EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

EUROSUSTAV

HR **ECB-PUBLIC**

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 15. lipnja 2016.

o izmjeni i dopunama Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci

(CON/2016/33)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 24. svibnja 2016. zahtjev Ministarstva financija Republike Hrvatske za davanje mišljenja o Prijedlogu zakona o izmjeni i dopunama Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci (dalje u tekstu „Prijedlog zakona").

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i trećoj alineji članka 2. stavka 1. Odluke Vijeća 98/415/EZ[1] jer se Prijedlog zakona odnosi na Hrvatsku narodnu banku (HNB). U skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke, Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje.

1. Svrha Prijedloga zakona

Prijedlogom zakona predlaže se izmijeniti i dopuniti Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci (1) radi omogućavanja Državnom uredu za reviziju obavljanja godišnje revizije sastavljenih financijskih izvješća i cjelokupnog poslovanja HNB-a; (2) radi nalaganja HNB-u da Hrvatskom saboru podnosi Godišnje izvješće o svom radu i poslovanju te Polugodišnju informaciju o financijskom stanju, stupnju ostvarenja stabilnosti cijena i provedbi monetarne politike, o kojima će se raspravljati i glasovati na plenarnoj sjednici Sabora i (3) radi smanjenja dopustivog broja šestogodišnjih mandata guvernera i drugih članova Savjeta HNB-a na najviše dva mandata.

2. Posebne napomene

2.1 Revizija HNB-a od strane Državnog ureda za reviziju

2.1.1 Načelo institucionalne neovisnosti iz članka 130. Ugovora i članka 7. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (dalje u tekstu „Statut ESSB-a" ili „Statut") ukazuje na činjenicu da izvršavanje ovlasti i obavljanje zadaća i dužnosti koje su dodijeljene središnjim bankama ne smije biti podvrgnuto vanjskim uputama ili utjecaju izvršne vlasti. Posebno, ako je poslovanje nacionalne središnje banke (NSB) predmet kontrole državnog ureda za reviziju ili sličnog tijela nadležnog za kontrolu korištenja javnih financija, opseg kontrole i. treba biti jasno utvrđen pravnim okvirom, ii. treba biti bez utjecaja na poslove ispitivanja svih poslovnih knjiga i

1 Odluka Vijeća 98/415/EZ od 29. lipnja 1998. o savjetovanju nacionalnih tijela s Europskom središnjom bankom u pogledu nacrta propisa (SL L 189, 3.7.1998., str. 42.).

računa NSB-a od strane neovisnog vanjskog revizora[2] te u skladu s načelom institucionalne neovisnosti, iii. treba biti u skladu sa zabranom davanja uputa NSB-u i njezinim tijelima nadležnim za odlučivanje i iv. ne smije utjecati na zadaće NSB-a povezane s ESSB-om[3]. Državnu reviziju potrebno je provoditi na nepolitičkoj, neovisnoj i potpuno profesionalnoj osnovi[4].

2.1.2 ESB shvaća da je revizija koju provodi Državni ured za reviziju općenito uređena odredbama važećeg Zakona o Državnom uredu za reviziju. Odredbe navedenog Zakona određuju da revizija obuhvaća postupak ispitivanja financijskih transakcija subjekta revizije u odnosu na zakonsko korištenje sredstava i ocjenu djelotvornosti i ekonomičnosti poslovanja subjekta revizije te ocjenu o učinkovitosti ostvarenja općih ciljeva subjekta revizije ili učinkovitosti ciljeva pojedinih financijskih transakcija, programa i projekata subjekta revizije. Nadalje, subjekt revizije mora se uskladiti s nalazima revizije i obavijestiti Državni ured za reviziju o radnjama poduzetim u odnosu na nalaze revizora. Iz toga proizlazi da bi Državni ured za reviziju bio ovlašten ocjenjivati ispunjava li HNB svoje opće ciljeve, uključujući svoj primarni cilj održavanja stabilnosti cijena. Ove odredbe važećeg Zakona o Državnom uredu za reviziju zajedno s odgovarajućim odredbama Prijedloga zakona nisu u skladu s načelom neovisnosti središnje banke iz članaka 130. Ugovora i članka 7. Statuta ESSB-a. Ne postoje odredbe o uspostavljanju okvira za državnu reviziju HNB-a koji poštuje neovisnost HNB-a na temelju Ugovora i Statuta ESSB-a i zabranjuje vanjske upute i uplitanje u zadaće HNB-a povezane s ESSB-om ili s poslovima neovisnih vanjskih revizora HNB-a. Stoga bi Prijedlog zakona trebalo prilagoditi tako da bude u skladu sa zahtjevima iz stavka 2.1.1.

