38. in 39. členom Zakona o Banki Slovenije zagotoviti, da so lahko člani organov odločanja Banke Slovenije razrešeni samo zaradi razlogov in po postopkih, ki so združljivi s Pogodbo in Statutom ESCB ter določeni v Zakonu o Banki Slovenije. V povezavi s črtanjem 39.a člena ECB ugotavlja, da Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije vsebuje določbe, ki nakazujejo, da lahko kršitve nekaterih določb navedenega zakona vodijo v predčasno prenehanje mandata[18]. Treba bi bilo zagotoviti, da te sankcije ne pomenijo novih razlogov in postopkov za razrešitev članov organov odločanja Banke Slovenije poleg tistih, ki so združljivi s Pogodbo in Statutom ESCB ter določeni v Zakonu o Banki Slovenije.

3.11 Predlog zakona uvaja tudi dodatne spremembe v zvezi z organi odločanja Banke Slovenije. Banka Slovenije ima dva organa odločanja: guvernerja in Svet Banke Slovenije. Svet Banke Slovenije sestavlja pet članov, tj. guverner in štirje viceguvernerji. Predlog zakona prepoveduje, da bi bili člani Sveta Banke Slovenije, razen guvernerja, zaposleni v Banki Slovenije, in guvernerju ne dovoljuje predsedovati Svetu Banke Slovenije.

3.12 Prvič, kakor je poudarjeno v Konvergenčnem poročilu ECB iz leta 2014, ECB ni omejena le na formalno oceno besedila nacionalne zakonodaje, temveč lahko presoja tudi, ali je implementacija zadevnih določb skladna z duhom Pogodbe in Statuta ESCB. ECB je še posebej zaskrbljena nad kakršnimi koli znaki pritiska na katere koli organe odločanja NCB, kar ne bi bilo skladno z duhom Pogodbe glede neodvisnosti centralnih bank. V tej zvezi ECB ponavlja, da je položaju guvernerja NCB podeljen poseben status zaradi njegove funkcije člana Sveta ECB. Dejstvo, da je treba ta poseben status v celoti spoštovati, je privedlo do skupne prakse NCB, po kateri se guverner obravnava kot „prvi med enakimi“, kjer odločitve sprejemajo sveti kot kolegijski organi odločanja NCB. Z določbo, da guverner Banke Slovenije ne sme biti predsednik Sveta Banke Slovenije, pa predlog zakona odstopa od te prakse in se tako lahko razume kot poskus oslabitve pristojnosti guvernerja. Posledično lahko predlagana sprememba drugega odstavka 30. člena Zakona o Banki Slovenije sama po sebi ogrozi osebno neodvisnost guvernerja.

3.13 ECB meni, da je predlog zakona nejasen glede narave pooblastil novega predsednika Sveta Banke Slovenije in razdelitve pristojnosti med drugimi člani Sveta Banke Slovenije in guvernerjem. Zlasti ni jasno, ali bi se pooblastila guvernerja po statutu in poslovniku Banke Slovenije štela za pooblastila novega predsednika Sveta Banke Slovenije. Po mnenju ECB je nujno, da se v predlogu zakona zagotovi jasnost glede: (a) natančnega obsega pooblastil in nalog predsednika Sveta Banke Slovenije; (b) omejitev pristojnosti predsednika Sveta Banke Slovenije, zlasti glede tega, ali bo imel v tej vlogi pooblastila za odločanje; in (c) položaja predsednika v organizacijski strukturi Banke Slovenije, na primer, ali bodo zaposleni v Banki Slovenije poročali neposredno predsedniku Sveta Banke Slovenije. Slednje bi bilo dodaten razlog za pomisleke glede osebne neodvisnosti guvernerja, če ta ne bi bil predsednik Sveta Banke Slovenije. ECB je zaskrbljena, da bo postopek odločanja Banke Slovenije ogrožen, če ne bo jasnosti glede teh vidikov.

---

16 Glej odstavka 3.1 in 3.2 ter tretji pododstavek odstavka 3.4 Mnenja CON/2010/27.

17 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) (Uradni. list RS št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo). Prejšnja zakona o preprečevanju korupcije in o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo ne veljata več.

18 Glej npr. 13., 26., 28. in 45. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

3.14 Treba je tudi poudariti, da se lahko kakršne koli spremembe mandata guvernerja nanašajo samo na imenovanja v prihodnje, da se zagotovi osebna neodvisnost sedanjega guvernerja.

4. Revidiranje Banke Slovenije s strani nacionalnega računskega sodišča

4.1 Predlog zakona v 13. in 14. členu podeljuje računskemu sodišču pristojnost za revidiranje pravilnosti in smotrnosti poslovanja Banke Slovenije ter njenih nadzornih dejavnosti[19].

