

Obrazloženje
Prijedloga kodeksa ponašanja gradskih zastupnika u
Gradskoj skupštini Grada Zagreba u sprečavanju sukoba interesa

I. PRAVNI TEMELJ

Gradska skupština Grada Zagreba donosi predloženi kodeks na temelju članka 4. stavka 1. Zakona o sprečavanju sukoba interesa (Narodne novine 143/121) kojim je propisano da su predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna donijeti kodeks ponašanja koji se odnosi na članove predstavničkih tijela i sadrži odredbe o sprečavanju sukoba interesa, načinu praćenja primjene kodeksa, kao i o tijelu koje odlučuje u drugom stupnju o odlukama predstavničkog tijela o povredama kodeksa koji su u njegovoj nadležnosti i članka 41. točke 34. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21 i 11/21 - pročišćeni tekst) kojim je propisano da Gradska skupština obavlja i druge poslove određene Statutom, zakonom i drugim propisima.

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU KODEKSOM

Zakonom o sprečavanju sukoba interesa (Narodne novine 143/21 – dalje u tekstu: Zakon) koji je stupio na snagu 25. prosinca 2021. kao novina je predviđeno donošenje kodeksa ponašanja za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave. U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona navedeno je da zbog statusa članova predstavničkih tijela koji najčešće nisu u radnom odnosu niti primaju plaću za svoj rad, mnogi tu javnu dužnost obavljaju volonterski, a pogotovo uzimajući u obzir da isti odluke donose u okviru kolektivnog tijela, a ne pojedinačno čime ostvaruju znatno ograničen utjecaj na donošenje odluka, smatralo se bitnim iste ne obuhvatiti odredbama Zakona na isti način kao i članove izvršnih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali ipak, predvidjeti određene odredbe u svrhu prevencije sukoba interesa na lokalnoj razini. Također je navedeno da će kodeks doprinositi izgradnji kulture integriteta i transparentnosti u svrhu jačanja antikorupcijskih kapaciteta i povjerenja javnosti u institucije na lokalnoj razini. Propisivanjem obveze za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da same osmisle, donesu i nadziru kodekse ponašanja omogućava se šira rasprava o funkcioniranju tijela i ugrađivanju onih vrijednosti koje svaka jedinica smatra ključnima u svom svakodnevnom radu što rezultira i jačom potporom za uspostavljeni sustav među istim članovima koji taj kodeks donose.

Sukob interesa životna je situacija u kojoj se može naći svaki obnašatelj dužnosti koja se treba pravovremeno prepoznati te razriješiti (otkloniti) na odgovarajući način, kako ne bi dovela do situacije da privatni interes prevlada nad javnim u području obnašanja javne dužnosti. Sukob interesa postoji kada su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti sa javnim interesom, a posebice kada privatni interes dužnosnika utječe na njegovu nepristranost u obavljanju javne dužnosti. Sukob interesa javlja se u situacijama kada postoji opravdana bojazan da bi dužnosnik mogao iskoristiti ovlasti ili okolnosti koje proizlaze iz obnašanja njegove javne dužnosti kako bi zaštitio, sačuvao ili unaprijedio svoje specifične privatne interese ili privatne interese povezanih osoba.

Sukob interesa sprečava se javnim pravilima postupanja, a razrješava se javnim postupcima u kojima se otklanjaju uzroci sukoba interesa. Sprečavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti važan je politički i društveni prioritet.

