EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

SL **ECB-PUBLIC**

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 12. junija 2017

o revidiranju poslovanja Banke Slovenije

(CON/2017/24)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 11. maja 2017 prejela zahtevo predsednika Državnega zbora Republike Slovenije za mnenje o predlogu zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije, s katerim se določajo pravila za revidiranje poslovanja Banke Slovenije s strani nacionalnega računskega sodišča (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

1.1 Računovodski izkazi Banke Slovenije morajo biti revidirani v skladu s členom 27.1 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB). Namen predloga zakona je določiti pravila za revidiranje Banke Slovenije s strani nacionalnega računskega sodišča[2] tako, da bodo združljiva z neodvisnostjo Banke Slovenije[3].

1.2 Po predlogu zakona mora računsko sodišče revidirati pravilnost in smotrnost poslovanja Banke Slovenije. V skladu s tretjim odstavkom 20. člena Zakona o računskem sodišču[4] imata pojma naslednji pomen: (a) „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 (b) „revidiranje smotrnosti poslovanja“ pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.

1.3 Predlog zakona izrecno določa, da računsko sodišče ne sme revidirati: (a) dejanj, ki predstavljajo določanje in izvajanje denarne politike, v skladu s pravili, ki so jih določili organi odločanja ECB, ter

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 V skladu s 1. členom Zakona o računskem sodišču je računsko sodišče najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. V razmerju do drugih državnih organov je samostojen in neodvisen državni organ.

3 Predlog zakona predvideva, da se ta pravila uvedejo tako, da se doda nov člen v Zakon o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11).

4 Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12).

(b) uporabe in razlage prava in praks nadzora, ki jih izvaja Banka Slovenije na podlagi Zakona o Banki Slovenije ali drugih predpisov, ter v okviru enotnega mehanizma nadzora (EMN)[5]. Kaže pa, da predlog zakona to izvzetje omejuje, ko določa, da računsko sodišče lahko presoja pravilnost in smotrnost tistih odločitev Banke Slovenije, ki so vodile v porabo javnih sredstev[6]. ECB razume, da po predlogu zakona revidiranje ne sme posegati v in ne sme vključevati pristojnosti Banke Slovenije, ki jih ta izvršuje kot sestavni del Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) ali Eurosistema ali kot članica Evropskega sistema finančnega nadzora, pri dejavnostih Evropskega bančnega organa, Evropskega odbora za sistemska tveganja in Enotnega mehanizma za reševanje. Prav tako ne sme obsegati neposrednega ali posrednega revidiranja ECB, drugih članic ESCB ali Eurosistema.

1.4 Predlog zakona določa, da Banka Slovenije ne glede na določbe Zakona o računskem sodišču ni zavezana računskemu sodišču predložiti poročila o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti. Predlog zakona nadalje določa, da mora Banka Slovenije obrazložiti vsako odstopanje od priporočil, ki jih v revizijskem poročilu predlaga računsko sodišče.

1.5 Predlog zakona določa, da lahko računsko sodišče pridobi zaupne podatke iz člena 37 Statuta ESCB v skladu s pravili, ki urejajo delovanje ESCB. Nadalje določa, da lahko druge zaupne podatke, vključno s statističnimi podatki in podatki nadzora, katerih izmenjavo urejajo pravila Unije, računsko sodišče pridobi v skladu s temi pravili. Predlog zakona tudi določa, da morajo revizorji in funkcionarji računskega sodišča ter druge osebe, ki so z računskim sodiščem v kakršnem koli pravnem razmerju, kot zaupne varovati vse podatke, ki so zaupni po Zakonu o bančništvu[7], za katere so izvedeli pri opravljanju revizije Banke Slovenije.

1.6 Če se od računskega sodišča zahteva informacija po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja[8], lahko računsko sodišče informacije razkrije samo pod pogoji za razkritje informacij, ki veljajo za Banko Slovenije.

1.7 Predlog zakona uvaja tudi novo določbo, ki je ni bilo v različicah, o katerih je bilo z ECB opravljeno posvetovanje v letu 2016[9], in sicer, da lahko revidiranje zajame tudi dejanja Banke Slovenije v obdobju 10 let pred začetkom veljavnosti predloga zakona. V obrazložitvi predloga zakona je navedeno, da bo ta določba računskemu sodišču omogočila, da opravi revizijo preteklih odločitev Banke Slovenije, tudi odločitev, ki jih je sprejela v zvezi s sanacijo bank leta 2013 in 2014[10].