4.2 V zvezi s predlogom, da se računskemu sodišču podeli pristojnost za revidiranje pravilnosti in smotrnosti poslovanja Banke Slovenije[20], ECB ponavlja stališče, izraženo v Mnenju CON/2015/8. Morebitne pristojnosti državne revizijske službe ali drugega podobnega organa, kot je računsko sodišče, v zvezi z dejavnostmi NCB in porabo javnih financ so tako združljive z načelom neodvisnosti centralnih bank, če so vzpostavljena naslednja varovala: (a) obseg nadzora bi moral biti jasno opredeljen v pravnem okviru; (b) v dejavnosti neodvisnih zunanjih revizorjev NCB se ne bi smelo posegati; (c) v skladu z načelom institucionalne neodvisnosti, kot ga določata člen 130 Pogodbe in člen 7 Statuta ESCB, taka revizija: (i) bi morala spoštovati prepoved dajanja navodil NCB in njenim organom odločanja; (ii) ne bi smela posegati v naloge NCB, povezane z ESCB; in (iii) bi se morala izvajati na nepolitični, neodvisni in izključno strokovni osnovi. Na podlagi zgoraj navedenega je v predlogu zakona opredeljen obseg nadzora, in sicer prek določb Zakona o računskem sodišču, ki opredeljujejo pojma revidiranje pravilnosti poslovanja in revidiranje smotrnosti poslovanja. Vendar bi moral predlog zakona zaradi spoštovanja institucionalne neodvisnosti Banke Slovenije določati, da računsko sodišče ne sme dajati navodil Banki Slovenije niti poskušati vplivati na člane organov odločanja Banke Slovenije v primerih, ko bi to lahko vplivalo na izpolnjevanje nalog Banke Slovenije, povezanih z ESCB[21]. Poleg tega se ne bi smelo posegati v dejavnosti neodvisnega zunanjega revizorja Banke Slovenije, ki ga v skladu s členom 27.1 Statuta ESCB potrdi Svet.

4.3 ECB priporoča, da se v predlogu zakona opredeli natančen obseg revidiranja nadzornih dejavnosti Banke Slovenije, da se zagotovi spoštovanje načela neodvisnosti, določenega v členu 19 Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013, ter omejitev, določenih v členu 27.2 Statuta ESCB in členu 20(7) Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 glede nadzorniških nalog, prenesenih na ECB z Uredbo (EU) št. 1024/2013.

ECB v skladu z načelom neodvisnosti iz člena 19 Uredbe (EU) št. 1024/2013 tudi priporoča, da revidiranje nadzornih dejavnosti Banke Slovenije s strani računskega sodišča: (a) ne zajema uporabe in razlage prava in prakse nadzora; (b) ne posega v naloge, prenesene na ECB z Uredbo (EU) št. 1024/2013, in njegov obseg ni tako širok, da bi pomenil posredno revidiranje ECB; ter (c) se izvaja na nepolitični, neodvisni in izključno strokovni osnovi.

---

19 Glej spremembo 52. člena Zakona o Banki Slovenije in 25. člena Zakona o računskem sodišču.

20 Za opredelitev pojmov revidiranje pravilnosti poslovanja in revidiranje smotrnosti poslovanja iz Zakona o računskem sodišču glej opombo 10.

21 Podobno v odstavku 3.3 Mnenja CON/2011/9. Izpostaviti je treba, da 2. člen Zakona o Banki Slovenije vladi in drugim organom ne prepoveduje dajati navodil Banki Slovenije ali poskušati vplivati na člane organov odločanja Banke Slovenije; vendar pa tako prepoved vsebujeta člen 130 Pogodbe in člen 7 Statuta ESCB.

5. Sodelovanje predstavnikov tretjih oseb na sejah Sveta Banke Slovenije

Spremembe v predlogu zakona, po katerih bi lahko na sejah Sveta Banke Slovenije sodeloval tudi predstavnik komisije Državnega zbora za nadzor javnih financ, so popolnoma enake spremembam, predlaganim v preteklosti. ECB tako ponavlja[22], da je po načelu institucionalne neodvisnosti centralnih bank, ki ga določata člen 130 Pogodbe in člen 7 Statuta ESCB, 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[23]. Dodatno je po načelu institucionalne neodvisnosti centralnih bank nezdružljivo s Pogodbo in Statutom ESCB tudi sodelovanje predstavnikov tretjih oseb brez pravice glasovanja na sejah organa odločanja NCB, ki opravlja naloge, povezane z ESCB, če tako sodelovanje posega v opravljanje nalog tega organa, povezanih z ESCB[24], ali ogroža spoštovanje ureditve zaupnosti v ESCB.

