



## **USTAVNOPRAVNA ANALIZA PREDLOGOV ZA SPREMEMBE ZAKONODAJE S PODROČJA PREPREČEVANJA KORUPCIJE**

Naročnik: Urad predsednika Republike Slovenije  
Izvajalec: Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana  
Projektna skupina: dr. Ciril Ribičič, dr. Rajko Pirnat, dr. Janez Čebulj

**Ljubljana, februar 2014**

Projektna skupina:

prof. dr. Ciril Ribičič .....

prof. dr. Rajko Pirnat .....

prof. dr. Janez Čebulj .....

## UVODNO POJASNILO

Ob nedavnem odstopu Komisije za preprečevanja korupcije je Predsednik republike člane komisije v odstopu prosil, da mu pripravijo celovit paket sprememb in dopolnitev relevantnih zakonov, za katere menijo da so potrebne za uspešnejše preprečevanje korupcije. Predsednik republike g. Borut Pahor je zaprosil projektno skupino<sup>1</sup> Inštituta za ustavno pravo<sup>2</sup>, da izdela ustavnopravno analizo predlogov za spremembe zakonodaje na področju preprečevanja korupcije, ki bo med drugim vsebovala naslednje elemente:

- oceno predlogov sprememb zakonodaje in ukrepov za izboljšanje razmer na področju korupcije z vidika njihove zadostnosti za učinkovitejše spopadanje s korupcijo;
- presojo ustavnopravne (ne)spornosti predlogov v luči prakse Ustavnega sodišča Republike Slovenije;
- oceno skladnosti predlogov z vidika mednarodnih obveznosti Republike Slovenije v okviru Evropske unije in Sveta Evrope.

Analiza je podana v dveh delih in vključuje: (1) temeljno oceno izhodišč za novelo Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije in (2) pripombe in opozorila, ki so vnešena v besedilo novele in podana v okvirjih.

---

<sup>1</sup> Projektna skupina se zahvaljuje za pomoč mag. Bečirju Kečanoviću, ki ga je zaprosila za pisne pripombe ter mag. Matiji Žgurju in drugim, s katerimi se je posvetovala v časi izdelovanja analize.

<sup>2</sup> Inštitut za ustavno pravo (IUP) je neodvisen raziskovalni zavod, ki v okviru svoje dejavnosti za zainteresirane subjekte oblikuje tudi strokovna mnenja in analize o zahtevnih ustavnopravnih problemih. S tem znanstveno-raziskovalno delo dopolnjuje z aplikativno dejavnostjo. Ustanovitelj inštituta je Društvo za ustavno pravo Slovenije, ki že več kot petindvajset let združuje vodilne ustavnopravne strokovnjake pri nas. Njihova vpetost v delo inštituta zagotavlja visoko kakovost izdelanih mnenj in analiz ter je hkrati garant njegove neodvisnosti in nepristranskosti. Pri izdelavi pričujoče analize je Inštitut povabil k sodelovanju tudi znanstvenike, ki pretežno delujejo v okviru drugih pravnih inštitutov.

## TEMELJNE PRIPOMBE K IZHODIŠČEM ZA NOVELO ZAKONA O

### INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE (ZINTPK) ..... 3

1. NUJNOST SPREMEMB ZINTPK.....	3
2. POSLANSTVO KPK .....	4
3. OPOZORILA IZ EVROPSKE UNIJE.....	4
4. POMEN USTAVNOSTI IN SODNEGA NADZORA .....	5
5. PRIPOMBE K ZAMISLI SVETA KPK .....	6
6. NEJASNE IN NEDOLOČNE OPREDELITVE POJMOV .....	7
7. IMENOVANJE ČLANOV KPK.....	8
8. POLOŽAJ SVETA KPK IN NJEGOVIH ČLANOV .....	9
9. POSTOPKI, KI JIH UPORABLJA KPK .....	10
10. ZAGOTAVLJANJE USTAVNOST POBLASTIL KPK IN NJENIH USLUŽBENCEV.....	11
11. NOMOTEHNIČNE PRIPOMBE.....	12

### KOMENTARJI K POSAMEZNYM ČLENOM PREDLOGA ..... 15

### POVZETEK ..... 77

# TEMELJNE PRIPOMBE K IZHODIŠČEM ZA NOVELO ZAKONA O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE (ZINTPK)

## 1. NUJNOST SPREMEMB ZINTPK

Projektna skupina ocenjuje, da je ne le upravičeno, temveč tudi nujno pristopiti k dograditvi ZIntPK in da so predlogi, ki jih predlaga Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) dobrodošli in koristni. Po mnenju projektne skupine so razmisleki o ukinitvi KPK neustrezni in neprepričljivi, razen kolikor gre za izrazito dolgoročno usmerjeno razmišljanje o bodoči ureditvi v razmerah, ki bodo bistveno različne od aktualnih. Nedvomno je v družbenem interesu, da se postopoma uveljavi drugačna kultura medsebojnih odnosov, v okviru katere bodo poštenost, nepodkupljivost, integriteta in nepristranskost nosilcev funkcij prevladujoče vrednote. Toda ta trenutek namesto razglabljanja o takšni prihodnosti potrebujemo odločen boj s pojavi, ki ohranjajo precej drugačna razmerja.

Stanje na področju korupcijskih tveganj je danes v Sloveniji izrazito zaskrbljujoče in močno odstopa od razmer v državah, v katerih ocenjujejo, da posebnih organov in postopkov v boju zoper korupcijo ne potrebujejo. V zadnjem obdobju se je pokazalo, da je korupcija hudo razpredena in zasidrana v celi vrsti dejavnosti in na vseh ravneh. Poleg tega je kriza povzročila veliko občutljivost ljudi do nosilcev funkcij, ki delujejo koruptivno. Vse pogosteje se zaradi delovanja tistih, ki ne znajo skrbeti za lastno integriteto, neodvisnost in videz nepristranskosti in se nočejo umakniti s funkcij, ko pride do razkritja njihovega koruptivnega ravnanja, celotna politična, uradniška, sodna, zdravniška in druge strukture obtožujejo kot izprijene in koruptivne. Nosilci funkcij se očitno zelo težko sprijaznijo s tem, da jim niso poverjene zato, da bi se pri njihovem opravljanju nezakonito okoristili in na nezakonit način poskrbeli za reševanje problemov svojih bližnjih, sorodnikov, prijateljev znancev in podpornikov, temveč zaradi uresničevanje družbenih interesov. Šele v zadnjem času se, predvsem po zaslugi delovanja KPK, postopno uveljavlja spoznanje, da domačijskost, urejanje problemov prek zvez in poznanstev, zavestna in nezavedna kolegialnost, ki jo štejejo za odliko tudi, kadar vodi do diskriminacije vseh drugih, ni tisto, kar bi bilo sprejemljivo za demokratično družbo.

Dejansko stanje korupcije v državi, mednarodni standardi, veljavna ureditev v ZIntPK, državna protikorupcijska politika (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji), kot tudi že dosežena raven protikorupcijske kulture v družbi potrjujejo, da je potrebno korupcijo preprečevati tako na političnem kot pravno urejenem področju upravljanja z državo in zadevami javnega

pomena. Ob tem pa je potrebno, da protikorupcijsko delovanje države poteka ustavno in zakonito v javnem prostoru, na področju civilne družbe in zasebnega sektorja.

## **2. POSLANSTVO KPK**

Če kdaj, je v tem trenutku Sloveniji potreben organ kot je KPK, ki bo epicenter protikorupcijskega delovanja. To pomeni, da je v okviru svojih pristojnosti prva poklicana in najbolj odgovorna, da kot samostojen in specializiran državni organ, ustanovljen skladno z mednarodnimi standardi in namenom zakonodajalca strokovno in zakonito prepoznava in opozarja na raznolike oblike koruptivnega delovanja, ne sme pa pomeniti, da prevzema ali ovira delovanje rednih policijskih, preiskovalnih, tožilskih in sodnih organov, da tudi na tem področju začno bolj učinkovito opravljati svojo funkcijo. Njena vloga seveda ni samo ali predvsem represivna, težišče delovanja KPK mora biti na preventivni dejavnosti, s katero korupcijo preprečuje že na ravni tveganj. KPK mora delovati kot organ, ki opozarja na primere korupcije na sistemski in konkretni ravni, odpira vprašanja, pomembna za boj s korupcijo in zna zahtevati in spodbujati učinkovito delovanje pristojnih organov in služb, ker se zaveda, da je sicer njegovo delovanje obsojeno na donkihotovsko otepanje s posameznimi deformacijami, namesto da bi predstavljalo najbolj aktivni sestavni del celovitega sistema organov in aktivnosti za obvladovanje korupcije.

Upoštevati je torej potrebno, da vloga specializiranih organov za preprečevanje korupcije ni rezervirana le za državne organe in administrativna pooblastila, ampak vključuje široko sodelovanje države in civilne družbe pri sooblikovanju in izvrševanju protikorupcijske politike in strateških odločitev na tem področju, tako kot je urejeno tudi v ZIntPK. V tem pogledu pa je predlog izhodišč za ureditev sveta komisije nedvomno lahko pomemben napredek k učinkovitejšemu protikorupcijskemu delovanju države in razvoju protikorupcijske kulture v družbi.

## **3. OPOZORILA IZ EVROPSKE UNIJE**

Poročilo Evropske Komisije o stanju na področju korupcije je še en dokaz, kako hudo sta prizadeta podoba in ugled Slovenije v družini najrazvitejših evropskih držav, članic Evropske unije. V svoje prvem Evropskem protikorupcijskem poročilu, objavljenem 3. februarja 2014 ugotavlja Evropska komisija, da korupcija ni zgolj problem držav v razvoju ali posameznih držav članic EU, ampak gre za resen sistemski problem celotne EU. V delu poročila, ki se nanaša na analizo javnega mnenja

(Eurobarometer), sodi Slovenija v skupino držav, v katerih je po mnenju prebivalcev korupcija eden najresnejših problemov; v vseh kazalcih (vključno z vplivom korupcije na poslovno okolje) pa se Slovenija nahaja pod povprečjem članic EU.

Evropska komisija v analitičnem delu poročila, ki se nanaša na Republiko Slovenijo, opozarja na probleme pomanjkanja integritete, uveljavljanja odgovornosti in nizke politične ter pravne kulture nosilcev javnih funkcij, počasnost delovanja pravosodnega sistema, deformacije s področja javnega naročanja, nasprotje interesov in klientelizem pri poslovanju z državo ter državnimi podjetji, nesorazmerno močne politične vplive in pomanjkanje transparentnosti ter nadzora pri delovanju podjetij v državni lasti (vključno s "slabo banko"), pomanjkljiv pravni okvir nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in poslovodnih oseb ter nadzornikov v državnih podjetjih ter nezadostne kadrovske in finančne kapacitete nekaterih nadzornih organov, vključno s KPK. V tej smeri gredo tudi priporočila Evropske komisije glede Slovenije, od katere pričakuje Evropska komisija več jasno izražene politične volje za spopad s korupcijo in konkretne ukrepe na omenjenih področjih. KPK je v uvodnem, splošnem delu poročila s strani Evropske komisije skupaj s še štirimi tovrstnimi institucijami v drugih državah ocenjena kot primer dobre prakse delovanja protikorupcijske institucije, posebej pa je izpostavljen tudi projekt Supervisor.

Politični razred bo ravno v zvezi s predlogi sprememb ZIntPK na preizkušnji, ali je pripravljen storiti vse potrebno za preseganje sedanjega stanja, ali pa bo prevladal interes, da se ohranja *status quo*, o katerem govori Evropska komisija, medtem ko ga je KPK opisala v pojasnilu svojega odstopa.

#### **4. POMEN USTAVNOSTI IN SODNEGA NADZORA**

S tega vidika ni nobenega dvoma, da so koristni in nujni razmisleki in predlogi, ki poskušajo krepiti pristojnosti in učinkovitost KPK v boju s korupcijo. Projektna skupina podpira tovrstne predloge, vendar ob tem opozarja na nejasnost, nedoločnost in nomotehnično nedodelanost obstoječih, pa tudi predlaganih normativnih rešitev in na posamezne primere rešitev, ki po njeni oceni ne morejo uspešno prestati ustavnosodne presoje. Projektna skupina dvomi, da so predlogi, ki naj okrepijo učinkovitost boja s korupcijo zadostni in pričakuje, da bo v pripravah zakonskih predlogov in v okviru zakonodajnega postopka prišlo do novih predlogov, od katerih so mnogi danes šele v fazi inicialne zamisli in daleč od tega, da bi bili normativno dognani in ustavnopravno preizkušeni.

Projektna skupina je posebno pozornost namenila preverjanju, ali in v katerih primerih je težko pričakovati, da bi lahko posamezne obstoječe rešitve in predlagane spremembe prestale ustavnosodno presojo. Za uspešnost boja s korupcijo in za legitimnost KPK je v demokratični družbi usodnega pomena (če si izposodimo besede dr. Andraža Terška v Pogledih, Delo, 11.12.2013) “ustavnopravna brezhibnost pravnega okvira za njihovo delovanje”. Ko se krepijo represivna pooblastila KPK, ki v posameznih predlogih že mejijo na policijska, je ključnega pomena pri presoji njihove skladnosti z Ustavo tudi to, kako je poskrbljeno za pravno varnost prizadetih in njihove možnosti, da z učinkoviti pravnimi sredstvi preprečujejo neupravičene očitke in ocene svojega delovanja. Nihče ne more biti v naprej razglašen za krivega ali nedotakljivega, pa tudi domneva o nezmotljivosti katerega koli organa, tudi KPK, ne bi bila na mestu.

Ocene KPK o koruptivnem ravnanju nosilcev funkcij imajo takšno težo in pomen za družbo in za prizadete, da morajo biti sposobne prestati nadzor, katerega nosilec so sodišča. Seveda ob predpostavki, da bodo ohranila neodvisnost, ki je še posebej pomembna v razmerah, ko se javnost pod vplivom politike že v naprej odloča o tem, kdo je kriv in koga je treba oprostiti. Ta del ureditve v ZIntPK mora biti še posebej dobro premišljen in vsestransko dognan.

## **5. PRIPOMBE K ZAMISLI SVETA KPK**

Projektna skupina podpira zamisel o Svetu KPK kot specifičnem nadzornem organu, sestavljenem iz vsestransko uglednih osebnosti, ki to funkcijo opravljajo nepoklicno, ponuja pa predloge za izboljšavo določb o njegovi sestavi, pristojnostih in načinu delovanja.

Prav tako podpira razmišljanja v predlogih KPK in v strokovni javnosti, ki so usmerjena k zagotavljanju vzpostavitve učinkovitih pravnih sredstev, pa tudi opozorila o tem, da je pomembno, da imajo prizadeti možnost ugovarjati ugotovitvam KPK že pred njihovo prvo objavo. Projektna skupina pa ob tem opozarja, da je sistem predvidenih pravnih postopkov preveč zapleten in raznolik in ga je treba reducirati na dve možnosti (prekrškovni postopek in upravni spor).

Projektna skupina poskuša s svojimi predlogi izboljšati in dograditi posamezne konkretne normative rešitve, vendar poziva vse, ki imajo vpliv na sprejemanje sprememb ZIntPK, da tokrat resneje kot običajno prisluhnejo strokovnim pomislekom pravnih služb ministrstev, Vlade in Državnega zbora, da sprejete spremembe ne bodo vodile do številnih sodnih sporov in razveljavitev posameznih določb pred Ustavnim sodiščem.

Spričo ugotovitev Evropske komisije v navedenem poročilu o korupciji, da obstoječa pravna sredstva in institucije očitno ne dajejo pravih rezultatov, v primeru Slovenije pa tudi dejstva, da je iz podobnih razlogov odstopil senat KPK, je očitno, da je nujna celovita prenova ZIntPK.

## 6. NEJASNE IN NEDOLOČNE OPREDELITVE POJMOV

Pomen izrazov, ki so vsebovani v sedanjem 4. členu zakona, bi kazalo proučiti za namenom, da se skušajo opredeliti čim bolj jasno in določno. Jasnost in določnost opredelitve izrazov je še posebej pomembna zaradi v nadaljevanju prikazanih stališč Ustavnega sodišča o zahtevah, ki veljajo tudi v upravnem postopku, če v njem ugotovljeno dejansko stanje služi za kasnejše kaznovalne postopke.

Vprašanje jasnosti in določnosti se zastavi že pri pomenu izraza javni sektor. Res je sicer, da je javni sektor definiran v ZIntPK kot javni sektor po zakonu, ki ureja javne uslužbenke, vključno z javnimi podjetji in gospodarskimi družbami, v katerih ima (neposreden ali posreden) večinski vpliv država ali lokalna skupnost. Vendar če pogledamo definicije javnega sektorja v različnih zakonih, ki urejajo oblike nadzora nad javnim sektorjem ter funkcionarji in uslužbenci v njem, najdemo kar nekaj različnih definicij. To gotovo otežuje enotnost in učinkovitost nadzora ne le s strani KPK, temveč tudi drugih nadzornih inštitucij. ZIntPK javni sektor definira enako kot zakonodaja, ki ureja javne uslužbenke (in njihove plače), doda pa k temu še gospodarske družbe, v katerih ima prevladujoč vpliv ali večinski delež država. Izrecno pa v okvir uporabnikov javnih sredstev, ki jih nadzira Računsko sodišče, uvršča banke, v katerih ima država večinski delež peti odstavek 20. člena Zakona o računskem sodišču - ZRacS-1 (Uradni list RS, št. 11/01 in nasl.). In glede bank, ki so, vsaj tri po zadnji dokapitalizaciji, v večinski (če ne izključni) lasti države, so lahko nejasnosti.

Nekatere definicije bi lahko povzročile zmedo pri razlagi in uporabi zakona. Tako je npr. v 6. točki 4. člena (funkcionarji) posebej naveden generalni sekretar Vlade. Zastavlja se vprašanje, zakaj ni naveden tudi generalni sekretar Ustavnega sodišča (ta ima pristojnosti, ki zagotovo lahko pripeljejo vsaj do nasprotja interesov, pa tudi ravnanja, ki nasprotuje integriteti, ali je celo koruptivno); če pa je zajet v okviru dikcije "drugih funkcionarjev", se zastavlja vprašanje, zakaj potem določba posebej navaja ravno generalnega sekretarja Vlade.

K učinkovitejšemu delu KPK lahko prispevajo samo določbe ZIntPK, ki so jasne in določne. Zato je treba biti pozoren tudi pri dopolnjevanju oziroma razširjanju pomena izrazov previden, saj lahko



povzroči preohlapnost. To še posebej velja, če se pri tem uporabljajo nedoločni pravni pojmi: kako se bo ugotavljalo »sovrašтво«, kako »zamera« in predvsem, od kdaj oziroma za koliko v preteklost se bo ugotavljala?

## 7. IMENOVANJE ČLANOV KPK

Obstoječa zakonska ureditev pogojev za imenovanje, kakor tudi samega imenovanja ne prispeva k krepitvi integritete članov senata oziroma funkcionarjev komisije.

Kazalo bi razmisliti in v ZIntPK vnesti troje. Najprej pogoje za predsednika in namestnika, ki morajo biti takšni, da bodo lahko izbrani tisti, ki so to funkcijo glede na njeno naravo in vsebino ne samo (domnevno) sposobni, temveč tudi usposobljeni opravljati. Iz zdajšnjega drugega odstavka 7. člena ZIntPK zdaj izhaja, da se lahko prijavi (in izpolnjuje izobrazbene pogoje in pogoj glede delovne dobe) vsak s fakultetno izobrazbo, ki ima deset let delovnih izkušenj na področju svoje izobrazbe. Res je potem v naslednjem odstavku dodan pogoj “utemeljenega sklepanja, da bo lahko opravljal funkcijo zakonito in v skladu s pravili stroke”, vendar ni jasno, katere stroke. Skratka: katero stroko predstavljajo (ali vanjo sodijo) funkcionarji KPK? Če izhajamo že iz samih nalog in pristojnosti KPK, menimo, da je potrebno strokovne kriterije natančneje določiti v zakonu in posebej poudariti pomen pravne stroke.

Drugo, o čemer bi kazalo razmisliti, je postopek imenovanja. Projektna skupina se zavzema za to, da bi predsednik republike tudi v prihodnje imenoval predsednika komisije, namestnika in člana pa po posvetovanju s predsednikom KPK, z njegovim soglasjem ali na njegov predlog. Razpis bi lahko bil isti – samo predsednik komisije bi dobil možnost, da s predsednikom republike uskladi mnenje o tem, katera kandidata sta najbolj primerna in bo z njima lahko najboljše sodeloval. Predsednik republike s tem nič ne izgubi, KPK pa lahko pridobi boljše pogoje za usklajeno in učinkovito delovanje. Ob tem bi kazalo razmisliti tudi o enaki mandatni dobi za vse – ne za predsednika 6 let, za namestnika pa pet let. Če se predsednik komisije zadnje leto mandata (ko odhaja – še zlasti, če je to njegov drugi mandata) ukvarja še z dvema novima namestnikoma (ob upoštevanju izpolnjevanja pogojev, kot so zdaj predpisani), potem je vsako šesto leto delovanja KPK lahko z vidika učinkovitosti okrnjeno. Projektna skupina meni, da si je treba tudi sedaj, ko o tem ne obstojijo izrecne zakonske določbe, zaradi same narave dela KPK in posebnega položaja, ki ga ima

predsednik te komisije, prizadevati, da bo imenovanje članov komisije usklajeno z novim predsednikom KPK.

In tretje: sestava razpisne komisije. Veljavna ureditev po mnenju projektne skupine ne zbuja najvišje stopnje zaupanja in nespornosti (recimo temu: brez sence dvoma) integritete predlaganih kandidatov (in samo izmed teh lahko predsednik republike imenuje predsednika in namestnika KPK), če so v komisiji člani, ki jih predlagajo tisti, ki jih je treba najbolj nadzirati in s katerimi KPK najpogosteje pride v "konflikt" – člani vlade in člani parlamenta. Ob upoštevanju te pripombe bi bilo mogoče upoštevati tudi predloge, ki jih v svoji analizi predlaga razpisna komisija.

Str. | 9

## **8. POLOŽAJ SVETA KPK IN NJEGOVIH ČLANOV**

Projektna skupina meni, da je treba bolj jasno opredeliti pristojnosti sveta KPK, da bo jasno določeno, o katerih pravnih sredstvih bo odločal ter status funkcije člana Sveta. Ne nazadnje bodo člani Sveta odločali (vsaj predvideno je tako) o izločitvi članov KPK, o prevzemu zadeve v odločanje (če bosta izločena dva člana KPK) ali o odstopu zadeve v obravnavo drugim pristojnim organom (v primeru prevzema, bo Svet tudi odločil namesto KPK), o pritožbah.

Ni jasno, kaj pomeni, da se Svet "izreka" o pritožbah? Pritožbe se gotovo ne nanašajo na organe iz drugega odstavka 13. člena ZIntPK, temveč na pritožbe kot pravno sredstvo zoper odločitve KPK. Ampak katere? V nadaljevanju (spremenjeni 15. člen) je zapisano, da zoper odločitve KPK v upravni zadevi pritožba ni mogoča (dopustna; kar sicer velja že sedaj). O katerih pritožbah se bo torej svet izrekal – o pritožbah DZ, vlade, državnega tožilstva, sodnega sveta, računskega sodišča .... zoper delo KPK?

In še tretji pomislek projektne skupine, ki je ustavnopravne narave: administrativno-tehnično podporo za delovanje Sveta zagotavlja komisija. Če naj bo Svet komisije samostojen in neodvisen organ nadzora nad delom komisije, je treba opozoriti na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-370/06 z dne 17.1.2008. V njeni obrazložitvi je Ustavno sodišča zapisalo:

26. Ker 48. člen ZViS kot eno od temeljnih značilnosti Sveta določa, da je Svet pri opravljanju svojih nalog in odločanju samostojen ter da vse odločitve sprejema neodvisno, strokovno in nepristransko, hkrati pa osmi odstavek 50. člena ZViS določa, da strokovne, organizacijske in administrativne naloge za Svet opravlja organ v sestavi ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo, se zastavlja vprašanje medsebojnega

neskladja zakonskih določb. Ustavno sodišče po določbi 160. člena Ustave in po 21. členu ZUstS ni pristojno odločati o medsebojni skladnosti zakonov oziroma zakonskih določb. Ustavno sodišče lahko presoja medsebojno neskladje zakonskih določb le v primeru, če bi zaradi tega znotraj pravnega reda nastala taka nasprotja, da bi bila kršena načela pravne države (2. člen Ustave). V obravnavani zadevi gre prav za tak primer. Bistvena sprememba zakonske ureditve položaja Sveta, ki je bila uvedena z ZViS-E, je prav določitev Sveta kot neodvisnega in samostojnega organa. Razlog za takšno spremembo je po navedbah zakonodajalca predvsem ta, da je Svet z ZViS-E dobil tudi vlogo evalvacijskega organa, pri čemer so bila za ta del njegovega delovanja upoštevana merila, potrebna za članstvo v ENQA. Po enem od meril mora biti telo, pristojno za zagotavljanje kakovosti, neodvisno od visokošolskih zavodov, ministrstev ali drugih interesnih skupin. Zato je ureditev, po kateri strokovne, organizacijske in administrativne naloge za Svet opravlja organ v sestavi ministrstva, ob zgoraj navedenih značilnostih organov v sestavi ministrstva sistemsko neskladna in kot takšna v neskladju z 2. členom Ustave. Zakonodajalec sicer navaja, da je za opravljanje teh nalog določil organ v sestavi ministrstva v skladu s tretjim odstavkom 14. člena ZDU-1, po katerem se organ v sestavi ministrstva ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost oziroma, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja treba zagotoviti pri opravljanju nalog večjo stopnjo strokovne samostojnosti. Vendar ta določba pomeni, da opravlja specializirane strokovne naloge za ministrstvo, ne pa za drug neodvisen državni organ. Ker je torej osmi odstavek 50. člena ZViS, ob upoštevanju splošnih določb o položaju organov v sestavi ministrstva, nekonsistenten z določbo ZViS, po kateri je Svet samostojen in neodvisen organ, je v neskladju z 2. členom Ustave. Zato ga je Ustavno sodišče razveljavilo (1. točka izreka).

Enak ustavnopravni pomislek obstaja tudi glede Sveta komisije pri opravljanju administrativno-tehnične podpore. Še zlasti v primeru, ko bo Svet (zaradi izločitve članov KPK) odločal namesto KPK ter o ugovorih zoper nekatere odločitve komisije (npr. zoper sklep komisije iz drugega odstavka novega 13.b člena ali četrtega odstavka novega 15.b člena). Po mnenju projektne skupine bo morala postopek voditi oseba, ki izpit iz ZUP-a ima – bo to oseba, ki bo zaposlena na KPK in nudila administrativno-tehnično podporo? Glede na citirano odločbo Ustavnega sodišča je tudi to ustavno sporno.

## **9. POSTOPKI, KI JIH UPORABLJA KPK**

Opozoril kaže, da je jasen in transparenten postopek tisti, ki zagotavlja pošteno obravnavo oseb, ki jih obravnava (preiskuje) KPK in ki jim zagotavlja tudi varstvo (zlasti t.i. procesnih) človekovih pravic. Po drugi strani se je nujno zavedati, da mora biti delo KPK hitro in učinkovito in da zato terja tudi (seveda v okviru ustavne dopustnosti) prilagoditve postopka, ki bodo to zagotavljale.

Zato bi kazalo postopku in pravnim sredstvom v ZIntPK posvetiti precej več pozornosti, kot je bilo to storjeno do sedaj, ter v okviru obstoječih zakonskih ureditev drugih nadzornih organov (npr.

Banke Slovenije, Javne agencije za varstvo konkurence) najti in upoštevati rešitve, ki so že prestale tudi ustavnosodno presojo in bodo zagotovile uravnotežen postopek. Ne nazadnje ni samo pritožba tista, ki jo je mogoče izključiti<sup>3</sup>, tudi upravni spor je mogoče urediti tako, da je bolj skoncentriran, kar pomeni hitrejšo izdajo pravnomočne sodbe. KPK ni prav nič učinkovita, če se v upravnem sporu o njeni odločitvi odloča dve ali več let. Tudi z vidika tožnika (preiskovanca) to ne prispeva k učinkovitemu uresničevanju njegovih procesnih človekovih pravic, ne nazadnje pa tudi ne k njegovi pravici do dostojanstva, če bi recimo s tožbo uspel in dobil nato pravnomočno sodbo šele po dolgih letih.

