

**KPK**REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE
VLADAVINA PRAVA | INTEGRITETA | TRANSPARENTNOSTŠtevilka: 0071-8/2018-72
Datum: 12. 11. 2019**DRŽAVNI ZBOR RS**
Odbor za pravosodje
Šubičeva ulica 4

1000 Ljubljana

E: gp@dz-rs.si**ZADEVA: Javna predstavitev mnenj k Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-C), EPA 703-VIII****ZVEZA: Vaš dopis, št. 065-47/19-1/1, z dne 23. 10. 2019**

Spoštovani,

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija), vezano na javno predstavitev mnenj k Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-C), EPA 703-VIII, (v nadaljevanju: novela ZIntPK-C), glede izpostavljenih vprašanj, na katera naj bi javna predstavitev mnenj podala odgovore nanje, izpostavlja vsebine, razvidne v nadaljevanju.

Čeprav je bil Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK) že leto po uveljavitvi spremenjen in dopolnjen (noveli ZIntPK-A, Uradni list RS, št. 26/11, ter ZIntPK-B, Uradni list RS, št. 43/11) na način, da je bilo poseženo v same temelje zakona¹, pa je komisija vsako leto v svojih letnih poročilih (glej letna poročila komisije, javno dostopna na spletni povezavi <https://www.kpk-rs.si/komisija-2/publikacije/letna-porocila/>) opozarjala na nujnost celovite in ne zgolj delne preнове zakona. Ni mogoče namreč zanemariti dejstva, da še vedno, kljub novelama, številna vprašanja ostajajo nerešena oziroma se ob uporabi zakona odpirajo nova.

Novela ZIntPK-C sicer ureja nekatera odprta vprašanja in pomanjkljivosti, a ne vsa. Zaradi omejitev, ki jih pripravljavcu predloga zakona določajo Nomotehnične smernice (Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije, 2008), komisija ni smela predlagati sprememb in dopolnitev nekaterih področij oziroma posameznih določb ZIntPK, čeprav je prepoznala nujnost tega. Zato si komisija od začetka sedanjega zakonodajnega postopka prizadeva, da bi se trenutno veljavni ZIntPK nadomestil z novim zakonom, saj bi potrebne spremembe s pravno-tehničnega vidika presegle kriterije, kot jih določajo zgoraj omenjene Nomotehnične smernice (novela ZIntPK-C po obsegu presega tretjino določb ZIntPK). Na nujnost sprejema novega zakona sta opozorili tudi Služba Vlade RS za zakonodajo v dopisu, z dne 4. 5. 2017, ter Zakonodajno-pravna služba DZ v dopisu, z dne 31. 3. 2018. Obe navedeni strokovni službi sta izpostavili številna neskladja z Ustavo RS, pravnim sistemom in neustrezne zakonodajno-tehnične rešitve. Predlog novele ZIntPK iz leta 2017 je, po oceni Zakonodajno-pravne službe, prinašal tudi precejšnje konceptualne spremembe veljavne ureditve, saj je spreminjal način imenovanja komisije, njene pristojnosti, ukrepe, zlasti pa

¹ Takrat so se spremenili oziroma na novo formulirali temeljni pojmi, z definicijo katerih ZIntPK določa obseg njegove uporabe (glej 4. člen), določili so se novi postopki oziroma pristojnosti komisije (glej 13.a člen ter 16. člen), prav tako pa je bila v večji ali manjši meri spremenjena ureditev vseh institutov s področja boja proti korupciji, ki jih določa ZIntPK.

naravo postopkov, ki jih vodi komisija. Takšnega posega v veljavni zakon ni mogoče opraviti v ozkem obsegu, zato je Zakonodajno-pravna služba takrat opozorila na to, da bi bilo treba, zaradi konceptualnih sprememb ureditve in tudi zaradi posega v več kot tretjino členov osnovnega zakona, upoštevaje kriterije iz Nomotehničnih smernic, namesto noveliranja pripraviti nov zakon.