6. Poročanje Banke Slovenije Državnemu zboru in zaupnost informacij[25]

6.1 Spremembe 26. člena Zakona o Banki Slovenije, ki se nanašajo na poročanje Banke Slovenije Državnemu zboru, spremembo 47. člena Zakona o Banki Slovenije, ki se nanaša na varovanje zaupnih podatkov, ter spremembo 16. člena Zakona o bančništvu, ki se nanaša na razkritje zaupnih informacij s strani Banke Slovenije računskemu sodišču za namen predlaganega revidiranja nadzornih dejavnosti Banke Slovenije, kakor so določene v 1., 12. in 15. členu predloga zakona, bi bilo treba oceniti glede na veljavno pravo Unije.

6.2 Prvič, predlagani novi tretji odstavek 26. člena Zakona o Banki Slovenije določa, da mora poročilo Državnemu zboru vsebovati tudi poročilo o delu in izvrševanju nalog vsakega člana Sveta Banke Slovenije posebej. Vendar pa je Svet Banke Slovenije kolegijski organ, ki odgovarja Državnemu zboru kot celota. Odvisno od zahtevane ravni podrobnosti tega poročila ta določba zbuja pomisleke glede institucionalne neodvisnosti Banke Slovenije in osebne neodvisnosti članov Sveta Banke Slovenije. Predlog zakona bi moral vsebovati ustrezna varovala, s katerimi bi zagotovili: (a) da obveznosti poročanja ne posegajo v neodvisnost članov Sveta Banke Slovenije, kakor je določeno v členu 130 Pogodbe in členu 7 Statuta ESCB; (b) da se v celoti spoštuje posebni status guvernerjev v njihovi funkciji članov organov odločanja ECB; in (c) da se upoštevajo zahteve glede zaupnosti iz Statuta ESCB[26].

6.3 Drugič, kakor ECB izpostavlja v konvergenčnih poročilih[27], lahko obveznost varovanja poslovne skrivnosti, ki velja za zaposlene v 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

22 Glej odstavek 5.2 Mnenja CON/2015/8 in odstavek 3 Mnenja CON/2014/25.

23 Glej na primer str. 27 Konvergenčnega poročila ECB iz leta 2014.

24 V skladu z 2. členom Zakona o Banki Slovenije bi bilo treba načelo neodvisnosti centralnih bank spoštovati ne samo v primerih, ko Banka Slovenije opravlja naloge, povezane z ESCB, ampak tudi v primerih, ko opravlja nacionalne naloge.

25 Glej odstavka 5.1 in 5.2 Mnenja CON/2014/25 ter odstavek 5.3 Mnenja CON/2015/8.

26 Glej na primer str. 27 Konvergenčnega poročila ECB iz leta 2014.

27 Glej na primer str. 34 Konvergenčnega poročila ECB iz leta 2014.

dokumentov NCB ne sme posegati v ureditev zaupnosti v ESCB, ki velja za člane organov odločanja in zaposlene v NCB. Če je dostop do informacij in dokumentov NCB po pravu Unije dovoljen, bi morale NCB zagotoviti, da bodo organi, ki jih prejmejo, varovali zaupnost razkritih informacij in dokumentov na ustrezni ravni, kakršne se držijo same NCB. Kakršno koli dajanje informacij, ki ga omogočajo predlagane spremembe 26. člena Zakona o Banki Slovenije glede poročanja Banke Slovenije Državnemu zboru in predlagana sprememba 47. člena Zakona o Banki Slovenije glede varovanja zaupnih podatkov, bi zato moralo biti skladno z veljavnimi predpisi Unije, vključno s tistimi, ki urejajo izmenjavo statističnih in nadzorniških informacij, ter z obveznostjo varovanja poslovne skrivnosti. V tej zvezi ECB pozdravlja, da je v 26. in 47. člen Zakona o Banki Slovenije po predlogu zakona vključena določba, da je treba z zaupnimi informacijami, ki jih vsebuje poročilo Državnemu zboru, ravnati v skladu z zakonodajo, ki ureja varovanje zaupnih podatkov. Moralo pa bi biti jasno, da se predlagane spremembe ne sklicujejo samo na zadevno nacionalno zakonodajo, ampak tudi na pravo Unije, vključno s členom 37 Statuta ESCB. Zaradi jasnosti in za izognitev dvomu ECB predlaga, da se v spremembe 26. in 47. člena Zakona o Banki Slovenije vstavi posebno sklicevanje na obveznost varovanja poslovne skrivnosti iz člena 37 Statuta ESCB. ECB tudi priporoča, da se pri poročanju Banke Slovenije Državnemu zboru prav tako upoštevajo pogoji za razkritje zaupnih informacij, navedeni v odstavkih 6.4 in 6.5.