To pomeni, da je treba tudi sodno varstvo (upravni spor) prilagoditi zahtevam po učinkovitosti dela KPK, ob upoštevanju zaščite pravic posameznika. Projektna skupina poudarja, da je posebnega pomena spoštovanje privilegija zoper samoobtožbo iz 29. člena Ustave.

Če se vrnemo na postopke pred KPK: predvsem je treba jasno in določno opredeliti, pravila katerega postopka se uporabljajo. Glede prekrškovnih zadev ni težav. Za vse ostale zadeve pa bi bilo treba predpisati en, to je upravni postopek. V ZIntPK pa se uredijo posebna pravila upravnega postopka. Ob tem je treba opozoriti, da procesnih pravil, torej vprašanj postopka, ni dopustno urejati s poslovnikom KPK. Tudi če gre za procesne pravice (in ne materialne), morajo biti te določene z zakonom (87. člen Ustave).

## **10. ZAGOTAVLJANJE USTAVNOST POOBLASTIL KPK IN NJENIH USLUŽBENCEV**

Projektna skupina opozarja, da je treba proučiti tudi pooblastila komisije oziroma njenih uslužbencev (npr. v zvezi s pridobitvijo dokumentov), še posebej glede na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-40/12 z dne 11.4.2013, zlasti glede na 37. točko obrazložitve, ki se glasi:

37. V prekrškovnem postopku Agencija izreka globo kot represivni ukrep, ki ima generalno in specialno-preventivne ter retributivne namene (torej je kaznovalna sankcija). Pri tem je višina globe, ki jo lahko izreče, visoka. Zoper odločitve Agencije v prekrškovnih postopkih je zagotovljen sodni nadzor z zahtevo za sodno varstvo pred pristojnim sodiščem po določbah ZP-1. Tako je videti, da sta postopek nadzora in prekrškovni postopek po ZPOmK-1 formalnopravno ločena postopka. Vendar ju vodi isti organ (Agencija), nanašata se na ista dejanska stanja, dokazi, pridobljeni v preiskovalnem postopku (tudi na

---

<sup>3</sup> To, da je izključena pritožba v upravnih zadevah, je po stališču Ustavnega sodišča poseg v 25. člen Ustave (npr. odločbe US št. U-I-219/03 z dne 1.12.2005), ki je dovoljen samo izjemoma. Če bo obstajal Svet komisije, je vprašanje, če je izključitev pritožbe še v mejah te zahteve Ustavnega sodišča.

podlagi sklepa o preiskavi), ki je faza postopka nadzora, pa se bodo redno in pričakovano uporabljali tudi v prekrškovnem postopku. Še več, utegnejo najti celo pot v kazenski postopek. Tako se bo preiskava v primerih, ko Agencija ob izvajanju pooblastil iz 29. člena ZPOmK-1 ugotovi tudi znake prekrška, nadaljevala v postopku o prekršku, torej v kaznovalnem postopku, v njej pridobljeni dokazi pa bodo lahko celo podlaga za uvedbo kazenskega postopka. Zato ni tako pomembno, ali je postopek, ki ga je prekinil predlagatelj pred vložitvijo zahteve, sam po sebi kaznovalni postopek, ampak je odločilno to, da bodo podatki in dokazi, pridobljeni s preiskavo, izvedeno na podlagi pooblastil iz 29. člena ZPOmK-1, podlaga vseh navedenih postopkov, v nadaljevanju bo to največkrat postopek o prekršku, ki ga vodi Agencija po uradni dolžnosti. Zato je treba navedena pooblastila Agencije presojeti kot pooblastila, ki so državnemu organu dana za izvedbo kaznovalnega postopka, glede na mogočo uporabo pridobljenih dokazov v kazenskem postopku pred pristojnim sodiščem, tudi za izvedbo kazenskega postopka. Učinkovita izvedba postopka nadzora po ZPOmK-1 v fazi preiskave je namreč tudi nujni pogoj za uspešno sankcioniranje zaradi prekrška, s katerim je pravna oseba kršila pravila konkurence, in morebiti celo zaradi kaznivega dejanja.

Bistvo te odločbe je ugotovitev neskladnosti izpodbijane ureditve z Ustavo, ker ne nalaga Agenciji predhodne pridobitve sodne odredbe (res da za pregled prostorov, vendar ni videti razloga, zakaj ne bi to veljalo tudi za predložitev in vpogled v dokument, ki je poslovna tajnost). In pomembno je, da se ta odločba Ustavnega sodišča nanaša na zasebnost pravnih oseb.

Opozoriti je treba tudi na zahteve ESČP (npr. iz sodb v zadevah Zollman proti Združenemu kraljestvu; Guja proti Moldaviji; Kasabova proti Bolgariji), po katerih morajo biti izražena mnenja o kaznivih ali drugače moralno zavržnih ravnanjih (četudi ni odprt noben kazenski postopek) podvržena varstvu tudi z vidika dostopa do sodišča in sodnega varstva pravic v zvezi s standardi poštenega postopka, pri čemer je preverjanje, ali je tisti, ki je zatrjeval koruptivnost, ravnal profesionalno in v dobri veri, ključnega pomena.

Navedeno pomeni, da bi kazalo razmisliti o poenotenju sodnega varstva, v katerega bi kazalo vključiti tudi posebne odločbe, prilagojene postopku pred KPK. Z drugimi besedami: sedanje tri v poštev prihajajoče vrste sodnega varstva, bi kazalo nadomestiti z enim samim – z upravnim sporom (z izjemo prekrškovnih zadev seveda).

## **11. NOMOTEHNIČNE PRIPOMBE**

Predlog besedila, ki nam je bil predložen, ima številne in pomembne nomotehnične pomanjkljivosti. Na prvi pogled je očitno, da besedilo še ni pripravljeno v skladu s 115. členom Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13; v nadaljevanju: PoDZ-1), torej tako, da bi obsegalo naslov zakona, uvod, besedilo členov in

obrazložitev skladno s tem členom PoDZ-1, pa je vendar pripravljeno v obliki besedila členov z obrazložitvami. Glede na to bi moralo biti pripravljeno skladno s temeljnimi zahtevami nomotehnik, torej pravil, ki urejajo jasno in določno oblikovanje pravnih aktov, zlasti splošnih pravnih aktov. Zahteva po jasnosti in določnosti predpisov izhaja iz 2. člena Ustave, ki ureja načelo pravne države, odstopanje od načel nomotehnik pa nujno povzroči nejasnost, ki je najmanj na škodo razumevanja besedila.

Že glede obsega predlaganih sprememb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK) je treba opozoriti, da obseg sprememb ne opravičuje oblikovanja zakona o spremembah ZIntPK (novele), pač pa zahteva oblikovanje novega zakona. Predlagana je namreč sprememba več kot tretjine vseh členov (31 od 90 členov ZIntPK), poleg tega pa je dodanih še 12 novih členov. Glede na to je treba opozoriti, da Nomotehnične smernice Službe vlade za zakonodajo, ki sicer niso obvezne, vendar predstavljajo dober zbir nomotehničnih pravil, dopuščajo uporabo tehnike novele le, če se spreminjajo posamezni deli zakona. Sprejemljivo je, da »bi se obseg novele bližal noveliranju tretjine (ali celo več) obsega zakona; še obsežnejše (načrtovano) spreminjanje zakona pa gotovo terjaja sprejem novega zakona, ne pa novele«.<sup>4</sup>

Še bolj pomembno je, da je predlagano besedilo spreminja skoraj vse temeljne institute ZIntPK, od statusnih vprašanj Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK), kjer tudi predvideva povsem nov organ Svet komisije, spreminjanja pristojnosti KPK, prek bistveno drugačne ureditve postopkov KPK, do drugačnega urejanja skoraj vseh vsebinskih vprašanj zagotavljanja integritete in preprečevanja korupcije. Tudi po vsebini so spremembe tako globoke, da terjajo po našem mnenju pripravo in sprejem novega zakona. Ta zakon mora tudi po svoji strukturi bolj ustrezati novi vsebini zakona pri čemer mora ločeno in pregledno obravnavati vprašanja organizacije in ureditve Sveta komisije in KPK, njuna statusna vprašanja ter pristojnosti, ločeno materialnopravna vprašanja, torej pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb ter drugih subjektov v zvezi z zagotavljanjem integritete in preprečevanjem korupcije in ločeno procesna vprašanja odločanja komisije ter varstva pravic v teh postopkih. Sedanji pristop, v katerem se prepletajo materialne in procesne določbe v istih poglavjih, ni dovolj pregleden in povzroča velike nejasnosti, ki lahko vodijo v kršitev ustavnih pravic. Pri tem je treba pripomniti, da je v pogledu sistematike in preglednosti že veljavni ZIntPK zelo pomanjkljiv.

---

<sup>4</sup> Nomotehnične smernice (druga spremenjena in dopolnjena izdaja), Služba vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2008; str. 117 (točka 128).

Poleg tega pa je treba tudi opozoriti, da je na ravni podrobnega normiranja predloženo besedilo nomotehnično neustrezno. Tako se z isti člen veljavnega ZIntPK spreminja v dveh različnih členih predlaganih sprememb. Dejstvo, da niso vsi členi predlaganih sprememb oštevilčeni, je tudi nomotehnična pomanjkljivost, ki že na ravni delovnega besedila otežuje pregled nad predlagano novelo. Vsaj na enem mestu tudi ni pravilno oštevilčenje odstavkov člena. V besedilu je najti tudi nekatere druge nomotehnične pomanjkljivosti, na katere je opozorjeno pri posameznih členih.

Zaradi vse teh nomotehničnih pomanjkljivosti je treba predlagati oblikovanje novega besedila celotnega zakona. Seveda pa je oblikovano besedilo členov nedvomno lahko podlaga za tako pripravo novega zakona, zato so v nadaljevanju navedene vsebinske pripombe ali opombe k posameznim členom.

# KOMENTARJI K POSAMEZNYM ČLENOM PREDLOGA

## I. SKLOP - SPLOŠNE DOLOČBE IN STATUSNA VPRAŠANJA

Str. | 15

- odprava splošne subsidiarnosti v 3. členu, ki ji je bila v ZIntPK leta 2010 vnešena z amandmaji v zadnjem trenutku z namenom, da se zagotovi, da se ZIntPK ne bo mogel interpretirati kot zakon, ki bo regulira nezdržljivost funkcije poslanca in župana. Slednje je bilo kasneje uveljavljeno s posebnim zakonom, 3. člen ZIntPK pa je ostal in povzroča velike težave v praksi, predvsem pa nesistemske fragmentira regulativo in prakso urejanje ključnih institutov odpravljanja korupcijskih tveganj v javnem sektorju.
- dopolnitev definicij nekaterih pojmov v 4. členu, ki so se v praksi izkazale pomanjkljive, nesistemske oziroma jih je zapolnila sodna praksa, ki se sedaj prenaša na zakonski novo (npr. družinskih članov, definicija neposrednega in posrednega lastništva v državnih podjetjih, ...);
- zakonska podlaga za identifikacijsko kartico / službeno izkaznico pooblaščenih uradnih oseb komisije (ki je sedaj urejena zgolj na ravni poslovnika in je primerno, da se prenese v zakon);
- zakonska ureditev financiranja komisije in plač funkcionarjev - določanje proračuna in plač funkcionarjev je namreč v preteklosti pomenilo svojevrsten pritisk na delo komisije (predsednik KPK in oba njegova namestnika so od 2010 najslabše plačani funkcionarji neodvisnih državnih organov v RS; njihove plače ne dosegajo niti plač direktorjev direktoriatov ali nekaterih inšpekcijskih služb, ...);
- vzpostavitev enotne statistične evidence kaznivih dejanj in kazenskih postopkov, v katerih ki jih storijo funkcionarji na lokalnem ali državnem nivoju;

x. člen

### **(1) Črta se 3. člen zakona.**

#### Obrazložitev:

S spremembo se odpravlja subsidiarnost ZIntPK, ki ji je bila v ZIntPK leta 2010 vnešena z amandmaji v zadnjem trenutku z namenom, da se zagotovi, da se ZIntPK ne bo mogel interpretirati kot zakon, ki bo uporabljen in razlagan kot predpis, ki bo uvedel nezdržljivost funkcije poslanca in župana. Slednje je bilo kasneje uveljavljeno s posebnim zakonom, 3. člen ZIntPK pa je ostal in povzroča velike težave v praksi, predvsem pa nesistemske fragmentira regulativo in prakso urejanje ključnih institutov odpravljanja korupcijskih tveganj v javnem sektorju.

Odprava subsidiarnost je potrebna zaradi zagotovitve enake obravnave enakovrstnih subjektov (izenačitev različnih vrst funkcionarjev in izenačitev uradnikov z drugimi javnimi uslužbenci itd.) in podlago za vzpostavljanja enotne prakse na področjih kot so nasprotje interesov in nezdržljivosti, kjer subsidiarnost ZIntPK povzroča največ težav v praksi.



Ureditev ZIntPK glede nezdržljivosti funkcije z opravljanjem dodatne dejavnosti in članstvom v organih pravnih oseb ne velja za poslance Državnega zbora RS, ker nezdržljivost poslanske funkcije z drugimi funkcijami in položaji ureja Zakon o poslancih. Ureditev v ZPos je manj stroga od ureditve v ZIntPK, kar pomeni, da imajo poslanci v primerjavi z ostalimi poklicnimi funkcionarji glede opravljanja dodatnih funkcij in dejavnosti ugodnejši položaj, čeprav za to ni nobenega razumnega razloga. Kar se tiče sodnikov in državnih tožilcev, za katere je v matičnih predpisih (Zakonu o sodniški službi in Zakonu o državnem tožilstvu) predpisan strožji režim glede nezdržljivosti funkcije (in tudi glede prejemanja daril), bi se določbe teh predpisov glede na ustaljena razlagalna pravila štela za *lex specialis*, kar pomeni, da odprava subsidiarnosti ZIntPK na uporabo pravil za te funkcionarje ne bi vplivala.

Na področju nasprotja interesov ZIntPK zaradi subsidiarne uporabe ne seže do uradnikov, za katere se glede nasprotja interesov uporablja 100. člen Zakona o javnih uslužbencih, in do poslovnih oseb gospodarskih družb v večinski državni ali občinski lasti, za katere se glede nasprotja interesov uporablja 38.a člen Zakona o gospodarskih družbah. Glede na to, da je vsebina instituta nasprotja interesov v vseh predpisih sorodna, le ZIntPK pa omogoča uporabo prekrškovnih sankcij v primeru opustitve ukrepov za dolžno izogibanje nasprotju interesov, prihaja v praksi do neenake reakcije na istovrstna dejanja. Poleg tega je obstoječa ureditev nesorazmerna, saj Komisiji za preprečevanje korupcije omogoča uporabo prekrškovne sankcije zoper javnega uslužbenca, ki nima statusa uradnika, ne pa zoper javnega uslužbenca s statusom uradnika. Odprava klavzule o subsidiarnosti ZIntPK v tem primeru omogoča uporabo določb ZIntPK o nasprotju interesov tudi za uradnike in poslovodne osebe gospodarskih družb v večinski državni ali občinski lasti, saj ZIntPK vsebinsko glede nasprotja interesov nima bistveno drugačnih opredelitev kot ZJU in ZGD-1, omogoča pa sankcioniranje za kršenje dolžnega izogibanja temu nasprotju, kar pomeni, da ga je mogoče uporabiti kljub določbam drugih zakonov.

**Ta sprememba (črtanje 3. člena ZIntPK) po mnenju projektne skupine ni ustrezna. Obrazložitev navaja, da je namen odprava subsidiarnosti ZIntPK v razmerju do Zakona o poslancih (ZPos) in Zakona o javnih uslužbencih (ZJU). Vendar je treba opozoriti, da samo črtanje tega člena ne doseže tega cilja odprave subsidiarnosti, saj je subsidiarnost utemeljena na tem, da sta navedena zakona specialna v razmerju do ZIntPK, ker posebej urejata položaj poslancev oziroma javnih uslužbencev. Predlog sam ugotavlja, da naj bi določbe Zakona o sodniški službi in Zakona o državnem tožilstvu kot specialna predpisa še vedno veljala v razmerju do tega zakona. Vendar to velja tudi za vse druge specialne zakone. Če je namen spremembe določena vprašanja za poslance in javne uslužbence urediti drugače, kot je v ZPos in ZJU, je treba to jasno predpisati in razveljaviti ustrezne določbe ZPos in ZJU. Poleg tega je črtanje 3. člena neustrezno tudi zato, ker je črtan drugi odstavek, ki je določal obseg uporabe ZIntPK – sedaj ni jasno, ali se ves zakon nanaša tudi na zasebni sektor, ali le nekatere njegove določbe, kjer je to posebej navedeno.**  
*(nadaljevanje na naslednji strani)*

Slednje je še posebej zaskrbljujoče, ker se v 4. točki 4. člena ne predlaga sprememba, ki bi prispevala k natančni opredelitvi javnega sektorja za potrebe izvajanja določb ZIntPK. Res je sicer, da je javni sektor definiran kot javni sektor po zakonu, ki ureja javne uslužbence, vključno z javnimi podjetji in gospodarskimi družbami, v katerih ima (neposreden ali posreden) večinski vpliv država ali lokalna skupnost, vendar če pogledamo definicije javnega sektorja v različnih zakonih, ki urejajo oblike nadzora nad javnim sektorjem ter funkcionarji in uslužbenci v njem, najdemo kar nekaj različnih definicij. To gotovo otežuje enotnost in učinkovitost nadzora ne le s strani KPK, temveč tudi drugih nadzornih institucij. ZIntPK javni sektor definira enako kot zakonodaja, ki ureja javne uslužbence (in njihove plače), doda pa k temu še gospodarske družbe, v katerih ima prevladujoč vpliv ali večinski delež država. Izrecno pa v okvir uporabnikov javnih sredstev, ki jih nadzira Računsko sodišče, uvršča banke, v katerih ima država večinski delež peti odstavek 20. člena Zakona o računskem sodišču - ZRacS-1 (Uradni list RS, št. 11/01 in nasl.). In glede bank, ki so, vsaj tri po zadnji dokapitalizaciji, v večinski (če ne izključni) lasti države, so lahko nejasnosti.

Glede na to menimo, da predlagana rešitev ni dobra, da ni mogoče s tem zakonom spreminjati specialnih zakonov in da mora ostati 3. člen ZIntPK, tudi zato, ker ne izključuje širjenja pristojnosti KPK (z določbami v drugih členih tega zakona) do zasebnega sektorja.

#### x. člen

**(1) 7. točka 4. člena ZIntPK se spremeni tako, da se po novem glasi:** *“družinski člani” so osebe v krvnem sorodstvu v ravni vrsti, v stranski vrsti do četrtega kolena, ter osebe v zakonski zvezi ali v svaštvu do drugega kolena, ne glede na to, ali je zakonska zveza prenehala ali ne, ter skrbniki, posvojitelji in posvojenci. Za namen tega zakona se zunajzakonska skupnost in registrirana istospolna partnerska skupnost obravnavata smiselno enako kot zakonska zveza.*”

**(2) V 4. in 9. točki 4. člena ZIntPK se pred besedo “večinski” dodata besedi “neposreden ali posreden.”**

**(3) V 4. členu se na koncu doda nova 19. točka, ki se glasi:** »- *“Načrt integritete” je orodje za krepitev integritete in upravljanje s tveganji koruptivnih, protipravnih in drugih neetičnih ravnanj, ter predstavlja eno od notranjih kontrol za obvladovanje prej navedenih tveganj.*«

**(4) V 4. členu se na koncu doda nova 19. točka, ki se glasi:** »- *“Tveganje za korupcijo ali nasprotje interesov» so dejanske okoliščine, ki so posledica ravnanj ali opustitev uradnih oseb v javnem sektorju, zaradi katerih je lahko na ravni sistema ali organizacije ogrožena integriteta javne oblasti, javni interes ali zaupanje v institucije pravne države.*«

**(5) V 4. členu se na koncu doda nova 21. točka, ki se glasi: »- "senat komisije" je kolegijski organ, sestavljen iz predsednika in dveh namestnikov ali iz predsednika in enega namestnika ali iz dveh namestnikov, ki na sejah odloča o izdaji mnenj, stališč, pojasnil, ugotovitev, priporočil, opozoril in drugih odločitev iz pristojnosti komisije po tem zakonu in po poslovniku komisije.«**

Obrazložitev:

Obstoječa opredelitev družinskih članov je ozka in neskladna z načinom opredeljevanja tega pojma v sorodni zakonodaji, zato se s spremembo ustrezno razširja in postaja primerljiva ureditvi v drugih zakonih, ki tudi opredeljujejo krog družinskih članov.

V praksi se pojavljajo dvomi o tem, ali opredelitev javnega sektorja in poslovodnih oseb javnega sektorja zajema le gospodarske družbe v neposredni ali tudi gospodarske družbe v posredni večinski lasti države ali lokalnih skupnosti. S spremembo se v obeh opredelitvah dodaja besedilo, ki jasno sporoča, da ZIntPK velja ga gospodarske družbe, ki so v neposredni ali posredni večinski lasti države ali lokalnih skupnosti.

Med pomen izrazov ZIntPK se zaradi boljšega razumevanja namena in cilja izdelave ter izvajanja načrta integritete dodaja nova 4. točka, ki pojasnjuje, da je potrebno načrt integritete razumeti širše, ne samo kot orodje za preprečevanje korupcijskih tveganj, ampak kot orodje za krepitev integritete tako posameznikov kot celotnega organa/organizacije in kot orodje, s katerim vodstvo skupaj z zaposlenimi z izvajanjem ukrepov za obvladovanje tveganj upravlja s tveganji koruptivnih, protipravnih in drugih neetičnih ravnanj. Glede na to, da z načrtom integritete ugotavljamo stopnjo ranljivosti institucije za uresničitev prej navedenih tveganj, načrt integritete predstavlja tudi eno od notranjih kontrol za obvladovanje teh tveganj in je lahko predmet nadzora revizorjev in/ali komisije.

Zakon izrecno ne določa pomen izraza "senat komisije", niti sestavo, ki je potrebna za odločanje na sejah, določa pa ga Poslovník Komisije za preprečevanje korupcije. Pomen izraza "senat komisije" je potrebno vnesti v sam zakon, da bo nedvoumno, da senat komisije lahko odloča tudi v sestavi le dveh članov komisije.

*\* (komentar na naslednji strani)*

Projektna skupina meni, da bi bilo treba praktično celotni 4. člen (pomen izrazov) pregledati tako, da bi skušali vse definicije bolj jasno in določno opredeliti in to od pomena izraza korupcija naprej.

Isto, kar je v gornji obrazložitvi navedeno glede obstoječe opredelitve družinskih članov, češ da je ozka in neskladna z načinom opredeljevanja tega pojma v sorodni zakonodaji, lahko ugotovimo tudi pri opredelitvi npr. javnega sektorja in zaposlenih v javnem sektorju. O javnem sektorju in njegovi definiciji so pripombe že v okviru pripomb k 3. členu, na tem mestu je treba še dodati, da potrebo po natančni opredelitvi javnega sektorja (in javnih uslužbencev) vidimo tudi v tem, da zakonodajalec ne more prek druge zakonodaje (npr. o javnih uslužbencih) vplivati na krog subjektov oziroma organizacij, ki sodijo v okvir nadzora po določbah ZIntPK.

Nekatere definicije povzročajo zmedo: npr. v 6. točki 4. člena (funkcionarji) je posebej naveden generalni sekretar vlade; zakaj ni generalnega sekretarja Ustavnega sodišča (ta ima pristojnosti v okviru US, ki zagotovo lahko pripeljejo vsaj do nasprotja interesov, pa tudi ravnanja, ki nasprotuje integriteti, ali je koruptivno); če pa je (in mislimo, da je) zajet v okviru drugih funkcionarjev, se zastavlja vprašanje, zakaj potem določba posebej navaja ravno generalnega sekretarja vlade.

Pojem senata je definiran neustrezno. Senat ni poseben organ, saj bi sicer obstajala dva organa – Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK) in v njeni sestavi senat te komisije. Najbrž je mišljeno, da je enako kot pri sodiščih senat zgolj oblika odločanja KPK, ne pa poseben organ. Odločitev senata mora biti akt KPK in ne senata KPK. Poleg tega je treba razčistiti, ali je senat tričlanski ali dvočlanski, vendar ne na tem mestu, kjer ZIntPK ureja definicije. Projektna skupina meni, da je zapletanje s senatom sploh nepotrebno. Več o problematiki senata je v pripombah k členu, kjer je urejen senat v nadaljevanju.

Poleg tega je treba omeniti še nekaj pripomb k posameznim definicijam. V zvezi s spremembo 7. točke 4. člena je treba opozoriti, da so iz sedanje definicije družinskih članov izpuščene “osebe, ki s posameznikom živijo v skupnem gospodinjstvu”. V zvezi z novo 19. točko o načrtu integritete je treba povedati, da je ta opredelitev nenavadna, saj ne pove, kaj je načrt integritete, pač pa kaj je njegova funkcija. Taka določba spada v besedilo zakona in ne v definicije. v zvezi z drugo novo 19 točko (to je ena od očitnih nomotehničnih pomanjkljivosti) pa je treba opozoriti, da ni jasno, kateri sistem je v njej mišljen, za katero organizacijo gre in kakšna je razlika med sistemom in organizacijo.

**(1) V 13. točki 4. člena ZIntPK se pred besedno zvezo "ima ali je imela" dodata besedi "uradna oseba ali njen družinski član," za besedo "stike" pa se doda pika in besedilo: "Zasebni interes uradne osebe lahko pomeni tudi zavestno povzročanje premoženjske, poslovne ali nepremoženjske škode drugi fizični ali pravni osebi."**

Obrazložitev:

Zasebni interes je bistveni opredelilni element nasprotja interesov. Praksa kaže, da je v trenutni ureditvi opredeljen preozko, zato se s spremembo ustrezno dopolnjuje in razširja. Z dopolnitvijo se pojem zasebnega interesa razširja tudi na subjekte, s katerimi imajo osebnostne, poslovne ali politične stike družinski člani uradne osebe, hkrati pa se ustrezno upošteva dejstvo, da lahko na objektivno in nepristransko ravnanje uradne osebe vplivajo tudi negativna čustva (npr. sovraštvo, zamera) in da je lahko uradni osebi v (zasebnem) interesu ne le ravnanje, ki prinaša korist, ampak tudi ravnanje, ki drugemu povzroča škodo.

