



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE
MINISTAR

Zagreb, 5. veljače 2021.

Poštovani gospodine Mrčela,

obraćam Vam se slijedom pisma koje ste zaprimili od hrvatske nevladine organizacije GONG, a o čijem sam upućivanju kao i sadržaju saznao iz medija. Navedeno pismo sadrži niz netočnih informacija i teških optužbi u pogledu neovisnosti hrvatskog pravosuđa te namjerama hrvatske vlade da „uništi“ instituciju Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Na takve, potpuno pogrešne, neutemeljene i nadasve štetne tvrdnje, kao ministar pravosuđa i uprave dužan sam reagirati.

Pismo GONG-a, upućeno je zbog presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 10. prosinca 2020. godine (Usž-2745/18-5 od 10. prosinca 2020.,) u kojoj je Sud poništio presudu Upravnog suda u Zagrebu iz svibnja 2018. godine te odluku Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa od 29. studenog 2017. godine.

Jedan od razloga za poništenje Odluke Upravnog suda i odluke Povjerenstva bila je pogrešna primjena materijalnog prava, odnosno utvrđenje Suda da zbog pogrešnog pravnog pristupa, odredba članka 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa nije pravilno primijenjena (u daljnjem tekstu ZSSI).

Podsjećam članak 5. ZSSI uređuje načela djelovanja dužnosnika te se nalazi u okviru Glave I., odnosno Općih odredaba Zakona.

Radi se o članku čija primjena ovom presudom nije po prvi puta osporena, niti je ovo prva odluka Povjerenstva koja je poništena zbog pogrešne primjene članka 5. Međutim, ova presuda je donesena od strane suda više instance koji je potvrdio praksu onih sudova koji su ukidali odluke Povjerenstva te zauzeo stajalište u pogledu pitanja postavljenih od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske.

doc. dr. sc. Marin Mrčela
Predsjednik GRECO-a

cc Tajništvo GRECO-a

Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske je u svojoj Odluci broj: U-III-673/2018 od 2. srpnja 2019. naveo da odredbe članka 5. ZSSI-a predstavljaju norme koje izražavaju temeljne vrijednosti i služe za tumačenje konkretnih odredbi ZSSI-a. 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 ZSSI-a. Dakle, ona pomažu pri procjenjivanju ispravnosti postupanja dužnosnika.

U navedenoj odluci Ustavni sud je doveo u pitanje nadležnost Povjerenstva u pogledu članka 5. ZSSI-a 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.

Temeljem odluke Ustavnog suda, Upravni sud u Zagrebu donio je četiri nepravomoćne presude, između ostalog i dvije presude u predmetima u kojima je stranka predsjednik Vlade Republike Hrvatske (presuda Upravnog suda: Usl-20/20-18, od 3. ožujka 2020. i presuda Upravnog suda: Usl-250/20-20, od 19. ožujka 2020.).

U navedenim presudama Upravni sud je utvrdio da Povjerenstvu nije dana ovlast da samo pozivom na odredbu članka 5. utvrdi povredu načela djelovanja dužnosnika. Ne ulazeći pojedinačno i detaljno u svaku odluku ističem da su sudovi utvrdili da načela djelovanja treba nužno povezati s konkretnom odredbom Zakona koju je određenim ponašanjem ili propustom dužnosnik povrijedio. Upravni sud se poziva i na praksu Europskog suda za ljudska prava, sukladno kojoj svaki propis mora biti formuliran s dostatnom preciznošću kako bi omogućio da se predvide posljedice koje određena radnja može imati. Odredba članka 5. ZSSI-a, kojom se propisuje postupanje prema određenim etičkim i moralnim načelima, po ocjeni suda, nije takva i stoga ne može samostalno predstavljati instrument utvrđenja povrede Zakona.

Tvrdnja GONG-a da je presudom Visokog upravnog suda Povjerenstvo ostalo bez najbitnijeg dijela svojih ovlasti je potpuno netočna, a nelogičnost ove tvrdnje lako se može utvrditi uvidom u sadržaj i odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Naime, Zakon o sprječavanju sukoba interesa sadrži 58 članaka koji su podijeljeni u VI Glava. U Glavi II. Zakona, pod nazivom „Sprječavanje sukoba interesa“ razrađene su i u više članaka opisane konkretne situacije koje predstavljaju sukob interesa. U ovom dijelu ZSSI-a propisana su zabranjena djelovanja dužnosnika, obveze dužnosnika vezane uz obavještanje o imovinskom stanju, izvorima i načinu stjecanja imovine, primanju darova, naknadama, članstvima i udjelima u upravnim i nadzornim odborima te trgovačkim društvima, ograničenja nakon prestanka dužnosti, obnašanje drugih dužnosti itd. Za sve povrede obveza dužnosnika iz ove Glave ZSSI-a Povjerenstvo može pokrenuti postupak i izreći propisanu sankciju. Pored toga Povjerenstvo provjerava i točnost podataka iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika te i s tim u vezi može pokrenuti postupak.