Ker je tudi sedaj obravnavani predlog zakona v pretežni meri (več kot tri četrtine) identičen s prejšnjim predlogom novele ZIntPK, tako v besedilu členov kot v obrazložitvah predlaganih sprememb in dopolnitev, se mnenje Zakonodajno-pravne službe, z dne 24. 9. 2019, k sedanjemu predlogu novele ni spremenilo.

Na neustreznost določb veljavnega ZIntPK ter nujnost čimprejšnjega sprejema sprememb pravne ureditve opozarjajo tudi mednarodne organizacije, predvsem GRECO (Skupina držav proti korupciji) pri Svetu Evrope, ter OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj). Obe organizaciji sta v njunih ocenjevalnih postopkih ločeno opozorili na pomanjkljivosti veljavnega ZIntPK, in sicer GRECO že leti 2012² (v 4. ocenjevalnem krogu) ter leta 2017³ (v 5. ocenjevalnem krogu). GRECO je leta 2012 izpostavil predvsem nujnost izboljšanja učinkovitosti nadzora nad premoženjskim stanjem v zvezi z družinskimi člani funkcionarjev ter področja lobiranja⁴, medtem ko je leta 2017 ponovno izpostavil obe pomanjkljivosti ter dodatno še nedorečenost postopka komisije, pomanjkljivosti glede omejitev v zvezi z darili in v zvezi z zaposlovanjem po prenehanju funkcije⁵. GRECO je v obeh ocenjevalnih postopkih opozoril tudi na pomanjkljivosti glede kadrovske in finančne opremljenosti komisije, kar bi bilo prav tako potrebno priznati in ustrezno izpostaviti v postopku priprave ZIntPK.

Tudi Delovna skupina proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: Delovna skupina OECD) je že februarja 2016 opozarjala na nujnost sprejema novele ZIntPK, in sicer zaradi njenega priporočila, da je potrebno okrepiti jamstva ter izvesti dodatne korake za preprečitev, da bi bili organi pregona, pa tudi komisija, podvrženi nedovoljenim političnim vplivom ali drugim dejavnikom, zaradi česar bi bilo njihovo neodvisno in učinkovito delovanje ogroženo. Delovna skupina OECD je zato pozvala Republiko Slovenijo, kot njeno članico, k čimprejšnjem zaključku zakonodajnega postopka sprejemanja novele ZIntPK, saj je ta korak ocenjevala kot bistven za okrepitev vloge komisije v boju proti korupciji. Zavezo, da bo novela ZIntPK čim prej sprejeta, sta takrat OECD-ju dala tako predsednik republike Borut Pahor kot tudi predsednik vlade dr. Miro Cerar. Enako zagotovilo, da je Republika Slovenija zavezana k boju proti korupciji ter da bo čim prej sprejela novelo ZIntPK, je bilo dano tudi pozneje, na zasedanju Delovne skupine OECD, v juniju 2016, ki se ga je udeležila tudi komisija.

Komisija je ves čas nastajanja besedila novele ZIntPK-C opozarjala na vse zgoraj navedene vsebine, še pa posebej pa na vsebine, kot izhajajo v nadaljevanju, in sicer:

1. Nujnost ureditve vodenja postopka pred komisijo

Komisija meni, da ureditev vodenja postopka pred komisijo po noveli ZIntPK-C ne podaja ustrezne rešitve, upoštevaje že izoblikovano sodno prakso Vrhovnega sodišča RS, katere ključna odločitev je, da se postopki pred komisijo vodijo v skladu z zakonom, ki ureja upravni postopek, odločitve komisije pa imajo naravo upravnega akta. Povedano drugače: Postopki pred komisijo niso *sui generis* postopki. Glede na dejstvo, da se postopki pred komisijo vodijo v skladu z zakonom, ki ureja upravni postopek, slednji pa nedvoumno določa, kdo vse lahko sodeluje v postopku in na kakšen način, bi bilo potrebno, za namen zagotavljanja pravic, ki gredo strankam in ostalim udeležencem postopka pred komisijo, z novelo ZIntPK-C nujno urediti obseg pravic, ki gredo tem osebam. Status oseb, vabljenih na sejo komisije, ni in tudi ne more biti enak statusu stranke v postopku, ki se vodi v skladu z zakonom, ki ureja upravni postopek, saj so na sejo vabljene obravnavane osebe ter morebitne priče, ki pa nimajo

