

Primjedbe na Prijedloga novog Zakona o sprečavanju sukoba interesa

Novi zakon mijenja izbornu proceduru za Predsjednika i članove povjerenstva povećavajući broj kandidata o kojima Sabor glasa. Iako je za izbor potrebna većina zastupnika u Saboru, prijedlog ne predviđa drugi krug glasanja, pa se cijela procedura mora ponoviti. Na taj način Sabor nikada ne glasa o samo dva kandidata, pa se time postiže da i pri tajnom glasanju izabrani praktički mogu biti samo kandidati koji imaju podršku vladajuće većine.

Positivno je što Prijedlog novog zakona o sprečavanju sukoba interesa uvodi obavezu deklariranja potencijalnog sukoba interesa kada se on pojavi tijekom mandata dužnosnika. No predložena formulacija je nedovoljno jasna jer govori o tome da se to deklariranje ostvaruje „na odgovarajući način“ bez definiranja tog pojma. Pozitivne su odredbe da se dužnosnik treba izuzeti kod odluka, ne samo kad one utječu na njegov vlastiti poslovni interes i interes povezanih osoba, nego i kad utječu na poslovni interes poslodavca kod kojih je bio u radnom odnosu u posljednje dvije godine prije stupanja na dužnost. To ograničenje bi trebalo proširiti i na poslovne subjekte s kojima su obveznik i povezane osobe bile u značajnijim poslovnim odnosima u tom razdoblju. Također pozitivno je uvođenje godišnje obaveze podnošenja imovinske kartice. Međutim, radi potpune slike, potrebno je u deklaraciju imovine uključiti i prijenose i poklone u korist drugih osoba koji su načinjeni u posljednjih deset godina. Također treba uključiti podatke o pretvaranju poljoprivrednog u građevinsko zemljište.

Najveća slabost predloženog zakona je da ne povezuje principe iz članaka 2. i 5. postojećeg zakona (sada članaka 2. i 6.) s mogućim sankcijama, pa je njihova svrha nejasna. Obrazloženje prijedloga ne govori o tome namjerava li Vlada donijeti kodeks ponašanja ili etički kodeks za visoke dužnosnike na nacionalnoj razini te za zastupnike u Saboru, koji bi mogli osigurati provođenje ovih principa van onoga što je operacionalizirano u ovom zakonu. Istovremeno prijedlog zakona predviđa da se takvi kodeksi ponašanja donose na lokalnim razinama.

Opće primjedbe

Predlagač bi trebao objasniti zašto je potrebno donijeti novi zakon, a ne izmjene postojećeg na osnovi kojeg se razvila sudska praksa.

Prijedlog novog zakona preuzima članke 2. i 5. iz starog zakona (sada 2. i 6.) koji definiraju sukob interesa i opće principe ponašanja dužnosnika, uključivo sa sprječavanjem korištenja javne funkcije za osobni probitak. Presudama Ustavnog i upravnih sudova spriječena je neposredna primjena ovih članaka i bilo kakve sankcije za njihovo kršenje, uključivo i putem konstatacije Povjerenstva da je došlo do povrede ovih načela.

Suprotno tome, GRECO je u svom zadnjem izvještaju za Hrvatsku istaknuo centralnu važnost ovih članaka te je upozorio na potrebu osiguranja njihovog provođenja (*enforcement*). U člancima 66. i 92. svog izvještaja GRECO je dapače izrazio zabrinutost da Povjerenstvo može samo konstatirati povredu ovih načela, ali ne i izreći kazne. U međuvremenu je naša sudska praksa dovela do toga da Povjerenstvo

više nema ni ovlaštenje da ustvrdi da je došlo do povrede ovih članaka, pa je došlo do obustavljanja velikog brojnih postupaka koje je pokrenulo Povjerenstvo.

U kontekstu takve sudske prakse predlagač bi trebao objasniti kakva je svrha ponavljanja ovih odredbi, te zašto se one ne mogu precizirati te povezati sa sankcijama, posebno kada se predlagač inače poziva na GRECO-ove preporuke.

Istovremeno, obrazloženje prijedloga štiti o tome namjerava li se donijeti kodeks ponašanja, ili etički kodeks za visoke dužnosnike na nivou RH te za zastupnike u Saboru, iako prijedlog zakona predviđa da se takvi kodeksi ponašanja donose na lokalnim razinama.

