



Številka: 06216-9/2019/26 22001
Datum: 8. 11. 2019

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK) v povezavi s 207. členom Zakona o upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13; v nadaljevanju: ZUP) je senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) v sestavi Boris Štefanec in Simon Savski, namestnik predsednika na 41. seji dne 7. 11. 2019 sprejel naslednje

PRIPOROČILO ZA DOPOLNITEV ZAKONA O BANKI SLOVENIJE

Komisija Ministrstvu za finance podaja priporočilo za dopolnitev določb Zakona o Banki Slovenije, z natančno določitvijo pogojev, meril in kriterijev, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za člane sveta Banke Slovenije (guverner in viceguvernerji) ter opredelitvijo razlogov v primeru razrešitve navedenih oseb.

OBRAZLOŽITEV

- 1 Senat komisije je na 39. seji dne 24. 10. 2019 v zadevi ugotavljanja kršitve integritete poklicnega funkcionarja Banke Slovenije sprejel sklep, da se pristojnemu ministrstvu izda pobuda za dopolnitev Zakona o Banki Slovenije, z natančno določitvijo pogojev, meril in kriterijev, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za guvernerja in viceguvernerje Banke Slovenije ter opredelitvijo razlogov v primeru razrešitve navedenih oseb.
- 2 Komisija je namreč v okviru obravnave zadeve v povezavi z ugotavljanjem kršitev integritete funkcionarja dne 18. 6. 2019 prejela zahtevo za uvedbo postopka zaradi suma kršitev dolžnega ravnanja funkcionarja Banke Slovenije, ki je bila podana na podlagi 13. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK), z namenom, da se v okviru nadzornih pristojnosti komisije dodatno preverijo relevantne okoliščine o domnevnih kršitvah funkcionarja. Komisija je zaradi razjasnitve dejanskega stanja v predmetni zadevi v okviru svojih pristojnosti zahtevala in pridobila pojasnila, med drugim od Urada Predsednika Republike Slovenije.
- 3 Komisija je v okviru obravnave konkretne zadeve ugotovila, da Zakon o banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17, v nadaljevanju: ZBS-1) ne določa nobenih posebnih pogojev ali kriterijev, ki bi jih morali kandidati za guvernerja ali viceguvernerja izpolnjevati oziroma meril, ki bi se jih pri izbiri predlaganih kandidatov upoštevalo. Kriterijev ne vsebuje niti noben zapis, interni akt ali kakršenkoli drug dokument. Po vedenju Urada Predsednika Republike Slovenije (ki poda predlog kandidatov Državnemu zboru Republike Slovenije) v zvezi s pogoji, kriteriji oziroma merili tudi ne obstaja nobena druga dodatna informacija, podatek ali dokumentacija.
- 4 Imenovanje članov sveta Banke Slovenije (guvernerja in viceguvernerjev) urejata 35. in 36. člen ZBS-1, ki določata, da jih imenuje Državni zbor Republike Slovenije za šest let na predlog predsednika Republike Slovenije in so lahko ponovno imenovani. Nadalje 37. člen ZBS-1 ureja postopke imenovanja članov Sveta Banke Slovenije, ki določa sledeče: (1) Guverner Banke Slovenije obvesti predsednika Republike Slovenije in Državni zbor o izteku mandata člana Sveta Banke Slovenije najpozneje šest mesecev pred iztekom mandata; (2) Predsednik Republike Slovenije objavi v 30 dneh po prejemu obvestila iz prejšnjega odstavka tega člena v Uradnem listu Republike Slovenije poziv za zbiranje predlogov možnih