² Glej GRECO Poročilo za Slovenijo, dostopno na spletni strani

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca70e>

³ Glej GRECO Poročilo za Slovenijo, dostopno na spletni strani <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16807912a8>

⁴ Glej odstavke 67-73, 93 in 95 GRECO Poročila za Slovenijo iz 2012.

⁵ Glej odstavke 3, 49, 51, 79, 83, 105, 111, 114 GRECO Poročila za Slovenijo iz 2017.

statusa stranke, kot ga določa zakon, ki ureja upravni postopek, in s tem tudi ne zagotovljenih pravic, ki bi jih lahko uveljavljale kot stranke po zakonu, ki ureja upravni postopek. S tem v zvezi komisija primeroma izpostavlja situacijo, ki se nanaša na dolžnost osebe, vabljenega na sejo komisije, v povezavi z dolžnostjo odgovarjanja na vprašanja v postopku. Po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, je namreč obravnavana oseba (določbe ZIntPK ne razlikujejo med stranko postopka, pričo in zaščitenim prijaviteljem) dolžna govoriti resnico, medtem, ko po določbah ZIntPK ni dolžna odgovarjati na vprašanja, če bi z odgovorom sebe ali svojega družinskega člana spravila v znatno premoženjsko škodo ali v kazenski pregon. Pomembno je opozoriti tudi, da komisija obravnavani osebi v primeru postopkov, kjer nastopajo tudi zaščiteni (prikriti) prijavitelji ne more zagotavljati uresničevanja načela kontradiktornosti, ki je tudi ustavna pravica.

2. Javna objava premoženjskega stanja zavezancev ter izvajanje nadzora po ZIntPK

Komisija meni, da je namen objave podatkov iz 46. člena ZIntPK v tem, da se spremlja premoženjsko stanje zavezancev v času trajanja njihove funkcije oziroma zasedanja položaja izključno z namenom javnega nadzora javno objavljenih podatkov, in ne za namen objave ugotovitev, ki so posledica uvedenega postopka nadzora, nad posameznim zavezancem ali skupino zavezancev, čemur pritrjuje tudi drugi stavek drugega odstavka 46. člena ZIntPK, ki določa, da komisija lahko ob objavi obrazca objavi tudi svoje ugotovitve o pravilnosti, popolnosti in pravočasnosti poročanja iz prvega odstavka 44. a. člena ZIntPK. Z namenom doseganja ciljev izvajanja javnega nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev zato komisija predlaga, da so javno objavljeni podatki o prijavi premoženjskega stanja in ne zgolj o prijavi spremembe.

Komisija poudarja, da na podlagi predlaganega besedila noveliranega 46. člena ZIntPK-C ne bo mogla javno objaviti tistih podatkov, ki jih zavezanci komisiji ne bodo posredovali. V primeru spremembe premoženjskega stanja zavezanca je obveznost posredovanja obrazca na zavezancu samem, kar pomeni, da je zavezanec tisti, ki spremembo, ki jo je komisiji dolžan poročati, zazna, hkrati pa je na zavezancu tudi obveznost, da jo komisiji poroča. Povedano drugače: Komisija ne bo razpolagala z nobenimi podatki o spremembah (tj. z obrazci), če jih zavezanec sploh ne bo zaznal ali celo do sprememb ne pride in jih zato posledično komisiji tudi ne bo poročal.

