



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-03/22-06/31

URBROJ: 65-22-02

Zagreb, 17. studenoga 2022.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3., a u skladu s člancima 17. i 214. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Prijedlog kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru*, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, aktom od 16. studenoga 2022. godine.

Za izvjestitelja Odbora koji će sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela Odbor je odredio zastupnika Dražena Bošnjakovića, predsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



HRVATSKI SABOR

Odbor za Ustav, Poslovník
i politički sustav
Klasa: 021-03/22-06/17
Urbroj: 6521-1-22-09
Zagreb, 16. studenoga 2022.



Hs**NP*021-03/22-06/31*6521-1-22-01**Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primitjeno: 16-11-2022		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
021-03/22-06/31	65	
Grudžbeni broj	Pril.	Vrij.
6521-1-22-01	1	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Prijedlog kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru

U skladu s člancima 17., 172. i 214. Poslovnika Hrvatskoga sabora Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav Hrvatskoga sabora na 42. sjednici održanoj 16. studenoga 2022. godine utvrdio je Prijedlog kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru te ga podnosi Hrvatskom saboru.

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela Odbor je odredio Dražena Bošnjakovića, predsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA

Dražena Bošnjaković

ODBOR ZA USTAV, POSLOVNIK I POLITIČKI SUSTAV

**PRIJEDLOG KODEKSA O ETIČKOM DJELOVANJU ZASTUPNIKA U
HRVATSKOM SABORU**

Zagreb, studeni 2022.

Uzimajući u obzir da je Hrvatski sabor predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj;

Uzimajući u obzir da se mandat zastupnika u Hrvatskom saboru temelji na povjerenju koje su im građani iskazali na izborima i da mandat zastupnika u Hrvatskom saboru nije obvezujući;

Uzimajući u obzir da povjerenje koje su građani na izborima iskazali zastupnicima treba opravdati i ojačati;

Želeći afirmirati zaštitu ljudskog dostojanstva kao glavno etičko načelo obavljanja zastupničke dužnosti;

Na temelju članka 17. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, broj: 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. i 123/20.) Hrvatski sabor na sjednici održanoj _____ donio je

KODEKS O ETIČKOM DJELOVANJU ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU

I. OSNOVNE ODREDBE

1. OPĆA ODREDBA

Članak 1.

Kodeksom o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru uređuju se temeljne vrijednosti i pravila o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru (u daljnjem tekstu: zastupnici).

2. TEMELJNE VRIJEDNOSTI

Članak 2.

(1) Temeljne su vrijednosti ovoga Kodeksa poštenje, istinitost, jednakost, pravednost, objektivnost, ravnopravnost, nepristranost, odgovornost, otvorenost, poštovanje i kultura dijaloga.

(2) Zastupnik obavlja zastupničku dužnost u javnom interesu u skladu s pravilima dobrog ponašanja koja proizlaze iz prisege koju je dao prilikom stupanja na dužnost.

(3) Zastupnik ne smije pozivati ili se u svom privatnom i javnom djelovanju ponašati nasilno, nepoštovati propise, širiti nacionalnu, vjersku, rasnu mržnju ili nesnošljivost temeljem spola, roda i seksualnog opredjeljenja niti na koji drugi način poticati ili kršiti ljudska prava.

(4) Političko nadmetanje i rasprave u Hrvatskom saboru treba voditi slobodno, otvoreno i argumentirano, a u raspravama se koristiti činjenično utemeljenom i za temu relevantnom i argumentiranom kritikom.

II. PRAVILA O ETIČKOM DJELOVANJU

Članak 3.

(1) Zastupnik mora urediti svoje privatne poslove kako bi spriječio predvidljivi sukob interesa, a ako se takav sukob pojavi, mora ga razriješiti tako da zaštiti javni interes u skladu sa zakonom koji uređuje sprječavanje sukoba interesa.