Člankom 4. Zakona uređene su obveze članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u svrhu sprečavanja sukoba interesa te je njime propisana:

- obveza predstavničkih tijela jedinica da donesu kodeks ponašanja koji se odnosi na članove predstavničkih tijela, a ispunjenje te obveze prati tijelo državne uprave nadležno za koordinaciju mjera za sprečavanje korupcije

- obveza člana predstavničkog tijela da pisanim putem u roku od 15 dana od stupanja na dužnost ili stjecanja udjela obavijestiti predsjednika predstavničkog tijela ako ima 5 % ili više udjela u vlasništvu poslovnog subjekta

- obveza objave popisa udjela na mrežnim stranicama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i redovito ažuriranje popisa

- obveza člana predstavničkog tijela da pisanim putem u roku od 15 dana obavijesti predstavničko tijelo o stupanju u poslovni odnos poslovnih subjekata u njegovu vlasništvu i vlasništvu članova njegove obitelji s jedinicom lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj obnaša dužnost člana predstavničkog tijela te s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama kojima je ta jedinica osnivač ili član, a nadzor nad ispunjenjem navedenih obveza provodi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

Ministarstvo pravosuđa i uprave utvrdilo je Smjernice za izradu kodeksa ponašanja članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: Smjernice) koje služe kao praktični vodič i pomoć u procesu formuliranja kodeksa ponašanja te pojašnjavaju definicije kodeksa ponašanja, javnog integriteta i sukoba interesa u obnašanju zastupničke dužnosti, donose pregled međunarodnog i zakonskog konteksta njihova donošenja, utvrđuju obveze i predlažu fakultativni sadržaj kodeksa te korake i strukturu njihove izrade.

U skladu s člankom 4. stavkom 1. Zakona i Smjernicama predloženim se kodeksom uređuje:

- **svrha donošenja kodeksa**, a to je utvrditi etička načela i smjernice u skladu s kojima je gradski zastupnik za vrijeme obnašanja dužnosti obavezan postupati radi sprečavanja sukoba interesa i sprečavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju dužnosti gradskog zastupnika, jačanja njihovog integriteta, objektivnosti i nepristranosti, jačanje transparentnosti u obavljanju zastupničke dužnosti te jačanje povjerenja građana u Gradsku skupštinu Grada Zagreba kao tijelo javne vlasti,
- **temeljna etička načela ponašanja i djelovanja** te se utvrđuje da gradski zastupnici u obnašanju zastupničke dužnosti moraju postupati časno, pošteno, savjesno, odgovorno i nepristrano, čuvajući vlastitu vjerodostojnost i dostojanstvo povjerene im dužnosti te povjerenje građana i da su osobno odgovorni za svoje djelovanje u obnašanju zastupničke dužnosti na koju su izabrani prema građanima koji su ih izabrali te se utvrđuje da ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana,

Utvrdjuje se da su gradski zastupnici dužni čuvati povjerenje građana te paziti na očuvanje vlastitog integriteta i izbjegavati sve situacije koje narušavaju njihovu objektivnost i nepristranost u obnašanju zastupničke dužnosti, u svim oblicima javnih nastupa i djelovanja u kojima predstavljaju Gradsku skupštinu gradski zastupnici trebaju iznositi stavove Gradske skupštine, te osiguravati transparentnost obavljanja dužnosti gradskog zastupnika i transparentnost djelovanja Gradske skupštine, u skladu sa svojim ovlastima te prilikom obavljanja zastupničke dužnosti trebaju čuvati osobni ugled i ugled Gradske skupštine te osigurati da se ljudskim i

materijalnim resursima upravlja i koristi na zakonit, učinkovit, djelotvoran i ekonomičan način, isključivo u cilju ostvarenja javnog interesa.