**Poleg tega, da nomotehnično sodi ta sprememba v okvir prejšnjega člena, ki vsebuje spremembe in dopolnitve 4. člena ZIntPK, je definicija tudi vsebinsko neustrezna. K učinkovitejšemu delu KPK lahko prispevajo samo takšne določbe ZIntPK, ki so jasne in določne. Še posebej to velja za opredelitev pojmov. Dopolnjevanje in razširjanje opredelitve posameznega pojma (definicij) pa ima lahko zaradi ohlapnosti in vnašanja novih nedoločenih (pravnih) pojmov ravno obratne učinke od želenih.**

**Definicija zasebnega interesa ne more biti pogojna – isto ravnanje je lahko zasebni interes, lahko pa tudi ni. Z ustavnopravnega vidika je to sporno z vidika jasnosti in določnosti kot enega od načel pravne države iz 2. člena Ustave. Zlasti zaradi tega, ker omogoča organu (KPK) arbitrarno ravnanje (prim. npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-411/06 z dne 19.6.2008 in št. U-I-88/07 z dne 8.1.2009). Načelo jasnosti in določnosti pravnih norm je namreč bistveno tako zaradi preprečevanja pravne negotovosti naslovljencev norm, kot tudi zaradi preprečevanja možnega arbitrarnega ravnanja organov, ki zakonske norme uporabljajo in razlagajo.**

**Poleg pogojnosti definicije si je z vidika jasnosti in določnosti težko predstavljati, kako se bo ugotavljalo sovraštvo in kako zamera; posebej pa se zastavlja časovni vidik sovraštva in zamere: mora obstajati ali zadostuje, da je prišlo do takega položaja pred letom ali več? Tudi zavestno povzročanje škode je treba opredeliti z ustaljenimi pravnimi pojmi: naklep, malomarnost itd.**

x. člen

**Na koncu besedila 6. člena se doda stavek:** *“V primeru zmanjšanja obsega sredstev iz letnega proračuna Republike Slovenije za delo komisije, zmanjšanje ne sme preseči odstotka zmanjšanja celotnega proračuna za preteklo leto ob nespremenjenem obsegu zakonskih nalog komisije.”*

Str. | 21

**Projektna skupina opozarja, da je dosedanji odnos zakonodajalca do zagotavljanja finančnih in drugih pogojev za delo KPK neustrezen. Po našem mnenju tudi predlagana rešitev o omejitvah glede tega, do kam lahko sega nadaljnje zmanjševanje sredstev v proračunu, ni zadostna. Obseg sredstev, namenjenimi za delovanje KPK in plače njenih članov preveč odstopa od finančnega položaja in višine plač nosilcev funkcij, ki jih KPK nadzira. Poleg tega materialna podlaga za delovanje KPK ne upošteva dovolj, da mora spodbujati najprimernejše kandidate, da se prijavljajo za opravljanje te občutljive, stresne in strokovno zahtevne funkcije, ki po naravi stvari vodi do konfliktov z nosilci pomembnih funkcij ter velike družbene in finančne moči. Pri določanju položaja članov KPK v plačnem sistemu velja upoštevati tudi to, da člani KPK med opravljanjem svoje funkcije ne morejo in ne smejo opravljati ničesar, kar bi kakor koli prizadelo njihovo neodvisnost ali samo prizadelo videz njihove nepristranskosti. Funkcionarjem KPK je treba zagotoviti boljši finančni položaj ter socialno varnost tudi v obdobju neposredno po prenehanju funkcije (začasno nadomestilo, vrnitev na prejšnjo delo ipd.).**

x. člen

**Na koncu prvega odstavka 8. člena se doda stavek, ki se glasi:** *“Glede plače in drugih pravic, ki izhajajo iz delovnega razmerja ter pravic in dolžnosti po prenehanju funkcije, se za predsednika komisije smiselno uporabljajo predpisi, ki to vsebino urejajo za predsednika računskega sodišča, za namestnika predsednika komisije pa predpisi, ki to vsebino urejajo za namestnika predsednika računskega sodišča.”*

x. člen

**(1) Drugi odstavek 10. člena se spremeni, tako da se glasi:** *“Predsednik komisije pooblasti enega namestnika za vodenje in organiziranje dela na področju nadzora in preiskav in drugega namestnika za vodenje in organiziranje dela na področju preventive in integritete.”*

x. člen

**(1) Prvi odstavek 11. člena se spremeni, tako da se glasi:** *“Komisija deluje in odloča kot kolegijski organ (senat komisije), sestavljen iz predsednika komisije in dveh namestnikov. Člani senata komisije pri odločanju niso vezani na nobene usmeritve ali napotke in odločajo po svoji vesti, skladno z ustavo in zakonom. Senat komisije je sklepčen, če sta na seji senata*

*komisije prisotna vsaj dva člana senata. Kadar senat komisije zaseda v polni sestavi, odločitve sprejema z večino glasov navzočih članov, v primeru, ko zaseda v sestavi dveh članov, odločitve sprejema soglasno.”*

**Obrazložitev:**

Določbo o delovanju komisije je potrebno uskladiti s pomenom izraza "senat komisije" s katerim je dopolnjen 4. člen zakona. Ker so se v praksi pojavljala vprašanja ali je senat komisije sklepčen tudi v primeru, ko sta na seji prisotna le dva člana komisije, je potrebno v zakon izrecno zapisati, da senat lahko sestavljata tudi samo dva člana komisije, s tem, da morata biti pri odločanju soglasna.

Str. | 22

**Projektna skupina ima pomislek glede uvajanja pojma "senat", ker povsem zadošča uporaba pojma »komisija« (KPK). Poleg tega predlagamo, da bi jasnejše opredelili način odločanja KPK, in sicer tako, da bi določili, da je sklepčna, če sta na seji prisotna vsaj dva člana in da odloča z večino glasov svojih članov. To pravilo velja tako za primer, če so na seji vsi trije ali le dva člana KPK.**

**Projektna skupina je obravnavala možnost, da bi moral biti na seji vedno prisoten predsednik komisije, vendar bi s tem lahko povzročili veliko problemov v primeru njegove odsotnosti ali izločitve. Poleg tega je predlagana ureditev takšna, da vseeno lahko pride do preglasovanja predsednika tudi v primeru, če je na seji prisoten.**

**Po mnenju projektne skupine pa bi bilo smiselno določiti, da bi Predsednik republike imenoval člana KPK kot njegova namestnika ob sodelovanju, v soglasju ali na predlog predsednika KPK, kot tudi, da bi se štelo, da pomeni odstop predsednika KPK odstop cele komisije.**

x. člen

**(1) Doda se nov 11.a člen, ki se glasi:**

**“11.a člen**

**(službena izkaznica)**

*(1) Članom senata in uslužbencem komisije, ki opravljajo naloge v povezavi z uresničevanjem in kršitvami tega zakona, komisija izda službeno izkaznico, s katero se pri opravljanju svojih zakonskih nalog.*

*(2) Izkaznice izdaja in podpisuje predsednik komisije.*

*(3) Komisija sprejme pravilnik o obliki in vsebini službenih izkaznic in ga objavi v uradnem listu.”*

**Obrazložitev:**

Uslužbenci Službe za nadzor in preiskave kot notranje organizacijske enote za nemoteno in učinkovito opravljanje posameznih nadzornih in preiskovalnih nalog potrebujejo službeno izkaznico, kot jo imajo vso nadzorni organi (inšpekcijske službe, Varuh človekovih pravic,

državni nadzorniki za varstvo osebnih podatkov ipd.). Zaradi neurejenosti tega področja se morajo uslužbenci komisije sedaj pri izvajanju nalog in pooblastil npr. po 16. členu vedno izkazovati z – za vsak primer posebej – podpisanim pooblastilom predsednika ali njegovega namestnika. Nadzorne in preiskovalne naloge komisije ne pomenijo inšpekcijskega nadzora, zato imajo uslužbenci posebna pooblastila, ki so za opravljanje nalog nujna saj brez dostopa, vpogleda in pridobivanja podatkov in informacij izvajanje nalog ni mogoče. S pravilnikom bo podrobneje urejen obrazec in vsebina službene izkaznice, postopek pridobitve in odvzema ali vrnitve ter vodenje seznama izdanih izkaznic.

**Kot ilustracijo nomotehničnih pomanjkljivosti naj omenimo še nejasno določbo prvega odstavka, v katerem manjka glagol o tem, kaj se dogaja z izkaznico pri opravljanju zakonskih nalog in kdo je subjekt tega početja. Poleg tega se običajno uporablja izraz “izvajanje” in ne “uresničevanje” zakona. V zvezi s tretjim odstavkom je treba opozoriti, da je treba bolj določno zapisati, da gre za Uradni list Republike Slovenije.**

#### x. člen

**(1) Tretji odstavek 12. člena se spremeni tako, da s po novem glasi:** *“Policija, tožilstvo in sodišče komisijo obveščajo tudi o vseh postopkih, v katerih so kot osumljenci, obtoženi ali obsojeni udeleženi poklicni ali nepoklicni funkcionarji ali javni uslužbenci, in sicer policija o vložitvi uradne kazenske ovadbe, državno tožilstvo o vložitvi zahteve za preiskavo, obtožnega akta ali akta o zavrženju ovadbe ali odstopu od pregona ter sodišče s sodbo ali s sklepom ob zaključku zadeve.”*

**(2) Sedanji tretji odstavek 12. člena postane četrti odstavek.**

#### Obrazložitev:

Razlog za sprememb oziroma dopolnitev: trenutno teh podatkov ni zbranih na enem mestu; podatki so potrebni za spremljanje učinkovitosti postopkov in oblikovanje ter uveljavljanje učinkovitejših ukrepov preprečevanja in omejevanja korupcije tudi in zlasti na podlagi spremljanja oziroma analiziranja obsega, korupcijsko obremenjenih/izpostavljenih področij in pojavnih oblik korupcije

Komisija za preprečevanje je osrednji protikorupcijski organ, ki po zakonu spremlja zadeve s področja mednarodne korupcije ter spremlja in analizira podatke o številu in pojavnih oblikah kaznivih dejanj z elementi korupcije v Republiki Sloveniji. S predlagano dopolnitvijo besedila bo v ta namen zagotovljen tudi centralni zbir podatkov o domačih korupcijskih kaznivih dejanjih, ki bo kakovostnejša podlaga za spremljanje učinkovitosti postopkov in načrtovanje, oblikovanje ter izvajanje ukrepov in metod za preprečevanje oziroma omejevanje korupcije.



Predlagani novi tretji odstavek 12. člena je zelo širok, zato je lahko ustavno sporen zlasti z vidika 38. člena Ustave. Ni jasno, kaj je vsebina obveščanja – so to samo določeni podatki ali naj bi KPK dobivala kopije kazenskih ovadb, zahtev za preiskavo, obtožnih aktov ali aktov o zavrženju ovadbe ali odstopu od pregona ter sodbe ali sklepe ob zaključku zadeve. V njih so lahko tudi drugi podatki oziroma podatki o drugih osebah.

Z Ustavnega vidika je to vprašanje še posebej pomembno, ker iz obrazložitve izhaja, da bo na podlagi teh podatkov vzpostavljen tudi centralni zbir podatkov o domačih korupcijskih kaznivih dejanjih, ki bo kakovostnejša podlaga za spremljanje učinkovitosti postopkov in načrtovanje, oblikovanje ter izvajanje ukrepov in metod za preprečevanje oziroma omejevanje korupcije.

Očitno je namen te določbe vzpostaviti nekakšno uradno evidenco koruptivnih dejanj ali ravnanj ter oseb, ki so jih osumljene, obtožene oziroma izvršile. Ob tem je treba ponovno poudariti, da je vzpostavitev take uradne evidence in vodenje osebnih podatkov v njej dopustna le pod pogoji, ki izhajajo iz 38. člena Ustave: jasno določen namen obdelave osebnih podatkov, ki mora v skladu z načelom sorazmernost opravičevati poseg v zaupnost in varstvo osebnih podatkov, navedba osebnih podatkov, ki se v evidenci vodijo, dostop do teh podatkov, dopustnost posredovanja, idr. Še posebej je problem, ker bodo v njej tudi osebe, glede katerih je oziroma bo ovadba zavržena ali ki so oziroma bodo oproščene obtožbe. Tudi razmerje do kazenske evidence ni jasno.

Vzpostavlja se torej zbirka, ki ni obsežena (urejena) v določbah 75. in 76. člena ZIntPK, zato ni v skladu z 38. členom Ustave.

#### x. člen

**(1) Šesti odstavek 14. člena se spremeni tako, da se črta besedilo „, vključno z udeležbo tihih družbenikov,“**

**(2) Za šestim odstavkom 14. člena se doda nov odstavek, ki se glasi: »(7) V primeru, če druga pogodbeni stranka s sedežem izven Republike Slovenije nasprotuje predložitvi izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom, lahko organ ali organizacija komisijo z obrazloženim predlogom zaprosi, da za posamezno pogodbo odobri izvzetje iz dolžnosti, ki jo določa šesti odstavek tega člena. Pri odločanju komisija upošteva zlasti javni interes, da se pogodba sklene, objektivne okoliščine, ki ne omogočajo pridobitve izjave oziroma podatkov ter stopnjo splošnega korupcijskega tveganja pri enakovrstnih poslih. Dovoljenje komisije za sklenitev pogodbe brez pridobitve izjave oziroma podatkov se objavi na spletnih straneh komisije oziroma se po dogovoru z organom ali organizacijo objavi takrat, ko ne more več vplivati na sklenitev pogodbe.»**

#### Obrazložitev:

Pri prvem odstavku predlaganega člena gre za uskladitev z novelo ZGD-1G, ki je ukinila tihe družbe.

Predvsem pri sklepanju pogodb s tujimi družbami se naročniki iz javnega sektorja občasno srečajo s ponudniki, ki niso pripravljeni predložiti izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom. Glede na to, da je takšen ponudnik v nekaterih primerih edini možni ponudnik (npr. založba, ki kot edina ponuja določene strokovne revije, ki jih naročajo posamezne javne knjižnice), je sklenitev pogodbe tako nemogoča. Izjave oziroma podatkov pogosto ne želijo predložiti družbe, ki imajo veliko število družbenikov (in hkrati deleži posameznih družbenikov niso določeni – kot npr. nekatere tuje odvetniške družbe) in je zanje obveznost predložiti takšno izjavo nesorazmerno velika obremenitev v primerjavi z vrednostjo pogodbe.

Podobna možnost izvzeta iz obveznosti obstaja v zvezi s protikorupcijsko klavzulo (drugi in peti odstavek 14. člena ZIntPK). Letno komisija prejme tri do pet vlog v zvezi s protikorupcijsko klavzulo, pričakovati je, da bo število vlog za dovoljenje za sklenitev pogodbe brez pridobitve izjave oziroma podatkov še manjše.

Namen pridobitve izjave oziroma podatkov iz šestega odstavka je dati organu ali organizaciji javnega sektorja možnost, da preveri ali bi s sklenitvijo pogodbe prišlo do kršitev omejitev poslovanja ali do uresničitve drugih korupcijskih tveganj. Pri tem je veliko bolj verjetno, da do kršitev pride v primerih, ko je ponudnik družba s sedežem v RS, zato izjema v takšnih primerih ni primerna, glede na to, da je do podatkov o lastniški strukturi relativno enostavno priti, pa izjema niti ni potrebna.

Izjema bi torej prišla v poštev le v primeru, ko je ponudnik tuja družba z večjim številom družbenikov, v kateri imajo morebitni slovenski družbeniki relativno majhen vpliv in zaradi tega ne more priti do kršitev omejitev poslovanja. Vsekakor ostaja dolžnost organa in organizacije javnega sektorja, da si aktivno prizadeva pridobiti izjavo in da komisiji predloži v primeru vloge za odobritev izjeme dokaze, ki dokazujejo, da nasprotna stranka ni želela predložiti izjave.

Glede novega 7. odstavka ima projektna skupina več pomislekov. Prvič ne vidimo razloga za odstop od te obveznosti zaradi nekega "višjega cilja" (javni interes, da se pogodba sklene), drugič ne vidimo posebnega razloga za odstop od splošnega pravila zato, ker bo po oceni KPK letno itak manj kot pet primerov (zakaj izjema zaradi dveh ali treh primerov letno), in tretjič – zastavlja se nam vprašanje enake obravnave: od enega ponudnika bodo to zahtevali od drugega pa ne – gre pa za isto javno naročilo. Takšna ureditev lahko generira sodne spore.

Menimo, da je določba novega 7. odstavka, enako kot tudi določba že obstoječega 5. odstavka, diskriminatorna do domačih pravnih oseb, saj zanje ne dopušča izjeme. Še posebej nova določba 7. odstavka olajšuje tujim ponudnikom nastopanja v postopkih javnega naročanja in je glede na to tudi v nasprotju z načelom poštene konkurence. Menimo, da morajo enaki pogoji veljati za tuje in domače pravne osebe in če bi natančno opredeljeno možnost izjeme vnesli v zakon, mora veljati za vse osebe.

### III. SKLOP - INTEGRITETA, NEPRISTRANSKOST, PREGLEDNOST DELA KOMISIJE IN NADZOR NAD NJENIM DELOM

- posebna postopkovna pravila o izločanju članov senata in uslužbencev komisije z namenom krepitve integritete, nepristranskosti in objektivnosti dela komisije;
- bolj celovita ureditev pristojnosti in omejitev komisije pri seznanjanju javnosti z njenim delom in ugotovitvami – s poudarkom na celovitem in objektivnem obveščanju splošne in strokovne javnosti ob upoštevanju interesa javnosti, varovanja integritete organa, zaščite prijaviteljev, dostojanstvo in pravice oseb v postopkih komisije, interese postopkov komisije ter interese predkazenskega, kazenskega in postopkov iz pristojnosti drugih organov;
- določnejša ureditev poročanja komisije državnemu zboru;
- vzpostavitev Sveta Komisije kot neodvisnega zunanjega organa nadzora nad delom komisije z vidika zagotavljanja integritete, objektivnosti in učinkovitosti njenega delovanja;

Str. | 27

x. člen

**(1) Doda se nov 11.b člen, ki se glasi:**

**“11.b člen**

**(zagotavljanje integritete, nepristranskosti in objektivnosti dela komisije)**

*(1) Član senata ali uslužbenec komisije ne sme sodelovati pri obravnavi zadeve, v kateri je udeležen sam ali je z osebo, ki je v zadevi udeležena, ali njenim zakonitim zastopnikom ali pravnim pooblaščenecem v konkretni zadevi:*

- *v zakonski zvezi oziroma živi z njo v skupnem gospodinjstvu, zunajzakonski skupnosti ali registrirani istospolni partnerski skupnosti, kar velja tudi, če je zakonska zveza oziroma zunajzakonska skupnost ali registrirana istospolna partnerska skupnost prenehala,*
- *v razmerju krvnega sorodstva v ravni vrsti, krvnega sorodstva v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena oziroma v svaštvu do drugega kolena, ali*
- *v razmerju skrbnika, oskrbovanca, posvojitelja, posvojenca, rejnika ali rejenca.*

*(2) Član senata ne sme sodelovati pri obravnavi zadeve, če član senata ali senat na lastno pobudo, na zahtevo prijavitelja ali obravnavane osebe oceni, da obstajajo druge okoliščine, v katerih njegov zasebni interes vpliva oziroma vzbuja videz, da vpliva ali bi lahko vplival na njegovo nepristranskost in objektivnost pri opravljanju javnih nalog in izvajanju uradnih postopkov.*

*(3) O izločitvi člana senata s sklepom odločata preostala dva člana senata, o izločitvi uslužbenca komisije pa predsednik ali oseba, ki jo za to pooblasti. Če je zahtevo za izločitev podal prijavitelj ali obravnavana oseba in je senat zahtevo zavrnil, je v roku sedmih dni dopustna pritožba na svet komisije, ki dokončno odloči o izločitvi ali neizločitvi člana senata.*

*(4) V primeru, da bi se iz odločanja o zadevi morala izločiti dva ali vsi člani senata in zato senat ne bi mogel odločati, predsednik komisije o tem obvesti svet komisije. Svet komisije lahko odloči, da v bo zadevi odločil sam ali pa proučil možnost odstopa zadeve v obravnavo drugim pristojnim organom.”*

Obrazložitev:

Način zagotavljanja integritete, nepristranskosti in objektivnosti dela komisije zakon ne ureja, ureja pa jo Poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije. Ker gre za določbo, ki ima vpliv na samo odločanje in na tretje osebe, in ker je potrebno, da je sam postopek zagotavljanja nepristranskosti in objektivnosti dela komisije jasno določen, mora biti določba vključena v sam zakon.

**Ta materija spada v postopkovno poglavje (naslednji sklop) in je odvisna od tega, kakšen postopek je sploh najprimernejši za delo KPK oz. za izvrševanje posameznih njenih nalog. Tu gre za klasično izločitev, zato ne vidimo posebnega razloga za podnaslov “zagotavljanje integritete, ...”.**

**Poseben problem je, da besedilo ne razlikuje jasno med razlogi za obvezno izločitev (*t. i. iudex inhabilis*) in razlogi za izločitev, ki lahko vplivajo na neodvisno odločanje člana KPK (*iudex suspectus*). Drugi odstavek tega člena je napisan tako, da bi bilo mogoče razumeti, da lahko udeleženec postopka uveljavlja le razloge *iudex suspectus* (drugi odstavek), ne pa razlogov *iudex inhabilis* (prvi odstavek).**

**Vsebina četrtega odstavka 11. b člena je potrebna dodatnega razmisleka (če bo ureditev sveta ostala, kot je zdaj predlagana), ker s “prevzemom” zadeve izključi možnost pritožbe. Če obstaja oziroma bo obstajal “drugostopenjski” organ (svet komisije), potem naj ta odloča o izločitvi, ker tudi to prispeva k integriteti članov komisije. Mislimo, da o izločitvi lahko odloči senat komisije sam, ker ni izključeno, da bo potrebno o izločitvi odločati tudi, ko gre za člane sveta.**

## x. člen

**18. člen se spremeni tako, da se glasi:**

**“18. člen**

**(obveščanje javnosti)**

*(1) Komisija posveča posebno pozornost rednemu, celovitemu in objektivnemu obveščanju splošne in strokovne javnosti o svojem delu, pri čemer mora ob interesu javnosti upoštevati tudi varovanje integritete organa, interese postopkov pred komisijo in pred drugimi pristojnimi organi, zaščito prijaviteljev ter dostojanstvo in pravice oseb v postopkih komisije.*

*(2) Komisija komunicira z javnostmi z objavami na svojih spletnih straneh, s sporočili za javnost in odgovori medijem, novinarskimi konferencami, z organiziranjem javnih srečanj in javnih strokovnih razprav o zadevah, ki so splošnega pomena za uresničevanje namena in ciljev tega zakona, z izdajanjem publikacij ter z objavami odločitev in obdobjih poročil o svojem delu.*

*(3) Identiteta in funkcija zavezancev po tem zakonu, ki so predmet postopka komisije in glede katerih je komisija v zakonitem postopku ugotovila kršitve zakona, je informacija javnega značaja, razen, če bi se s tem ogrozilo interes postopkov komisije ali interesov predkazenskega, kazenskega in postopkov iz pristojnosti drugih organov.*

*(5) Objava podatkov, s katero bi bila lahko ogrožena varnost osebe, ki v dobri veri poda prijavo ali kako drugače sodeluje pri razkrivanju korupcije, ni dovoljena. Podatkov o osebi, ki je v dobri veri podala prijavo ali sodelovala pri razkrivanju korupcije, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj, komisija brez njene osebne privolitve ne razkriva in ne potrjuje.“*

#### Obrazložitev:

Obveščanje javnosti, tako laične kot strokovne o delu komisije je kot imperativ demokratičnosti in pravne države zajeto v samem namenu in temeljnih ciljih tega zakona. Med njimi je transparentnost, ki odraža javni interes, da so javnost in državljani obveščeni o zadevah, ki so splošnega pomena za krepitev pravne države, integriteto in odgovornost za učinkovito preprečevanje korupcije.

Obveščanje javnosti o delu državnih organov in uresničevanju zakonodaje je na splošno sestavina načela demokratičnosti, nadrejenosti (supremacije) ljudske oblasti, pravice vsakogar, da lahko svobodno sprejema in širi vesti in mnenja, še posebej pa pravice državljanov, da sodelujejo pri upravljanju in nadzoru javnih zadev. V povezavi s tem je tudi dolžnost komisije, da demokratično javnost in državljane obvešča o ravnanju javnih funkcionarjev, uradnikov na položaju in poslovodnih oseb v subjektih javnega sektorja, za katere v zakonitem postopku ugotovi, da so kršitelji tega zakona. Ker so pri upravljanju javnih zadev v svojih javnih vlogah pooblaščen in tudi primerno nagrajeni za opravljeno delo, je obveščanje javnosti o njihovem delu v javnem interesu, še posebej takrat, ko kršijo zakone in ravnajo v škodo javnega interesa, da lahko javnost in državljani preko javnega obveščanja sploh lahko uresničujejo pravico sodelovati pri upravljanju in nadzoru javnih zadev. Čeprav se komisija zaveda in pri obveščanju javnosti dosledno uresničuje etiko javne besede, je potrebno, da pri tem zakon sam izrecno poudari varovanje človekovega dostojanstva in podatkov, za katere je tako določen v tem ali drugih zakonih.

Uresničevanje namena in ciljev zakona je torej odvisno tudi od izjem. Nekatere so določene v tem ali drugih zakonih, dopolnitev glede izjem javnega obveščanja pa je nujna v delu, ki se nanaša na zaščito oseb, ki sodelujejo pri razkrivanju korupcije, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj. Zakon namreč ureja zaščito prijaviteljev, praksa pa je pokazala, da je nujno zaščito pred razkritjem identitete v javnosti razširiti še na druge osebe, ki v dobri veri tako ali drugače sodelujejo pri razkrivanju korupcije, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj, na katera se zakonske določbe nanašajo.

Projektna skupina se strinja s stališčem, da je obveščanje javnosti, tako laične kot strokovne, o delu komisije kot imperativ demokratičnosti in pravne države zajeto v samem namenu in temeljnih ciljih tega zakona. Prav tako s stališčem, da je dolžnost komisije, da demokratično javnost in državljane obvešča o ravnanju javnih funkcionarjev, uradnikov na položaju in poslovodnih oseb v subjektih javnega sektorja, za katere v zakonitem postopku ugotovi, da so kršitelji tega zakona.

Seveda pa je treba pri tem upoštevati, da namen in temeljni cilj ZIntPK nista v tem, da bi bila najpomembnejša naloga KPK pri uresničevanju zakona objava identitete in funkcije zavezancev po tem zakonu, ki so predmet postopka komisije in glede katerih je komisija v zakonitem postopku ugotovila kršitve zakona; do tega namreč pripelje opredelitev, da sta ta podatka informacija javnega značaja. Da temu res (vsaj zaenkrat) ni tako, je razvidno iz besedila 2. člena ZIntPK, ki ureja uresničevanje namena zakona.

V zvezi s predlagano določbo tretjega odstavka 18. člena se najprej zastavi vprašanje, ali je sploh potrebna. Dejstvo je, da so vsi podatki in dokumenti KPK informacije javnega značaja, dostop do njih pa je mogoče zavrnilo iz razlogov, ki jih določa Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Če je namen te določbe, da sta podatka o identiteti in funkciji zavezancev dostopna kot informaciji javnega značaja ne glede na omejitve varstva osebnih podatkov iz 6. člena ZDIJZ, pa je to treba jasno povedati v zakonu. Predvsem pa je treba v razlogih za takšno določbo poleg testa legitimnosti (ki vsekakor obstaja) uporabiti tudi test sorazmernosti, ki je nujen, kadar se posega v posameznikovo zasebnost (prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-60/03 z dne 4.12.2003 in št. U-I-164/09 z dne 4.2.2010).

Določba tretjega odstavka 18. člena testa sorazmernosti ne preneha. Ne preneha ga že zaradi tega, ker za objavo oziroma posredovanje zadostuje že, da je KPK v zakonitem postopku ugotovila kršitev. Ko govorimo o zakonitem postopku, seveda ne moremo imeti v mislih zgolj to, da gre za postopek, ki ga določa zakon, temveč je treba imeti v mislih, da gre za zakonit postopek zato, ker so bila zoper odločitev, sprejeto v tem postopku, uporabljena pravna sredstva (zlasti sodni nadzor), pa je bilo v postopku z njimi ugotovljeno, da je odločitev procesno in materialno zakonita. Enako seveda velja, če je potekel rok za vložitev pravnih sredstev (sodnega varstva), pa ta niso bila v predpisanem roku vložena. Očitno obravnavana določba ni mišljena tako, če bi bila ali če je, potem je treba uporabiti besedno zvezo “v pravno močno končanem postopku”.

*(nadaljevanje na naslednji strani)*

Kadar pa KPK predlaga začetek postopka pred pristojnim organom (npr. kazenski postopek), bi bila najboljša rešitev, da lahko KPK objavi oziroma obravnava identiteto in funkcijo kot informaciji javnega značaja šele, ko se postopek pred pristojnim organom pravnomočno konča – ali z ustavitvijo ali s sodbo ali na katerikoli drug način. V primeru, ko je bila ugotovitev KPK drugačna, mora biti informacija celovita v smislu: KPK je ugotovila koruptivno ravnanje, predala je zadevo v nadaljnji postopek, ki pa se je končal s pravnomočno oprostilno sodbo.