Poleg tega in brez poseganja v pripombe ECB glede posebnega varstva statističnih ali nadzorniških informacij, ki je določeno v pravu Unije ter navedeno v odstavkih 6.4 in 6.5, ECB poudarja, da se zaupne informacije lahko izmenjujejo samo, če je to potrebno za opravljanje nalog organa, ki te informacije prejme. V tej zvezi in ob spoštovanju pogojev iz odstavka 5 glede sodelovanja predstavnikov tretjih oseb na sejah Sveta Banke Slovenije lahko predstavnik odbora Državnega zbora, pristojnega za finance in monetarno politiko, sodeluje na sejah Sveta Banke Slovenije, kjer se lahko seznani z vsemi zaupnimi informacijami, vključno s podrobnostmi glede podeljevanja državne pomoči kreditnim institucijam.

6.4 Tretjič, kar zadeva izmenjavo zaupnih statističnih informacij, je treba ponoviti, da v skladu s členom 8(3) Uredbe Sveta (ES) št. 2533/98[28] članice ESCB sprejmejo vse potrebne regulativne, upravne, tehnične in organizacijske ukrepe, da zagotovijo fizično in logično varstvo zaupnih statističnih informacij. ECB ponavlja, da se lahko zaupne statistične informacije, ki se zbirajo na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 2533/98, uporabijo samo za namene, opredeljene v členu 8(1) navedene uredbe, zlasti za izvajanje nalog ESCB in, kar zadeva NCB, na področju bonitetnega nadzora ali za druge statutarne naloge NCB.

6.5 Četrtič, kakor je navedeno v Mnenju CON/2015/8, člen 59(2) Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta[29] ter člen 84(5) Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta[30]

28 Uredba Sveta (ES) št. 2533/98 z dne 23. novembra 1998 o zbiranju statističnih informacij s strani Evropske centralne banke (UL L 318, 27.11.1998, str. 8).

29 Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

30 Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 173, 12.6.2014, str. 190).

državam članicam omogočata, da pod nekaterimi pogoji odobrijo razkritje nekaterih informacij, povezanih z bonitetnim nadzorom institucij, parlamentarnim preiskovalnim odborom, računskim sodiščem in drugim subjektom, pristojnim za preiskave v njihovi državi članici, tako razkritje pa se ne bi smelo odobriti Državnemu zboru na splošno. V zvezi s spremembami predloga zakona zaradi varstva zaupnih informacij[31] je treba vedno upoštevati dodatna varovala za izmenjavo zaupnih informacij s parlamentarnim preiskovalnim odborom in računskim sodiščem, kakor so navedena v členu 59(2) Direktive 2013/36/EU: (a) parlamentarni preiskovalni odbor in računsko sodišče morata imeti „jasno določen mandat“ po nacionalnem pravu; (b) informacije morajo biti „nujno potrebne“ za izpolnjevanje tega mandata; (c) za osebe z dostopom do informacij veljajo zahteve glede poslovne skrivnosti iz nacionalne zakonodaje, ki so najmanj enakovredne zahtevam iz člena 53(1) Direktive 2013/36/EU; (d) kadar informacije izvirajo iz druge države članice, se razkrijejo le ob izrecnem soglasju pristojnih organov, ki so jih razkrili, in le za namene, za katere so ti organi dali soglasje; in (e) če razkritje informacij, povezanih z bonitetnim nadzorom, vključuje obdelavo osebnih podatkov, mora parlamentarni preiskovalni odbor ali računsko sodišče pri vseh obdelavah upoštevati določbe nacionalnega prava, ki prenašajo Direktivo 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta[32]. Poleg tega zgoraj navedeni pogoji ne bi smeli veljati samo za informacije, ki so zaupne na podlagi Direktive 2013/36/EU, ampak tudi za informacije, ki so zaupne na podlagi drugih določb prava Unije ali nacionalnega prava.