- **sprečavanje sukoba interesa** te se utvrđuje da u obnašanju zastupničke dužnosti gradski zastupnici ne smiju svoj privatni interes stavljati ispred javnog interesa, propisuje se kada postoji sukob interesa, da je gradski zastupnik dužan urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa, a ako se pojave okolnosti koje se mogu definirati kao potencijalni sukob interesa, zastupnik je dužan deklarirati ga na odgovarajući način i razriješiti ga tako da zaštiti javni interes, konkretiziraju se zabranjena djelovanja i aktivnosti gradskih zastupnika, što se smatra darom u smislu Kodeksa i uređuje da gradski zastupnik smije zadržati samo dar simbolične vrijednosti i to najviše u vrijednosti do 500,00 kuna od istog darovatelja u jednoj godini. Također se propisuje način ponašanja u odnosu na povjerljive podatke i informacije koje gradski zastupnik sazna u obnašanju zastupničke dužnosti, te dužnost zastupnika da jednako postupi prema svim građanima bez diskriminacije ili povlašćivanja na temelju srodstva, starosti, nacionalnosti, etičke pripadnosti, jezika, rase, političkih i vjerskih uvjerenja, invalidnosti, obrazovanja, socijalnog položaja, spola, seksualne orijentacije, bračnog ili porodičnog statusa ili po drugim osnovama.
- **primjena kodeksa** na način da se propisuje da su gradski zastupnici dužni upoznati se s sadržajem kodeksa i kontinuirano se educirati o pitanjima provedbe njegovih odredbi i ni na koji način se ne mogu ispričati za nepoznavanje odredbi i odgovornosti koje iz njega proizlaze
- **praćenje primjene kodeksa** na način da se propisuje da primjenu Kodeksa prate Etički odbor i Odbor za sprečavanje sukoba interesa (Etički odbor provodi nadzor primjene Kodeksa u prvom stupnju, a Odbor za sprečavanje sukoba interesa u drugom stupnju odlučuje o odlukama Gradske skupštine), sastav i nadležnosti tih tijela, propisuje se način pokretanja postupka za utvrđivanje povrede kodeksa, tko može podnijeti prijavu za moguću povredu kodeksa (svaki gradski zastupnik, radno tijelo Gradske skupštine, gradonačelnik ili njegov zamjenik, službenik upravnog tijela Grada Zagreba te građani), postupanje po prijavi (utvrđuje se da se prijava dostavlja gradskom zastupniku protiv kojeg je podnesena te se propisuje rok u kojem je on dužan dostaviti očitovanje i dokaze koji osporavaju navode u prijavi), postupanje Etičkog odbora nakon provedenog postupka po prijavi i postupanje Gradske skupštine povodom prijave o provedbi kodeksa te rok za donošenje odluke Gradske skupštine te postupanje Odbora za sprečavanje sukoba interesa po zaprimanju prigovora na odluku Gradske skupštine.
Propisuje se da primjenu Kodeksa prati Etički odbor, te koje poslove obuhvaća praćenje primjene (vođenje statističkih podataka o primjeni Kodeksa, odnosno broju pritužbi podnesenih za njegovo kršenje, broju pokrenutih postupaka te donesenim odlukama, izrada izvješća o primjeni Kodeksa na godišnjoj razini i podnošenje Gradskoj skupštini te drugi poslovi koji podrazumijevaju prikupljanje, obradu i analizu podataka o primjeni Kodeksa.

III. SREDSTVA ZA PROVOĐENJE KODEKSA

Za provođenje ovog kodeksa nije potrebno osigurati dodatna sredstva u proračunu.

IV. OBRAZLOŽENJE ODREDABA PRIJEDLOGA KODEKSA

Člankom 1. propisuje se sadržaj Kodeksa i svrha njegovog donošenja, a to je utvrditi etička načela i smjernice u skladu s kojima je gradski zastupnik za vrijeme obnašanja dužnosti obavezan postupati radi sprečavanja sukoba interesa i sprečavanje privatnih utjecaja na donošenje odluka u obnašanju dužnosti gradskog zastupnika, jačanja njihovog integriteta, objektivnosti i nepristranosti, jačanje transparentnosti u obavljanju zastupničke dužnosti te jačanje povjerenja građana u Gradsku skupštinu kao tijelo javne vlasti

Člankom 2. propisuje se način postupanja gradskih zastupnika u obnašanju zastupničke dužnosti te da građani imaju pravo biti upoznati s ponašanjem gradskih zastupnika kao javnih osoba, a koje je u vezi s obnašanjem zastupničke dužnosti.