(2) Zastupnik mora na početku svoje rasprave istaknuti ako ima privatni interes koji utječe ili bi mogao utjecati na mišljenja i stajališta koja iznosi u raspravi.

Članak 4.

Zastupnik može na početku svoje rasprave istaknuti ako iznosi mišljenja, stajališta, primjedbe ili prijedloge druge fizičke ili pravne osobe kao doprinos raspravi u Hrvatskom saboru.

Članak 5.

(1) Zastupnik djeluje na način da štiti ugled Republike Hrvatske, Hrvatskog sabora i zastupničke dužnosti kao i da teži poboljšanju ugleda Hrvatskoga sabora u zemlji i inozemstvu.

(2) Zastupnik se u svom ponašanju ne smije pozivati ili koristiti svoj zastupnički položaj kako bi ostvario prednost ili korist za sebe ili s njim povezane osobe u ophođenju s građanima, javnim ili privatnim institucijama i javnosti općenito.

Članak 6.

Zastupnik mora raspolagati imovinom Hrvatskoga sabora savjesno i odgovorno.

Članak 7.

(1) Zastupnik treba voditi računa da se u ophođenju sa zastupnicima i drugim osobama ponaša pristojno štiteći dignitet i osobnost sugovornika.

(2) U raspravi u Hrvatskom saboru kao i u javnim nastupima zastupnicima osobito nije dopušteno:

- postupati protivno odredaba Ustava Republike Hrvatske, Poslovnika Hrvatskoga sabora i drugih propisa
- ometanje i sprečavanje potpunog i slobodnog izražavanja volje drugih zastupnika
- širenje zlonamjerne ili neutemeljene optužbe protiv drugih zastupnika i drugih osoba
- isticanje fizičkih, psihičkih i drugih osobina ostalih zastupnika radi njihova omalovažavanja

- iznošenje laži i insinucija o privatnom životu drugih zastupnika i članova njihovih obitelji
- vrijeđanje drugih zastupnika i drugih osoba, svađanje, ucjenjivanje, poticanje na nasilje, netoleranciju i diskriminaciju
- vrijeđanje stranih država i međunarodnih organizacija kao i osoba koje ih predstavljaju.

Članak 8.

Zastupnici su dužni izvršavati obveze koje proizlaze iz zastupničke dužnosti savjesno i odgovorno, u dobroj vjeri i prema svojim sposobnostima u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, zakonom i Poslovníkom Hrvatskoga sabora.

Članak 9.

Zastupnici su dužni odnositi se prema predstavnicima medija s poštovanjem i omogućiti im da profesionalno obavljaju svoj posao.

Članak 10.

Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav prati provedbu ovog Kodeksa.

III. ZAVRŠNA ODREDBA

Članak 11.

Ovaj Kodeks stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Narodnim novinama“.

OBRAZLOŽENJE

I. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI KODEKSOM O ETIČKOM DJELOVANJU ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU TE POSLJEDICE KOJE ĆE NJEGOVIM DONOŠENJEM NASTATI

Pravna pravila o obnašanju dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru odavno su u Republici Hrvatskoj propisana pravnim aktima različite pravne snage i pravne prirode. Imajući u vidu relevantne odredbe *Ustava Republike Hrvatske, Poslovnika Hrvatskoga sabora, Zakona o sprječavanju sukoba interesa* može se zaključiti da u Republici Hrvatskoj postoji kvalitetan i koherentan sustav pravnih normi koji omogućuje zastupnicima u Hrvatskom saboru da, s jedne strane, slobodno i otvoreno obavljaju svoju zastupničku dužnost te, s druge strane, da se spriječe ili sankcioniraju djelovanja koja nisu u skladu s očekivanjima javnosti da zastupnici obavljaju zastupničku dužnost u javnom interesu.