To pomeni, da odstop od pravila iz predlaganega tretjega odstavka 18. člena (“...razen, če bi se s tem ogrozilo interes postopkov komisije ali interesov predkazenskega, kazenskega in postopkov iz pristojnosti drugih organov.”) ni nujen samo z vidika pregona oziroma preprečevanja korupcije in drugih ravnanj v nasprotju z ZIntPK, temveč je nujen tudi zaradi varstva pravic prizadetih oseb. Nujnost vezanosti trenutka, ko identiteta in funkcija, postaneta informaciji javnega značaja, na pravnomočnost izhaja tudi iz prakse ESČP. Tako je ESČP npr. v zadevi Zollman proti Združenemu kraljestvu sprejelo stališče, po katerem morajo biti izražena mnenje o kaznivih ali drugače moralno zavržnih ravnanjih (četudi ni odprt noben kazenski postopek) podvržena varstvu tudi z vidika dostopa do sodišča in sodnega varstva pravic v zvezi s standardi poštenega postopka, pri čemer je preverjanje, ali je tisti, ki je zatrjeval koruptivnost, ravnal profesionalno in v dobri veri, ključnega pomena. V zadevah, o katerih se odloča po pravilih upravnega postopka, pa šele po pravnomočno izčrpanem sodnem varstvu nastopi pravnomočnost odločitve o (upravni) zadevi.

x. člen

**21. člen se spremeni, tako da se po novem glasi:**

**“21. člen**

**(poročanje državnemu zboru)**

(1) Komisija o svojem delu enkrat letno poroča državnemu zboru. Letno poročilo o delu mora predložiti najkasneje do 31. maja tekočega leta za preteklo leto.

(2) Letno poročilo o delu vsebuje tudi oceno trenutnega stanja na področju omejevanja korupcije, nasprotja interesov in integritete javnega sektorja.

(3) Oceno stanja iz prejšnjega odstavka državnemu zboru poda predsednik komisije.”

(4) V drugih zadevah nadzora nad komisijo se državni zbor obrača na svet komisije.

Obrazložitev:

Glej obrazložitev v naslednjem členu.



Po našem mnenju bi morali omogočiti Predsedniku republike, da zahteva od KPK, da mu izven rednih letnih poročil poroča o posameznih problemih s področja spopadanja s korupcijo in njenih pojavnih oblikah ter spodbudi razpravo o takšnih poročilih v Državnem zboru.

x. člen

**(1) 19. člen se spremeni, tako da se po novem glasi:**

**“19. člen**

**(Svet komisije)**

(1) Svet komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: svet komisije) je samostojen in neodvisen organ nadzora nad delom komisije.

(2) Svet komisije sestavljajo trije člani, imenovani za dobo petih let, na ta položaj pa so lahko imenovani največ dvakrat zapored. Člane sveta komisije imenujejo:

- enega člana Sodni svet izmed sodnikov Vrhovnega sodišča;
- dva člana Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev na predlog Predsednika Republike.

(3) Član sveta mora za imenovanje izpolnjevati pogoje kot jih ta zakon zahteva za funkcionarje komisije. Biti mora oseba, za katero je na podlagi dosedanjega dela, ravnanja ali vedenja utemeljeno sklepati, da bo svojo funkcijo opravljal nepristransko in z visoko stopnjo integritete.

(4) Funkcija člana sveta ni združljiva s statusom funkcionarja ali javnega uslužbenca, po katerem bi bil član zavezanec za nadzor komisije po tem zakonu, razen s statusom sodnika ali visokošolskega učitelja, raziskovalca ali akademika v javni akademski oziroma raziskovalni ustanovi. Za člana sveta ne more biti imenovana oseba, ki je v zadnjih petih letih pred imenovanjem imela status funkcionarja v vladi, državnem zboru ali na komisiji ali v enakem obdobju opravljala funkcijo ali delo, na katero jo je imenovala politična stranka.

(6) Organ, ki je pristojen za njegovo imenovanje, člana sveta predčasno razreši:

- če član sveta sam tako zahteva,
- če prevzame ali nastopi funkcijo, ki po tem zakonu ni združljiva s funkcijo člana sveta,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen za katerokoli kaznivo dejanje,
- če je zoper njega uveden kazenski postopek zaradi utemeljenega suma izvršitve korupcijskega kaznivega dejanja ali kaznivega dejanja zoper uradno dolžnost ali javna pooblastila,
- če je zoper njega v postopku po tem zakonu ugotovljeno, da je storil dejanje korupcije ali katerokoli drugo dejanje v nasprotju s pričakovanim delovanjem in odgovornostjo – integriteto iz 3. točke 4. člena, zaradi katerega ne bi bil več primeren opravljati to funkcijo,
- zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje funkcije,
- če funkcije ne opravlja v skladu z ustavo in zakonom.

(7) Svet komisije deluje kot kolegijski organ. Člani sveta odločitve sprejemajo na sejah z večino glasov. Člani sveta komisije izmed svojih članov vsaki dve leti izvolijo predsednika sveta komisije. Posamezni član sveta je lahko imenovan za predsednika največ dva zaporedna mandata. Svet komisije svoje delovanje podrobneje opredeli v poslovniku, ki ga sprejmejo člani sveta soglasno in se objavi v uradnem listu.

(8) Funkcija člana sveta je nepoklicna. Predsednik sveta prejema mesečno nadomestilo v višini ene tretjine plače predsednika komisije, člani sveta pa mesečno nadomestilo v višini ene tretjine plače namestnika predsednika komisije.

**Projektna skupina podpira predlog o oblikovanju Sveta kot nadzornega organa nad delom KPK. Po našem mnenju bi bilo smiselno, da ga sestavlja pet članov, od katerih dva imenuje sodni svet izmed sodnikov Vrhovnega sodišča, tri pa Državni zbor. Podpiramo predlog o dvotretjinski večini pri imenovanju članov sveta v Državnem zboru (morda bi zadoščala 2/3 večina prisotnih in ne vseh poslancev), ker to zagotavlja izbiro najbolj široko sprejemljivih kandidatov in tudi ustrezno zastopstvo opozicije. Opozarjamo pa na možnost, da zaradi zahtevne večine dalj časa ne bo prišlo do imenovanja članov sveta in je potrebno zato določiti, da je prejšnja sestava, ki ji je potekel mandat, dolžna nadaljevati delo do imenovanja novih članov, pred prvim imenovanjem sveta pa, da opravlja funkcijo sveta do imenovanja njegovih članov Sodni svet. Opozarjamo na pomanjkljivosti določb o nezdržljivosti funkcije člana sveta z drugimi funkcijami (npr. niso omenjeni tožilci, poslovodni organi in člani organov političnih strank).**

**(2) 20. člen se spremeni, tako da se po novem glasi:**

**“20. člen**

**(pristojnosti sveta komisije)**

**(1) Svet komisije ima naslednje naloge:**

- s smiselno uporabo določb tega zakona in poslovnika komisije nadzira premoženjsko stanje, sprejemanje daril in nasprotje interesov predsednika komisije in namestnikov predsednika komisije;
- potrjuje letni strateški načrt usmeritev in prioritet dela komisije;
- obravnava letno poročilo dela komisije, ki mora biti svetu predloženo v enakem roku kot državnemu zboru;
- daje soglasje k spremembam poslovnika komisije;
- obravnava poročilo revizije poslovanja na področju porabe materialno-finančnih sredstev in kadrovske zadeve komisije, ki ga mora predsednik komisije odrediti najmanj vsake tri leta;
- se izreka o pobudah, pritožbah in vprašanjih, ki se nanašajo na izvajanje pristojnosti in naloge komisije in jih na svet komisije naslovi organ iz drugega odstavka 13. člena tega zakona.
- obravnava obvestila, pobude in vprašanja posameznikov in organizacij, ki se nanašajo na izvajanje pristojnosti in naloge komisije, za katere svet oceni, da so pomembna za zagotavljanje učinkovitosti, integritete in zakonitosti dela komisije;

- obravnava pobude ali vprašanja, ki jih na svet naslovi predsednik komisije ali senat komisije;
- opravlja druge naloge skladno s tem zakonom.

(2) Za opravljanje svojih nalog ima svet komisije pravico:

- zahtevati vpogled v evidence, zadeve, dokumentarno gradivo in druge listine, ne glede na stopnjo tajnosti, ki jih v skladu s svojimi pristojnostmi pridobiva, obravnava ali izdaja komisija, razen identifikacijskih podatkov o zaščiteneh prijaviteljih;
- zahtevati pojasnila od in opraviti razgovor s člani senata komisije ali uslužbenci komisije.

(3) Svet komisije se pri obveščanju javnosti smiselno ravna po določbah tega zakona o obveščanju javnosti in varovanju podatkov. S podajanjem informacij splošni in strokovni javnosti ter medijem je dolžan skrbeti, da ne ogrozi uresničevanja namena in ciljev tega zakona, postopkov in ukrepov komisije, interesa predkazenskega, kazenskega postopka ali drugih postopkov, v katerih državni organi odločajo o kršitvah zakonov in odgovornosti posameznikov.

(4) Administrativno-tehnično podporo za delovanje sveta zagotavlja komisija. Svet ima tajnika, ki ga izmed uslužbencev komisije po predhodnem mnenju senata komisije imenuje in razrešuje svet komisije. V zadevah, povezanih z delom sveta komisije, tajnik sveta ni vezan na navodila in usmeritve svojega neposrednega predstojnika na komisiji, ampak na navodila in usmeritve sveta komisije.”

#### Obrazložitev:

Demokratsko izročilo, ki je na začetku prejšnjega stoletja spoznalo in z ustanavljanjem samostojnih in neodvisnih organov oziroma agencij uresničilo potrebo, da na ta način preprečuje nejasen in nedovoljen vpliv posamičnih interesov na strateško pomembna vprašanja strokovnega dela države ter s tem dodatno okrepi sistem zavor in ravnovesij znotraj klasične delitve oblasti med zakonodajno in izvršilno vejo, je hkrati ugotovilo neogibno potrebo po učinkovitem nadzoru nad omenjenimi agencijami. Tako je v demokratičnih državah v različnih primerih, še posebej pri izvajanju parlamentarnega političnega nadzora nad obveščevalno in varnostno dejavnostjo države uveljavljen standard neodvisnih skupin, komisij oziroma teles, ki s strokovnostjo jamčijo učinkovitost, z visokim strokovnim in etičnim ugledom njihovih članov v javnosti pa politično neodvisnost tega nadzora.

Kar zadeva ustanovitev in nadzor komisije za preprečevanje korupcije, je naš zakonodajalec izročilo samostojnih in neodvisnih organov sledil predvsem po zgledu mednarodnih protikorupcijskih standardov, pri čemer je že v prejšnjem Zakonu o preprečevanju korupcije uredil tudi nadzor državnega zbora nad njenim delom. Kmalu za tem pa je tudi praksa pokazala, da rešitev, po kateri tisti, ki jih komisija za preprečevanje korupcije prve nadzira, niso najbolj primerni za nadzor nad njenim delom. Konkretna nevarnost takšne rešitve pa se je pokazal tudi v praksi, ko je predsednik parlamentarne komisije pod pretvezo izvrševanja nadzora od komisije za preprečevanje korupcije zahteval podatke prijaviteljev, vključno s podatki postopka, v katerem je bil sam prepoznani in kasneje tudi pravomočno obsojen kot storilec kaznivega dejanja z elementi korupcije.

Ob ugotovitvi, da prejšnja ureditev ni bila ustrezna, ker je že v javnosti povzročala nezaupanje v učinkovitost, hkrati pa tudi bojazen, da se bodo pod pretvezo nadzora nadaljevali poskusi nezakonitega pridobivanja podatkov o prijaviteljih in drugih osebah, ki sodelujejo pri razkrivanju korupcije, je zakonodajalec politični nadzor nad komisijo v tem zakonu razdelil med državnim zborom in predsednikom republike. S tem je sicer bil dosežen pomemben cilj, da o imenovanju ne odločajo poslanci, ki so ne samo predstavniki ljudstva, ampak tudi političnih strank v parlamentu. Problematika nadzora v izvedbenem smislu pa je ostala praktično ista, namesto posebne parlamentarne komisije, je to vlogo v določenem obsegu prevzela mandatno-volilna komisija. Ker ima slednja vrsto nalog po samem poslovniku in drugih zakonih, je že zaradi tega učinkovitost političnega nadzora nad delom komisije objektivno zmanjšana. Na drugi strani so se pristojnosti komisije v primerjavi s prejšnjim zakonom bistveno razširile. Razmere, ki narekujejo dodatno povečanje njenih pristojnosti, navedene v tem predlogu, terjajo dodatno povečanje. Z vsem tem je sorazmerno večja tudi zahtevnost in potreba po učinkovitem nadzoru nad njenim delom.

Ustanovitev sveta komisije, kot samostojnega in neodvisnega organa, ki ga sestavljajo nepoklicni funkcionarji, sicer osebe z visokim poklicnim in moralnim ugledom, je torej odraz zahteve po učinkovitem strokovnem nadzoru, ki predstavlja vez med demokratičnim nadzorom in hkrati protiutež nejavnim ali celo nedovoljenim pritiskom, na katere opozarja tudi domača praksa, na samostojnost in neodvisnost protikorupcijskega delovanja države. S tem se tudi dokončno uresničujejo zahteve Konvencije Združenih narodov proti korupciji, ki države članice zavezujejo, da v vseh pogledih zagotovijo potrebno neodvisnost protikorupcijskega delovanja in nadzora nad tem delovanjem. Praksa v primerljivih državah Evropske Unije je temu že sledila. Tako je npr. Republika Avstrija v zakonodaji, ki ureja delovanje njenega specializiranega protikorupcijskega organa (Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung – BAK) z zakonom (Gesetz über das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, § 8 BAK-G, StF BGBl. I Nr. 72/2009) ustanovila posebno telo oziroma organ (Rechtsschutzkommission), sestavljeno iz treh članov, ki v javnosti uživajo visok ugled in so imenovani na način, da predstavljajo tako sodno kot izvršilno oblast.

Z razliko avstrijske ureditve, ki imenovanje prepušča notranjemu ministru, predlagana rešitev z imenovanjem dveh članov na podlagi 2/3 večine v parlamentu daje še posebno težo v smislu političnega soglasja in politične neodvisnosti sveta komisije. Ob tem ni zanemarljivo, da je rešitev nepoklicnega delovanja in administrativno tehnične podpore, ki jo zagotavlja komisija racionalna tudi v smislu finančnih posledic z ustanovitvijo sveta komisije.

**Kot je bilo že omenjeno v uvodnih pirlpombah projektne skupine se zastavlja vprašanje, kakšen status daje funkcija člana Sveta njegovemu članu. Naj v zvezi s tem ponovno opozorimo na že citirano odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-370/06 z dne 17.1.2008.**

#### IV. SKLOP - POSTOPKI PRED KOMISIJO, UPORABA ZAKONA IN PRAVNA SREDSTVA

- opredelitev vrst postopkov, ki jih vodi komisija;
- izrecna opredelitev pravnega varstva zoper odločitve komisije, tako v upravnih kot v ostalih postopkih, ki jih vodi komisija;
- v upravnih zadevah se za vodenje postopka do izdaje odločbe pooblašča javne uslužbenice komisije, hkrati pa lahko predsednik komisije sam, ne da bi bilo potrebno kolegijsko odločanje, izdaja akte v postopkih, ki se ne zaključijo z izdajo odločbe. Pooblastilo za izdajo takšnega akta je lahko dano tudi javnemu uslužbencu, v kolikor s tem soglaša senat komisije;
- dovolitev vpogleda v spis osebi, ki je obravnavana v postopkih komisije.

Str. | 36

x. člen

**15. člen se spremeni tako, da se po novem glasi:**

**"15. člen**

**(pravila postopka in pravna sredstva)**

*(1) Komisija v zvezi z izvrševanjem svojih pristojnosti vodi postopke odločanja o upravni zadevi, hitre prekrškovne postopke ter druge postopke skladno z določbami tega zakona in poslovnika.*

*(2) Zoper odločitev komisije v upravni zadevi pritožba ni mogoča, dopusten pa je upravni spor.*

*(3) Akte in dejanja komisije, ki niso ne upravni ne hitri prekrškovni postopki, je možno izpodbijati v upravnem sporu skladno z določbami zakona o upravnem sporu, ki urejajo pravno varstvo pred posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine ali pred sodišči redne pristojnosti.*

*(4) Skladno s tem zakonom lahko obravnavana pravna ali fizična oseba na svet komisije poda ugovor zoper akt ali dejanje komisije, ki ni ne upravni ne hitri prekrškovni postopek, in za katerega meni, da je neutemeljen ali v nasprotju z namenom zakona ter predlaga njegovo spremembo ali odpravo. Zoper odločitev sveta komisije o ugovoru ni pravnega sredstva.*

*(5) Če pri izvrševanju pristojnosti komisije nastopi vprašanje, ki ni urejeno s tem zakonom oziroma poslovníkom, se smiselno uporabi ustrezne določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek."*

Projektna skupina se je že v okviru uvodnih pripomb na novelo zakona zavzela za jasen in transparentni postopek, ki zagotavlja pošteno obravnavo oseb, ki jih preiskuje KPK.

Temu dodaja še naslednje opozorilo: *Že iz uvodne obrazložitve opredeljenega namena tega sklopa, v katerega sodi obravnavani 15. člen, izhaja, da naj bi šlo za: “- opredelitev vrst postopkov, ki jih vodi komisija» in (15. člen): “Komisija v zvezi z izvrševanjem svojih pristojnosti vodi postopke odločanja o upravni zadevi, hitre prekrškovne postopke ter druge postopke skladno z določbami tega zakona in poslovnika.”* To je povsem nejasna in nedoločna opredelitev. K njej še dodatno prispeva napotitev na *“smiselno uporabo ustreznih določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek.”* Postopek pred KPK in njegove posledice namreč niso takšne narave, da bi jo šteli za *“drugo javnopravno zadevo”*, za katero 4. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) predpisuje smiselno uporabo svojih določb.

Ob tem je treba opozoriti, da procesnih pravil, torej vprašanj postopka, ni dopustno urejati s poslovníkom KPK. Tudi če gre za procesne pravice (in ne materialne), morajo biti te določene z zakonom (87. člen Ustave).

Podobno velja za sodno varstvo. Sodno varstvo je zagotovljeno v upravnem sporu ali pa v upravnem sporu, ki ureja varstvo pred posegi v človekove pravice, ali pa pred sodiščem redne pristojnosti. Tako v praksi prihaja do sporov o pristojnosti, o katerem teče postopek od prve stopnje do Vrhovnega sodišča, v sklepni fazi pa še pred Ustavnim sodiščem, v njem pa se odloča o tem, ali je sodno varstvo zagotovljeno po določbah zakona, ki ureja upravni spor, ali po določbah zakona, ki ureja obligacijska razmerja.

*(nadaljevanje na naslednji strani)*

Zato je treba najprej jasno in določno opredeliti, pravila katerega postopka se uporabljajo. Glede prekrškovnih zadev ni težav. Za vse ostale zadeve pa bi bilo treba predpisati en, to je upravni postopek. V ZIntPK pa je treba nato urediti vsa posebna pravila upravnega postopka, ki bodo zagotovila učinkovito delo KPK, hkrati pa zagotovila, z besedami Sodišča za uslužbence EU, stroga procesna jamstva, na podlagi katerih bodo v celoti spoštovane človekove pravice, zlasti načelo poštenosti, pravice prizadetih oseb, da se opredelijo do ugotovljenih dejstev, in načelo, da lahko ugotovitve preiskave temeljijo izključno na dejstvih z dokazno vrednostjo (zadeva *Violletti in Schmit v. Commission* z dne 28.4.2009).

To, da je izključena pritožba v upravnih zadevah, je po stališču Ustavnega sodišča poseg v 25. člen Ustave (npr. odločbe US št. U-I-219/03 z dne 1.12.2005), ki je dovoljen samo izjemoma. Če bo obstajal Svet komisije, je vprašanje, če je izključitev pritožbe še v mejah te zahteve US. Še bolj sporna pa je določba četrtega odstavka obravnavanega člena, po katerem je zoper akt ali dejanje komisije, ki ni ne upravni ne hitri prekrškovni postopek, in za katerega meni, da je neutemeljen ali v nasprotju z namenom zakona, dovoljen ugovor, s katerim se lahko predlaga njegovo spremembo ali odpravo, vendar pa zoper odločitev sveta komisije o ugovoru ni pravnega sredstva. Če je s tem mišljeno, da tudi ni upravnega spora, je to v nasprotju s 157. členom Ustave. Seveda pa se pred tem zastavlja vprašanje, kaj sploh je "akt ali dejanje komisije, ki ni niti upravni niti hitri prekrškovni postopek". Niti akt niti dejanje nista postopek.

Zato ponovno opozarjamo na že citirano odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-40/12 z dne 11.4.2013.

Enako, kot za postopke, velja tudi za sodno varstvo. Treba bi bilo (z izjemo prekrškovnih zadev) določiti eno samo vrsto sodnega varstva, to je upravni spor. V ZIntPK, pa bi kazalo vključiti tudi posebne odločbe o upravnem sporu, prilagojene namenu zakona.

x. člen

***Doda se 15.a člen, ki se glasi***

*»15.a člen*

*(pooblastilo za vodenje in odločanje v upravnih zadevah)*

*(1) V upravni zadevi postopek do izdaje odločbe vodi oseba, zaposlena pri komisiji, ki jo za to pooblasti senat komisije.*

*(2) V upravnih zadevah, ki se ne zaključijo z izdajo odločbe, izda akt predsednik komisije.*

*(3) V upravnih zadevah, ki se ne zaključijo z izdajo odločbe, lahko senat komisije za izdajo akta*

**Oseba, pooblaščenca za vodenje postopka, mora izpolnjevati pogoje, ki jih ZUP predpisuje za osebo, zaposleno pri organu, da lahko dobi pooblastilo. Z gornjo dikcijo namreč zahteve ZUP niso izključene, čeprav bi zaradi jasnosti morda kazalo to posebej zapisati.**

**Tretji in četrti odstavek sta neustrezna, saj ne obstajajo upravne zadeve, ki se ne zaključijo z izdajo odločbe in upravne zadeve, ki se zaključijo z izdajo odločbe. Vsaka upravna zadeva se lahko konča s sklepom ali z odločbo, odvisno od vsebine. Glede na to ni mogoče vnaprej ločevati zadev, v katerih bo akt (ni jasno katerega) izdal predsednik komisije, v katerih pa senat (oziroma komisija). Skladno z ZUP v primeru kolegijskih organov vodi postopek eden od članov organa ali pooblaščenca oseba (ki morata izpolnjevati pogoje za vodenje postopka), odloči o zadevi pa kolegijski organ na seji.**



***Doda se 15.b člen, ki se glasi***

***“15.b člen***

***(vpogled v spis)***

*(1) Osebi, ki jo komisija obravnava se sme dovoliti pregled in prepis dokumentov zadeve.*

*(2) Pravico iz prejšnjega odstavka ima tudi vsakdo drug, ki izkaže svoj pravni interes.*

*(3) Pregled in prepis posameznega ali vseh dokumentov se sme odreči, če komisija oceni, da obstaja verjetnost, da bi to ogrozilo interese predkazenskega, kazenskega ali drugega nadzornega ali sodnega postopka.*

*(4) Zoper sklep o zavrnitvi vpogleda ali prepisa dokumentov zadeve je dovoljen ugovor, ki se vloži v roku 8 dni pri komisiji, o ugovoru odloča svet komisije.*

*(5) V postopkih, ki jih komisija vodi po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek ter postopkih, ki jih komisija vodi po določbah zakona, ki ureja postopek o prekršku, se vpogled v spis uveljavlja po določbah navedenih zakonov.”*

**Obrazložitev:**

Določba sedanjega 15. člena ZIntPK je pri nekaterih udeležencih postopka predstavljala dvom, ali ima prizadeta oseba zoper odločitev komisije sploh možnost uveljavljanja sodnega varstva, prav tako pa je bilo za nekatere udeležence sporno, ali je komisija zavezana uporabljati določila Zakona o splošnem upravnem postopku pri vseh postopkih, ki jih vodi na podlagi ZIntPK.

S predlagano ureditvijo se izrecno določijo postopki, ki jih vodi komisija, to so upravni postopki, vodeni v skladu z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku; hitri prekrškovni postopki, vodeni v skladu z določbami Zakona o prekrških; ter ostali postopki, ki jih vodi komisija in ne sodijo med upravne in prekrškovne postopke ter v katerih komisija postopa v skladu z določbami ZIntPK in Poslovnika komisije (Uradni list RS, št. 24/12).

Zoper odločitve komisije, izdane v upravnem postopku, pritožba ni dopustna, ampak lahko prizadeta stranka sproži upravni spor pred Upravnim sodiščem RS. Glede na položaj komisije (samostojen in neodvisen državni organ) je takšna ureditev dopustna in primerljiva z ureditvijo, kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, s tem pa se ne posega v pravico posameznika iz 25. člena Ustave RS (pravica do pravnega sredstva).

Ker se je v strokovni in laični javnosti v preteklosti izpostavljalo vprašanje, ali je odločitve komisije sploh mogoče izpodbijati oziroma ali ima prizadeta oseba sploh možnost sodnega varstva, se, ne glede na to, da sta že Upravno in Vrhovno sodišče RS odločila, da je akte, ki jih izdaja komisija v zadevah, ki niso upravne zadeve, šteti za posamične akte, kar pomeni, da ima posameznik (lahko) zagotovljen sodno varstvo v okviru 4. člena ZUS-1, v zakon izrecno vnaša pravica posameznika do pravnega varstva zoper akte komisije. Gre za pravico posameznika, da uveljavlja varstvo bodisi pred Upravnim sodiščem RS bodisi pred sodiščem splošne pristojnosti.

Predlagana ureditev hkrati omogoča posamezniku, ki meni, da je akt ali dejanje komisije neutemeljeno ali v nasprotju z namenom zakona, vložitev pritožbe na svet komisije.

V upravnih zadevah, ki se ne zaključijo z izdajo odločbe ampak npr. sklepom o ustavitvi postopka, zavrženju vloge ..., je pooblastilo za odločanje s kolegijskega organa preneseno na njegovega predstojnika. Navedeno predstavlja uresničitev možnosti drugačne ureditve, ki jo dopušča 29. člen Zakona o splošnem upravnem postopku v primerih, ko je za odločitev pristojen kolegijski organ. Hkrati lahko senat komisije za izdajo takšnega akta pooblasti tudi javne uslužbenke komisije. Le-ti imajo lahko tudi samo pooblastilo za vodenje upravnih postopkov.

Z navedeno določbo 15.b člena se na zakonski ravni ureja pravica osebe, ki je kakorkoli obravnavana v postopkih pred komisijo, da vpogleda v spis. Vpogled v spis komisije je lahko dovoljen tudi drugi osebi, pod pogojem, da za vpogled izkaže pravni interes. Navedeno velja le za druge postopke, ki jih vodi komisija, pravica do vpogleda v upravnih in prekrškovnih zadevah je urejana v Zakonu o splošnem upravnem postopku.

Hkrati zakon izrecno določa primere, ko se zainteresirani osebi vpogled v spis odreče. Gre za okoliščine, vezane na druge postopke, ki bi bili lahko ogroženi zaradi dejstva, da je določena oseba vpogledovala v dokumentacijo, s katero razpolaga komisija.

V kolikor se prizadeta oseba z odločitvijo komisije ne strinja, ima možnost ugovarjati na svet komisije.

