

eSavjetovanje – odgovori Ministarstva

Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo 05.11.2021 13:52

0 0

Primjedbe na nacrt prijedloga Zakona o sprječavanju sukoba interesa

Novi zakon mijenja izbornu proceduru za Predsjednika i članove povjerenstva povećavajući broj kandidata o kojima Sabor glasa, iako je za izbor potrebama 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. Pozitivno 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 šuti 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 sprečavanjem 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 šuti 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 prilagač šuti 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. 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.

Nije prihvaćen

Vezano za prijedlog u kontekstu izbora članova Povjerenstva, koji se sadržajno odnosi na članak 35. stavak 6., navodimo kako se povećanjem broja kandidata o kojima Hrvatski sabor glasa omogućava i rasprava o različitim kandidatima. S obzirom na funkciju koju obavljaju, krug obveznika i vrstu odluka koje donose, smatramo svrhovitim da se odluka o članovima Povjerenstva donese saborskom većinom radi jačanja legitimiteta izabranih članova. U odnosu na prijedlog dopune članka 9. koji regulira deklariranje sukoba interesa, s obzirom na brojnost situacija na koje se ova odredba može primijeniti, smatra se svrhovitim ovu obvezu ostaviti otvorenom za interpretaciju u svakom pojedinom slučaju. U dijelu u kojem

se predlaže da se izuzeće od odlučivanja proširi i na poslovne subjekte s kojima su obveznik i i povezane osobe bile u značajnijim poslovnim odnosima u tom razdoblju, navodi se kako nije jasno koji je točan cilj te odredbe i na koji način bi se provodio nadzor nad istom odredbom. U pogledu dijela prijedloga kojim se predlaže u deklaraciju imovine uključiti i prijenose i poklone u korist drugih osoba koji su načinjeni u posljednjih deset godina, kao i podataka o pretvaranju poljoprivrednog u građevinsko zemljište, također navodimo kako nije jasan cilj predložene regulacije. S obzirom da se odredba o darovima odnosi na primljene darove, nije jasna intencija da se u imovinsku karticu uključe i pokloni u korist drugih osoba, posebno obzirom na činjenicu da se nedopuštenim darovima koji se trebaju prijaviti propisuju stvari vrijednosti veće od 500 kuna. Osim što se poklonom u korist drugih ne stvara osjećaj zavisnosti, nije životno logično da bi se bilo tko sjećao poklona u vrijednosti 500 kn unazad deset godina (poklon za svadbu, rođendan, Božić...) Također nije jasno na što bi trebao ukazivati podatak o pretvaranju poljoprivrednog u građevinsko zemljište. Izradi novog Zakona se pristupilo zbog opsega izmjena postojećeg Zakona, budući da izmjene obuhvaćaju preko 50% postojećih članaka, što predstavlja nomotehnički prag za donošenje novog Zakona. U odnosu na izmjene članka 6. (članak 5. važećeg Zakona) kojim se, u suštini, predlaže propisivanje sankcija za povredu navedenih članaka navodimo kako slijedi. Ustavni sud Republike Hrvatske donio je odluku o ovom pitanju. U Odluci br. U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. Ustavni sud navodi da načela sadržana u članku 5. Zakona predstavljaju norme koje izražavaju temeljne vrijednosti i služe za tumačenje konkretnih odredaba Zakona. Ta su načela pravni i moralni standardi koji pomažu u zauzimanju stajališta i donošenju odluke o tome predstavlja li određeno djelovanje ili propust dužnosnika povredu odredaba Zakona. Dakle, pomažu pri procjenjivanju ispravnosti postupanja dužnosnika. U navedenoj odluci Ustavni sud je doveo u pitanje nadležnost Povjerenstva u pogledu članka 5. Zakona te je naložio upravnim sudovima da u tom smislu daju odgovor na pitanja vezana uz granice ovlasti Povjerenstva. Na taj način, uz kontrolu zakonitosti odluka Povjerenstva koja je propisana Zakonom, Ustavni sud je upravnim sudovima povjerio i važnu ulogu nadogradnje tumačenja, kojom se razvija područje sukoba interesa u pravnom poretku Republike Hrvatske. Nakon odluke Ustavnog Suda Republike Hrvatske, upravni sudovi donijeli su brojne odluke kojima osporavaju ovlast Povjerenstva za pokretanje postupka isključivo na temelju članka 5. Niz tih odluka, točnije njih šest, u međuvremenu su potvrdila različita vijeća Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Sve te odluke upućuju na jedno: Povjerenstvo je neispravno primijenilo Zakon jer nije smjelo pokretati postupke isključivo na temelju povrede članka 5.; taj članak sadrži načela djelovanja koja treba povezati s konkretnom odredbom Zakona koju je određenim ponašanjem ili propustom dužnosnik povrijedio; članak 5. sam po sebi nije dovoljno precizan da omogući predviđanje posljedica koje određena radnja može imati; nije

propisana sankcija za povredu članka 5. Pritom je važno naglasiti da je nepostojanje sankcije jedan od razloga, ali ne i jedini razlog, kako tvrdi predsjednica Povjerenstva, poništavanja odluka Povjerenstva od strane upravnih sudova i Visokog upravnog suda. Osim toga, Visoki upravni sud nije naložio zakonodavcu da propiše sankcije za povredu članka 5., već je naložio Povjerenstvu da obavlja svoju funkciju u skladu sa Zakonom, svojom ulogom i nadležnošću. Nadalje, u komentaru se poziva na stavak 92. Izvješća GRECO-a za Republiku Hrvatsku u petom evaluacijskom krugu, uz navod da se u tekst stavka 92. izražava zabrinutost GRECO-a zbog nepropisivanja sankcije za povrede predmetnog članka te se time podupire zahtjev da se propišu sankcije za povrede načela djelovanja dužnosnika. Prema našem shvaćanju, objašnjenja iz stavaka 92. do 94. Izvješća predstavljaju činjenično stanje iz vremena kad je evaluacija provedena. Preporuka koja se veže za ta objašnjenja ne nameće obvezu Republike Hrvatske da uvede sankcije za povredu članka 5. U preporuci se poziva Republiku Hrvatsku da unaprijedi primjenu već postojećeg sustava sankcija te da ih učini razmjernijima. Strategija za borbu protiv korupcije predviđa donošenje Etičkog kodeksa za dužnosnike. Ministarstvo pravosuđa i uprave je 12. listopada 2021. osnovalo Radnu skupinu za izradu Etičkog kodeksa za dužnosnike u izvršnoj vlasti, koja je održala svoj prvi sastanak 22. listopada 2021. Obrazac procjene fiskalnog učinka za provedbu Zakona (predmetni obrazac je nužni dio dokumentacije za upućivanje Zakona u proceduru usvajanja Zakona na Vladu) izrađen je u suradnji s Povjerenstvom te će isti biti uzet u obzir kod izrade Državnog proračuna koji predviđa sredstva za rad Povjerenstva na posebnom razdjelu Povjerenstva

Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo 05.11.2021 13:40

0 0

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.

Prihvaćen

Prihvaća se