Unatoč postojanju dobrog normativnog okvira, posebice u području otkrivanja i sprječavanja sukoba interesa, recentna istraživanja javnog mnijenja pokazuju da građani u sve većoj mjeri gube povjerenje u institucije i političare što osobito vrijedi za Hrvatski sabor i njegove zastupnike. Pitanje postizanja povjerenja građana u državne institucije jedno je od temeljnih pitanja i izazova za suvremene demokratske poretke. Zbog toga se na nacionalnim razinama, ali i na međunarodnoj razini ulažu znatni naponi s ciljem vraćanja povjerenja građana u institucije državne vlasti s posebnim naglaskom na parlamente. Jedan od recentnih takvih napora poduzima se u okviru međunarodne organizacije Vijeća Europe, preciznije njegova antikorupcijskog tijela GRECO (*Group of States against Corruption*). GRECO je u svom četvrtom evaluacijskom krugu, pored ostaloga, usmjerio svoje napore na otkrivanje i otklanjanje korupcijskih rizika koji se pojavljuju u vezi s obavljanjem dužnosti zastupnika u parlamentu pri čemu je navedeno tijelo u Izvješću koje se odnosi na Republiku Hrvatsku utvrđenom još 20. lipnja 2014. preporučilo izradu i donošenje kodeksa djelovanja za zastupnike u Hrvatskom saboru.

Na temelju preporuka GRECO-a Hrvatski sabor je u veljači 2015. godine donio *Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020.* kojom se obvezao na donošenje kodeksa djelovanja za zastupnike u Hrvatskom saboru.

Polazeći od konkretnih preporuka GRECO-a utvrđeno je da u pogledu obavljanja zastupničke dužnosti ne postoje jasna pravila o *ad hoc* otkrivanju privatnih interesa.

Prilikom izrade ovoga prijedloga vodilo se računa o postizanju optimalne ravnoteže u odnosu broja apstraktnih normi (temeljne vrijednosti) i konkretnijih normativnih zapovijedi.

Zaključno, cilj je ovoga prijedloga unaprijediti standarde u obavljanju javnih dužnosti općenito i utjecati na proliferaciju etičkih normi u politički sustav. Očekuje se da će se bavljenje politikom time etablirati kao profesionalna djelatnost za koju vrijede posebni standardi kvalitete i etičnosti kao što je slučaj i s drugim profesijama.

II. OCJENA POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE KODEKSA O ETIČKOM DJELOVANJU ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU

Ocjenjuje se da za potrebe provedbe ovog akta neće biti potrebno osigurati dodatna financijska sredstva u državnom proračunu.

III. OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBA PRIJEDLOGA

Uz članak 1.

Odredbom članka 1. određuje se predmet Etičkog kodeksa navođenjem glavnih pitanja koja se njime namjeravaju urediti. Prvotno to su temeljne vrijednosti i materijalna pravila Kodeksa. U odredbi o predmetu uređenja utvrđuje se ograničeni personalni doseg Kodeksa koji se primjenjuje isključivo na zastupnike u Hrvatskom saboru.

Uz članak 2.

Ova je odredba sastavljena po uzoru na odredbu iz točke I. *Izbornog etičkog kodeksa*¹ iz kolovoza 2016. godine. Analizom odredbi izbornih etičkih kodeksa od 1999. godine naovamo, jasno je vidljivo kako su se razvijala i unaprjeđivala etička pravila o ponašanju sudionika izborne promidžbe čime su uspostavljeni visoki standardi političkih rasprava u javnosti za vrijeme izborne promidžbe.

Naznačena pravila (temeljne vrijednosti) po analogiji su primjenjiva i na rasprave koje se pred javnošću vode u Hrvatskom saboru stoga ih se predlaže, prilagođena i dopunjena, recipirati u Kodeks. Temeljne vrijednosti po svojoj funkciji čine načela obavljanja zastupničke dužnosti i ona prožimaju sve norme u nastavku Kodeksa.