**Prvi do četrty odstavka tega člena se nanašajo na druge postopke. Najprej je treba pripomniti, da je težava že v tem, kako v postopku (zlasti morda v zgodnji fazi) ugotoviti, kdo je oseba, ki jo komisija obravnava, torej oseba, ki ima pravico vpogleda v spis. Poleg tega pa zelo moti beseda "sme" v prvem odstavku, saj glede na to zakon ne določa pravice do vpogleda v spis, ampak zgolj daje diskrecijo KPK, da vpogled dovoli. To je nesprejemljivo, pravica do vpogleda mora obstajati, lahko pa se jo iz določenih razlogov omeji.**

**V zvezi s tem pa je največji problem tretji odstavek, ki zelo široko omogoča zavrnitev vpogleda v spis. S tem je onemogočena prizadeti osebi obramba. Take omejitve ni niti v upravnem postopku niti v postopku za prekršek, pa tudi ne v kazenskem postopku. Menimo, da ta določba ni v skladu z 22. in 29. členom Ustave, saj je postopek lahko kaznovalne narave, s to omejitvijo pa niso zagotovljene temeljne ustavne kavele, ki zadevajo vsak kaznovalni postopek.**

x. člen

**(1) V prvem stavku prvega odstavka 16. člena se za besedami "zasebnega prava" doda besedilo, "vključno z osebami s statusom samostojnih podjetnikov posameznikov ali posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost"**

**(2) Črtajo se 7., 8. in 9. odstavki 16. člena.**

**(3) Doda se nov 16.c člen, ki se glasi:**

**“16.c člen**

**(razgovor pred komisijo in zbiranje informacij od oseb)**

*(1) Komisija lahko zaradi razjasnitve dejstev in okoliščin v zvezi s posamezno zadevo, ki jo obravnava, vabi osebe na razgovor pred komisijo.*

*(2) Oseba, vabljen na razgovor pred komisijo, ima pravico do pravnega zastopanja in ni dolžna odgovarjati na vprašanja, če bi z odgovorom sebe ali svojega družinskega člana spravila v znatno premoženjsko škodo ali v kazenski pregon. Na te pravico mora biti oseba opozorjena v vabilu in ponovno pred pričetkom razgovora.*

*(3) Oseba, ki se ne odzove na vabilo komisije ne more biti prisilno privedena, lahko pa je kaznovana z globo, ki jo določa zakon.*

*(4) Vabilo komisija vabljeni osebi praviloma vroča osebno prek organa ali organizacije, v kateri je vabljen oseba zaposlena. Vabilo pošlje po pošti, po svoji uradni osebi, ali po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje dokumentov v fizični obliki ali po elektronski pošti, ki omogoča dejansko seznanitev z vabilom. Če komisija oceni, da je tako primernejše, se vabilo vroča na naslov stalnega ali začasnega prebivališča vabljen osebe, skladno z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Izjemoma se osebo lahko vabi tudi ustno ali po telefonu.*

*(5) Vabilo mora biti vabljeni osebi vročeno najmanj tri delovne dni pred sejo senata komisije. V primeru utemeljenih razlogov je lahko rok tudi krajši, vendar v tem primeru zaradi neudeležbe na seji vabljen oseba ne sme trpeti pravnih posledic.*

*(6) Na lastno pobudo ali na predlog vabljen osebe lahko senat komisije odloči, da se razgovor z vabljen osebo opravi z uporabo sodobnih tehničnih sredstev za prenos slike in oziroma ali glasu (tele ali videokonferenca).*

*(7) Pred razgovorom predsedujoči seji vabljen osebo opozori, da lahko komisija del ali celoten zapis razgovora posreduje drugim pristojnim organom, če v svojem postopku ugotovi kršitve iz njihove pristojnosti.*

*(8) Seje senata, na katerih se opravlja razgovor, se zvočno snemajo. Vabljen oseba ima pravico do elektronske kopije zvočnega posnetka. Posnetek ni informacija javnega značaja.*

*(9) Razgovor z vabljen osebo se praviloma opravlja posamično in brez prisotnosti drugih vabljenih oseb, razen če senat komisije iz utemeljenih razlogov odloči drugače. Če se izpovedbe posameznih vabljenih oseb v isti zadevi, o isti okoliščini med seboj razlikujejo ali če obstajajo drugi utemeljeni razlogi, sme komisija na isto sejo vabiti več oseb in na seji med njimi opraviti soočenje.*

*(10) Člani senata in uslužbenci komisije lahko v zvezi z zadevo, ki se vodi pred komisijo, opravljajo razgovore oziroma zbirajo informacije in obvestila od oseb, ki bi lahko dale koristne informacije za razjasnitev okoliščin v tej zadevi, tudi izven seje ali izven prostorov komisije, če se oseba s tem strinja. Razgovori po tem odstavku se lahko zvočno snemajo samo s predhodnim pristankom osebe, s katero se opravlja razgovor. Če se oseba, s katero pooblaščen oseba opravlja razgovor s tem*

*strinja, lahko da svojo izjavo tudi na zapisnik, ki ga podpišeta pooblaščen oseba komisije in oseba, ki je dala izjavo.”*

#### Obrazložitev:

Razlogi za spremembo oziroma dopolnitev:

Str. | 43

- komisija ne more zahtevati in pridobiti podatkov in dokumentov od fizičnih oseb, katere kot samostojni podjetniki ali posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost oziroma imajo tudi odplačna in neodplačna poslovna razmerja s subjekti javnega sektorja kot jih opredeljuje ZintPK zlasti pa z neposrednimi in posrednimi proračunskimi uporabniki v katerih se pojavljajo oziroma ugotavljajo sumi korupcije in drugih kršitev ZintPK
- komisija lahko celoviteje ugotavlja dejansko stanje in učinkoviteje ter uspešneje izvaja svoje postopke zaradi suma korupcije in drugih kršitev ZintPK, v katerih so kot poslovni partnerji subjektov javnega sektorja udeležene fizične osebe kot s.p.-ji ali posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost .

S predlagano spremembo je določena obveznost samostojnih podjetnikov in posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost, da ne glede na določbe drugih zakonov in ne glede na obliko podatkov v roku, ki ga določi komisija, brezplačno posredujejo podatke in dokumente v zvezi z opravljanjem njihove podjetniške oziroma samostojne dejavnosti, ki jih Komisija potrebuje za opravljanje zakonskih nalog.

- temeljni namen novega 16.d člena je v jasni določitvi pristojnosti in postopka vabljenja, zbiranja informacij od oseb in razgovora z osebami pred senatom komisije ter celovita ureditev te pristojnosti in postopka z zakonom;
- učinkovitejša izvedba razgovora in ugotavljanja dejanskega stanja z možnostjo soočenja vabljenih oseb pred senatom komisije;
- omogočiti uradnim osebam komisije oziroma senatu komisije, da lahko zbirajo informacije ali opravijo razgovore/zaslišanje pred senatom za uresničevanje ciljev in nalog ZintPK vsakega uslužbenca oziroma zaposlenega v subjektih javnega sektorja kot jih opredeljuje ZintPK, v zvezi s sumom korupcije ali drugih kršitev ZintPK pa tudi od drugih oseb oziroma posameznikov ustaljeno poslovniško prakso načina zbiranja informacij od oseb, ki ga izvajajo uslužbenci komisije zaradi transparentnejše ureditve teh pristojnosti in ukrepov komisije in kakovostnejše možnosti uresničevanja pravic vabljenih oseb urediti v zakonu.

S predlogom se določno in jasno ( pregledno-na enem mestu) ureja pristojnost in postopek vabljenja, zbiranja informacij od oseb in razgovora oziroma zaslišanja oseb pred senatom komisije. Poleg jasne in pregledne ureditve pristojnosti vabljenja, zbiranja in načina zbiranja obvestil od oseb oziroma zaslišanja oseb pred senatom se Komisiji za

učinkovito in uspešnejše izvajanje njenih zakonskih nalog možnost vabljenja širi na vse osebe zaposlene v subjektih javnega sektorja. Namen vabljenja oseb in njihovega podajanja odgovorov ter pojasnil pred Komisijo je ugotavljanje dejanskega stanja obravnavane zadeve iz pristojnosti Komisije, zato je določena tudi možnost soočenja vabljenih oseb v razgovoru oziroma zaslišanju pred senatom komisije. Ker namen vabljenja oziroma razgovorov ni ugotavljanje individualne odgovornosti vabljenih oseb je v izogib dvomom o razliki med statusom in pravnim položajem vabljenih oseb v upravnih postopkih, ki jih po ZintPK vodi komisija, potrebno namen, način vabljenja ter postopek izvajanja razgovorov oziroma zaslišanja vabljenih oseb v svojevrstnem (sui generis postopku) pred Komisijo, jasno opredeliti ter izvajati izključno po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije. Predlagana določba zato na enem mestu celovito in določno ureja namen in način vabljenja ter postopek in način izvajanja zbiranja informacij od oseb ter postopek in način zaslišanja vabljenih oseb pred senatom komisije. S predlogom se za učinkovitejše izvajanje nalog komisije oziroma zagotavljanje navzočnosti vabljenih oseb neupravičena odsotnost oziroma neodzivanje vabljenih oseb sankcionira z globo.

Projektna skupina opozarja na odločitev Sodišča za uslužbence EU (in odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1056/11 z dne 21.11.2013 o naravi sodne prakse Sodišča EU), ki je v združenih zadevah F-5/05 in F7/05 (Violetti in Schmit proti Komisiji z dne 28.4.2009) sprejelo stališče (v nasprotju s stališči Sveta in Komisije), da so sodni kontroli podvrženi že vmesni sklepi OLAF-a (organ za preprečevanje korupcije EU); da torej že za te sklepe, kot tudi za celoten postopek veljajo stroga procesna jamstva, še posebej pravica do obrambe.

V predlogu za spremembo zakona ni jasno opredeljeno, ali gre za zbiranje informacij (kot npr. v policijski preiskavi) ali gre za pričanje, s katerim se ugotavljajo dejstva v postopku, ki ga KPK vodi. Iz prvega odstavka, ki govori o razjasnitvi dejstev in okoliščin, izhaja, da gre za ugotavljanje dejanskega stanja v okviru postopka, ki ga vodi KPK. Poleg tega moramo upoštevati, da se po zakonu dokazi, pridobljeni v razgovoru, lahko izročijo tudi drugim organom za pregon kršitev iz njihove pristojnosti. Ti dokazi so torej lahko uporabljeni v predkazenskem in kazenskem postopku. Ta člen bi zato moral najprej jasno razlikovati med osebo, ki je zaslišana kot obdolženec za kršitev, in pričo. V nadaljevanju bi moral obema zagotavljati jamstva, ki so zagotovljena v kazenskem postopku. Zdi pa se, da se člen izogiba izrazu priča zato, da ne bi veljale odločbe ZUP o zaslišanju prič, zlasti tiste, ki govorijo o pravicah stranke v postopku, ko se dejstva ugotavljajo s pričami. To bi lahko bilo v neskladju s pravico do obrambe (z vidika Ustave pa z 22. členom).

Ko je razgovor namenjen ugotavljanju dejstev v postopku pred KPK, je nujno v naprej določiti, ali nekdo odgovarja na vprašanja v svojstvu priče ali obdolženega. V kazenskem postopku se sprememba statusa rešuje na ta način, da se dokazi, ki so pridobljeni z pričanjem nekoga, ki je naknadno postal obdolženec, izločijo, okuženi sodnik, ki je zasliševal pričo, pa se izloči iz postopka. Glede na to, da v KPK takšna ureditev ni mogoča, ker ni mogoče nadomestiti članov KPK z nekom drugim, je najbolj smiselno vnesti v zakon določbo, da tistega, ki je nastopil pred KPK kot priča ni mogoče v isti zadevi obravnavati kot obdolženca. V nasprotnem primeru lahko pride do kršitev pravic obdolženca, med drugim tudi privilegija zoper samoobtožbo, ker ni dolžan s pričanjem obremeniti sebe ali svojih bližnjih. Takšna ureditev bi terjala od KPK, da še preden določi status zaslišane osebe poglobljeno preuči, kolikšna je verjetnost, da bi v konkretnem primeru lahko prišlo do spremembe statusa iz priče v obdolženca.

## V. SKLOP - POSAMEZNI INSTITUTI

### SISTEMSKI IN TEMATSKI NADZORI

Dodajo se novi 12.a, 12.b in 12.c členi, ki se glasijo:

**“12.a člen**

**(splošni sistemski in področni nadzor)**

(1) Komisija izvaja splošne sistemske in področne nadzore v subjektih oziroma institucijah javnega sektorja. Po dogovoru med predsednikom komisije in predstojnikom drugega državnega organa, lahko pri nadzoru s svojimi nalogami in pooblastili sodelujejo predstavniki drugih državnih organov.

(2) Predmet sistemskega nadzora v eni ali več institucij javnega sektorja je svetovanje in strokovna pomoč njihovim organom in funkcionarjem, javnim uslužbencem in drugim deležnikom pri uresničevanju namena in temeljnih ciljev tega zakona, zlasti pa preverjanje:

- obvladovanja sistemskih in posamičnih tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in druga nezakonita ali neetična ravnanja, zaradi katerih je lahko na ravni sistema ali organizacije ogrožena integriteta javne oblasti, javni interes ali zaupanje v institucije pravne države
- uporabe protikorupcijske klavzule in razkritja solastništva na strani ponudnika pri javnem naročanju in sklepanju pogodb;
- zaščite posameznika, kadar je zaradi prijav in razkrivanja korupcije, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj izpostavljen nasilju, trpinčenju, nadlegovanju ali drugim povračilnim ukrepom;
- nezdržljivosti funkcij, spoštovanja prepovedi članstva in dejavnosti, prepovedi in omejitev sprejemanja daril, omejitev poslovanja in dolžnosti pri preprečevanju nasprotja interesov;
- upoštevanju dolžnosti prijave in poročanja o premoženjskem stanju;
- načrtih integritete in uresničevanju ukrepov iz akcijskega načrta;
- lobiranju in drugih nejavnih vplivih na odločitve v zadevah javnega pomena
- strokovnega znanja, sposobnosti, pričakovanega delovanja in odgovornosti – integritete v zvezi z obveznostmi po tem zakonu.

(3) Predmet področnega nadzora je svetovanje in strokovna pomoč ter preverjanje uresničevanja enega ali več področij oziroma institutov tega zakona v enem ali več subjektih javnega sektorja.

**12.b člen**

**(odreditev nadzora)**

(1) Nadzor iz prejšnjega člena odredi senat komisije s sklepom o nadzoru.

(2) Sklep o nadzoru mora vsebovati obseg in kratko utemeljitev razlogov za nadzor, ime priimek, status in vlogo posameznih članov nadzorne skupine.

(3) Sklep o nadzoru se vroči odgovorni osebi institucije, v kateri bo nadzor izveden. Ta je dolžna ravnati v skladu s sklepom in zagotoviti, kar je potrebno, da lahko nadzorna skupina nadzor izvaja in dokonča.

*(4) Uslužbenci komisije pri izvajanju nadzora uporabljajo vsa pooblastila, ki jih določa ta zakon. Člani nadzorne skupine iz drugih državnih organov ravnajo v skladu s svojimi pooblastili in sklepom o nadzoru.*

12.c

*(usklajevanje in dokončanje nadzora)*

*(1) Po izvedbi nadzora v nadzorovani instituciji se osnutek poročila o nadzoru, glede na ugotovitve pa tudi ukrepi oziroma priporočila za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, pošljejo njeni odgovorni osebi. Komisija odgovorno osebo pozove in ji določi primeren rok, v katerem osnutek poročila pregleda in pošlje odzivno mnenje ali predlaga usklajevalni sestanek.*

*(2) Odgovorna oseba se v odzivnem mnenju opredeli tudi do odrejenih ukrepov in priporočil za odpravo nepravilnosti, komisiji lahko predlaga usklajevalni sestanek in podaljšanje roka za odzivno mnenje.*

*(3) O morebitnih ugovorih odgovorne osebe na ugotovitve nadzora ali odrejene ukrepe in priporočila nadzora, kot tudi o njenem predlogu za usklajevalni sestanek ali podaljšanje roka za odzivno mnenje odloča senat komisije.*

*(4) Osnutek poročila in usklajevanje sta zaupni.*

*(5) Po sprejemu odzivnega mnenja na osnutek poročila, senat komisije sprejme končno poročilo o nadzoru s potrebnimi ukrepi in priporočili, ki ga lahko tudi javno objavi.*

*(6) Če je odgovorna oseba nadzorovane institucije med usklajevanjem osnutka poročila ugovarjala ugotovitvam ali odrejenim ukrepom in priporočilom nadzora, ji komisija ob vročitvi končnega poročila vroči tudi odgovor.*

*(7) Zoper odgovor komisije iz prejšnjega odstavka in odločitev senata komisije iz tretjega odstavka ni pravnega sredstva.”*

#### Obrazložitev:

Praksa komisije in ostalih nadzornih organov države glede vzrokov in posledic sistemskih odklonskih pojavov, kot so korupcija, organizirani gospodarski in finančni kriminal, vse bolj potrjuje, da sistemski problemi zahtevajo celosten pristop. Temu tudi Konvencija Združenih narodov proti korupciji že v preambuli namenja posebno pozornost in poudarja potrebo po vsestranskem in interdisciplinarnem odzivu.

Normativna ureditev, organizacijski pogoji, zaposleni in procesi v javnem sektorju so ves čas povezani z družbenim okoljem, v katerem državni organi, organi lokalne skupnosti in organizacije javnega sektorja delujejo, tako da skupaj s tem okoljem tvorijo celoto oz. skupen situacijski prostor. V tem prostoru nastajajo različna, ne samo korupcijska tveganja, ki se medsebojno prepletajo in vzajemno krepijo, tako po verjetnosti nastanka in škodljivosti posledic. Zaradi tega jih je s klasičnim pristopom in posamičnimi ukrepi

notranjih in zunanjih kontrol praktično nemogoče prepoznavati in se nanje učinkovito odzivati. V takšnem okolju, kjer strukturna tveganja niso pod ustreznim nadzorom, je kljub siceršnjim prizadevanjem, da bi delovali uspešno, pregledno in nadzorovano, razraščanje sistemskih problemov, korupcije in organiziranega kriminala neizogibno. Glede na dejansko stanje sistemske korupcije, organiziranega gospodarskega in finančnega kriminala, tega ni treba posebej utemeljevati. Sistemski problemi so torej samorazvidni, potreben je učinkovit pristop za njihovo reševanje.

Komisija je v letu 2011 pripravila in leta 2012 v praksi preizkusila metodologijo sistemskega nadzora. Zasnovan je na omenjenih standardih in načelih vsestranskega in interdisciplinarnega pristopa, pri čemer je komisija v samem razvoju upoštevala praktične izkušnje s sistemsko korupcijo in rezultate projektov Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote ter Etično in zdravo delovno okolje. Oba sta nastala v razmeroma široke sodelovanju s predstavniki različnih znanstvenih ved in strok. Izdelano metodologijo je nato komisija testirala tako, da je sistemski nadzor izvedla v sodelovanju z eno izmed občin. Ker v izhodišču zahteva celosten pristop, je tudi praktična izvedba sistemskega nadzora potrdila, da je poleg prepoznavanja in odzivanja na tveganja korupcije in druge sistemske odklone v smislu nezakonitega ali neetičnega ravnanja med njegovimi glavnimi cilji strokovna pomoč in razvoj skupnega znanja za odgovorno in učinkovito delovanje nadzorovane institucije in njenih procesov. Vsestranskost, ki zahteva medsebojno sodelovanje in odprto komunikacijo med zaposlenimi v nadzorovani instituciji, pa poleg skupnega znanja krepi integriteto, kot pričakovano delovanje in odgovornost za skupne vrednote.

Sistemski nadzor pa je poleg dobrih rezultatov pokazal, da je treba razmerja in odgovornost med nadzorom in nadzorovanim urediti na zakonski ravni, da uresničevanje namena in ciljev temelji na zakoniti in pregledni podlagi. Ta je nujna tudi zato, ker se sistemski nadzor s svetovanjem in strokovno pomočjo navezuje na pričakovano ravnanje in odgovornost – integriteto javnih funkcionarjev, javnih uslužbencev in drugih zaposlenih v javnem sektorju pri uresničevanju institutov ZIntPK, vključno z dolžnostjo predstojnika pri upravljanju korupcijskih tveganj in načrta integritete. Vse to je v praksi neposredno povezano z opravljanjem uradnih nalog in uporabo pooblastil v javnem sektorju, saj je vsako tveganje kršitev dolžnega ravnanja, ki lahko ima zakonske znake korupcije ali celo katerega izmed kaznivih dejanj zoper uradno dolžnost, praviloma vedno posledica neizpolnjevanja pričakovanega delovanja in odgovornosti – integritete pri opravljanju uradnih nalog ali pri uporabi pooblastil. Zaradi tega je potrebno, da je pri sistemskem nadzoru zakonsko urejena tudi možnost vsestranskega in interdisciplinarnega sodelovanja komisije in drugih nadzornih organov države v javnem sektorju. Izhodišče za takšno sodelovanje je sicer predvideno v 16. a in 16. b členu ZIntPK, vendar ga je že zaradi samega razmerja med sistemskim nadzorom in nadzorovanim za ta namen potrebno natančno opredeliti.

Ker je osnovni namen sistemskega nadzora strokovno svetovanje in pomoč, medtem ko so ugotovljene nepravilnosti lahko kvečjemu predmet posebnih postopkov, ki so predpisani v ZIntPK ali drugih zakonih, ni nobene potrebe, da bi imela nadzorovana institucija ali njena odgovorna oseba ob vseh predvidenih možnostih ugovorov in predlogov za podaljšanje rokov med samim usklajevanjem nadzornih ugotovitev še dodatne možnosti za uporabo pravnih sredstev. Glede tega se predlagana rešitev zgleduje po ureditvi tega vprašanja v Zakonu o Računskem sodišču RS. Če pa bi komisija na podlagi ugotovitev nadzora začela ali



drugemu pristojnemu organu predlagala uvedbo posebnega postopka za ugotavljanje odgovornosti konkretne osebe, so ji v tem primeru zagotovljena vsa pravna sredstva, ki so sicer zajamčena osebam v takšnih postopkih.

**Členi 12. a, 12. b in 12. c uvajajo povsem nov institut oziroma dva instituta: sistemski in tematski nadzor. Pri tem ni jasno, v kakšnem razmerju sta sistemski in tematski nadzor, kot izhaja iz naslova, oziroma ali je praven izraz splošni sistemski in področni nadzor, kot govori 12. a člen, pri čemer tudi ni jasno, kakšno je razmerje med njimi. Zlasti pa je vprašanje, ali in kako sistemski oziroma tematski nadzor vključuje druge oblike nadzora, ki ga določa ZIntPK (nadzor nad sprejemanjem daril, nadzor nad omejitvami poslovanja, nadzor nad premoženjskim stanjem), če jih vključuje.**

Sploh pa se zdi ureditev tega nadzora do neke mere sprevržena in nesprejemljiva zaradi povezovanja pomoči in nadzora. Predmet nadzora naj bi bila svetovanje in pomoč, hkrati pa predlog predvideva nalaganje ukrepov, torej zapovedi in prepovedi, lahko tudi sankcij. Pravno je nesprejemljivo v okviru istega pravnega instituta urejati razmerje svetovanje in pomoči, za katerega mora biti značilno zaupanje med prejemnikom pomoči in svetovalcem, ter razmerja nadzora, ki je prisilne narave in v katerem KPK nastopa kot nadzorni oblastni organ. Menimo, da je treba ti dve razmerji ločiti in zlasti, da se ugotovitve in dokazi iz svetovalnega razmerja ne smejo uporabljati v nadzornem ali kaznovalnem razmerju. Definicijo nadzora je treba uskladiti z vsebino ravnanja KPK v okviru nadzora.

V zvezi z drugim odstavkom 12. a člena je treba opozoriti, da ni jasno, kaj je »raven sistema« za razliko od »ravni organizacije«. Poleg tega je besedilo »zaupanje v institucije pravne države« navedeno preveč pogovorno – v pravnem smislu je treba uporabiti izraz “zaupanje v pravo”, ki je po praksi ustavnega sodišča sestavni del načela pravne države iz 2. člena Ustave.

Glede četrtega odstavka 12. a člena je treba opozoriti, da ni jasno, kje v predlogu zakona so navedena pooblastila za izvajanje nadzora. V zvezi s petim odstavkom 12.c člena pa, da niso jasni kriteriji, po katerih KPK presoja, ali se končno poročilo o nadzoru objavi. Treba je tudi upoštevati, da gre za informacijo javnega značaja in da je javna dostopnost tako ali tako zagotovljena. Poleg tega je “javno objavi” nepotrebno kopičenje pojmov – zadošča “objavi”, saj to že pojmovno pomeni, da gre za javno dostopnost.

Vprašanje je tudi, kakšen je pomen sedmega odstavka v razmerju do določb o pravnih sredstvih zoper odločitve komisije (novi predlagani 15. člen ZIntPK). Če gre za specialno določbo, ki izključuje čisto vsako pravno varstvo, tudi sodno varstvo (odgovora komisije ni mogoče šteti za odločitev o pravnem sredstvu), se zdi daleč nesorazmerna in v neskladju s 23. ter 25. členom Ustave.

*(nadaljevanje na naslednji strani)*

Ureditev sistemskega in tematskega nadzora je opremljen s poglobljeno oceno stanja in glede na namen ustrezno obrazložen. Sodeč po vsebini gre za obliko neposredne in neodplačne strokovne pomoči ter svetovanja subjektom oziroma institucijam pri preprečevanju korupcije in obvladovanju korupcijskih tveganj v njihovem kontrolnem okolju. Izhodišča se sklicujejo tudi na uporabno vrednost, ki je bila preizkušena v praksi komisije za preprečevanje korupcije in ene izmed občin. Iz obrazložitve predlagane ureditve nadzora izhaja, da ne gre za ukrep, ki bi na kakršen koli način proti volji zavezanca posegal v njegovo notranje okolje, pravice ali zakonite interese, kakor je podrobneje navedeno v obrazložitvah. Iz obrazložitve sistemskega in tematskega nadzora torej izhaja, da gre za kakovosten premik k skupnemu pristopu in neposrednemu sodelovanju pri razvoju in prenosu znanja za učinkovitejše preprečevanje korupcije in obvladovanje korupcijskih tveganj v kontrolnem okolju institucij.

#### x. člen

**(1) Doda se nov 13. b člen, ki se glasi:**

**“13. b člen**

**(pristojnost zahtevati revizijo)**

*(1) Če so podana dejstva in okoliščine, ki izkazujejo sum korupcije ali nasprotja interesov s strani vodstvenih ali nadzornih organov javnega podjetja ali gospodarske družbe, v kateri ima država ali samoupravna lokalna skupnost posredni ali neposredni večinski delež ali prevladujoč vpliv in komisija oceni, da je za zaščito javnega interesa in za celovito ugotovitev dejstev in okoliščin potrebna strokovna revizija, lahko komisija med ali po zaključku postopka sprejme obrazložen sklep, s katerim predlaga revizijo (notranjo, zunanjo, forenzično) posameznega posla ali poslov, sklenjenih s strani tega podjetja ali gospodarske družbe.*

*(2) Sklep se vroči poslovodstvu javnega podjetja ali gospodarske družbe iz prvega odstavka tega člena. Če se poslovodstvo s predlogom revizije ne strinja, lahko v roku 8 dni od prejema sklepa vloži ugovor na svet komisije. Zoper odločitev sveta komisije ni več pravnega sredstva.*

*(3) Pristojni organ družbe mora sklep izvršiti na stroške javnega podjetja ali gospodarske družbe v roku, ki je določen v sklepu.*

*(4) Poročilo o reviziji prejme komisija ter poslovodstvo in nadzorni organ javnega podjetja ali gospodarske družbe iz prvega odstavka tega člena.*

#### Obrazložitev:

Z novim 13.b členom Komisija dobiva formalno pristojnost od pristojnih organov v teh podjetjih oziroma družbah zahtevati izvedbo notranje ali zunanje revizije. Zahteva Komisije

je obvezujoča zaradi dejstva, da cilji, ki jih zasleduje ZIntPK, v primeru ugotovljenih nepravilnosti terjajo ustrezno ravnanje vseh organov upravljanja in nadzora v javnih podjetjih in družbah s prevladujočim vplivom države ali samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so hkrati subjekti javnega sektorja kot ga opredeljuje ZIntPK. Dokler integriteta javnega sektorja ni samoumevna oziroma ustrezen odziv teh organov ni spontan in razumljiv sam po sebi, mora imeti Komisija možnost, da od pristojnih organov teh družb zaradi uresničevanja ciljev ZIntPK zahteva oziroma odredi tudi izvedbo ustrezne notranje in zunanje revizije.

Komisija v postopkih s prijavi korupcije in nasprotja interesov v javnih podjetjih oziroma gospodarskih družbah v katerih imata država ali samoupravne lokalne skupnosti prevladujoč vpliv ugotavlja, da posamezna poslovodstva oziroma nadzorni organi pogosto ne uporabljajo možnosti notranje oziroma zunanje revizije, vključno s t.i. forenzično revizijo, čeprav bi bila glede na izkazanost in utemeljenost očitkov o nezakonitih in škodljivih ravnanjih vključno z opustitvami dolžne skrbnosti poslovodstvenih in nadzornih organov, ki so posledica nasprotja interesov ali koruptivnih ravnanj za podjetje oziroma družbo, ki jo vodijo ali nadzirajo, takšna revizija potrebna ali celo nujna za ugotovitev dejanskega stanja in zaščito interesov podjetja oziroma družbe posredno, s tem pa tudi javnih/davkoplačevalskih sredstev, torej z vidika vestnega, odgovornega in dobrega gospodarstvenika – pričakovano ravnanje. Zato se s predlagano spremembo oziroma dopolnitvijo zagotavlja možnost, da bi komisija zaradi zaščite javnega interesa in za celovito ugotovitev dejstev in okoliščin v primerih, ko tega v okviru dolžnega in odgovornega upravljanja oziroma polsovođenja družb ne storijo poslovodstva ali organi nadzora družbe sami pa bi očitno morali, in tega ne bi storili niti po zahtevi komisije za mnenje pred izdajo sklepa, s sklepom lahko odredila notranjo ali zunanjo revizijo, vključno s forenzično revizijo, posameznega posla ali poslov v javnem podjetju ali gospodarskih družbi v kateri imata prevladujoč vpliv država ali samoupravna lokalna skupnost.