Člankom 3. propisuju se obveze gradskih zastupnika u obnašanju zastupničke dužnosti u odnosu na čuvanje povjerenja građana, u javnim nastupima i djelovanjima, te u odnosu na korištenje materijalnih i ljudskih resursa.

Člankom 4. propisuje se kada postoji sukob interesa u obnašanju zastupničke dužnosti te da je u slučaju dvojbe o postojanju sukoba interesa gradski zastupnik dužan učiniti sve što je potrebno da odijeli privatni interes od javnog interesa i zaštititi javni interes te preporuka gradskom zastupniku da se prilikom odlučivanja na sjednici Gradske skupštine o poslovnim interesima poslovnih subjekata u vlasništvu gradskog zastupnika i vlasništvu članova njegove obitelji, a radi sprečavanja mogućeg sukoba interesa, suzdrži od glasovanja.

Člankom 5. propisuje se da je gradski zastupnik dužan urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa, u pravilu, u roku od 60 dana od dana izbora za zastupnika te u slučaju dvojbe o postojanju sukoba interesa zastupnik je dužan učiniti sve što je potrebno da odijeli privatni interes od javnog interesa. Također se propisuje obaveza deklariranja potencijalnog sukoba interesa na propisanom obrascu i njegovo razrješenje na način da se zaštititi javni interes.

Člankom 6. propisuje se sukladno članku 4. stavcima 3. 4. i 5. Zakona o sprečavanju sukoba interesa da su gradski zastupnici dužni u roku od 15 dana od stupanja na dužnost ili stjecanja udjela obavijestiti predsjednika Gradske skupštine Grada Zagreba, ako imaju 5 % ili više udjela u vlasništvu poslovnog subjekta, propisuje da se popis udjela objavljuje i redovito ažurira na mrežnim stranicama Grada Zagreba te se propisuje da je gradski zastupnik dužan pisanim putem u roku od 15 dana obavijestiti Gradsku skupštinu o stupanju u poslovni odnos poslovnih subjekata u njegovu vlasništvu i vlasništvu članova njegove obitelji s Gradom Zagrebom te s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama kojima je Grad Zagreb osnivač. Evidenciju obavijesti vodi Etički odbor.

Člankom 7. propisuju se zabranjena djelovanja gradskih zastupnika.

Člancima 8. i 9. propisuje se što se smatra darom u smislu kodeksa i određuje da gradski zastupnik smije zadržati samo dar simbolične vrijednosti i to najviše u vrijednosti do 500,00 kuna od istog darovatelja u jednoj godini.

Člankom 10. propisuje se da je gradski zastupnik dužan čuvati povjerljive informacije i podatke koje sazna u obavljanju zastupničke dužnosti, a koje nije obavezan javno objaviti u

skladu sa zakonom te prilikom postupanja s informacijama i podacima koje sazna u obnašanju dužnosti gradskog zastupnika voditi brigu o primjeni propisa kojima se uređuje tajnost podataka i zaštita osobnih podataka te jednako postupati prema svim građanima bez diskriminacije ili povlašćivanja na temelju srodstva, starosti, nacionalnosti, etičke pripadnosti, jezika, rase, političkih i vjerskih uvjerenja, invalidnosti, obrazovanja, socijalnog položaja, spola, seksualne orijentacije, bračnog ili porodičnog statusa ili po drugim osnovama.

Člankom 11. propisuje se da su se gradski zastupnici dužni upoznati s sadržajem Kodeksa i kontinuirano se educirati o pitanjima provedbe njegovih odredbi, te da se ni na koji način ne mogu ispričati za nepoznavanje obveza i odgovornosti koje iz njega proizlaze te potpisati izjavu kojom potvrđuju da su upoznati sa njegovim sadržajem.

Člankom 12. propisuje se da gradski zastupnik ima pravo od Etičkog odbora tražiti donošenje smjernica i uputa o načelnim pitanjima vezanim uz sadržaj i primjenu Kodeksa te zatražiti davanje mišljenja od Etičkog odbora u slučaju dvojbe je li neko ponašanje sukob interesa ili ne, odnosno je li određeno ponašanje u skladu s odredbama Kodeksa.