kandidatov za člana Sveta Banke Slovenije; Predloge je potrebno poslati v roku, ki ne sme biti krajši od 30, v primeru predčasnega prenehanja mandata pa ne krajši od 15 dni po objavi poziva. Predlogi morajo biti obrazloženi, posebej mora biti priloženo pisno soglasje možnega kandidata, da je kandidaturu pripravljen sprejeti; (4) Izmed prijavljenih možnih kandidatov za člane Sveta Banke Slovenije predsednik Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru kandidate za člane Sveta Banke Slovenije, lahko pa predlaga tudi druge kandidate. Predlog poda v 30 dneh po izteku roka iz prejšnjega odstavka. Vsak predlog kandidature mora biti obrazložen in priložena mora biti pisna izjava kandidata, da sprejema kandidaturu; (5) Državni zbor mora glasovati o predlaganem kandidatu za člana Sveta Banke Slovenije v 30 dneh po predložitvi predloga. Glasovanje je tajno. Predlagani kandidat je imenovan, če zanj glasuje večina vseh poslancev; (6) Če predlagani kandidat za člana Sveta Banke Slovenije ne dobi potrebne večine poslanskih glasov, predsednik Državnega zbora o tem takoj obvesti predsednika Republike Slovenije, ki v 14 dneh sporoči predsedniku Državnega zbora svojo odločitev o nadaljnjem postopku za izvolitev člana Sveta Banke Slovenije.

- 5 39. člen ZBS-1 ureja razrešitev članov Sveta Banke Slovenije, in sicer je član Sveta Banke Slovenije lahko predčasno razrešen samo: a) če sam zahteva razrešitev; b) če v času trajanja mandata nastopijo razlogi za nezdržljivost opravljanja funkcije in c) če se v predpisanem postopku ugotovi, da ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje njegovih dolžnosti, ali je zagrešil hujšo kršitev. Predpis, ki ureja postopek izda Banka Slovenije v soglasju z ministrom, pristojnim za finance.
- 6 Skladno z 2. odstavkom 39. člena ZBS-1 je član Sveta Banke Slovenije predčasno razrešen z dnem, ko Državni zbor Republike Slovenije ugotovi, da je nastopil eden od razlogov iz prejšnjega odstavka tega člena. Zoper odločitev Državnega zbora Republike Slovenije o razrešitvi je možno sprožiti upravni spor po zakonu, ki ureja upravne spore.
- 7 Kot je razvidno iz določil ZBS-1, ki urejajo postopek imenovanja, le ta ne predpisujejo nikakršnih pogojev, meril in kriterijev, ki bi omogočali presojo ustreznosti in primernosti kandidatov za zasedbo visoke funkcije v Banki Slovenije.
- 8 Član Sveta Banke Slovenije, je funkcionar v skladu s 6. točko 4. člena ZIntPK ter s tem tudi uradna oseba, skladno z definicijo 10. točke 4. člena ZIntPK. Od funkcionarja na tako visoki ravni, kakršna je član sveta Banke Slovenije, se pričakuje odgovorno ravnanje pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi, zato komisija kot nesprejemljivo izpostavlja dejstvo, da za izbiro kandidatov za zasedbo takšnih funkcij v javnem sektorju ne obstajajo nikakršni pogoji, kriteriji in merila. Postopki imenovanj ali razrešitev funkcionarjev, ki so (ne)urejeni na način kot ga opredeljuje Zakon o Banki Slovenije, niso v skladu z najvišjo stopnjo transparentnosti in sledljivosti, kot bi se v takšnih postopkih pričakovalo, hkrati pa ne omogočajo odpravljanja korupcijskih tveganj političnega in drugega interesnega vplivanja na imenovanja ali razrešitve članov sveta Banke Slovenije.
- 9 Na podlagi 42. člena ZBS-1 je sicer Svet Banke Slovenije sprejel Kodeks Banke Slovenije (Uradni list RS, št. 53/2019 z dne 30. 8. 2019), ki določa pravila etičnega ravnanja za svoje zaposlene, in vzpostavlja funkcijo Pooblaščenca za skladnost poslovanja, ki skrbi za zagotavljanje skladnosti ravnanj zaposlenih z veljavnimi predpisi s področja neodvisnosti in integritete Banke Slovenije in pravili poklicne etike, vendar šele po tem, ko je oseba v Banki Slovenije zaposlena oziroma prične opravljati funkcijo.
- 10 Komisija zato pristojnemu ministrstvu predlaga, da v postopke imenovanj in razrešitev članov sveta Banke Slovenije z namenom ustreznega upravljanja korupcijskega tveganja kršitve etike in integritete in ne nazadnje omogočanja opravljanja morebitnega nadzora s strani pristojnih organov *smiselno* vključi smernice OECD¹. Te na primer med drugim tudi določajo, da mora država upravljati družbe pod prevladujočim vplivom države v korist državljanom, kar nedvomno pomeni, da mora biti zagotovljena višja stopnja transparentnosti in sledljivosti, da mora biti nadzornim organom v okviru vodenja postopkov ugotavljanja morebitnih kršitev, omogočeno, da na podlagi pisnih obrazložitev presodijo, ali so bile odločitve sprejete v korist