**V zvezi s tem členom je vprašanje, ali je ustavno odpustno stroške izvedbe revizije naložiti nadzirani osebi še pred ugotovitvijo, da je bila storjena kršitev. Najbrž bi bilo vsaj treba zagotoviti, da v primeru, ko niso odkrite kršitve, KPK povrne stroške revizije. Ti stroški namreč bremenijo tudi zasebne lastnike gospodarske družbe (poseg v lastninsko pravico iz 33. člena Ustave), javnim zavodom in podobnim javni financiranim inštitucijam pa nalaga precejšnje dodatno breme, ki ga proračun ne pokriva.**

## OMEJITVE SPREJEMANJA DARIL S STRANI JAVNIH USLUŽBENCEV IN FUNKCIONARJEV

- ureditev glede sprejemanja daril in nadzor nad tem področjem je trenutno ločen za javne uslužbence in za funkcionarje; veljajo različna pravila in različen nadzor; KPK "seže" samo do funkcionarjev, medtem kot je se za JU uporablja ZJU; KPK se v svoji praksi pogosto srečuje z vprašanji in dilemami predstojnikov in JU, kako ravnati v primeru daril, ki jih prejema JU – KPK pa za ta del ni pristojna.
- ureditev v zvezi z omejitvami in prepovedmi glede sprejemanja daril se razširja na celoten javni sektor, kar pomeni, da bodo po novem glede sprejemanja daril veljala enaka pravila za vse, ki delujejo v javnem sektorju (funkcionarje, uradnike in druge javne uslužbence, poslovodne osebe);
- ureditev glede dovoljenega sprejemanja daril zaposlenih v javnem sektorju se zaostre na način, da smejo posamezniki sprejemati le darila simbolične vrednosti ob določenih priložnostih;
- ureditev glede sprejemanja daril s strani organov in organizacij javnega sektorja, ki je bila doslej izrazito podnormirana, se natančneje ureja, pri čemer so določena tudi pravila v zvezi s sprejemanjem donacij.

x. člen

**30. člen se spremeni tako, da se po novem glasi:**

»30.

člen

**(prepoved in omejitve v zvezi s sprejemanjem daril j javnem sektorju)**

*(1) Uradne osebe ne smejo sprejemati daril ali drugih koristi (v nadaljnjem besedilu: darila) v zvezi z opravljanjem svoje funkcije ali javne službe ali v zvezi s svojim položajem. Daril ali koristi v zvezi z opravljanjem funkcije ali javne službe uradne osebe ne smejo sprejemati tudi družinski člani uradne osebe.*

*(2) Uradna oseba lahko v imenu organa, pri katerem dela, sprejme protokolarno ali drugo darilo ali donacijo, ki ne glede na vrednost postane last Republike Slovenije, lokalne skupnosti oziroma organizacije, v kateri uradna oseba opravlja svojo funkcijo ali službo. Protokolarna darila so darila, dana s strani predstavnikov drugih držav, državnih organov, organov lokalnih skupnosti, partnerskih institucij in mednarodnih organizacij ob obiskih, gostovanjih, srečanjih ali podobnih priložnostih. Druga darila in donacije so tiste, ki jih ureja naslednji člen.*

*(3) Ne glede na omejitev iz prvega odstavka tega člena lahko uradna oseba sprejme priložnostno, simbolno ali promocijsko darilo v vrednosti do 30 evrov in pogostitev, ki se tradicionalno ali običajno izroča ali nudi ob določenih dogodkih, kot so kulturne, športne, izobraževalne, študijske in druge prireditve ali srečanja (npr. zaključek projekta, zaključek leta).*

*(4) Omejitev vrednosti darila iz prejšnjega odstavka velja tudi, kadar je darilo dano s strani skupine oseb (ne glede na število darovalcev) ali v obliki darilnega paketa ali vrečke (ne glede na število izdelkov).*

*(5) Uradna oseba je dolžna darovalca, ki ji želi v zvezi z opravljanjem njene funkcije ali javne službe ali zaradi njenega položaja izročiti darilo, ki ni protokolarno oziroma priložnostno, simbolno ali promocijsko v vrednosti do 30 evrov, opozoriti na prepoved sprejemanja daril iz tega člena in zavrniti ponujeno darilo. Če darovalec pri darilu vztraja, je uradna oseba oziroma njen družinski član darilo dolžan takoj izročiti delodajalcu uradne osebe oziroma organu, pri katerem uradna oseba opravlja funkcijo oziroma javno službo.”*

**Obrazložitev:**

S tem členom so določena pravila glede sprejemanja daril s strani uradnih oseb, ki delujejo znotraj javnega sektorja. Temeljno pravilo je prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije, službe ali položaja uradne osebe (to je vseh daril, ki jih uradna oseba prejme zato, ker je v danem trenutku na določenem položaju). Izjema od pravila so darila v vrednosti do 30 evrov (pri čemer je relevantna vrednost darila oziroma darilne vrečke/paketa in ne število darovalcev), ki so priložnostne, simbolične ali promocijske narave, izročajo pa se ob določenih dogodkih, kjer je tovrstno obdarovanje običajno (razne prireditve, seminarji, zaključek šolskega leta, zaključek koledarskega leta ipd.). Dovoljena je tudi udeležba uradnih oseb na pogostitvah, ki so običajne ob tovrstnih dogodkih. Darila višje vrednosti ali darila, ki ni vezano na določen dogodek, uradna oseba ne sme sprejeti. Če darovalec pri darilu vztraja, mora uradna oseba (ali njen družinski član, če je darilo izročeno njemu) darilo takoj predati v last in posest organu, pri katerem deluje.

**Določbe o darilih bi se zagotovo lahko učinkoviteje izvrševale, če bi izhajali iz treh skupin. Prvo predstavljajo najvišji funkcionarji, med katere sodijo: predsednik republike, predsednika Državnega zbora, predsednik Vlade in ministri ter predsednika Ustavnega in Vrhovnega sodišča. Ti lahko sprejemajo protokolarna darila, torej darila ob dogodkih, ki štejejo za protokolarne dogodke.**

**Drugo skupino predstavljajo javni uslužbenci, ki sodijo v plačni sistem javnih uslužbencev. Ti ne smejo sprejemati nobenih daril – ne glede na njihovo vrednost – razen, če so udeleženi v protokolarnem dogodku.**

**Tretjo skupino predstavljajo ostale osebe, ki niso klasični javni uslužbenci v tem smislu, da so vključeni v plačni sistem javnih uslužbencev (npr. direktorji državnih podjetij), ki lahko sprejemajo darila do predpisane vrednosti.**

**Alternativna možnost je celo ta, da darila lahko sprejemajo samo funkcionarji iz prve skupine. Že določbe, ki v nadaljevanju urejajo to materijo, kažejo na njihovo zapletenost in posledično na oteženost nadzora. Preveč je namreč nedoločenih pojmov (npr. v 31. členu – “..., ki vplivajo ali ustvarjajo videz, da bi ...”), pa tudi administriranja (seznam daril in donacij, javni katalog daril), ki pomeni tudi nepotrebne stroške.**

**31. člen se spremeni tako, da se po novem glasi:**

**“31. člen**

**(prepoved sprejemanja daril in donacij s strani subjektov javnega sektorja)**

*Državni organi, lokalne skupnosti in drugi subjekti javnega sektorja, kjer delujejo uradne osebe, ne glede na določbe drugih zakonov ne smejo sprejemati daril ali donacij od pravnih in fizičnih oseb, ki vplivajo ali ustvarjajo videz, da bi lahko vplivale na zakonitost, objektivnost in nepristranskost njihovega delovanja.”*

Obrazložitev:

Pod pogojem zagotovitve ustrezne transparentnosti (gl. tudi spremenjeni 32. člen) sprejemanje daril s strani državnih organov, samoupravnih lokalnih skupnosti in pravnih oseb javnega sektorja ni omejeno ne po vrsti, ne po višini, kadar gre za darilo, ki ni motivirano s pričakovanjem kakršnih koli koristi, uslug, prednosti ipd. v postopkih, ki so v pristojnosti konkretnega organa ali organizacije. V slednjem primeru mora organ oziroma organizacija darilo zavrniti. Enaka pravila veljajo tudi za donacije subjektom javnega sektorja. Poudarjamo, da se ta ureditev nanaša le na pravne osebe oziroma organe kot takšne (in ne na uradne osebe, ki delujejo v okviru teh organov).

**32. člen se spremeni tako, da se po novem glasi:**

**»32.**

**člen**

**(posredovanje seznamov daril in donacij komisiji in javni katalog daril in donacij)**

*(1) Komisija vodi in na spletni strani objavlja javni katalog oziroma seznam daril in donacij, ki jih prejemajo uradne osebe, državni organi, samoupravne lokalne skupnosti ter drugi subjekti javnega sektorja, kjer delujejo uradne osebe. Darilo se izbriše po 5 letih od vpisa na seznam oziroma v javni katalog.*

*(2) Uradna oseba, državni organ, samoupravna lokalna skupnost in drug subjekt javnega sektorja, kjer deluje uradna oseba, mora najpozneje v 15 dneh po prejemu darila ali donacije komisiji na elektronskem obrazcu posredovati podatke o prejetem darilu ali donaciji, ki se prenesejo v javni katalog oziroma seznam daril in donacij.*

*(3) Podatki o prejetem darilu, ki jih je dolžna posredovati uradna oseba, kadar je darilo njena last, oziroma odgovorna oseba organa ali subjekta javnega sektorja, kjer delujejo uradne osebe, kadar je darilo last tega organa ali subjekta, so identifikacijski podatki o prejemniku darila ali donacije (naziv in davčna številka), o darovalcu (pri pravni osebi ali drugem poslovnem subjektu naziv in davčna številka, pri fizični osebi ime in priimek) ter o darilu ali donaciji (opis, opsijsko tudi vrednost), kot izhaja iz 76. člena tega zakona.*

*(4) Darila in donacije, ki so dane državnim organom, samoupravnim lokalnim skupnostim in drugim subjektom javnega sektorja se na seznam oziroma katalog daril vpisujejo ne glede na vrednost. Priložnostna, simbolna in promocijska darila, dana uradnim osebam, se na*

seznam ne vpisujejo, razen če presegajo vrednost 30 evrov in postanejo last subjekta, pri katerem deluje uradna oseba.«

Obrazložitev:

z novim 32. členom se urejajo pravila glede obveznega sporočanja prejetih daril in donacij Komisiji za preprečevanje korupcije, ki pripravlja in objavlja seznam oziroma javni katalog teh daril. Glede na to, da lahko uradne osebe sprejmejo le priložnostna, simbolična in promocijska darila do vrednosti 30 evrov, se ta darila ne vpisujejo na seznam. Na seznam se vpisujejo le darila in donacije (ne glede na vrednost), dane instituciji (državnemu organu, lokalni skupnosti ali drugemu subjektu javnega sektorja), ter darila, ki so bila sicer namenjena uradni osebi, a so zaradi omejitev iz 30. člena tega zakona postala last organa oziroma organizacije, pri kateri uradna oseba deluje.

Str. | 54

x. člen

**33. člen se spremeni tako, da se po novem glasi:**

**“33. člen**

**(pravilnik)**

*Način razpolaganja z darili, način prijave prejetih daril in donacij zaradi vodenja javnega kataloga oziroma seznama in druga izvedbena vprašanja v zvezi z omejitvami in dolžnostmi iz tega poglavja za subjekte javnega sektorja, pri katerih delujejo uradne osebe, določi komisija s pravilnikom, ki se objavi v uradnem listu.«*

Obrazložitev:

Podrobnejša ureditev izvedbe sistema prijave prejetih daril in donacij, način razpolaganja (vključno s hrambo) daril in druga izvedbena vprašanja (npr. ocenitev vrednosti darila) se uredi s pravilnikom, ki ga sprejme Komisija za preprečevanje korupcije. Pravilnik se objavi v uradnem listu.

x. člen

**34. člen se spremeni tako, da se po novem glasi.**

**”34. člen**

**(izjema od uporabe tega poglavja)**

*Členi od 30 do 33 se ne uporabljajo gospodarske družbe v neposredni ali posredni večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom države ali samoupravne lokalne skupnosti in za njihove poslovodne osebe.”*

Obrazložitev:

Ureditev v zvezi s sprejemanjem daril se ne razširja na gospodarske družbe, v katerih imata večinski delež ali prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnosti, saj za poslovna darila veljajo določena pravila oziroma običaji, ki se jih morajo imeti možnost držati tudi te pravne osebe, ki za razliko od ostalih subjektov javnega sektorja delujejo na trgu.

## OMEJEVANJE IN SANKCIONIRANJE NASPROTJA INTERESOV

- Institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov oziroma omejevanje nasprotja interesov pri izvajanju javnih nalog predstavlja enega ključnih stebrov delovanja pravne države, zaupanja v demokratične institucije, transparentnosti, enakopravnosti in objektivnosti odločanja v javnih zadevah ter razpolaganja z javnimi sredstvi. S tega vidika je pomembno tako dejansko nasprotje interesov kot tudi »zgolj« videz nasprotja interesov. V prvem primeru gre za neposredno zlorabo položaja za zasebne interese oziroma nedovoljeno uporabo javne funkcije za dajanje neupravičene koristi z določenim posameznikom povezano osebo ob neenakopravnem obravnavanju drugih. Po drugi strani pa že videz nasprotja interesov, ki ne pomeni nujno vsebinske nepravilnosti ali nezakovitosti, pomembno ogroža javno zaupanje v pravilno, zakonito, transparentno in objektivno izvajanje javne funkcije ali službe; s tem pa zmanjšuje integriteto in verodostojnost tako samega organa kot posamezne funkcije ali službe. Slednje pa je konstitutivni in nujno potreben element delovanja demokratičnih institucij in pravne države.
- Komisija pri svojem delu dnevno ugotavlja, da je tako razumevanje pojma nasprotja interesov kot odnos do tega vprašanja v Republiki Sloveniji izrazito nezadovoljiv. Relativna majhnost države in prebivalstva, predvsem pa nekatere družbene in kulturne specifikke, predstavljajo okolje, v katerem je nasprotje interesov ali vsaj videza nasprotja interesov, vključno z nepotizmom in klientelizmom, del vsakdana. To ima za posledico, kot ugotavlja tudi komisija, relativno visoko toleranco do te problematike, predvsem pa razširjeno prepričanje, da se tega problema zaradi objektivnih danosti, ne da učinkovito omejiti. To se navsezadnje izraža tudi v tem, da se pred dvema letoma sprejeti ZIntPK, ki je prvič na zakonski ravni (deloma) uredil institut nasprotja interesov, le s težavo uveljavlja v praksi in je (pre)pogosto sprejet kot ovira »učinkovitemu« odločanju »po svoji vesti«. Temu se pridružuje pomanjkljivo zavedanje in razumevanje dolžnosti, da mora nosilec javne funkcije ali službe delovati ne samo zakonito in v javnem interesu (storiti vse, da se izogne dejanskemu nasprotju interesov), ampak tudi na način, da s svojim delovanjem (npr. videzom nasprotja interesov) ne pogloblja javnega nezaupanja v institucije in ogroža njihove integritete.
- ZIntPK nasprotje interesov ureja samo za funkcionarjev, medtem, ko je za vse ostale JU ureditev prepuščena ZJU in nadzoru posameznega predstojnika; KPK se dnevno srečuje s primeri slabih praks na tem področju, vendar ne more ukrepati, ker nima pristojnosti; smotrno, primerno in nujno je, da se to področje poenoti za celoten javni sektor – s tem se bo tudi odprla možnost razvoja enotne prakse dopustnega/nedopustnega za JU in za funkcionarje...
- samoizločitev uradne osebe iz oprave javnih nalog, v primeru ko so podane okoliščine nasprotja interesov, je skladna z namenom določb ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov zato je smotrno da se ureditev korigira.
- Nezmožnost komisije ukrepati v primeru, ko predstojnik uradne osebe ne prepozna ali spregleda nasprotje interesov.
- Predstojnik uradne osebe, ki se znajde v nasprotju interesov, mora prevzeti odgovornost in aktivno sodelovati pri presoji okoliščin nasprotja interesov ter pri usmerjanju nadaljnega ravnanja uradne osebe po prejemu pisnega obvestila.



- Nujno je uvesti ureditev, skladno s katero bo neodvisen organ ugotavljal dejansko možnost objektivnega in nepristranskega delovanja uradne osebe na določenih položajih, tudi če so funkcije ali položaji po samem zakonu združljivi.

x. člen

Str. | 56

**37. člen se spremeni tako, da se po novem glasi:**

**“37**

**člen**

**(dolžnost izogibanja nasprotju interesov)**

- (1) *Uradna oseba mora biti v zvezi s svojo službo ali položajem posebej pozorna na vsako dejansko nasprotje interesov in se mu je dolžna dosledno izogniti. Enako je uradna oseba dolžna biti pozorna na možnost videza nasprotja interesov; zato je uradna oseba dolžna pred vsakim odločanjem na primeren način in proaktivno razkriti okoliščine, ki bi lahko vplivale oziroma bi v javnosti lahko ustvarile vtis, da lahko vplivajo na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih nalog.*
- (2) *Uradna oseba svoje službe ali položaja ter informacij, ki jih pridobi pri opravljanju svoje funkcije oziroma dela, ne sme uporabiti za to, da bi sebi ali komu drugemu uresničila kak nedovoljen zasebni interes.”*

x. člen

**38. člen ZIntPK se spremeni tako, da se po novem glasi:**

**“38. člen**

**(način izogibanja nasprotju interesov)**

(1) *Ko ugotovi obstoj okoliščine, ki pomeni nasprotje interesov, se mora uradna oseba takoj izločiti iz dela in odločanja v zadevi, v kateri obstaja nasprotje interesov ali pa o tej okoliščini najkasneje v roku treh delovnih dni pisno obvestiti svojega nadrejenega oziroma predstojnika. V primeru obvestila mora uradna oseba takoj prenehati z delom v zadevi, v kateri je prišlo do nasprotja interesov, in počakati na odločitev nadrejene osebe oziroma predstojnika, razen če bi zaradi tega lahko nastala občutna škoda.*

(2) *Nadrejena oseba oziroma predstojnik mora čim prej, najkasneje pa v 15 dneh uradno osebo, ki se je znašla v nasprotju interesov, bodisi izločiti iz postopka obravnave in odločanja o zadevi, v kateri je to nasprotje nastalo, ali pa obrazloženo odločiti, da lahko uradna oseba še naprej sodeluje v tem postopku oziroma zadevi. V obeh primerih lahko nadrejena oseba oziroma predstojnik da uradni osebi obvezujoče obrazložene usmeritve za odločanje v zadevi, pri čemer mora zasledovati javni interes. Če pristojna oseba ali organ odloči, da uradna oseba lahko kljub nasprotju interesov nadaljuje z delom v zadevi, mora izvod odločitve v 15 dneh po njenem sprejemu poslati komisiji.*

(3) *Kadar je uradna oseba del kolektivnega organa, lahko na predlog predstojnika o njeni izločitvi odloči ta organ. Odločitev mora biti sprejeta v roku iz prejšnjega odstavka. Uradna oseba v postopku odločanja o lastni izločitvi ne sme sodelovati.*

(4) Če nadrejeni oziroma predstojnik ali kolektivni organ o izločitvi ne odloči v roku iz drugega oziroma tretjega odstavka tega člena ali kadar uradna oseba nima predstojnika oziroma nadrejene osebe, mora uradna oseba o okoliščinah nasprotja interesov obvestiti komisijo, ki odloči o nasprotju interesov v roku 7 dni.

(5) Vsako opustitev ukrepov za dolžno izogibanje nasprotju interesov iz tega člena mora na poziv komisije, izdan po opravljenem postopku iz 39. člena tega zakona, obravnavati nadzorni organ subjekta javnega sektorja, v okviru katerega deluje uradna oseba. Nadzorni organ mora izvesti ali odrediti ukrepe za preprečitev ponovitve kršitve, glede na okoliščine konkretnega primera pa tudi morebitne ukrepe za uveljavljanje odgovornosti uradne osebe, njenega nadrejenega ali predstojnika.

(6) Če uradna oseba, nadrejena oseba ali predstojnik naklepno opusti ukrepe za dolžno izogibanje nasprotju interesov iz tega člena, se to šteje za hujšo kršitev delovnih obveznosti.

(7) Dejanja, ki jih izvrši uradna oseba, ki je v dejanskem nasprotju interesov, se štejejo za dejanja, izvršena v nasprotju s prisilnimi predpisi.

(8) Ta člen velja za vse uradne osebe ne glede na določbe drugih zakonov, ki urejajo dolžno izogibanje nasprotju interesov, razen kadar uradne osebe delujejo v postopkih, v katerih je njihova izločitev urejena z zakonom, ki ureja kazenski postopek, z zakonom, ki ureja pravdni postopek, z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, z zakonom o prekrških ali drugim zakonom, ki ureja izločitev iz odločanja v pravnem postopku.”

#### Obrazložitev:

Uradna oseba, ki se znajde v okoliščinah, v katerih je poleg (ali namesto) javnega interesa, ki ga je dolžna zasledovati po uradni dolžnosti, prisoten (tudi) njen zasebni interes ali vsaj videz, da njen zasebni interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje njenih javnih funkcij in nalog, mora skladno z zakonom vse relevantne okoliščine v zvezi s tem razkriti svojemu predstojniku ali komisiji (slednje velja, če predstojnika nima) in počakati na njegovo odločitev. Ocenjujemo, da je smiselno, da se uzakoni tudi možnost, da se uradna oseba sama izloči iz postopkov, v katerih oceni, da obstajajo okoliščine, zaradi katerih dela ne bo mogla opraviti objektivno in nepristransko. S tem se zagotavlja in dviguje integriteta ter ugled ne le konkretnega posameznika in subjekta, ki ga predstavlja, ampak tudi javnega sektorja kot celote. Uradne osebe so dolžne delovati v javnem interesu, na njihovo delo pa ne sme vplivati njihov zasebni interes. Zato se mora uradna oseba pri svojem delu dosledno izogibati nasprotju interesov. Najlaže in najhitreje to stori s (samo)izločitvijo iz takšne zadeve.

Sedaj veljavni ZIntPK določa, da o okoliščinah nasprotja interesov odloča predstojnik, če pa uradna oseba nima predstojnika pa Komisija za preprečevanje korupcije. Ta ureditev se je v praksi izkazala za pomanjkljivo, saj v veljavni zakonodaji pogosto ni urejeno, kdo so predstojniki posameznih uradnih oseb, zato je prepuščeno interpretaciji, kdo v praksi odloča o nasprotju interesov, kar znižuje pravo varnost posameznih uradnih oseb, saj niti same ne vedo, na koga naj naslovijo pisno obvestilo o možnem nasprotju interesov. Ocenjujemo, da je potrebno ureditev izboljšati in znotraj organov/organizacij določiti

odgovorne za odločanje o nasprotju interesov, saj ti najbolj poznajo organizacijo samo in zadolžitve uradnih oseb, ki v njej delujejo

V veljavnem ZIntPK je sistem možnih ukrepov v primeru ugotovljenega nasprotja interesov pomanjkljiv; komisija lahko zahteva ukrepanje od delodajalca uradne osebe, v primeru naklepnega kršenja določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov pa lahko o tem obvesti druge pristojne organe, pri čemer ni jasno, kateri organi naj bi to bili (razen če dejanje izpolnjuje tudi znake katerega od kaznivih dejanj). S predlagano ureditvijo mora vsako opustitev ukrepov za dolžno izogibanje nasprotju interesov na poziv komisije, izdan po opravljenem postopku iz 39. člena tega zakona, obravnavati nadzorni organ subjekta javnega sektorja, v okviru katerega deluje uradna oseba. Nadzorni organ mora izvesti ali odrediti ukrepe za preprečitev ponovitve kršitve, glede na okoliščine konkretnega primera pa tudi morebitne ukrepe za uveljavljanje odgovornosti uradne osebe, njenega nadrejenega ali predstojnika. Če uradna oseba, nadrejena oseba ali predstojnik naklepno opusti ukrepe za dolžno izogibanje nasprotju interesov iz tega člena, se to šteje za hujšo kršitev delovnih obveznosti, kar pa je tudi ustrezna pravna podlaga za nadaljnje ugotavljanje delovno pravnih sankcij oziroma ukrepov.

**Tudi tu je osrednji problem razmerje do drugih zakonov. Čeprav predlog spremembe pravi, da se uporablja ne glede na določbe drugih zakonov, pa to ne pomeni, da je s tem lahko izničeno načelo *lex specialis* in končno tudi *lex posterior*. Upoštevati je tudi treba, da je 40. člen spremenjen in ne ureja več razmerja do posebnih zakonov, ki urejajo izločitev iz postopka.**

**Določba prvega odstavka novega 37. člena je zelo nejasna, saj ni jasno, kaj pomeni »proaktivno razkriti« - ni jasne natančen pomen besede »proaktivno« (ali pomeni to na lastno pobudo?), prav tako pa ni jasno, komu mora zadevne okoliščine razkriti. Prav tako ni jasno, zakaj jih mora razkriti le pred odločanjem – kaj če za okoliščine zve po odločanju? Predvsem pa ni jasno, kakšne so posledice tega razkritja.**

**Poleg tega je pomen sedmega odstavka povsem nejasen, saj ni jasno, kakšne so pravne posledice tega, da gre za dejanje, izvršeno v nasprotju s prisilnimi predpisi. Problem je tudi v tem, da je lahko tako dejanje uradne osebe dejansko povsem v skladu s prisilnimi in drugimi predpisi kljub obstoju nasprotja interesov, saj lahko uradna oseba kljub nasprotju interesu ravna v skladu s predpisi.**

**Doda se nov 39.a člen, ki se glasi:**

**“39.a člen**

**(ugotavljanja dejanske možnosti objektivnega in nepristranskega delovanja)**

*(1) V primeru, da uradna oseba opravlja oziroma zaseda dve ali več funkcij ali položajev, ki so skladno z veljavno zakonodajo združljivi, vendar se dejavnosti organov ali subjektov, pri katerih deluje uradna oseba prepletajo na način, da uradna oseba na različnih nivojih odloča o istih ali povezanih vsebinah, lahko komisija uvede postopek ugotavljanja dejanske možnosti objektivnega in nepristranskega delovanja uradne osebe oziroma delovanja v javnem interesu.*

*(2) Če na podlagi izvedenega postopka iz prejšnjega odstavka komisija ugotovi, da se funkcije oziroma položaji uradne osebe prepletajo na način, ki onemogoča njeno objektivno in nepristransko delovanje oziroma delovanje, ki je v javnem interesu, oziroma v javnosti ustvarja močan videz nasprotja interesov, lahko komisija z odločbo uradni osebi prepove opravljati določen del funkcij ali dejavnosti. Pri izbiri funkcij ali dejavnosti, ki jih bo prepovedala, komisija upošteva vse relevantne okoliščine, zlasti pa pomen posamezne funkcije ali položaja za uradno osebo in javni interes. Zoper odločbo komisije je dopusten upravni spor.*

*(3) Če se uradna oseba tekom postopka iz tega člena sama odreče zadostnemu delu funkcij ali položajev ali je iz njih razrešena na drug način, komisija s sklepom ustavi postopek.“*

**Obrazložitev:**

Področje nasprotja interesov v širšem (splošnem) pomenu se regulirano izvaja zato, da se prepreči oziroma obvlada tveganje, da bo javna funkcija uporabljena ali zlorabljena (tudi) za zasebne koristi posameznika in njegovih bližnjih. Z vidika ZIntPK je nasprotje interesov samostojen institut z lastno zakonsko določeno vsebino, ki ga je treba ustrezno ločevati od ostalih institutov, ki jih ureja ta zakon. V praksi se nasprotje interesov pogosto nepravilno enači oziroma zamenjuje z institutom nezdržljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti oziroma članstvom v organih pravnih oseb, čeprav med institutoma obstajajo razlike tako glede kroga zavezancev kot po vsebini. Glede kroga zavezancev se določbe o nezdržljivosti funkcij nanašajo le na funkcionarje, določbe o dolžnem izogibanju nasprotju interesov pa zajemajo vse uradne osebe. Vsebinsko gledano pa se v primerih, ko je neka funkcija oziroma dejavnost določena kot nezdržljiva, določbe o nasprotju interesov za presojo tega razmerja ne uporabljajo, saj je že hkratno zasedanje oziroma opravljanje teh dejavnosti ali funkcij nezakonito, posameznik pa je dolžan takšno nezdržljivost odpraviti na način, da odstopi oziroma se odreče eni od nezdržljivih funkcij oziroma dejavnosti. Funkcije oziroma dejavnosti, ki niso določene kot nezdržljive, pa posameznik lahko opravlja hkrati, vendar je ves čas dolžan paziti na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se mu izogne. Nezdržljivost funkcij oziroma dejavnosti je torej absolutna v smislu, da posamezniku na splošno in za vse primere preprečuje hkratno opravljanje dveh funkcij oziroma dejavnosti; nasprotje interesov pa je vezano na okoliščine vsakega konkretnega primera in posamezniku preprečuje delovanje v konkretnem primeru, če ima v zvezi s tem primerom (tudi) zasebne interese. V praksi se je pokazala pomanjkljivost, da v zakonodaji ni

mehanizma, ki bi posamezniku, ki zaseda številne javne funkcije (in to z vidika določb o nezdržljivosti funkcij zakonito), pa hkrati nima izraženega zasebnega interesa, je pa pod vprašanjem kredibilnost njegovega delovanja v javnem interesu v vseh institucijah oziroma subjektih hkrati, saj njihovi interesi niso kompatibilni, preprečeval oziroma onemogočal sedenje na več »stolčkih« hkrati. Ocenjujemo, da je nujno uvesti ureditev, skladno s katero bo neodvisen organ ugotavljal dejansko možnost objektivnega in nepristranskega delovanja uradne osebe na določenih položajih, tudi če so funkcije ali položaji po samem zakonu združljivi.