2.1.3 U skladu s važećim Zakonom o Državnom uredu za reviziju, zakonski zastupnik revidiranog subjekta obvezan je, za potrebe revizije, ovlaštenom državnom revizoru staviti na raspolaganje svu dokumentaciju označenu kao poslovna tajna ili kao bilo koja druga vrsta tajne. Na temelju članka 37. Statuta ESSB-a od članova tijela nadležnih za odlučivanje i zaposlenika NSB-a traži se, čak i nakon prestanka dužnosti, da ne odaju informacije koje su obuhvaćene obvezom čuvanja poslovne tajne. Nadređenost prava Unije i pravila donesena na temelju tog prava znači da nacionalni propisi o pristupu dokumentima od strane trećih osoba (poput Državnog ureda za reviziju) ne smiju dovesti do povrede ESSB-ovog režima povjerljivosti. Pristup državnog ureda za reviziju ili sličnog tijela informacijama i dokumentima NSB-a mora biti ograničen i mora biti bez utjecaja na ESSB-ov režim povjerljivosti kojem podliježu članovi tijela nadležnih za odlučivanje i zaposlenici NSB-a[5]. Stoga, pristup Državnog ureda za reviziju povjerljivim informacijama HNB-a mora biti ograničen na ono što je nužno potrebno za izvršavanje zakonom propisanih zadaća državnog revizora. Takav pristup mora također biti bez utjecaja na neovisnost HNB-a i ESSB-ov režim povjerljivosti kojem podliježu članovi tijela nadležnih za odlučivanje i zaposlenici HNB-a. Osim toga, relevantne odredbe Prijedloga zakona trebalo bi izmijeniti na način da se propiše da Državni ured za reviziju mora osigurati povjerljivost informacija i dokumenata koje mu je dostavio HNB u istoj mjeri u kojoj HNB primjenjuje odredbe o poslovnoj tajni[6].

---

2 Za poslove neovisnih vanjskih revizora nacionalnih središnjih banaka vidi članak 27. stavak 1. Statuta ESSB-a.

3 Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji, lipanj 2014., str. 26. te mišljenja CON/2011/9 i CON/2011/53. Sva mišljenja ESB-a i izvješća o konvergenciji objavljuju se na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu.

4 Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji, lipanj 2014., str. 26.

5 Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji, lipanj 2014., str. 27.

6 Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji, lipanj 2016., poglavlje 7.5.3. .

2.2 Glasovanja Hrvatskog sabora o Godišnjem izvješću HNB-a

2.2.1 Iz obrazloženja Prijedloga zakona, ESB zaključuje da upućivanje u Prijedlogu zakona na obvezu HNB-a- da "podnese Godišnje izvješće" podrazumijeva da bi Hrvatski sabor raspravljao i glasovao o Godišnjem izvješću. Iako se u obrazloženju navodi da Prijedlog zakona jasno utvrđuje da se o godišnjim izvješćima HNB-a raspravlja i glasuje na plenarnoj sjednici Hrvatskog sabora, iz Prijedloga zakona nije jasno kakvu bi vrstu odluke Hrvatski sabor mogao donijeti o Godišnjem izvješću i kakve mogu biti posljedice ili učinci glasovanja Hrvatskog sabora o Godišnjem izvješću. Nadalje, osim obveze HNB-a da „podnosi Godišnje izvješće“ Hrvatskom saboru i njegovoj impliciranoj ovlasti da raspravlja i glasuje o Godišnjem izvješću, predloženi tekst[7] propisuje da se Hrvatskom saboru podnosi Polugodišnja informacija o financijskom stanju, stupnju ostvarenja stabilnosti cijena i provedbi monetarne politike. Iako obrazloženje uz Prijedlog zakona to izričito ne spominje, predloženi tekst Prijedloga zakona podrazumijeva da je Polugodišnja informacija predmet rasprave i glasovanja na Saboru na isti način kao i Godišnje izvješće HNB-a.

