

**KPK**REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE
VLADAVINA PRAVA | INTEGRITETA | TRANSPARENTNOSTŠtevilka: 007-5/2019-2
Datum: 12. 9. 2019Republika Slovenija
Državni zborŠubičeva ulica 4
1000 LjubljanaE: gp@dz-rs.si**ZADEVA: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih – EPA 0716-VIII**

Spoštovani,

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) je v vednost prejela dopis Ministrstva za pravosodje št. IPP 007-212/2019 z dne 12. 8. 2019 (naslovljenega na Ministrstvo za javno upravo) ter si na spletnem naslovu https://www.dzrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=854AC7D3E36D19E8C125843500447516&db=pre_zak&mandat=VIII&tip=doc# ogledala besedilo predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih z dne 12. 7. 2019 (v nadaljevanju: Predlog ZPos).

V oceni stanja in razlogih za sprejem Predloga ZPos se sklicujete tudi na mnenje in priporočilo na področju nezdržljivosti funkcij ter članstva in dejavnosti poslancev št. 06244-3/2018, ki ga je dne 31. 1. 2019 sprejela komisija. V navedenem mnenju je komisija podala priporočilo, da bi bilo potrebno področje nezdržljivosti funkcij ter prepovedi članstva in dejavnosti poslancev Državnega zbora Republike Slovenije smiselno poenotiti z ureditvijo navedenih institutov v določbah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK), in sicer tako, da se določbe Zakona o poslancih (v nadaljevanju: ZPos) v tem delu ustrezno spremenijo oziroma dopolnijo.

Nadalje navajate, da ZIntPK za neposredno voljene funkcionarje ne predvideva sankcije prenehanja mandata, kot jo sicer predvideva trenutno veljavni ZPos, ter da ob sedanjih specialnih ureditvah nezdržljivosti v ZPos ter sistemski ureditvi v ZIntPK ni jasno, kakšen postopek ugotavljanja nezdržljivosti in kakšne sankcije veljajo za poslance.

Po mnenju predlagatelja se materialnopravne določbe obeh zgoraj navedenih zakonov glede nezdržljivosti funkcije poslancev dopolnjujejo, nasprotujejo pa si glede procesnih določb in sankcij. Ker se po mnenju predlagatelja zakona ne dopolnjujeta kot bi se morala, ampak se glede bistvenih vprašanj medsebojno izključujeta, je predlagatelj navedeno dejstvo vodilo k predlaganim spremembam na področju nezdržljivosti funkcije za poslance. Predlog ZPos navedeno rešuje na način, da ZPos odkazuje na ureditev prepovedi pridobitne dejavnosti ter prepovedi članstva in dejavnosti v ZIntPK. Na navedenem področju bodo po mnenju predlagateljev tako za poslance v celoti veljale tako materialne kot procesne določbe ZIntPK.

V Predlogu ZPos je zajeto tudi črtanje trenutno obstoječe sankcije ob ugotovljeni nezdržljivosti funkcij poslancev, in sicer prenehanje mandata. Predlagatelj navedeno utemeljuje z zasledovanjem več ustavnih načel, in sicer:

- zagotavljanja načela enakosti sankcij na področju nezdržljivosti za neposredno voljene funkcionarje;
- zagotavljanja načela sorazmernosti sankcij, upošteva druge primere, predvidene v 9. členu, ki imajo za posledico prenehanje mandata in upošteva teže posledice, ki jih povzročijo poseg v neposredno pridobljen mandat in

- zagotavljanja načela pravne države, ki zahteva skladnost pravne ureditve, pri čemer je treba upoštevati, da prenehanje mandata zaradi nezdržljivosti v veljavnem pravnem okviru, ki ga določa Zakon o poslancih, ni izvedljivo.

Komisija sicer pozdravlja predlagateljevo namero po enotnosti in večji jasnosti ureditve nezdržljivosti opravljanja funkcije poslanca s postopkovnega vidika ugotavljanja nezdržljivosti, nikakor pa se ne more strinjati z odpravo kakršnekoli sankcije v primeru neodprave ugotovljene nezdržljivosti funkcij s strani obravnavanih posameznikov v roku, ki ga komisija postavi. Sicer ni dvoma, da določbe ZItnPK, ki v 29. členu kot sankcijo za neposredno voljene funkcionarje ob ugotovljeni in neodpravljeni nezdržljivosti funkcij predvidevajo zgolj obvestilo javnosti o ugotovitvah komisije, veljajo tudi za poslance Državnega zbora Republike Slovenije, vendar pa komisija zavrača predlog, da se sankcija prenehanja mandata poslancu, ki v postavljenem roku ugotovljene nezdržljivosti ne odpravi, zdi nesprejemljiva.