Imajući u vidu neke specifičnosti zastupničke dužnosti kao i relevantne međunarodne standarde² temeljne vrijednosti preuzete iz *Izbornog etičkog kodeksa* u stavku 1. dopunjene su trima sastavnicama. To su *objektivnost, nepristranost, otvorenost i jednakost*. U nastavku se Kodeksa pravilima o etičkom djelovanju zastupnika posebno oživotvoruje načelo otvorenosti (vidi čl. 4. i 5. s pripadajućim obrazloženjima).

Stavkom 2. uređuje se načelo po kojemu se zastupnička dužnost obavlja u javnom interesu.

Premda odredba stavka 3. po svojoj funkciji sličnija odredbama u članku 8. procijenjeno je da se, zbog važnosti njome zaštićenih vrijednosti, treba uvrstiti u temeljne vrijednosti Kodeksa.

Uz članak 3.

Odredba članka 3. stavka 1. izrađena je po uzoru na odredbu članka 8. Zakona o sprječavanju sukoba interesa pri čemu se nastojalo jasno ukazati na preventivni karakter

¹ Narodne novine broj 75/16.

² O tome vidi više: *Background study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights; Power, G., *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct, a Guide for Parliamentarians*, Global task force on parliamentary ethics.

norme kao i na potrebu postupanja u skladu s relevantnim normama Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Odredba članka 3. zahtjeva od zastupnika, kada raspravlja o stvari u kojoj ima neki privatni interes, da taj interes na početku svoje raspravi javno obznani svima. Riječ je o jednostavnom obliku „otkrivanja“ (eng. *disclosure*) privatnog interesa. Iako je pojam privatnog interesa definiran Zakonom o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, br. 143/21.) očekuje se da se zastupnici informiraju o tumačenju tog pojma u praksi Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa³.

Uz članak 4.

Odredba članka 4. uređuje situaciju u kojoj će se u tijeku svog mandata naći svaki zastupnik. Jedna od primarnih zastupničkih uloga sastoji se u tome da saslušaju javnost koja je zainteresirana za neku odluku koja se donosi u Saboru bilo da se radi o građanima, udruženjima građana, trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama i sl. U tom slučaju očekuje se od zastupnika da naznači kako iznosi stajališta trećih osoba.

Uz članak 5.

Ova odredba sadržava vrlo uopćenu normu koja se često može pronaći u sličnim propisima koje donose drugi parlamenti.

U stavku 2. nastojalo se upozoriti zastupnike da u svom djelovanju ne koriste svoj zastupnički položaj radi ostvarivanja koristi za sebe ili povezane osobe u ophođenju s drugima i to primjerice pozivanjem na svoj imunitet i sl.

Uz članak 6.

Propisuje se obveza odgovornog i racionalnog raspolaganja imovinom Hrvatskoga sabora.

Uz članak 7.

Razmatrana je odredba ostvarenje temeljnog načela izraženog u preambuli Kodeksa. U bitnom, njome se preciznije ističu očekivanja od zastupnika kada vode rasprave u Hrvatskom saboru, a *ratio* ovih normi lako je moguće pronaći u *temeljnim vrijednostima*.

Uz članak 8.

Odredba se odnosi na radnu etiku zastupnika i propisuje razinu posvećenosti zastupničkom poslu koja se očekuje od svakog zastupnika.

Uz članak 9.

Odredba je zamišljena kao napatuk zastupnicima kako bi se pripadnicima novinarske profesije omogućilo ispunjavanje njihove funkcije izvještavanja javnosti o radu Sabora koja čini jedan od glavnih stupova suvremenog demokratskog poretka.

³ Pojedinačni akti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa javno se objavljuju na internetskim stranicama Povjerenstva, <https://www.sukobinteresa.hr/hr/akti>

Uz članak 10.

Ovom se odredbom propisuje kako će provedbu Kodeksa pratiti Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav.

Uz članak 11.

Ovdje se određuje objava Kodeksa s uobičajenim sedmodnevnim vakacijskim rokom nakon kojega će Kodeks izazvati pravne učinke.