**Ta člen določa povsem nov institut, ki se zdi bistveno preveč široko določen. Pojem »uradna oseba« je v ZIntPK zelo široko določen, zato brez jasno določenih zakonskih navedb, na katere funkcije se ta člen nanaša in katere naloge lahko KPK prepove izvajati, predstavlja ta določba bistveno preširoko možnost poseganja KPK v pristojnosti drugih organov in njihovih uradnih oseb. V praktični posledici lahko KPK določenemu organu prepove izvajanje določenih nalog, če gre n.pr. za monokratični organ. To pooblastilo lahko tudi nedovoljeno poseže v načelo delitve oblasti, n.pr. glede pravic poslancev ali članov državnega sveta.**

#### x. člen

#### **40. člen se spremeni tako, da se po novem glasi:**

*“(1) Določbe tega poglavja, ki veljajo za uradne osebe se smiselno uporabljajo tudi za osebe, ki delujejo pri organih javnega sektorja v različnih komisijah, delovnih skupinah, svetih, drugih posvetovalnih, nadzornih, strokovnih telesih, kadar ti opravljajo javne naloge oziroma naloge iz njihovega delovnega področja.*

*(2) Šteje se, daje podano nasprotje interesov, če uradna oseba, za opravljanje storitev pravnega, komunikacijskega ali poslovnega zastopanja in svetovanja subjektu javnega sektorja pooblasti ali sodeluje pri odločanju o podelitvi pooblastila odvetniku, odvetniški pisarni ali odvetniški družbi, posamezniku ali družbi za komunikacijsko ali poslovno svetovanje, s katero ima ali je do nedavnega imela odprto zasebno pooblastilno oziroma poslovno razmerje. Enako je podano nasprotje interesov uradne osebe, ki zasebno pooblasti odvetnika, odvetniško pisarno ali odvetniško družbo ali družbo za komunikacijsko ali poslovno svetovanje, ki v istem času opravlja storitve za ta subjekt javnega sektorja, v katerem je uradna oseba predstojnik ali oseba na vodstvenem položaju.»*

#### Obrazložitev:

Komisija se razmeroma pogosto srečuje s problemom nasprotja interesov (ali videza nasprotja interesov) pri delovanju različnih komisij, svetov, delovnih skupin in drugih posvetovalnih ali strokovnih teles, v katerih sodelujejo zunanji člani, ki glede na status oziroma položaj komisije, skupine oziroma telesa nimajo statusa uradne osebe sklano z ZIntPK. Gre za raznovrstna telesa – komisije za ocenjevanje ali financiranje projektov, strokovne delovne skupine pri ministrstvih ali drugih organih javnega sektorja, zunanji

svetovalci oziroma svetovalna telesa subjektov javnega sektorja ipd. – od katerih so nekatera ustanovljena na podlagi zakona ali podzakonskega akta, druga pa na podlagi sklepa pristojnega organa. Članstvo v njih je časovno omejeno in je v večini primerov odplačno (npr. sejnine ali pogodbeno razmerje). Obenem gre za telesa, v katera člane imenujejo organi javnega sektorja (na državni ravni ali na ravni lokalne samouprave), njihovo delo pa ima neposreden (npr. projektna, finančna in kadrovska vprašanja) ali posreden (priprava predlogov, strokovnih mnenj ipd.) vpliv na odločanje v sklopu izvajanja javne funkcija ali službe. Komisija ocenjuje, da trenutna ureditev na področju nasprotja interesov ni optimalna in da ni razloga, da so iz obveznosti spoštovanja določb izpuščene prej navedene osebe, zato predlaga, da se krog zavezancev razširi.

Komisija se pogosto srečuje s prakso, ko: (i) predstojnik subjekta javnega sektorja za zastopanje in svetovanje organu, ki ga vodi, pooblasti odvetnika, s katerimi ima odprto zasebno pooblastilno razmerje v civilnih, kazenskih ali upravnih postopkih; (ii) predstojnik za zasebno pravno svetovanje ali zastopanje najame odvetnika, ki ima že odprto pooblastilno razmerje s subjektom javnega sektorja, ki ga vodi isti predstojnik; (iii) član kolektivnega organa v javnem sektorju (npr. sveta zavoda, nadzornega sveta, vlade, ...) sodeluje pri odločanju o podelitvi pooblastila odvetniku, s katerim ima odprto zasebno pooblastilno razmerje. Tovrstno ravnanje predstavlja izjemno tveganje za nasprotje interesov in korupcijo, kljub izdanemu načelnemu mnenju komisije leta 2012, pa se praksa ni spremenila, zato komisija predlaga, da se ta praksa zakonsko omeji.

**Drugi odstavek vsebinsko ni povezan s prvim in spada v 37. člen. Poleg tega ni jasno, zakaj je omejen le na storitve pravnega zastopanja in različnega svetovanja, saj tveganje obravnavanega nasprotja interesov in korupcije nastopi pri katerihkoli odplačnih storitvah, pa tudi nabavah blaga in naročilih gradenj.**

## OMEJITVE POSLOVANJA

- Funkcionarji ne poročajo dosledno organom subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja.
- Pravna podlaga za vodenje evidence, potrebne za izvajanje in nadzor nad določbami o omejitvah poslovanja je pomanjkljiva.
- Uveljavljanje ničnosti je zapleten in pogosto drag postopek, ki mora biti praviloma izveden prek sodišča. Postopki za uveljavljanje ničnosti poslov nižje vrednosti lahko glede na pričakovani učinek povzročijo nesorazmerno visoke sodne stroške ter nesorazmeren obseg dela in stroškov za vzpostavitev v prejšnje stanje.

### **35. člen**

#### **(omejitve poslovanja in posledice kršitev)**

*(1) Organ ali organizacija javnega sektorja, ki je zavezan postopek javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, ali izvaja postopek podeljevanja koncesij ali drugih oblik javno-zasebnega partnerstva, ne sme naročati blaga, storitev ali gradenj (ne glede na vrednost), sklepati javno-zasebnih partnerstev ali podeliti posebnih ali izključnih pravic subjektom, v katerih je funkcionar, ki pri tem organu ali organizaciji opravlja funkcijo, ali njegov družinski član:*

*- udeležen kot poslovodja, član organa nadzora ali član poslovodstva ali zakoniti zastopnik ali*

*- je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot pet odstotnem deležu udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu.*

*(2) Prepoved iz prejšnjega odstavka velja tudi za poslovanje organa ali organizacije javnega sektorja s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom kot fizično osebo.*

*(3) Prepoved poslovanja v obsegu, ki izhaja iz prvega in prejšnjega odstavka tega člena, ne velja za postopke oziroma druge načine poslovanja ali dodeljevanja sredstev, ki niso zajeti v prvem odstavku tega člena, pod pogojem, da so pri tem dosledno spoštovane določbe tega ali drugega zakona o nasprotju interesov in o dolžnosti izogibanja temu nasprotju oziroma pod pogojem, da se funkcionar dosledno izloči iz vseh faz odločanja o sklenitvi in izvedbi postopka ali posla. Če funkcionar oziroma njegov družinski član v tem primeru krši določbe o izogibanju nasprotju interesov oziroma o dolžni izločitvi, nastopijo posledice kot v primeru prepovedi poslovanja.*

*(4) Prepoved poslovanja iz prvega odstavka tega člena in prepoved iz prejšnjega odstavka veljata tudi za ožje dele občine (vaške, krajevne ali četrtne skupnosti), ki imajo lastno pravno subjektiviteto, če je občinski funkcionar član sveta ožjega dela občine ali če se posamezen posel lahko sklene le z njegovim soglasjem.*

*(5) Fizična oseba ali odgovorna oseba subjekta, ki z organom ali organizacijo javnega sektorja iz prvega odstavka tega člena vzpostavlja poslovne stike, je dolžan pred sklenitvijo pogodbe oz. pred prevzemom posla organu podati pisno izjavo o tem, da fizična oseba oziroma subjekt ni povezan s funkcionarjem ali družinskim članom na način, zaradi katerega se skladno s prvim odstavkom tega člena vzpostavijo omejitve poslovanja.*

*(6) Zaradi možnosti izvajanja prejšnjega odstavka mora organ ali organizacija javnega sektorja na spletnih straneh ali na drug javno dostopen način objaviti podatke o funkcionarjih, ki pri tem organu opravljajo funkcijo ali na drug ustrezen način s seznamom funkcionarjev pred podajo izjave iz prejšnjega odstavka seznaniti zavezanca za izjavo.*

(5) Funkcionarji v enem mesecu po nastopu funkcije, nato pa najkasneje v osmih dneh po vsaki spremembi, organu, v katerem opravljajo funkcijo, posredujejo: osebno ime, EMŠO, naslov stalnega bivališča, organizacija, kjer funkcionar opravlja funkcijo in tip funkcije, datum nastopa in prenehanja omejitve, naziv, sedež, matična in davčna številka poslovnega subjekta, način udeležbe funkcionarja v poslovnem subjektu, podatek ali omejitev poslovanja velja v razmerju do družinskega člana za vse subjekte, s katerimi so oni in njihovi družinski člani v razmerju iz prvega odstavka tega člena. Organ seznam subjektov iz prejšnjega stavka tega člena posreduje komisiji preko elektronskega obrazca, ki je dostopen na spletnih straneh komisije, najkasneje v 15 dneh od prejema podatkov oziroma obvestila o spremembi subjektov. Komisija seznam subjektov iz prvega stavka tega odstavka mesečno objavlja na svoji spletni strani. Subjekt za katerega veljajo omejitve poslovanja po prenehanju funkcije, je še eno leto po prenehanju funkcije funkcionarja objavljen v seznamu omejitev poslovanja, ki ga vodi komisija.

(6) Omejitve po določbah tega člena ne veljajo za poslovanje na podlagi pogodb, ki so bile sklenjene pred funkcionarjevim nastopom funkcije.

(7) Pogodba ali druge oblike pridobivanja sredstev, ki so v nasprotju z določbami tega člena in katerih skupna vrednost presega 100.000 eurov brez DDV, so nične.

### **36. člen**

#### **(začasna prepoved poslovanja po prenehanju funkcije)**

(1) V roku dveh let po prenehanju funkcije funkcionar v razmerju do organa, pri katerem je opravljal svojo funkcijo, ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta, ki s tem organom ima ali vzpostavlja poslovne stike.

(2) Organ, v katerem je funkcionar opravljal funkcijo, v roku enega leta po prenehanju funkcije ne sme poslovati s subjektom, v katerem je bivši funkcionar udeležen kot poslovodja, član organa nadzora ali član poslovodstva ali zakoniti zastopnik ali neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5 % udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu.

(3) Prepoved iz prejšnjega odstavka velja tudi za poslovanje organa ali organizacije javnega sektorja s funkcionarjem ~~ali njegovim družinskim članom~~ kot fizično osebo.

(4) O primeru iz prvega odstavka tega člena organ, pri katerem je funkcionar opravljal svojo funkcijo, nemudoma, najpozneje pa v roku 30 dni, obvesti komisijo.

#### Obrazložitev:

Ker posamezni funkcionarji ne poročajo organom subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja ali jih ne poročajo ažurno in ne navedejo vseh subjektov je izvajanje določb na strani organov in subjektov javnega sektorja oteženo, hkrati pa prekrškovne sankcije zadevajo zgolj njih in ne poslovnih subjektov, ki vstopajo v poslovno razmerje kljub omejitvam po ZIntPK. Ocenjujemo, da je nujno, da so poslovni subjekti seznanjeni, kdo vse so funkcionarji pri določenem organu ter da zase oziroma za svoj poslovni subjekt podajo izjavo, da zanje ne veljajo omejitve poslovanja v razmerju do določenega organa, saj gre za okoliščine, ki jih sami najbolj poznajo. Kršitev ali lažna izjava bi bila sankcionirana v postopku o prekršku, prav tako bi bil posel, ki presega 100.000 eurov ničen.

Komisija pri svojem delu ugotavlja, da je pravna podlaga za evidence, potrebne za izvajanje in nadzor nad določbami o omejitvah poslovanja pomanjkljiva, saj ne vsebuje vseh potrebnih podatkov, manjkajo na primer identifikacijski podatki funkcionarja na katerega



se omejitve nanaša in podatki ali je omejitev poslovanja nastopila zaradi povezave s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom in njihov način udeležbe v pravnem subjektu.

Izkušnje komisije na podlagi že dokončanih nadzorov oziroma preverjanj poslov, pri katerih je bil identificiran sum kršitev omejitev poslovanja, so pokazale, da zakonsko določena civilnopravna sankcija za kršitve 35. člena ZIntPK – to je ničnost pogodbe oziroma posla – ni optimalna. Uveljavljanje ničnosti je zapleten in pogosto drag postopek, ki mora biti praviloma izveden prek sodišča. Postopki za uveljavljanje ničnosti posla nižje vrednosti lahko glede na pričakovani učinek oziroma rezultat povzročijo nesorazmerno visoke sodne stroške ter nesorazmeren obseg dela in stroškov za vzpostavitev v prejšnje stanje. S tega vidika je ustrežnejše, da zakon določa ničnost le za posle nad določeno vrednostjo (100.000 evrov brez DDV), medtem ko so za ostale primere primern(ejš)e prekrškovne sankcije, ki jih skladno z ZIntPK izreka komisija kot prekrškovni organ.

Prav tako je iz 36. člena ZIntPK izpadla prepoved poslovanja po prenehanju funkcije s funkcionarjem kot fizično osebo, kar pravno ni upravičeno, saj posameznik v svojstvu poslovnega subjekta posla ne bi smel izvajati, lahko pa bi ga ta isti funkcionar izvedel po civilni pogodbi (na primer podjemni pogodbi) kot fizična oseba (posameznik).

*\* (komentar na naslednji strani)*

V zvezi s tema členoma je treba opozoriti, da vsebujeta večje število nejasnosti in nedoločnosti, ki jih z uveljavljenimi metodami razlage pravnih besedil ni mogoče razjasniti. Zlasti ni jasen pojem »vzpostavlja poslovne stike« - ni jasno, ali gre lahko za enkratno dejanje ali trajnejše vzpostavljanje nekih razmerij, kateri so poslovni stiki in predvsem kaj pojem poslovnega stika pomeni v razmerju do postopka javnega naročanja oziroma podelitve koncesije. Prav tako ni povsem jasen pojem »subjekta« - najbrž gre za skupno oznako za pravno ali fizično osebo, vendar bi v tem primeru zadoščal pojem »oseba«.

Opozoriti je tudi treba, da ima predlog novega 35. člena dva peta in dva šesta odstavek. V zvezi z drugim petim odstavkom menimo, da je besedilo o tem, da morajo funkcionarji organu sporočiti med drugim tudi »podatek ali omejitev poslovanja velja v razmerju do družinskega člana za vse subjekte, s katerimi so oni in njihovi družinski člani v razmerju iz prvega odstavka tega člena«. Z analizo tega besedila ni mogoče dognati, kaj je z njim mišljeno. V zvezi s sedmim odstavkom novega 35. člena pa je treba opozoriti, da so pogodbe, ki so nične, mnogo premalo jasno določene. Ni jasno, ali zadošča že katerakoli kršitev določb novega 35. člena (n.pr. že kršitev določb o dajanju podatkov), da je pogodba, ki jo sklene funkcionar, ki je opustil posredovanje nekih zahtevanih podatkov, že nična, čeprav ta opustitev ni vodila do nobene kršitve pri sklenitvi pogodbe. Na drugi strani pa ni jasno, kako se ugotavlja skupna vrednost več pogodb. Tako široka in nejasna določitev ničnosti pogodb je nesorazmerna in tudi v nasprotju z zahtevo po jasnosti in določnosti predpisov.

Projektna skupina meni, da je treba določbe teh dveh členov zapisati precej bolj jasno in določno, posledico ničnosti, ki zadane tudi drugi pogodbeno stranko, ki ni povzročila ničnosti, pa omejiti na sorazmeren obseg pogodb.

## **NADZOR NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM**

- med zavezanca za prijavo in nadzor nad premoženjskim stanjem se dodajajo člani nadzornih organov gospodarskih družb v večinski državni ali občinski lasti,
- podrobneje se urejajo pravila nadzora nad premoženjskim stanjem ter pravila v zvezi z preiskavo nesorazmernega povečanja premoženja,
- podrobneje se uredijo pravice zavezancev, nad katerimi se izvaja nadzor.

Str. | 66

x. člen

**V prvem odstavku 41. člena se besedi “poslovodne osebe” nadomestijo z naslednjim besedilom:** “poslovodne osebe in člani organov nadzora v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, v katerih imata država ali samoupravna lokalna skupnost posredni ali neposredni večinski delež ali prevladujoč vpliv.

x. člen

**Črtata se drugi in tretji odstavek 42. člena.**

### Obrazložitev:

Vsebina teh odstavkov smiselno preide v člen 44.a.

x. člen

**Drugi odstavek 43. člena se spremeni tako, da se glasi:**  
*“(2) Vsako spremembo glede funkcije, dejavnosti oziroma lastništva iz osme in devete alineje prvega odstavka prejšnjega člena in vsako spremembo v premoženjskem stanju iz enajste do sedemnajste alineje prvega odstavka prejšnjega člena, ki presega 10.000 eurov, mora zavezanec sporočiti komisiji v roku 30 dni po nastanku spremembe.”*

**Črta se peti odstavek 43. člena.**

### Obrazložitev:

Vsebina smiselno preide v člen 44.b.

x. člen

**Dodata se novi 44.a in 44.b člen, ki se glasita:**

*“44.a člen*

*(nadzor in ugotavljanje nesorazmernega povečanja premoženja)*

*(1) Komisija nadzoruje pravilnost, pravočasnost in popolnost prijave podatkov o premoženjskem stanju in sprememb tega stanja s primerjanjem prijavljenih podatkov s podatki iz uradnih evidenc ter evidenc klirinško-depotne družbe, bank in drugih finančnih ustanov.*

(2) Če komisija na podlagi primerjave podatkov iz prejšnjega odstavka ugotovi neskladje, zahteva od zavezanca, da v roku 15 dni pisno pojasni to neskladje in priloži ustrezna dokazila, lahko pa z zavezancem zaradi razjasnitve dejanskega stanja opravi tudi razgovor.

(3) Če iz podatkov, pridobljenih v postopku iz tega člena ali iz drugih podatkov, s katerimi razpolaga komisija, izhaja sum nesorazmernega povečanja premoženja ali sum, da zavezanec v času opravljanja funkcije razpolaga s premoženjem neznanega izvora, komisija izvede podrobno preiskavo premoženjskega stanja zavezanca, in sicer od dne, ko je zavezanec nastopil položaj, na podlagi katerega je zavezan za prijavo premoženjskega stanja oziroma od prve prijave premoženjskega stanja komisiji. V okviru ugotavljanja dejanskega stanja lahko komisija od pristojnih organov pregona in nadzora, vključno z organom, pristojnim za preprečevanje pranja denarja, zahteva, da v okviru svojih pristojnosti ugotovijo dejansko stanje glede premoženja in lastništva v Republiki Sloveniji in v tujini in ugotovitve posredujejo komisiji.

(4) Komisija pred zaključkom postopka iz prejšnjega člena pošlje zavezancu spisek premoženja, ki po ugotovitvah komisije presega njegove uradne znane prihodke oziroma za katerega komisija v postopku ni mogla ugotoviti vira oziroma izvora in ga pozove, da v roku 15 dni pisno pojasni način povečanja oziroma vira premoženja in priloži ustrezna dokazila. Na lastno pobudo ali na predlog zavezanca lahko komisija z zavezancem opravi ponoven razgovor.

(5) Če zavezanec ne pojasni načina povečanja oziroma virov premoženja oziroma tega ne stori na prepričljiv, verodostojen in razumljiv način, komisija ravna skladno s 45. členom tega zakona in o svojih ugotovitvah lahko obvesti javnost ne glede na omejitve, ki jih določa zakon o varovanju osebnih podatkov in davčnih tajnosti.

#### **44.b**

##### **(razširitev nadzora na druge osebe)**

(1) Če se v postopku nadzora iz prejšnjega člena izkaže sum, da zavezanec svoje premoženje prenaša na družinske člane ali druge osebe, s katerimi ima osebne stike, ali pa ti subjekti od tretjih oseb neposredno pridobivajo enote premoženja, ki na kakršen koli način izvirajo iz funkcije zavezanca, lahko komisija razširi nadzor tudi na premoženjsko stanje družinskih članov zavezanca in oseb, s katerimi ima zavezanec osebne stike. Sum iz prejšnjega stavka obstaja zlasti, kadar je iz pridobljenih podatkov razvidno prenašanje premoženja na druge osebe, ali kadar podatki kažejo na to, da zavezancu druge osebe krijejo pomemben del življenjskih stroškov ali kadar odhodki zavezanca znatno presegajo njegove uradne znane prihodke.

(2) Za razširitev nadzora na premoženje družinskega člana zavezanca ali druge osebe, s katero ima zavezanec osebne stike, mora komisija predhodno pridobiti soglasje Sveta komisije za preprečevanje korupcije.

(3) Za postopek nadzora nad premoženjskim stanjem družinskega člana zavezanca ali druge osebe, s katero ima zavezanec osebne stike, se smiselno uporabljajo določbe prejšnjega člena.“

Obrazložitev:

Novi 44.a člen podrobno ureja pravila za nadzor nad pravilnostjo/resničnostjo prijavljenih podatkov o premoženjskem stanju in postopek v primeru suma nesorazmernega povečanja premoženja oziroma suma, da zavezanec razpolaga s premoženjem neznanega izvora. Pooblastila, pristojnosti in naloge komisije v zvezi s tem so določene sistematično in jasno, hkrati pa so jasno in nedvoumno določene tudi pravice in dolžnosti zavezanca, nad katerem se izvaja nadzor. Dokazno breme glede izvora in obsega premoženja je na zavezancu.

Novi 44.b člen pa vsebuje pravila o možni razširitvi nadzora nad premoženjskim stanjem na družinske člane zavezanca in druge osebe, s katerimi ima zavezanec osebne stike. Člen natančno opredeljuje kriterije, ki morajo biti izpolnjeni v posameznem primeru, da se nadzor lahko razširi na premoženjsko stanje drugih oseb. Poleg tega je bistvena novost v tem, da komisija za razširitev nadzora na druge osebe potrebuje soglasje Sveta komisije.

## x. člen

- (1) Črta se prvi odstavek 45. člena.
- (2) V drugem odstavku 45. člena se črta besedna zveza "iz prejšnjega odstavka."
- (3) Drugi odstavek postane prvi odstavek 45. člena.
- (4) Tretji odstavek 45. člena postane drugi odstavek 45. člena.
- (5) V četrtem odstavku 45. člena se beseda "drugega" nadomesti s "prvega."
- (6) Četrty odstavek postane tretji odstavek 45. člena.
- (7) V petem odstavku 45. člena se črta besedna zveza "iz prvega odstavka tega člena."
- (8) Peti odstavek postane četrti odstavek 45. člena.
- (9) Šesti odstavek 45. člena postane peti odstavek 45. člena.

Obrazložitev:

Vsebina prvega odstavka 45. člena smiselno preide v 44.a člen. Ostale spremembe so potrebne zaradi preštevilčenja odstavkov 45. člena.

**Sedanji 46. člen se spremeni tako, da se po novem glasi:**

"46. člen

(javnost podatkov za določen krog zavezancev)

*(1) Podatki premoženjskem stanju in spremembah premoženjskega stanja poslancev državnega zbora, članov državnega sveta, predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, državnih sekretarjev, sodnikov ustavnega sodišča, funkcionarjev Banke Slovenije ter funkcionarjev v drugih neodvisnih državnih organih so, ne glede na omejitve, ki jih določa zakon o varovanju osebnih podatkov in davčnih tajnost, javno dostopni na spletnih straneh komisije ves čas trajanja njihovega mandata in in še eno leto po prenehanju opravljanja funkcije.*

*(2) Podrobnejšo metodologijo za javno objavo podatkov določi komisija s poslovnikom.*

## NAČRTI INTEGRITETE

- načrt integritete predstaviti kot orodje za upravljanje s tveganji,
- zadolžitev nadzornih organov zavezancev, da nadzorujejo izvajanje načrta integritete in se ukvarjajo z ukrepi, ki bi pravočasno preprečili kršitve,
- aktivna vključitev državnih nadzornih organov pri predlaganju ukrepov za obvladovanje tveganj
- prekrški za vse kršitve, ki jih sedaj ni bilo
- zakonska podlaga za določene postopke preverjanja načrtov integritete in njihovega izvajanja,
- uravnoteženost zahtevnosti izdelave izvajanja in nadzora nad načrti integritete (npr.vrtec- ministrstvo)

Str. | 70

x. člen

**(1) VI. poglavje se spremeni tako, da se odslej glasi: »VI. Upravljanje tveganj v javnem sektorju z načrti integritete«**

x. člen

**(1) 47. člen se spremeni tako, da se odslej glasi:**

**»47. člen**

**(odgovornost za upravljanje tveganj in načrt integritete)**

*(1) Upravljanje tveganj zajema prepoznavanje, vrednotenje in razvrščanje tveganj korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj ter njihovo odpravo ali sprotno obvladovanje s primernimi ukrepi, kar zavezanec za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete uresničuje z izdelavo in izvajanjem načrta integritete.*

*(2) Načrt integritete je orodje za krepitev integritete in upravljanje s tveganji koruptivnih, protipravnih in drugih neetičnih ravnanj, ter predstavlja eno od notranjih kontrol za obvladovanje prej navedenih tveganj.*

*(3) Zavezanci za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete (v nadaljevanju zavezanci za načrte integritete) so državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javni skladi, javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost.*

*(4) Za upravljanje tveganj iz prvega odstavka tega člena je odgovoren predstojnik zavezanca za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete.*

*(5) Za izvajanje primarnega nadzora nad upravljanjem s tveganji pri zavezancu za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete je odgovoren njihov organ nadzora.*

(6) Če ugotovi, da je izvajanje dejavnosti v javnem interesu ali razpolaganje z javnim premoženjem, izrazito izpostavljeno tveganjem koruptivnih ali drugih oblik protipravnih ali neetičnih ravnanj, lahko komisija izda sklep, s katerim pravni osebi v kateri se ta dejavnost opravlja in razpolaganje poteka in ni zajeta v 5. točki 4. člena tega zakona, odredi, da v sodelovanju z njo izdelava in izvaja načrt integritete.