S druge strane, načela djelovanja uređena su samo jedinim člankom Zakona koji ne uređuje sukob interesa i čije eventualno kršenje ne predstavlja sukob interesa. Smisao postojanja Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa, razlog zbog kojeg je ono osnovano, je prevencija i utvrđivanje sukoba interesa. Tu njegovu ovlast nikada nitko nije osporavao, niti

sud, niti Vlada, niti tijela državne uprave pa ni dužnosnici u postupcima pred Povjerenstvom ili pravosudnim tijelima. Povjerenstvo međutim nije osnovano kako bi obnašalo ulogu etičkog tijela. Da je namjera zakonodavca prilikom donošenja ZSSI-a bila omogućiti vođenje posebnih postupaka zbog povrede općih načela iz čl. 5., taj Zakon bi sadržavao barem neke odredbe iz kojih bi se takva intencija mogla utvrditi. Ulogu etičkog tijela, Povjerenstvo je preuzelo kroz svoju praksu koja nema temelja u Zakonu i za koju su pravosudna tijela, zadužena za kontrolu zakonitosti odluka Povjerenstva, utvrdila da je protupravna.

Preuzimanjem uloge etičkog tijela Povjerenstvo je ispunilo prazninu, koja se odnosi na djelovanje dužnosnika, a koja u hrvatskom pravnom okviru zaista i postoji. To je jedan od nedostatak na koje upozoravate i Vi u svojem Izvješću te ujedno i preporuka koju će Ministarstvo pravosuđa i uprave ispuniti te u kratkom roku donijeti etički kodeks za dužnosnike, s jasno razrađenim etičkim standardima, sankcijama i tijelu nadležnom za postupanje u slučaju kršenja odredbi kodeksa.

U pismu GONG-a navodi se kako je predsjednik Vlade Plenković kritizirao rad Povjerenstva, te se parcijalno citiraju navodi koji su u potpunosti lišeni konteksta. Također, problematizira se legitimno i nesporno procesno pravo predsjednika Vlade da traži izuzeće nekog od članova Povjerenstva, u svezi čega treba napomenuti da taj zahtjev nije izazvao zastoj u radu Povjerenstva već je to učinilo samo Povjerenstvo neodlučivanjem o zahtjevu za koji je nadležno.

Nadalje, netočna je tvrdnja da je u ožujku, usred lockdowna Upravni sud odgodio sva ročišta osim onih na kojima se prosuđivalo o premijerovim žalbama. Za vrijeme tzv. lockdowna nisu bila odgođena sva ročišta već su temeljem preporuke Ministarstva pravosuđa i uprave od 12. ožujka 2020., pravosudna tijela nastavila s radom te su provodila sve hitne postupke i radnje uz odgovarajuću sigurnosnu kontrolu. Predsjednik Vlade Plenković nije podnio žalbe na odluke Povjerenstva, već je pokrenuo upravni spor, što znači da je podnio tužbu Upravnom sudu. Prva presuda u jednom od predmeta donesena je 3. ožujka 2020., odnosno prije tzv. lockdowna, a druga 19. ožujka 2020., u zakonskom roku od 60 dana koji je propisan Zakonom o sprječavanju sukoba interesa.

Pored toga želim napomenuti da presude upravnih sudova kojima su poništene odluke Povjerenstva, donesene isključivo temeljem članka 5. Zakona, nisu donesene samo slijedom tužbi predsjednika Vlade, a što bi se moglo zaključiti iz pisma GONG-a. Primjerice, tužbu Upravnom sudu zbog pogrešne primjene članka 5., podnio je i gospodin Davor Bernardić, u to vrijeme predsjednik najjače oporbene stranke u Hrvatskoj. Upravni sud je i u predmetu Davora Bernardića poništio Odluku Povjerenstva.

Netočna je i tvrdnja da je ova odluka Visokog upravnog suda presedan jer je Visoki upravni sud, do sada, presuđivao suprotno. Ovo je prvi puta da Visoki upravni sud, u jednoj svojoj presudi razmatra Odluku Ustavnog suda iz srpnja 2019. godine. Odluka Ustavnog suda, do sada, nije bila istaknuta u žalbenim prigovorima tužitelja, odnosno nitko se na nju nije niti pozivao.

Vezano za navode da je povreda načela djelovanja ključna odredba Zakona o sprječavanju sukoba interesa, moram izraziti svoje neslaganje s navedenom tvrdnjom i napomenuti da Ministarstvo pravosuđa i uprave ključnom odredbom Zakona smatra članak 2., koji definira sukob interesa. Vjerujem da je ovakvo stajalište u skladu i s Vašim Izvješćem u kojem u

stavku 66. (str. 22.) navodite da: "GET smatra da je opći članak o sukobu interesa središnja značajka ZSSI-ja čiju je izvršivost potrebno osigurati." Nadalje u stavku 92. Izvješća (str.28.) nalazimo slijedeći navod: „ Ustavni sud je predmet vratio nadležnom upravnom sudu kako bi pružio daljnje tumačenje članka 2. ZSSI-ja, što GET smatra ključnom odredbom ZSSI-ja i članka 5. ZSSI-ja (o općim načelima djelovanja u vršenju javne dužnosti), postavljajući pitanje treba li to povezati s konkretnijom odredbom ZSSI-ja."