¹ <http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2017/07/OECD-2015.pdf>

državljanom in skladno z zakonskimi normami oziroma ali so bila pooblastila morebiti zlorabljeni za doseg kakšnega nedovoljenega cilja. Nesprejemljivo je tudi dejstvo, da je član Sveta Banke Slovenije sicer lahko v skladu z določbami 39. člena ZBS-1 razrešen, če se v predpisanem postopku ugotovi, da ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje njegovih dolžnosti, ali je zagrešil hujšo kršitev, s tem da pogojev zakon ne določa niti ob imenovanju kandidata, niti jih izrecno ne opredeljuje za razrešitev samo, kar ustvarja korupcijska tveganja netransparentnosti, nesledljivosti ter posledično tveganja kršitve etike in integritete v postopkih imenovanj in razrešitev članov Sveta Banke Slovenije.

- 11 Pri tem komisija priporoča, da se pri postopku izbire članov Sveta Banke Slovenije sledi tudi določbam, ki veljajo pri izdaji dovoljenja za opravljanje funkcije člana uprave banke, ko Banka Slovenije v postopku ne preverja le izpolnjevanja (splošnih oz. formalnih) pogojev iz prvega odstavka 38. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15, 44/16 – ZRPPB, 77/16 – ZCKR, 41/17, 77/18 – ZTFI-1, 22/19 – ZIUJSOL in 44/19 – odl. US; v nadaljevanju ZBan-2), temveč preveri oziroma ugotavlja tudi druga morebitna dejstva in okoliščine, zaradi katerih kandidat, ki sicer izpolnjuje tako imenovane splošne pogoje, ne bi bil primeren za opravljanje navedene funkcije ter pri tem (v skladu z določbo 39. člena ZBan-2) opravi oceno glede primernosti te osebe za člana uprave banke.
- 12 Navedena določba daje Banki Slovenije tudi določeno pravico diskrecijskega odločanja, vendar svoje zavrnitve ne more opreti na katerakoli dejanja oziroma ravnanja, ampak samo na tista, na podlagi katerih (preteklih ravnanj - dejanj, ki jih je kandidat storil) je mogoče sklepati na možnost nastanka zakonsko določenih posledic, to je na možnost ogrožanja obvladovanja tveganj. Presoja primernosti kandidata se tako opravi na podlagi tako imenovane „fit and proper“ (usposobljenost in primernost) presoje, ki se je zlasti na področju finančnih in tem podobnih institucij (zaradi njihovega že navedenega pomena in delovanja) kot tudi njihovih nadzornih institucij uveljavila pri preverjanju usposobljenosti kandidatov za opravljanje najzahtevnejših in najpomembnejših funkcij v finančnih in tem podobnih institucijah. Varovane dobrine (varstvo vlagateljev in stabilnost bančnega in s tem širšega finančnega ter celotnega gospodarskega sistema) pa so tisti okvir, ki narekujejo, katera dejanja je šteti v vsakem posameznem primeru za zapolnitev pravnega standarda “dejanj, ki jih je storil” in v tem okviru tudi opraviti test sorazmernosti.²

Boris Štefanec
PREDSEDNIK

Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.

² Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije G 37/2010 z dne 18. 12. 2012.