---

5 Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 5).

6 Predlog zakona namreč določa, da revidiranje „ne zajema uporabe in razlage prava in praks nadzora, ki jih izvaja Banka Slovenije na podlagi [Zakona o Banki Slovenije] ali drugih predpisov, ter v okviru enotnega mehanizma nadzora, na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 [...]. Ne glede na prejšnji stavek računsko sodišče lahko presoja pravilnost in smotrnost tistih odločitev Banke Slovenije, ki so vodile v porabo javnih sredstev“.

7 Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15, 44/16 – ZRPPB in 77/16 – ZCKR). V skladu s 14. členom Zakona o bančništvu so zaupne informacije vse informacije, ki jih pri opravljanju nadzora nad banko pridobi Banka Slovenije od banke ali drugih oseb oziroma jih izdela Banka Slovenije za namene izvajanja tega nadzora.

8 Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15).

9 Glej mnenji CON/2016/24 in CON/2016/59. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu .

10 Glej vladni predlog zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije z dne 20. aprila 2017 (EVA 2016-1611-0054).

2. Pripombe

2.1 ECB ugotavlja, da so se slovenski organi z njo posvetovali o dveh prejšnjih različicah predloga zakona in da je ECB o teh različicah izdala mnenji. ECB ponavlja stališča, izražena v mnenjih CON/2016/24 in CON/2016/59, ter ima v zvezi s predlogom zakona naslednje dodatne pripombe.

2.2 Druga alinea predlaganega novega drugega odstavka 52.a člena Zakona o Banki Slovenije v obseg revidiranja, ki ga opravlja računsko sodišče, vključuje naloge Banke Slovenije v okviru EMN, saj ta obseg razširja na nadzorniške odločitve Banke Slovenije, ki so vodile v porabo javnih sredstev, in na dejanja v zadnjih 10 letih. S tega vidika predlog zakona ni skladen z zahtevo glede neodvisnosti iz člena 19 Uredbe (EU) št. 1024/2013, ki določa, da morajo pristojni nacionalni organi, kadar delujejo v okviru EMN, ravnati neodvisno ter da morajo vlade držav članic in vsi drugi organi to neodvisnost spoštovati. V skladu s to zahtevo glede neodvisnosti revidiranje nadzorniških dejavnosti Banke Slovenije (a) ne bi smelo zajemati uporabe in razlage prava in praks nadzora v okviru EMN ter (b) ne bi smelo posegati v naloge, prenesene na ECB z Uredbo (EU) št. 1024/2013, niti vključevati teh nalog[11].

2.3 Poleg tega bi bilo treba v skladu z 2. členom Zakona o Banki Slovenije neodvisnost Banke Slovenije spoštovati ne samo v primerih, ko opravlja naloge, povezane z ESCB, ampak tudi v primerih, ko opravlja nacionalne naloge.

2.4 Predlog zakona vzpostavlja pravno podlago za revidiranje dejanj Banke Slovenije v zadnjih 10 letih in lahko bi se razumelo, da ima s tem učinek za nazaj. Kakor je ECB že ugotavljala[12], bi lahko uvajanje ukrepov z učinkom za nazaj načelno ogrozilo pravno varnost in morda ne bi bilo skladno z načelom upravičenih pričakovanj. Prepoved učinka pravnih aktov za nazaj, ki izhaja iz načela pravne varnosti, varujejo tudi pravna načela EU. Načelo pravne varnosti ni absolutno ter omogoča omejene in natančno opredeljene izjeme, kadar je to potrebno zaradi namena, ki se ga želi doseči, in če se pri tem spoštujejo upravičena pričakovanja prizadetih. S tega vidika ECB ni prepričana, da je določba, ki omogoča revidiranje dejanj Banke Slovenije v zadnjih 10 letih, združljiva z načelom pravne varnosti.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 12. junija 2017

[*podpis*]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

---

11 Glej odstavka 2.4 in 2.5 Mnenja CON/2016/59.

12 Glej odstavek 3.2.2 Mnenja CON/2015/32, odstavek 3.1.2 Mnenja CON/2016/39 in odstavek 3.2 Mnenja CON/2016/50.