Ministarstvo pravosuđa i uprave je osnovalo Radnu skupinu za izradu novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Članovi Radne skupine su, uz predstavnike tijela državne uprave, predstavnici Povjerenstva, GONG-a, akademske zajednice itd. Naš je cilj unaprijediti postojeća rješenja u Zakonu uključujući i na temelju Vaših preporuka te drugih kvalitetnih prijedloga članova Radne skupine te otkloniti nedostatke uočene u praktičnoj primjeni Zakona. Među planiranim izmjenama posebno želim spomenuti znatno proširenje adresata primjene Zakona, čime će se povećati i ovlasti samog Povjerenstva. Sukladno povećanom opsegu poslova, u razdoblju pred nama, adekvatno ćemo jačati i administrativne kapacitete te tehničke uvjete za rad Povjerenstva kao što smo to činili i u protekle dvije godine.

Uspostava učinkovitog i neovisnog tijela za sprječavanje sukoba interesa bio je uvjet za naše članstvo u Europskoj uniji. Štoviše to je bilo mjerilo za zatvaranje novog Poglavlja pregovora „Pravosuđe i temeljna ljudska prava“. Hrvatska je stoga jedna od nekoliko država članica Europske unije (uz Bugarsku, Latviju i Češku) koja je usvojila poseban i sveobuhvatni Zakon o sprječavanju sukoba interesa, kojim je predviđeno osnivanje Povjerenstva, kao potpuno neovisne institucije, sa širokim ovlastima prevencije i kontrole sukoba interesa.

Uvjeravam Vas da nitko u Hrvatskoj, a najmanje Vlada Republike Hrvatske nema namjeru „uništiti“ Povjerenstvo ili dovesti u pitanje njegovu neovisnost. Povjerenstvo je tijelo koje je hrvatskom društvu potrebno i koje nesmetano treba izvršavati svoju osnovnu funkciju, a to je prevencija i sprječavanje sukoba interesa. Značaj uloge Povjerenstva u prevenciji i borbi protiv korupcije je neupitan, a odgovarajuća kontrola i provjera dužnosnika u pogledu postojanja sukoba interesa nužnost u svim demokratskim društvima. Povjerenstvo i prevencija sukoba interesa jedan je od najbitnijih antikorupcijskih mehanizama u javnom sektoru te je kao takav usko povezan i sa povjerenjem građana u javne institucije i vlast općenito.

Nastavno na pitanje povjerenja građana u institucije, želim odlučno otkloniti navode iz pisma GONG-a, koji tvrdi da se Povjerenstvo namjerava uništiti „ kroz koordinirane pravosudne akcije potaknute od strane vladajućih političara“. Ovakve tvrdnje su neutemeljene, netočne, zlonamjerne i potencijalno opasne. Nitko iz izvršne vlasti nije vršio pritisak na pravosudna tijela, niti na bilo koji način utjecao na sadržaj odluka sudova. Kao što sam već naveo, uloga upravnih sudova je da kontroliraju zakonitost odluka Povjerenstva, ona je propisana Zakonom i ne temelji se na dojmovima, slaganju ili neslaganju s politikama tijela vlasti, već se temelji na pravu.

Kao i Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa, pravosudna tijela u Hrvatskoj su neovisna i samostalna u svojem radu. Ona su ujedno dužna postupati u skladu s odlukama tijela više instance, a posebno odlukama Ustavnog suda, koje je dužna poštovati i svaka fizička i pravna osoba.

Netočnim tvrdnjama GONG-a svjesno se dovodi u pitanje integritet izvršne vlasti te nepristranost i profesionalnost svakog suca koji je doveo u pitanje zakonitost postupanja

Povjerenstva koje, kao i svako drugo tijelo, može pogrešno primijeniti pravo. Uz puno uvažavanje uloge nevladinog sektora u razvoju demokratskog društva, držim da aktivizam kroz koji se iznose neistine, vrši pritisak na pravosuđe i ruši povjerenje u institucije ne doprinosi afirmaciji demokratskih načela u društvu kao ni borbi protiv korupcije.

Zaključno, želio bih iskoristiti ovu priliku da Vas ukratko informiram o našim aktivnostima vezanim za provedbu i nadogradnju postojećih antikorupcijskih mjera u Hrvatskoj. Ministarstvo pravosuđa i uprave je u procesu izrade nekoliko važnih strateških dokumenata, uključujući novu Strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje od 2021.-2030. godine. Pored rada na novom Zakonu o sprječavanju sukoba interesa i izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama, započinjemo i s izradom zakonodavnog okvira za regulaciju lobiranja te ćemo u kratkom roku u zakonodavnu proceduru uputiti i izmjene Zakona o Vladi Republike Hrvatske. Svrha donošenja ovih akata je unaprjeđenje postojećeg pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije, a koristan alat i doprinos pri kreiranju novih i učinkovitijih rješenja biti će i V. krug GRECO evaluacije, odnosno Vaša Izvješća.

Poštovani gospodine Mrčela, molim Vas primite izraze mog osobitog štovanja.

dr. sc. Ivan Malenica