2.2.2 U skladu s načelom institucionalne neovisnosti iz članka 130. Ugovora i članka 7. Statuta ESSB-a, nacionalnim središnjim bankama i članovima njihovih tijela nadležnih za odlučivanje zabranjeno je tražiti ili primati upute od institucija, tijela ili agencija Unije, od bilo koje vlade države članice ili od bilo kojeg drugog tijela. Osim toga, vladama država članica zabranjeno je nastojati utjecati na članove tijela nacionalnih središnjih banaka nadležnih za odlučivanje čije odluke mogu utjecati na izvršavanje zadaća nacionalnih središnjih banaka povezanih s ESSB-om. Ako nacionalni propis odražava članak 130. ugovora i članak 7. Statuta, trebao bi odražavati obje zabrane i ne sužavati opseg njihove primjene.

2.2.3 Nadalje, prava trećih da osoba odobravaju, obustavljaju, poništavaju ili odgađaju odluke NSB-a u suprotnosti su s Ugovorom i Statutom u pogledu zadaća povezanih s ESSB-om[8]. Stoga bi nadležnost Hrvatskog sabora da glasuje i donosi odluku o Godišnjem izvješću HNB-a o njegovom poslovanju, Polugodišnjoj informaciji, godišnjim financijskim izvješćima i revizorskom izvješću mogla utjecati na institucionalnu neovisnost HNB-a jer prelazi obvezu transparentnosti i odgovornosti središnje banke prema nacionalnom parlamentu. Općenito, ESB smatra da je dijalog između nacionalnih središnjih banaka i trećih osoba dobrodošao i da je u skladu s neovisnosti središnje banke pod uvjetom (1) da nema za posljedicu utjecaj na neovisnost članova tijela NSB-a nadležnih za odlučivanje; (2) da se u potpunosti poštuje poseban status guvernera u njihovom svojstvu članova Općeg vijeća ESB-a; i (3) da se poštuju zahtjevi povjerljivosti koji proizlaze iz Statuta ESSB-a. Odluka Hrvatskog sabora o Godišnjem izvješću HNB-a, Polugodišnjoj informaciji, godišnjim financijskim izvješćima ili revizorskom izvješću ne smije imati za posljedicu davanje izravnih ili neizravnih uputa HNB-u, njegovim tijelima nadležnim za odlučivanje ili članovima tih tijela, na primjer u pogledu izmjena Godišnjeg izvješća HNB-a. Nadalje, pravo Sabora da odobri, obustavi, poništi ii odgodi odluke HNB-a bilo bi u suprotnosti s institucionalnom neovisnosti HNB-a iz Ugovora i Statuta ESSB-a[9].

---

7 Vidi članak 2. Prijedloga zakona (kojim se mijenja članak 62. stavak 1. Zakona o HNB-u).

8 Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji, lipanj 2014., str. 22.

9 Vidi stavke 3.5., 3.6 i 3.7 Mišljenja CON/2008/31.

2.3 Smanjenje broja mandata guvernera HNB-a i drugih članova Savjeta HNB-a

2.3.1 U skladu s načelom neovisnosti središnje banke utvrđenim u članku 130. Ugovora i članku 7. Statuta ESSB-a guverneri i drugi članovi tijela nacionalnih središnjih banaka nadležnih za odlučivanje uključeni u izvršavanje zadaća povezanih s ESSB-om ne smiju biti razriješeni dužnosti iz drugih razloga osim onih navedenih u članku 14. stavku 2. Statuta. Stoga bi sadašnjim članovima Savjeta HNB-a trebalo osigurati da dovrše svoje sadašnje mandate neovisno o tome koliko su mandata odslužili u prošlosti, a Prijedlog zakona trebao bi biti uređen tako da izričito jamči dovršetak njihovih sadašnjih mandata.

2.3.2 Osim toga, ESB shvaća da se u skladu s načelima vladavine prava, pravne sigurnosti, pravne predvidljivosti i pravne izvjesnosti na temelju Ustava Republike Hrvatske, uvjet da članovi Savjeta HNB-a mogu biti imenovani najviše dva mandata, ne primjenjuje na mandate koji su odsluženi prije datuma stupanja na snagu Prijedloga zakona.[10] To podrazumijeva da bi sadašnji i prijašnji članovi Savjeta HNB-a mogli odslužiti dva mandata u budućnosti i da se mandati odsluženi u prošlosti ne bi uzeli u obzir pri izračunavanju ograničenja od dva mandata. ESB pozdravlja ovo shvaćanje sa stajališta pravne sigurnosti.

Ovo mišljenje objavit će se na mrežnim stranicama ESB-a.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 15. lipnja 2016.

[aláírás]

Predsjednik ESB-a

Mario DRAGHI

10 Vidi Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-930/2015, od 31. ožujka 2015.