Na isti način predlagač štiti o preporuci GRECO-a o pravilima ponašanja najviših dužnosnika u odnosu na lobiste te druge osobe koji pokušavaju utjecati na odluke državnih tijela.

Nedostatak jasnoće predlagatelja o aspektima pravila ponašanja dužnosnika koji nisu obuhvaćeni operativnim normama predloženog zakona, onemogućava to da se vidi ima li zakonodavac namjeru osigurati druge mehanizme provođenja članaka 2. i 6. predloženog zakona.

Pojedinačne primjedbe

Članak 9., stavak 1

Ovim člankom se uvodi obaveza prijavljivanja potencijalnog sukoba interesa ako se pojavi, no pritom se upotrebljava se nejasna formulacija „na odgovarajući način“.

To je potrebno pojasniti, kao što treba i navesti da se takva deklaracija podnosi Povjerenstvu.

Članak 9., stavak 2

U drugom stavku se navodi da obveznik ne smije donositi odluke, odnosno sudjelovati u donošenju odluka, ne samo ako utječu na njegov vlastiti poslovni interes, nego i poslovni interes s njim povezanih osoba te poslodavca kod kojih je bio u radnom odnosu u posljednje dvije godine prije stupanja na dužnost.

Ograničenje bi trebalo proširiti i na poslovne subjekte s kojima su obveznik i povezane osobe bile u značajnijim poslovnim odnosima. Značajniji poslovni odnosi mogu se definirati, među ostalim, putem udjela vrijednost transakcija u prihodima obje strane.

Članak 11.

Ovaj članak traži da se u imovinskoj kartici deklariraju sve djelatnosti koje je obveznik obavljao dvije godine prije stupanja na dužnost.

U Europskoj komisiji takva obaveza postoji za djelatnosti deset godina unatrag, pa bi takvo rješenje trebalo primijeniti i ovdje.

Radi cjelokupnog sagledavanja imovinskog i dohodovnog položaja obveznika, članak bi trebao uključiti i obavezu prijavljivanja prijenosa i darivanja nekretnina i druge imovine iznad određene vrijednosti u posljednjih deset godina, kao i ostvarena prihoda pretvaranjem poljoprivrednog i sličnog zemljišta u građevinsko.

Članak 35.

U pogledu izbora članova Povjerenstva predloženi zakon određuje da nadležni Saborski odbor treba predložiti Saboru najmanje tri kandidata za predsjednika povjerenstva (do sada dva) i najmanje tri kandidata za mjesto svakog člana, dakle ukupno 12 kandidata. Glasanje je tajno, no izabrani su samo oni kandidati koji su dobili većinu svih zastupnika u Saboru. Prijedlog ne kaže što se događa ako niti jedan kandidat za predsjednika ili netko od 12 kandidata za člana ne dobiju natpolovičnu većinu, niti predviđa drugi krug glasanja. To implicitno znači da se procedura onda mora ponoviti, te će se pred Saborom opet naći tri ili više kandidata, a ne dva kandidata koja su u prvom glasanju dobila najviše glasova za funkciju predsjednika. Isto vrijedi iza svako mjesto za članove.

Unatoč tajnom glasanju, u ovakvoj proceduri može praktički biti izabran samo kandidat vladajuće većine, jer će se glasovi opozicijskih stranaka najvjerojatnije rasuti. Čak ako manji broj zastupnika vladajuće većine ne glasa za „službenog“ kandidata, neki drugi kandidat ne može biti izabran.

Radi reprezentativnijeg sastava Povjerenstva treba predvidjeti glasanje u dva kruga.

Članak 43.

Ovaj članak propisuje kaznu od 1000 kuna za čelnike državnih tijela javne vlasti koji se ogluše na zahtjev Povjerenstva za dostavljanje potrebnih podataka nužnih za utvrđivanje činjeničnog stanja.

Predviđena kazna je simbolična te neće osigurati dostavu potrebnih podataka, pa je treba povećati.

Sredstva potrebna za provođenje zakona

Novi zakon će znatno proširiti krug obveznika čije ispunjavanje obaveza će Povjerenstvo morati kontrolirati. Prijedlog zakona međutim ne pruža nikakvu informaciju o tome koliko će se sredstva za rad Povjerenstva morati povećati, nego lakonski kaže da će ona biti osigurana u budžetu. Takva formulacija ne ispunjava svrhu odredbe o tome da predlagač novog zakona treba pružiti informaciju o potrebnim sredstvima za njegovo provođenje.

Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo