

Na temelju članka 23. Pravilnika o načinu rada i odlučivanja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa ("Narodne novine", broj 105/14) dajem slijedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE

u predmetu P- 382/17

u označenom predmetu, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) je 11. listopada 2019. donijelo odluku kojom se utvrđuje da je Andrej Plenković, predsjednik Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) povrijedio članak 5. stavak 1. i 4. Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 26/11, 12/12, 126/12, 48/13 i 57/15, u daljnjem tekstu: ZSSI), koja proizlazi iz propusta deklariranja kumske povezanosti s Igorom Pokazom, kojeg je predlagao postaviti za izvanrednog i opunomoćenog veleposlanika Republike Hrvatske u Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske i to članovima Vlade, članovima Odbora za vanjsku politiku Hrvatskog sabora te Predsjednici Republike Hrvatske, kao i propusta javnog deklariranja iste okolnosti građanima.

Mišljenja sam da u konkretnom slučaju dužnosnik nije povrijedio odredbe ZSSI-a, pa tako niti članak 5. ZSSI-a, koja odredba propisuje načela djelovanja dužnosnika.

Ovakvo stajalište temeljim na slijedećim tezama:

I. Dužnosnik je 1999. bio svjedok pri sklapanju braka (vjenčani kum) Igoru Pokazu. Igor Pokaz je od 1994. radio u Ministarstvu vanjskih i europskih poslova (u daljnjem tekstu: MVEP), i to do 1996. u Upravi za multilateralne poslove, Odjel za UN; od 1996. do 1999., bio je zamjenik šefa Kabineta ministra vanjskih poslova; od 1999. do 2003., savjetnik u Stalnoj misiji RH pri UN-u u New Yorku.

Prije nego što dužnosnik počinje obnašati dužnost predsjednika Vlade, Igor Pokaz je već u dva navrata obnašao dužnosti veleposlanika Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: RH) i to: od 2008. do 2012. - pri NATO-u, a od 2012. do 2015. - u Ruskoj Federaciji.

Stoga, nesporno je da je g. Igor Pokaz karijerni diplomat koji je obnašao najviše diplomatske dužnosti i prije nego što je dužnosnik postao predsjednik Vlade i prije nego je 1. rujna 2017. imenovan za veleposlanika u Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske.

II. Postupak koji je prethodio imenovanju veleposlanika, propisan je : Ustavom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav), Zakonom o vanjskim poslovima („Narodne novine“ broj 48/96, 72/13, 127/13 i 39/18) te Odlukom o postupku osnivanja diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu (u daljnjem tekstu: Odluka).

Članak 99. stavak 3. Ustava glasi: „Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora, donosi odluku o postavljanju i opozivu šefova diplomatskih misija Republike Hrvatske u inozemstvu, uz prethodni supotpis predsjednika Vlade RH.“.

Člankom 22. Zakona o vanjskim poslovima propisano je da veleposlanika (ambasadora), šefa stalne misije, poslanika postavlja i opoziva predsjednik Republike. Izvanrednom i opunomoćenom veleposlaniku, šefu stalne misije i poslaniku predsjednik Republike daje vjerodajnice (akreditivna pisma) i opozivna pisma.

Postupak koji prethodi odluci predsjednika RH, *in concreto*, predsjednice RH o imenovanju (postavljenju) šefova diplomatskih misija i konzularnih ureda (u daljnjem tekstu: DKP) RH u inozemstvu je sljedeći:

- MVEP nakon provedenih prethodnih usmenih konzultacija s predsjednikom RH, priprema prijedlog Vlade za imenovanje i opoziv šefova DKP-a,
- Vlada utvrđuje prijedlog i dostavlja ga MVEP-u koji u daljnjem postupku traži od države primateljice privolu za imenovanje određene osobe za šefa DKP-a u toj državi,
- Vlada traži od nadležnog odbora Hrvatskog sabora (Odbor za vanjsku politiku) mišljenje o imenovanju određene osobe za šefa DKP-a,
- Predsjednik Vlade donosi akt kojim daje „prethodni supotpis“ za donošenje odluke Predsjednika RH o imenovanju šefa DKP-a, nakon čega
- Predsjednik RH donosi odluku o postavljenju (imenovanju), koja se dostavlja MVEP-u i objavljuje u „Narodnim novinama“, službenom glasniku RH.

Dakle, kako se to iz propisnog postupka jasno vidi, predsjednik Vlade nije samostalno odlučivao o imenovanju, a niti je tijelo kojem je na čelu, samostalno odlučivalo o imenovanju veleposlanika, već je Vlada utvrdila na prijedlog MVEP-a prijedlog za postavljenje i opoziv šefova DKP-a, a predsjednik Vlade je sukladno ustavnom prerogativu donio akt kojim je dao „prethodni supotpis“ za donošenje odluke Predsjednika RH.

Postupak je od samog početka zatvoren za javnost, jer se dokumenti do donošenja odluke označavaju oznakom „tajno“ .

III. Propust deklariranja kumske povezanosti iz kojeg se izvodi odgovornost dužnosnika u kontekstu povrede stavka 1. i 4. članka 5. ZSSI-a (nesavjesno i netransparentno postupanje) prema: članovima Vlade, članovima Odbora za vanjsku politiku te u konačnici prema Predsjednici RH i javnosti (građanima koji imaju pravo biti upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba), otvara sljedeće pitanja:

-je li kumski odnos ona vrsta osobnog odnosa koja se u ovom slučaju treba deklarirati i ako da, zašto ?

U promišljanju odgovora na ovo pitanje, polazim od članka 4. ZSSI-a koji propisuje tko se sve smatra članom obitelji dužnosnika (stavak 2.) odnosno tko se sve (osim članova obitelji) smatra povezanim osobama (stavak 5.) s dužnosnikom. Tako su povezane osobe definirane

kao osobe navedene u stavku 2. (članovi obitelji) te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanima s dužnosnikom.

Odlukom o pokretanju postupka protiv dužnosnika od 23. studenoga 2018. (BROJ: 711-I-327-P-382-17/19-12-17) Povjerenstvo je zauzelo slijedeće stajalište: „*Obzirom da osoba koja se poziva za svjedoka pri sklapanju braka (kum) predstavlja osoban izbor ženika kao i da prihvaćanje navedene uloge svjedoka predstavlja iskaz volje koji ukazuje na odnos određene povezanosti između ženika i svjedoka, opravdano se može smatrati da između dužnosnika Andreja Plenkovića i Igora Pokaza postoji odnos povezanosti te da se može dovesti u sumnju nepristranost dužnosnika Andreja Plenkovića kada se nađe u prilici donositi akte na osnovu kojih Igor Pokaz stječe pravo obavljanja državne dužnosti.*“.

Temeljem takvog stajališta prilikom pokretanja postupka Povjerenstvo u daljnjem tijeku postupka nije utvrdilo prema kojim se to okolnostima i osnovama g. Pokaz može opravdano smatrati s dužnosnikom interesno povezanom osobom (osim što se je prije pokretanja postupka utvrdilo da se radi o faktičnoj kumskoj „vezi“, temeljem Izvoda iz matične knjige vjenčanih). Mišljenja sam da sama činjenica kumske „veze“ nužno ne dovodi do stvaranja obveze dužnosnika da isto deklarira, posebice što to niti iz jedne odredbe ZSSI-a jasno ne proizlazi. Očekivati od dužnosnika da sam prepozna „dvojbu“ te zatraži mišljenje Povjerenstva ili da deklarira „perceptivno moguć odnos ovisnosti“ (str.7. Odluke o pokretanju postupka) nije životno i ne predstavlja opravdano očekivanje u pogledu dužnosnikovih obveza. Da je Povjerenstvo utvrdilo interesnu povezanost (a nije), onda bi bilo potrebno utvrditi i je li ta povezanost dovela do sukoba interesa, kako je to propisano člankom 2. ZSSI-a odnosno je li takva povezanost dovela do jednog (ili više) zabranjenih djelovanja dužnosnika iz članka 7. ZSSI-a, u kojim slučajevima se radi o „konkretnim“ povredama zakona, koje se ne mogu svesti samo na propust deklaracije takve povezanosti odnosno na povredu (samo) članka 5. stavka 1. i 4. ZSSI-a.

I naposljetku, čini mi se kako bi bilo potrebno ovu situaciju sagledati i iz „drugog ugla“, u kontekstu prava „drugih“ osoba koje se s dužnosnikom „perceptivno mogu dovesti u odnos povezanosti“ i kako ih štititi u odnosu na ustavno jamstvo jednakosti svih pred zakonom te vladavini prava kao najvišoj vrednoti ustavnog poretka RH i temeljem za tumačenjem Ustava.

Koja je svrha traženja da se deklarira povezanost za koju nije utvrđeno da je objektivno interesna, već se traži deklaracija zbog „mogućće percepcije“, da bi se onda ukazalo da je svrha takve deklaracije da sve osobe koje sudjeluju u postupku imenovanja „trebaju sa još većim stupnjem odgovornosti razmotriti kandidaturu s dužnosnikom povezane osobe“, kako to stoji u obrazloženju Odluke o pokretanju postupka. Time se *de facto* sudionicima toga postupka (drugim dužnosnicima) nameće obveza da prema takvim kandidatima pristupaju s nekim višim, nedefiniranim standardima, što onda upućuje da se implicite želi reći da bi bilo dobro da takvi kandidati ne budu izabrani. Ako se već želi ovu vrstu diskriminacije osoba koje su povezane s dužnosnicima postaviti kao standard sukladno propisanim načelima djelovanja, onda to treba jasno i izreći, ali onda i valjano obrazložiti odnosno opravdati.

-Je li članak 5. ZSSI-a odredba temeljem koje se može utvrditi povreda dužnosnika ?

Na samoj javnoj sjednici odgovarajući na pitanja kolega (članova Povjerenstva), ponovila sam svoje mišljenje da je odredba članka 5. ZSSI-a, a koja propisuje načela djelovanja dužnosnika, odredba koja se treba primjenjivati u ocijeni težine povrede te se sagledavati prilikom povrede određene „konkretne“ odredbe zakona, ali nikako kao zasebna povreda odnosno „odredba sama po sebi“. Riječ je o imperfektnoj pravnoj normi za koju nije propisana sankcija. Radi se o pravnoj normi definicije. Ne smatram da je dobra praksa da se za takvom odredbom „poseže“ kad god se ne radi o „konkretnoj“ povredi zakona, ali se takva povreda utvrđuje na temelju „nedvojbene percepcije javnosti“. Držim iznimno važnim, da ovakvim odlukama ne dovodimo u sumnju vlastitu vjerodostojnost kao i „percepciju“ da svoje nadležnosti proizvoljno tumačimo te da se pod pritiskom javnosti pretvaramo u populističko tijelo. Važno je, isto tako, da se Povjerenstvo pravilno pozicionira u sustavu državne vlasti kao stalno, neovisno i samostalno državno tijelo, da ne uzurpira nepostojeće ovlasti te da se pri donošenju odluka zaštiti od neetičke upotrebe etičkih oružja.

Provođenjem postupaka sukoba interesa i donošenjem odluka kojima se utvrđuju povrede načelno propisanih djelovanja iz članka 5. ZSSI-a, onda kada Povjerenstvo *post festum* zaključuje da je dužnosnik u nekoj konkretnoj situaciji u obnašanju dužnosti mogao postupiti na određeni konkretan način koji se ne može iščitati iz ove opće odredbe, ne postiže se adekvatno svrha ZSSI-a. Naime, u situaciji kada su odredbe članka 5. ZSSI-a tako općenito propisane, a ujedno ne postoji neki podzakonski opći akt koji bi sadržavao barem okvirni katalog situacija i potrebnih mjera koje dužnosnici trebaju poduzimati kako bi u istim situacijama postupali sukladno načelima djelovanja iz članka 5. ZSSI-a, ne može se očekivati da dužnosnici dosljedno i pouzdano prepoznaju svaku takvu situaciju. Stoga, imajući u vidu da odluke Povjerenstva kojima se utvrđuje da su dužnosnici počinili određenu povredu ZSSI-a imaju pravnu posljedicu već u samom tom utvrđenju (dakle iako se ne izriče sankcija), onda okolnost da dužnosnici kao adresati pravne norme ne mogu pouzdano prepoznati koje njihovo postupanje predstavlja utvrdivo kršenje Zakona, nedvojbeno za te adresate stvara pravnu nesigurnost.