7. Spremembe statusa zaposlenih v Banki Slovenije in druge spremembe

7.1 Predlog zakona navaja, da mora Banka Slovenije pripraviti in izvajati finančni načrt, politiko zaposlovanja in odpuščanja ter razpolagati s sredstvi za plače v skladu z zakoni in predpisi, kot so določeni za neposredne in posredne uporabnike državnega proračuna. ECB pozdravlja dejstvo, da se priprava in izvajanje potrebnih načrtov prepuščata Banki Slovenije, omejevanje diskrecijskega odločanja Banke Slovenije z zadevnimi zakoni in predpisi pa zbuja pomisleke. Kakor je navedeno v konvergenčnih poročilih ECB, države članice ne smejo spraviti svojih NCB v položaj, v katerem imajo nezadostna finančna sredstva za opravljanje nalog, povezanih z ESCB. Poleg tega načelo finančne neodvisnosti zahteva, da mora imeti NCB dovolj sredstev za opravljanje ne le svojih nalog, povezanih z ESCB, temveč tudi svojih nacionalnih nalog. Izvajanje finančnega načrta v skladu z zadevnimi zakoni in predpisi ter vpliv tega na finančno neodvisnost Banke Slovenije je tako treba v predlogu zakona ustrezno urediti.

7.2 Države članice ne smejo poslabšati možnosti NCB, da zaposli in obdrži usposobljen kader, ki ga NCB potrebuje za neodvisno opravljanje nalog, dodeljenih s Pogodbo, Statutom ESCB in nacionalno zakonodajo. NCB tudi ne sme biti postavljena v položaj, kjer bi imela omejen nadzor ali ne bi imela nadzora nad svojimi zaposlenimi ali kjer bi vlada države članice lahko vplivala na njeno politiko v kadrovskih zadevah[33]. V tej zvezi ECB zlasti razume, da zakoni in predpisi, ki so določeni za neposredne in posredne uporabnike državnega proračuna, določajo stroge omejitve

31 Četrti odstavek 26. člena in drugi odstavek 47. člena Zakona o Banki Slovenije po predlogu zakona.

32 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23.11.1995, str. 31).

33 Glej Mnenje CON/2008/9, Mnenje CON/2008/10 in Mnenje CON/2012/89.

prejemkov – s predpisanimi plačnimi skupinami in plačnimi razredi –, ki bi lahko pomenile znižanje plač zaposlenih v Banki Slovenije. O kakršni koli spremembi zakonodajnih določb o prejemkih članov organov odločanja NCB in njenih zaposlenih se je treba odločiti v tesnem in učinkovitem sodelovanju z NCB in ob upoštevanju njenih stališč, da se zagotovi stalna sposobnost NCB, da neodvisno opravlja svoje naloge[34], in s tem njena finančna neodvisnost. Poleg tega bi morale kakršne koli spremembe, ki bi lahko vplivale na prejemke članov Sveta Banke Slovenije, načelno in zato, da se zagotovi neodvisnost teh članov, veljati le za imenovanja v prihodnje[35]. Podobno bi morala kakršna koli sprememba prejemkov članov Sveta Banke Slovenije zaradi sprememb na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, prav tako načelno, veljati le za imenovanja v prihodnje.

7.3 Predlog zakona tudi določa, da za zaposlene v Banki Slovenije veljajo zakoni in predpisi, ki urejajo javne uslužbence, ter da za te zaposlene in člane Sveta Banke Slovenije velja sistem plač v javnem sektorju[36]. Ker predlagane spremembe Banki Slovenije jemljejo pristojnost za urejanje pravnih razmerij in politike poklicne poti za vse kategorije zaposlenih in to pristojnost prenašajo na vlado, ECB meni, da se z njimi zmanjšuje neodvisnost Banke Slovenije. ECB zato priporoča, da se uvedejo zadostna varovala, najmanj na primer z določitvijo, da Banka Slovenije še naprej avtonomno ureja nekatere vidike pravnih razmerij in politike poklicne poti za vse kategorije zaposlenih, s čimer bi preprečili vpliv na zmožnost Banke Slovenije, da opravlja vse svoje naloge, zlasti tiste, ki so povezane z ESCB.

7.4 Končno, predlog, ki guvernerju Banke Slovenije omogoča, da brez razloga razreši direktorja ali namestnika direktorja oddelka, je načeloma stvar nacionalnega prava. Kljub temu pa bi lahko, če bi bil predlog sprejet, že zgolj obstoj te možnosti negativno vplival na prizadevanja Banke Slovenije, da privabi usposobljen kader.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 18. decembra 2015

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

34 Glavna mnenja so CON/2010/42, CON/2010/51, CON/2010/56, CON/2010/69, CON/2010/80, CON/2011/104, CON/2011/106, CON/2012/6, CON/2012/86 in CON/2014/7.

35 Glej Konvergenčno poročilo ECB iz maja 2014, str. 28.

36 Zdaj se kadrovske zadeve v Banki Slovenije urejajo z akti, ki jih sprejme Banka Slovenije, in v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja (glej 42. člen Zakona o Banki Slovenije).