Člankom 13. propisuje se internalizacija odredbi Kodeksa.

Člankom 14. propisuju se tijela koja prate primjenu kodeksa (Etički odbor i Odbor za sprečavanje sukoba interesa), da su ona stalna radna tijela Gradske skupštine, mandat tijela te da se na rad tih tijela na odgovarajući način primjenjuju odredbe Poslovnika Gradske skupštine što se odnose na rad radnih tijela ako Kodeksom nije drugačije određeno.

Člankom 15. propisuje se da Etički odbor imenuje Gradska skupština, njegov sastav te način imenovanja.

Člankom 16. propisuje se nadležnost Etičkog odbora.

Člankom 17. propisuje se način pokretanja postupka povodom prijave o mogućoj povredi kodeksa, tko prijavu može podnijeti, sadržaj prijave te se propisuje da se građaninu koji prijavu podnese jamči zaštita anonimnosti te da se postupak ne pokreće na temelju anonimne prijave.

Člankom 18. propisuje se postupak koji Etički odbor provodi povodom zaprimljene prijave, odnosno obaveza dostave prijave na očitovanje gradskom zastupniku protiv kojeg je podnesena te da gradski zastupnik uz očitovanje može dostaviti i dokaze kojima osporava navode u prijavi. Također se propisuje da Etički odbor može, prema potrebi, provjeriti dokaze koje je podnositelj prijave naveo u prijavi ili ih dostavio uz prijavu te dokaze koje je gradski zastupnik protiv kojeg je prijava podnesena naveo u očitovanju ili ih dostavio uz očitovanje, odnosno pribaviti druge dokaze za koje smatra da je potrebno.

Člankom 19. propisuje se da Etički odbor nakon provedenog postupka utvrđuje prijedlog odluke povodom prijave, te obaveza Etičkog odbora da prijavu, očitovanje gradskog zastupnika, dokaze vezane uz navode iz prijave te prijedlog odluke povodom prijave dostavi Gradskoj skupštini na razmatranje i odlučivanje.

Člankom 20. propisuje se postupanje Gradske skupštine povodom prijave o povredi kodeksa, te ako odluči da je došlo do povrede kodeksa, da može naložiti gradskom zastupniku otklanjanje uzroka postojanja sukoba interesa u određenom roku, ako je primjereno naravi povrede ili mu

izreći opomenu. Propisuje se obveza dostave odluke gradskom zastupniku i podnositelju prijave te objava na mrežnim stranicama Grad Zagreba.

Člankom 21. propisuje se da gradski zastupnik može podnijeti prigovor na odluku Gradske skupštine povodom prijave o povredi kodeksa Odboru za sprečavanje sukoba interesa.

Člankom 22. propisuje se da Odbor za sprečavanje sukoba interesa imenuje Gradska skupština, njegov sastav i način imenovanja članova.

Člankom 23. propisuje se da se prigovor Odboru za sprečavanje sukoba interesa podnosi u roku od 30 dana od zaprimanja odluke Gradske skupštine te postupanje odbora po podnesenom prigovoru, način na koji donosi odluke te da je odluka o prigovoru konačna.

Člankom 24. propisuje se da primjenu Kodeksa prati Etički odbor te koje poslove obuhvaća praćenje primjene Kodeksa te postupanje Etičkog kodeksa s ciljem konstantnog unapređivanja etičkog okvira.

Člankom 25. propisuje se da će Kodeks biti objavljen u Službenom glasniku Grada Zagreba i na mrežnim stranicama Grada Zagreba te dan stupanja na snagu Kodeksa, sukladno članku 120. stavku 2. Poslovnika Gradske skupštine Grada Zagreba kojim je propisano da odluke i drugi opći akti stupaju na snagu najranije osmoga dana od dana objave.