(7) Komisija izvaja usposabljanja za upravljanje s tveganji in pripravo načrta integritete.«

Obrazložitev:

KLJUČNI POUČENI pri spremembah 47. člena

- vzpostavi se obveznost upravljanja s tveganji, ne samo korupcijskimi ampak tudi tveganji drugih protipravnih in neetičnih ravnanj,
- upravljanje s tveganji se izvaja z načrtom integritete
- izpostavi se, da je krepitev integritete naloga in pravica vsakega posameznika, s tem se med drugim želi odpraviti prenašanje odgovornosti posameznika, da v okviru svojih možnosti in zmožnosti deluje preventivno, na institucionalno raven, ker le ta ne more doseči rezultata, ki ga ta isti posameznik v vsakdanjem življenju pričakuje;
- določi se odgovornost predstojnika za upravljanje s tveganji;
- določi se kdo je odgovoren za primarni nadzor nad načrti integritete, s tem se zaveže organe nadzora zavezancev kot so sveti javnih zavodov, nadzorni sveti, nadzorni odbori občin, ministrstva, ipd., da preverjajo izbor in uresničevanje načrta integritete, ker so za ta nadzor odgovorni;
- Zakon v spremenjenem 47. členu v prvem odstavku jasno določi, kaj pomeni upravljanje s tveganji, in sicer, da ta besedna zveza obsega prepoznavanje, vrednotenje in razvrščanje tveganj korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj ter njihovo odpravo ali sprotno obvladovanje s primernimi ukrepi, ter določi, da upravljanje s tveganji zavezance uresničuje tako z izdelavo kot izvajanjem načrta integritete. Isti člen v drugem odstavku določi, da je za upravljanje s tveganji odgovoren predstojnik-odgovorna oseba zavezanca, za primarni nadzor nad izvajanjem načrta integritete pa zakon v tretjem odstavku določa organ nadzora tega zavezanca (javni zavod-svet zavoda; gospodarske družbe-nadzorni svet, samoupravna lokalna skupnost-nadzorni odbor; ipd.). Načrt integritete že v imenu napoveduje nekaj širšega od neposrednega preprečevanja korupcije, gre za proces upravljanja s tveganji, kar je sicer neposredna odgovornost vodstva, vendar pa je pri tem sodelovati naloga in pravica vsakega posameznika. S tega razloga in dosedanjih izkušenj komisije z izdelavo in izvajanjem načrtov integritete predlagatelj tudi ni našel opravičljivih razlogov, da bi iz zakonske obveznosti upravljanja s tveganji oziroma izdelave načrta integritete izločil, glede na korupcijo, manj tvegane zavezance kot so vrtci, osnovne, srednje, glasbene šole, muzeji, galerije, knjižnice, dijaški, mladinski domovi ipd., javni zavodi, ter zavezance z enim ali brez zaposlenih, saj dosedanje izkušnje ne upravičujejo njihove popolne izključitve iz zakona.

x. člen

**48. člen se spremeni tako, da se odslej glasi:**

**»48. člen**

**(izdelava in nadzor načrtov integritete)**



- (1) *Oblika, obvezne sestavine in metodologija upravljanja s tveganji ter vrednotenje načrtov integritete so podrobneje določeni v smernicah iz 50. člena tega zakona.*
- (2) *Zavezanci za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete so dolžni sprejeti in izvajati načrt integritete skladno s tem zakonom in smernicami iz 50. člena tega zakona.*
- (3) *Nadzor nad sprejemom in izvajanjem načrta integritete zavezanca za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete primarno izvršujejo v zakonu, ustanovitvenem aktu oziroma statutu ali v drugem predpisu določeni nadzorni organi. Nadzor se izvaja predvsem tako, da nadzorni organ obravnava poročila odgovorne osebe zavezanca za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete, predlaga dodatne ukrepe za obvladovanje tveganj in nadzoruje implementacijo ukrepov v rokih, določenih v načrtu integritete.*
- (4) *Zavezanci za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete, ki nimajo svojih nadzornih organov, posredujejo register načrta integritete komisiji v rokih določenih v xy odstavku tega člena. V tem primeru je za primarni nadzor nad sprejemom in izvajanjem načrta integritete pristojna komisija. Postopek nadzora komisija uredi v poslovniku.*
- (5) *Šteje se, da je načrt integritete sprejet in veljaven, ko je izdelan v skladu s tem zakonom in smernicami iz 50. člena tega zakona in ko ga podpiše odgovorna oseba.*
- (6) *Šteje se, da se načrt integritete izvaja, če se posodablja in če se izvajajo v njem določeni ukrepi. Če državni ali lokalni organi nadzora pri izvajanju svojih pristojnosti pri zavezancu za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete ugotovijo obstoj dejavnikov tveganj korupcije, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj, mu naložijo ustrezne ukrepe in obvestijo nadzorni organ ter komisijo.*
- (7) *Odgovorna oseba zavezanca za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete je dolžna najmanj enkrat v treh mesecih poročati u izvajanju načrta integritete nadzornemu organu, ki mora poročilo najkasneje v roku treh mesecev od prejema obravnavati in po potrebi predlagati ustrezne ukrepe, ki se jih vključi v načrt integritete.*
- (8) *Na poziv komisije je zavezanec za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete dolžan posredovati načrt integritete in vso potrebno dokumentacijo, iz katere je razvidno uresničevanje načrta integritete v 8 dneh od prejema poziva.*
- (9) *Vsi zavezanci za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete, morajo register tveganj načrta integritete posredovati komisiji vsako leto do 31. 12. tekočega leta.*
- (10) *Zavezanec je komisiji dolžan v roku 8 dni od nastanka spremembe sporočiti spremenjene podatke o zavezancu, odgovorni osebi ali skrbniku integritete.«*

Obrazložitev:

Drugi odstavek veljavnega 48. člena ZIntPK določa, da komisija preverja, ali so zavezanci sprejeli načrt integritete in kako ga uresničujejo. Načrt integritete vsebuje zlasti ukrepe za pravočasno odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje tveganj za korupcijo in predloge za izboljšave integritete pri posameznem zavezancu. Vendar pa je komisija ob pregledu okoli 1800 načrtov integritete ugotovila, da so zavezanci, njihovo vodstvo in nadzorni organi le malo ali nič pozornosti namenili načrtom integritete in so se njihovega sprejema in implementacije lotili skrajno neresno.

Zakon v 48. členu ureja izdelavo in nadzor načrtov integritete.

V prvem odstavku 48. člena zakon določa, da bo obliko, obvezne sestavine in metodologijo upravljanja s tveganji ter vrednotenje načrtov integritete komisija podrobneje določila v smernicah iz 50. člena tega zakona.

V drugem odstavku zakon zavezanca za upravljanje s tveganji, ki jih določa v 5. točki 4. člena zakona, zavezuje k sprejemu in izvajanju načrta integritete v skladu s tem zakonom in smernicami iz 50. člena tega zakona.

V tretjem odstavku zakon ureja nadzor nad sprejemom in izvajanjem načrta integritete zavezanca za upravljanje tveganj, in sicer določa, da primarni nadzor vrši nadzorni organ zavezanca. Predlagatelj je v tem odstavku želel, na podlagi ugotovitev Komisije ob pregledu okoli 1800 načrtov integritete, aktivno vključiti nadzorni organ zavezanca k nadzoru nad izvajanjem načrta integritete kot orodja za upravljanje tveganj in s tem k aktivni vključitvi pri oblikovanju ukrepov za obvladovanje tveganj koruptivnih, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj. Naloga nadzornega organa zavezanca je namreč v tem, da nadzoruje in skrbi za zakonitost in pravilnost poslovanja zavezanca. Na tem mestu je potrebno poudariti, da je pravilno in zakonito poslovanje ter nadzor nad slednjim tesno povezano tudi z upravljanjem tveganj, saj v veliki večini dosledno izvrševanje predpisanih obveznosti tudi obvladuje tveganja, iskanje »bližnjic« in poslovanje »po domače« pa tveganja znatno povečuje, in ne tako zelo redko privede tudi do uresničitve, ki ima za posledico koruptivna, druga protipravna in neetična ravnanja. S spremembami želi predlagatelj tako prekiniti s slabimi praksami, ki so se v zadnjih letih še posebej razširila v javnem sektorju, ter vzpostaviti sistem, v katerem bodo odgovorni organi opravljali svoje delo, v okvir katerega nedvomno spada tudi dosledno upravljanje tveganj in izvajanje načrta integritete. Upravljanje s tveganji je neločljivo povezano z vsakim delovanjem ali funkcionarja ali javnega uslužbenca ali njihovih nadzornikov, žal pa tej njihovi nalogi, ki jo imajo po položaju oziroma funkciji, ki jo imajo, na škodo državljanov nekateri niso in ne posvečajo dolžne pozornosti. V skladu s tretjim odstavkom 48. člena bo imel nadzorni organ možnost nadzora nad izvrševanjem načrta integritete prek poročil odgovorne osebe zavezanca za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete, prav tako pa bo imel tudi možnost predloga dodatnih ukrepov za obvladovanje tveganj oziroma k ohranjanju zakonitega in pravilnega poslovanja nadzorovanega zavezanca.

Zakon v četrtem odstavku 48. člena določa primarni nadzor nad sprejemom in izvajanjem načrta integritete tistih zavezancev, ki nimajo svojih nadzornih organov. V takšnih primerih, zavezanci posredujejo register načrta integritete komisiji v rokih določenih v devetem odstavku tega člena. V tem odstavku zakon ureja primarni nadzor nad zavezanci brez neposrednih nadzornih organov, kot je npr. nadzorni svet občine, svet zavoda, ipd. in s tem preprečiti pravno praznino. Postopek nadzora za te vrste zavezancev bo komisija določila v poslovniku.

V petem odstavku zakon določa, da je načrt integritete sprejet in veljaven, ko je izdelan v skladu s tem zakonom in smernicami iz 50. člena tega zakona. Z omenjeno določbo želi

predlagatelj urediti področje prekopiranih, izdatno pomanjkljivih ali celo neizpoljenih načrtov integritete, s katerimi se je Komisija srečevala ob pregledu skladnosti načrtov integritete. Takšni načrti integritete nakazujejo tudi na skrajno neresnost predstojnika zavezanca, ki se je pod načrt integritete podpisal in ga posredoval Komisiji. Na podlagi predlaganih sprememb v 48. Členu tega zakona bi bila vzpostavljena pravna podlaga za zavrnitev takšnega načrta integritete in za uveljavljanje odgovornosti predstojnika kot tudi nadzornih organov zavezanca za upravljanje s tveganji in izdelavo načrta integritete.

Podobno kot s petim odstavkom želi komisija tudi s predlogom šestega odstavka prispevati k večji aktivnosti in izvajanju ukrepov določenih v načrtu integritete. Šesti odstavek določa, da se načrt integritete izvaja, če se posodablja in če se izvajajo v njem določeni ukrepi. Če državni ali lokalni organi nadzora (komisija, inšpekcije, računsko sodišče, urad za nadzor proračuna, ipd.) pri izvajanju svojih pristojnosti pri zavezancu za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete ugotovijo obstoj dejavnikov tveganj korupcije, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj, predstojniku/odgovorni osebi zavezanca naložijo ustrezne ukrepe in o tem obvestijo organe nadzora zavezanca in komisijo. Predlagatelj želi s tem odstavkom spodbuditi predstojnika in nadzorni organ zavezanca k aktivni vlogi pri izvajanju načrta integritete in ukrepov, ki jih v njih določi zavezanec. Določba temelji na ugotovitvah komisije, da veliko število zavezancev po oddaji načrta integritete, slednjega ni ustrezno posodabljal, izvrševalo zapisanih ukrepov, ipd. Načrt integritete, ki se ne izvršuje pa sam po sebi nima smisla, saj navadno ni nadzora nad tem kdo in kako upravlja tveganja pri zavezancu.

Sedmi odstavek predstojnika/odgovorno osebo zavezanca zavezuje k poročanju o izvajanju načrta integritete nadzornim organom najmanj enkrat na tri mesece, te pa so dolžni poročilo obravnavati in po potrebi predlagati sprejem ustreznih ukrepov, ki se jih vključi v načrt integritete. S tem je obravnava načrta integritete in izvrševanje ukrepov zagotovljena. V osmem odstavku je določena pravica komisije, zavezance pozvati, da v osmih dneh posredujejo načrt integritete in vso potrebno dokumentacijo, iz katere je razvidno uresničevanje načrta integritete. S to določbo se nadaljuje dosedanji nadzor nad izvajanjem načrtov integritete s strani komisije. Ta pravica je bila že sedaj urejena v smernicah za izdelavo načrta integritete.

V devetem odstavku zakon določa dolžnost zavezancev, da posredujejo ažuriran register tveganj na komisijo vsako leto do 31.12. V desetem odstavku pa zakon določa ažurno sporočanje sprememb podatkov o zavezancu, odgovorni osebi ali skrbniku integritete, o katerih je komisija dolžna že na podlagi sedanje zakona voditi evidenco.

*\* (komentar na naslednji strani)*

**Predlagana ureditev in metodologija systemskega in tematskega nadzora po našem mnenju lahko prispeva k učinkovitejšemu preprečevanju korupcije, obvladovanju korupcijskih tveganj in razvoju protikorupcijske kulture v kontrolnem okolju institucij. Ker se glede namena in ciljev večinoma prekrivata s t.i. načrtom integritete, bi bilo tudi v izogib protikorupcijskim birokratskim oviram koristno obvladovanje korupcijskih tveganj celovito in posodobljeno integrirati v kontrolno okolje javnega sektorja, pristojnost in odgovornost za to pa prepustiti predstojnikom, tako kot je določeno s področnimi predpisi o delovanju sistema notranjih kontrol in obvladovanju tveganj. S tem bi se komisija za preprečevanje korupcije razbremenila odvečnega in dokaj obsežnega administriranja z načrti integritete, kar bi na drugi strani okrepilo njene zmogljivosti pri delu s konkretnimi primeri, na katere večkrat in utemeljeno opozarjajo tudi sama izhodišča za novelo ZIntPK. V nasprotnem bi bilo treba pri predlogih za načrtovano širitev in sankcioniranje v zvezi z načrtom integritete predhodno opraviti poglobljeno analizo pričakovanih koristi na eni ter dejanske učinkovitosti in stroškov z njegovim vzdrževanjem na drugi strani.**

x. člen

**(1) Doda se nov 48.a člen, ki se glasi:**

**“48.a člen**

**(pooblaščenec za integriteto)**

*(1) Za izdelavo, uresničevanje in dopolnjevanje načrta integritete predstojnik določi skrbnika integritete ki navedene naloge uresničuje v sodelovanju z zaposlenimi.*

*(2) Zaposleni zavezanca so se dolžni seznaniti in ravnati v skladu z načrtom integritete zavezanca in navodili skrbnika pri njegovem uresničevanju. Seznanitev javnih uslužbencev zavezanca z načrtom integritete izvede skrbnik integritete ali v dogovoru z njim drugi javni uslužbenec zavezanca, in sicer najpozneje v sedmih dneh od dneva zaposlitve oziroma od sprejema ali posodobitve načrta integritete, ko javni uslužbenec zavezanca podpiše tudi izjavo o seznanitvi z načrtom integritete.*

*(3) Vsak funkcionar izjavo o seznanitvi z načrtom integritete podpiše najpozneje v sedmih dneh od dneva imenovanja oziroma od sprejema ali posodobitve načrta integritete.*

*(4) Javni uslužbenec ali funkcionar mora ob zaznavi znakov korupcije, drugih protipravnih ali neetičnih okoliščin in ravnanj, ki predstavljajo ali bi lahko predstavljala tveganje za organizacijske pogoje, osebje ali procese dela zavezanca, o tem brez odlašanja obvestiti skrbnika integritete, da oceni potrebo po posodobitvi načrta integritete s primernimi ukrepi in obveščanjem.*

*(5) Če skrbnik integritete ob razkritju okoliščin iz prejšnjega odstavka oceni, da je za postopek pristojen svetovalec za pomoč in informiranje o ukrepih v zvezi z varstvom pred spolnim in drugim nadlegovanjem ali trpinčenjem, predlaga osebi, ki ga je obvestila o okoliščinah, da sama ali skupaj z njim o tem seznanijo svetovalca za navedeno področje. V tem primeru je celoten postopek zaupen in poteka v skladu s predpisi, ki urejajo varovanje človekovega dostojanstva.*

*(6) Če skrbnik integritete oceni, da je nevarnost okoliščin, ki lahko predstavljajo tveganje iz četrtega odstavka tega člena tako izrazita, da je potrebna pomoč ali ukrepanje predstojnika, pristojnega državnega organa ali strokovne institucije, predlaga tistemu, ki ga je o tem obvestil, da jih sam ali skupaj z njim o tem obvesti.*

*(7) Če zavezanec za določene storitve najame zunanje izvajalce, lahko predstojnik skrbniku integritete naloži, da izdela oceno tveganj in ukrepov v okviru načrta integritete, ki jih zavezanec vključi kot obvezne pogoje v pogodbo o izvajanju storitev.«*

**Obrazložitev:**

Zakon določa kdo imenuje skrbnika integritete in natančno določa njegove naloge, ter razmerje do zaposlenih in do odgovorne osebe zavezanca. Vzpostavlja dvosmerno informiranje o identifikaciji dejavnikov tveganj in o uvajanju in izvrševanju ukrepov za odpravo dejavnikov tveganj oziroma za pričakovano dolžno ravnanje uradnih oseb. Zakon tudi ureja razmerje med skrbnikom integritete in svetovalcem za pomoč in informiranje o ukrepih v zvezi z varstvom pred spolnim in drugim nadlegovanjem ali trpinčenjem, da se njuna pooblastila ne bi podvajala. Zakon s skrbnikom integritete vzpostavlja nastavke, da se v načrt integritete, s tem pa v delovanje skrbnika integritete vključijo vse okoliščine, ki zadevajo integriteto tako posameznika kot zavezanca in s tem postane t.im. skrbnik skladnosti poslovanja (compliance officer). Vsebinsko je razmerje med odgovorno osebo zavezanca in skrbnikom integritete podobno kot razmerje med odgovorno osebo in revizorjem.

Zakon za primere, ko zavezanec pri opravljanju svojih nalog sodeluje ali najema zunanje storitve oziroma izvajalce, določa da lahko odgovorna oseba odredi skrbniku integritete, da izdela oceno tveganj, ter določi ukrepe za njihovo obvladovanje, kar se kot obvezne pogoje vključi v pogodbo o sodelovanju. S tem se zagotavlja integriteta zavezanca, ki bi lahko bila zaradi spregleda dejavnikov tveganja, ki jih s seboj prinašajo subjekti oziroma osebe, s katerimi zavezanec sodeluje le krajši čas in sicer niso v delovnem razmerju pri zavezancu.

## POVZETEK

1. Stanje korupcije je danes v Sloveniji izrazito zaskrbljujoče: ugotovitve institucij, pristojnih za pregon korupcije kažejo, da je korupcija globoko razpredena in zasidrana v celi vrsti dejavnosti in na vseh ravneh družbene strukture in institucij. Šele v zadnjem času se, predvsem po zaslugi delovanja KPK, postopno uveljavlja spoznanje, da domačijskost, urejanje problemov prek zvez in poznanstev, zavestna in nezavedna kolegialnost, ki jo štejejo za odliko tudi, kadar vodi do diskriminacije vseh drugih, za demokratično družbo ni sprejemljivo.
2. Zato projektna skupina ocenjuje, da je ne le upravičeno, temveč tudi nujno pristopiti k dograditvi ZIntPK. Predlogi KPK so zato dobrodošli in koristni, razmisleki o ukinitvi KPK pa neustrezni in neprepričljivi: če kdaj, je v tem trenutku Sloveniji potreben organ kot je KPK, ki je epicenter protikorupcijskega delovanja države.
3. Projektna skupina izraža načelno podporo predlogom KPK, vendar ob tem opozarja na nejasnost, nedoločnost in nomotehnično nedodelanost predlaganih, pa tudi obstoječih normativnih rešitev in na posamezne primere rešitev, ki po naši oceni ne morejo uspešno prestatii ustavnosodne presoje.
4. Tako uvodoma opozarjamo, da predloženo besedilo (predlog novele ZIntPK) ni pripravljeno v skladu s 115. členom Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13). Prav tako obseg sprememb (predlagana je sprememba več kot tretjine vseh členov) ter njihova narava (predlagano besedilo spreminja skoraj vse temeljne institute ZIntPK) ne opravičuje oblikovanja zakona o spremembah (novele), pač pa zahteva oblikovanje novega zakona. Končno pripominjamo, da pristop, v katerem se prepletajo materialne in procesne določbe v istih poglavjih, ni dovolj pregleden in povzroča velike nejasnosti, ki lahko vodijo v kršitev ustavnih pravic.
5. Projektna skupina opozarja, da bi pomen izrazov, ki so vsebovani v sedanjem 4. členu veljalo opredeliti bolj jasno in določno, kot je to strojeno v predlaganem besedilu. Večja jasnost in določnost določb ZIntPK (posebno pa temeljnih izrazov, ki jih zakon uporablja) lahko namreč prispeva k precej bolj učinkovitemu delu KPK.

6. Projektna skupina želi opozoriti na dejstvo, da obstoječa zakonska ureditev pogojev za imenovanje, kakor tudi samega imenovanja članov KPK, ne prispeva k krepitevi integritete članov senata oziroma funkcionarjev komisije. V tem oziru bi veljalo zakon spremeniti na področjih pogojev za predsednika in oba namestnika, postopkov imenovanja članov senata ter sestave razpisne komisije.
7. Projektna skupina podpira zamisel o Svetu KPK kot specifičnem nadzornem organu, sestavljenem iz vsestransko uglednih osebnosti, ki to funkcijo opravljajo nepoklicno, ponuja pa predloge za izboljšavo določb o njegovi sestavi, povečanju števila njegovih članov s tri na pet, pristojnostih in načinu delovanja.
8. Projektna skupina meni, da bi kazalo postopkom v ZIntPK posvetiti precej več pozornosti, kot je bilo to storjeno do sedaj, ter poiskati v okviru obstoječih zakonskih ureditev drugih nadzornih organov rešitve, ki bodo zagotovile uravnotežen postopek. Predvsem je treba jasno in določno opredeliti pravila katerega postopka se uporabljajo. Glede prekrškovnih zadev ni težav, za vse ostale zadeve pa bi bilo treba predpisati en, tj. upravni postopek.
9. Podobno velja za področje pravnih sredstev. S krepitevijo represivnih pooblastil KPK, ki v posameznih predlogih že mejijo na policijska, je ključnega pomena pri presoji njihove skladnosti z Ustavo tudi to, kako je poskrbljeno za pravno varnost prizadetih in njihove možnosti, da z učinkoviti pravnimi sredstvi preprečujejo neupravičene očitke in ocene svojega delovanja. Ocene KPK o koruptivnem ravnanju nosilcev funkcij imajo namreč takšno težo in pomen za družbo in za prizadete, da morajo biti sposobni prestati nadzor, katerega nosilec so sodišča. Seveda ob predpostavki, da bodo ohranila neodvisnost, ki je še posebej pomembna v razmerah, ko se javnost pod vplivom politike že v naprej odloča o tem, kdo je kriv in koga je treba oprostiti. Ta del ureditve v ZIntPK mora biti še posebej dobro premišljen in vsestransko dognan. Pri tem je potrebno opozoriti tudi na zahteve ESČP, po katerih morajo biti izražena mnenje o kaznivih ali drugače moralno zavržnih ravnanjih (četudi ni odprt noben kazenski postopek) podvržena varstvu tudi z vidika dostopa do sodišča in sodnega varstva pravic v zvezi s standardi poštenega postopka, pri čemer je ključnega pomena preverjanje, ali je tisti, ki je zatrjeval koruptivnost, ravnal profesionalno in v dobri veri.

10. V pripombah k posameznim členom predloženega besedila so poleg številnih podrobnih opomb omenjeni še naslednji pomembni ustavnopravni pomisleki:

- črtanje 3. člena veljavnega ZIntPK, ki določa subsidiarnost zakona v razmerju do specialnih zakonov, ni ustrezna, saj pravnega načela prevlade specialnega in poznejšega zakona nad splošnih in starejšim ni mogoče na ta način izključiti; če je namen spremembe urediti tudi vprašanja, ki so posebej urejena v specialnih zakonih, je treba to izrecno storiti in razveljaviti določbe teh specialnih zakonov;
- ureditev senata KPK ni ustrezna, vprašanje pa je, ali ni bolj smiselno govoriti o KPK in njenih članih; institucija senata je smiselna, kadar gre za organ z več člani in se za odločanje v posameznih primerih imenujejo senati; pri KPK je treba zgolj določiti, da veljavno odloča, če sta na seji prisotna vsaj dva člana, odloča pa z večino glasov prisotnih članov, kar pri dveh članih na seji nujno pomeni soglasje;
- zakon po mnenju projektne skupine ne zagotavlja ustrezne materialne podlage za delo KPK in ne upošteva dovolj vseh okoliščin opravljanja funkcije predsednika oziroma člana (zahtevnost dela, stresnost in številni konflikti z nosilci družbene moči, ki so jim izpostavljeni, potreba po pritegnitvi strokovno usposobljenih kandidatov z visoko etično integriteto itd.);
- široka in nenatančna določba o pridobivanju podatkov od policije, tožilstva in sodišča je z gledišča ustavnih zahtev o varstvu osebnih podatkov sporna; zakon mora natančno določiti osebne podatke, ki jih KPK pridobiva, namen pridobivanja in obdelave, rok in vsa druga vprašanja v zvezi z obdelavo ter možno uporabo, pri čemer mora biti omejen na najnujnejši potrebni obseg poseganja v varstvo osebnih podatkov;
- določbe o izločitvi so s procesnega gledišča nezadostne, saj ne omogočajo udeležencu postopka uveljavljanja vse izločitvenih razlogov in ne razlikujejo med razlogi za obvezno izločitev (*iudex inhabilis*) in tistimi za pogojno (*iudex suspectus*);
- določba o obveščanju javnosti je nejasna v razmerju do predpisov o dostopu do informacij javnega značaja, hkrati pa projektna skupina ocenjuje, da bi tako široka težko prestala strogi test sorazmernosti glede poseganja v ustavne pravice; pri tem projektna skupina predlaga nekatere možne izboljšave;
- čeprav projektna skupina podpira ustanovitev sveta KPK, pa opozarja na nedorečenosti glede pristojnosti in opozarja na potreben razmislek glede njegove sestave; vprašanja sta povezani, saj obseg pristojnosti opredeljuje sestavo in način izvajanja funkcije (poklicno ali nepoklicno);



- možnost vpogleda v spis za osebo, zoper katero se vodi postopek, je urejena tako, da omogoča diskrecijo in neustavno preprečuje tej osebi učinkovito obrambo ter varstvo pravic;
- ureditev razgovora pred komisijo je neustrezna, saj vabljeni osebi ni znan njen položaj v postopku; osebi, ki je osumljena storitve koruptivnega ravnanja morajo biti zagotovljene ustavne kavtele, ki veljajo za vsak postopek kaznovalne narave; opozoriti je treba tudi na potrebo po izključitvi dokazov, ki bi bili pridobljeni s kršitvijo takih ustavnih kavel; to vprašanje pa je tudi zvezano s splošnimi pripombami glede postopkov KPK, ki morajo biti jasno, določno in podrobno urejeni v zakonu;
- novi institut systemskega in tematskega nadzora ne sme biti povezan s svetovalno vlogo KPK; če KPK zavezancu svetuje, mora med njima obstajati zaupanje in v istem razmerju ne sme uporabljati nadzornih pooblastil in morda dokazov, pridobljenih v razmerju zaupanja uporabiti za izrekanje sankcij;
- novi institut ugotavljanja dejanske možnosti objektivnega in nepristranskega delovanja je kljub potrebnosti urejen preširoko, saj omogoča poseganje KPK v pristojnosti drugih organov in lahko celo krši načelo delitve oblasti;
- določbe v zvezi z omejitvami poslovanja, ki so sicer nujne, so oblikovane preveč nejasno in nedoločno.