Vezano uz navedeno, u načelnim stajalištima Ustavnog suda Republike Hrvatske (glava V.), sadržanim u Odluci od 2. srpnja 2019., Broj: U-III-673/2018, stoji:

„8.1. Povjerenstvo je stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz svog djelokruga određenog ZoSSI-jem. Ustavni sud utvrđuje da su ovlasti Povjerenstva utvrđene ZoSSI-jem te ih ono nije ovlašteno širiti.

Načela djelovanja dužnosnika iz članka 5. ZoSSI-ja mogu biti osnova za utvrđivanje nastanka sukoba interesa ili potencijalnog sukoba interesa iz članka 2. ZoSSI-ja. Ustavni sud primjećuje da se članci 2. i 5. ZoSSI-ja nalaze u glavi I. Opće odredbe odnosno načela djelovanja. To su norme koje izražavaju temeljne vrijednosti i služe za tumačenje konkretnih normi ZoSSI-ja te predstavljaju opću deklaraciju o načelima djelovanja dužnosnika i o pravima građana da budu upoznati s ponašanjem dužnosnika kao javnih osoba. 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 ZoSSI-ja. Dakle, pomažu pri procjenjivanju ispravnosti postupanja dužnosnika.“.

-Kada odnosno u kojem trenutku je dužnosnik, a s obzirom na „tajnost“ postupka, trebao deklarirati svoj osobni odnos sa g. Pokazom ?

U odgovoru na ovo pitanje izvjestitelj predmeta je na sjednici iznio stajalište (koje je ujedeno i stajalište većine) da je dužnosnik trebao deklarirati javnosti činjenicu osobne veze sa g. Pokazom u trenutku kada je postupak prestao biti tajan. Taj trenutak je donošenje odluke o imenovanju.

Sa ovakvim stajalištem se ne slažem i to zato što ne vidim svrhu takve *post festum* deklaracije. Naime, svesti povredu koja se kvalificira kao nesavjesno i netransparentno postupanje dužnosnika, „samo“ na propust obveze deklaracije osobnog odnosa i to nakon što je imenovanje već izvršeno, svodi se po mome mišljenju na puku formu i u toj i takvoj konstelaciji nedostaje mi suština. Predloženu odluku promatram i u sasvim drugom kontekstu koji nadilazi puku formu i deklaraciju te se pitam što bi takva deklaracija faktično promijenila?

Što se tiče deklariranja kumske „veze“ članovima Vlade, Odbora te Predsjednici RH, Povjerenstvo nije utvrdilo da li je (ili nije) dužnosnik to učinio. Bilo bi važno znati, a polazeći od sastava članova Odbora za vanjsku politiku koje radno tijelo Hrvatskog sabora čine zastupnici vladajućih i zastupnici oporbenih političkih snaga u Saboru, je li takvo pitanje „stavljeno na stol“ i ako jest kako se rasprava odvijala te je li se u toj raspravi dotaklo i pitanje kumske „veze“ dužnosnika i g. Pokaza.

Ovo su razlozi zbog kojih nisam glasala za odluku koja je većinom glasova donesena na sjednici od 11. listopada 2019. te dala svoj protuprijedlog kojim predlažem da se utvrdi da u konkretnom slučaju dužnosnik nije povrijedio odredbe ZSSI-a, pa tako niti članak 5.



Aleksandra Jozić-Ileković, dipl. iur.

članica Povjerenstva

U Zagrebu, 18. listopada 2019.