Kot je navedlo že Ministrstvo za pravosodje v dopisu, ki ga je komisija prejela v vednost, s predlaganim črtanjem specialne določbe tretjega odstavka veljavnega 12. člena ZPos ne bo več obstajala učinkovita možnost za uveljavitev prepovedi, če poslanec prostovoljno ali pa po pozivu komisije ne bo prenehal opravljati nezdržljive funkcije ali dejavnosti. Dejstvo je, da poslanci svojo funkcijo opravljajo poklicno, kar pomeni, da navedeno predstavlja njihovo osnovno in primarno dejavnost, ki jo odplačno opravljajo, ker so jim volivci izkazali zaupanje na volitvah. Komisija meni, da je povsem utemeljeno od poklicnih – pa čeprav neposredno voljenih – funkcionarjev pričakovati ravnanje v skladu z najvišjimi standardi integritete javnega sektorja. Ker pa žal družbeno okolje Republike Slovenije ni takšno, da bi zaznana odklonska ravnanja sankcioniralo samo po sebi, pa je tudi v primeru neodprave nezdržljivosti funkcije poslancev Državnega zbora Republike Slovenije povsem utemeljeno pričakovati vzpostavitev sistema učinkovitih, sorazmernih ter odvračilnih sankcij, kot je v svojem poročilu v drugem krogu ocenjevanja navedel tudi GRECO (Skupina držav za boj proti korupciji pri Svetu Evrope). Določitev ustreznih standardov in ukrepov v primeru njihovega neupoštevanja z vzpostavitvijo ustreznega sistema učinkovitega, sorazmernega ter odvračilnega sankcioniranja po mnenju komisije predstavlja temelj ravnanja v skladu s pričakovano integriteto posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Pri tem komisija poudarja, da trenutno veljavni Zakon o poslancih ob kršitvi nezdržljivosti funkcij predvideva takojšnjo sankcijo – torej da prenehanje mandata poslancu – kar po mnenju komisije dosega namen in učinkovitost sankcioniranja voljenega funkcionarja v času nastanka kršitve in sankcioniranja ne prelaga na podelitev zaupanja volivcev.

Na tem mestu naj komisija še opozori na dejstvo, da je v primeru ugotovljene nezdržljivosti za prenehanje mandata poslanca nujno še dodatno procesno opravilo, ki je konstitutivnega značaja, in sicer ugotovitev državnega zbora, da je poslancu prenehal mandat, saj ni odpravil nezdržljivosti skladno z določbami ZPos. Komisija je v preteklosti že nekajkrat opozorila na dejstvo, da zakonodaja ne omogoča sodno izvršljivega odpoklica posameznika z javne funkcije na podlagi sodno ugotovljene kršitve protikorupcijske zakonodaje ob zagotovljenem sodnem varstvu, kar bi zagotovo zagotavljalo učinkovitejše ukrepanje zoper poslanca, kadar ne odpravi nezdržljivosti. V nekaterih državah, kot je Švica, zakonodaja celo predvideva avtomatično prenehanje mandata v primeru neodprave nezdržljivosti v šestih mesecih od njene ugotovitve in torej dodatni postopki niti niso potrebni.

Vzpostavitvi standardov sprejemljivosti odklonskih ravnanj ter sistema sorazmernega sankcioniranja s svojimi ravnanji temeljni zgled dajejo najvišji funkcionarji Republike Slovenije, med katere spadajo tudi poslanci Državnega zbora Republike Slovenije ter bi po mnenju komisije pri predlaganju in sprejemanju določb zakonov ter drugih aktov, ki urejajo status in funkcijo poslancev morali stremeti k ničelni stopnji tolerance do ravnanj, ki niso v skladu s pričakovano stopnjo integritete posameznikov in organizacije.

Boris ŠTEFANEC

PREDSEDNIK

Poslati:

- 1) naslovníku; po e-pošti,
- 2) Ministrstvo za pravosodje: gp.mp@gov.si,
- 3) Ministrstvo za javno upravo: gp.mju@gov.si,
- 4) zbirka dok. gradiva.