Učinkovito izvajanje pristojnosti nadzora nad premoženjskim stanjem vključuje tudi vpogledovanje v evidence in povezovanje le-teh. Komisija v luči ažurnega, transparentnega in sledljivega opravljanja nalog nadzora nad poročanjem o premoženjskem stanju zavezancev po ZIntPK zato izpostavlja tudi nujno potrebno uzakonitev možnosti neposrednega vpogledovanja v bančne podatke zavezancev ter povezovanja evidenc, ki jih komisija na področju nadzora nad premoženjskim stanjem pri svojem delu nujno potrebuje in ki jih nekateri drugi organi za izvajanje nadzorstvenih pristojnosti že imajo (npr. FURS, centri za socialno delo).

3. Zaščita izpostaviteljev nepravilnosti

Predlagatelj novele ZIntPK-C, Ministrstvo za pravosodje, v noveli zakona ni naslovil vprašanja zaščite izpostaviteljev nepravilnosti, čeprav je maja 2019 organiziral predstavitveni sestanek v zvezi s Predlogom Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (v nadaljevanju: direktiva), ki članicam EU nalaga, da v roku dveh let uskladijo njihov pravni red z zahtevami direktive. Komisija je tekom usklajevalnega procesa pri pripravi predloga zakona večkrat izpostavila pomanjkljivo ureditev področja zaščite prijaviteljev (ZIntPK to ureja v poglavju III. Zaščita prijaviteljev, v členih od 23 do 25), v katerega pa se predlagatelj ni odločil posegati, predvsem zaradi dejstva, da bi širše poseganje v obstoječ zakon v skladu z Nomotehničnimi smernicami Službe Vlade RS za zakonodajo terjalo pripravo popolnoma novega zakona.

Direktiva, ki jo je Evropski parlament sprejel 16. 4. 2019, Svet pa 7. 10. 2019, terja od držav članic EU oziroma od Republike Slovenije kar nekaj pomembnih dopolnitev obstoječe pravne ureditve področja zaščite izpostaviteljev kršitev. Tako direktiva določa standarde zaščite tistih, ki razkrijejo kršitve prava EU, in ne le zgolj tistih, ki podajo prijavo o koruptivnem ravnanju v javnem ali zasebnem sektorju oziroma uradnih oseb, ki iz utemeljenih razlogov menijo, da se od njih zahteva nezakonito ali neetično ravnanje ali se s tem namenom nad njo izvaja psihično ali fizično nasilje, pa to prijavijo nadrejeni ali pristojni osebi. Pomembna razlika med sedaj veljavnim standardom, ki

zaščito priznava zgolj prijavitelju korupcije oziroma nezakonitega ravnanja, ter standardom, ki ga uvaja direktiva je ta, da slednja zaščito nudi vsakemu, ki pisno ali ustno sporoči kršitev prava EU.

Slovenski pravni red tudi ne določa obveznosti vzpostavitve kanalov obveščanja o koruptivnih ravnanjih znotraj institucij, čeprav komisija redno opozarja organe in organizacije javnega sektorja, za katere ZIntPK velja, da naj znotraj institucij vzpostavijo sistem zaščite prijaviteljev, ki bi vključeval tudi več raznovrstnih kanalov obveščanja o nepravilnostih. Tako lahko prijavitelji podajo prijavo o koruptivnem ravnanju komisiji ali drugem pristojnem organu, medtem ko uradna oseba lahko dejanje, s katerim se od nje zahteva nezakonito ali neetično ravnanje ali se s tem namenom nad njo izvaja psihično ali fizično nasilje, prijavi znotraj lastne institucije nadrejeni ali od nje pooblaščen osebe. Po drugi strani direktiva zahteva vzpostavitev tovrstnih kanalov že znotraj samih institucij.

Kar se tiče objektov zaščite, je slednja dana ne le izpostavitelju kršitve prava EU, temveč tudi drugim udeležencem, sodelavcem ter sorodnikom. Slovenski pravni red zaščite teh oseb ne predvideva.

Zaščita po direktivi obsega ne le brezplačno informiranje ter svetovanje o obstoječih postopkih ter o pravnih sredstvih, ki so izpostavitelju na voljo, temveč tudi pravno pomoč tekom postopkov. Med postopki lahko izpostavitelji prejmejo tudi finančno ter psihološko pomoč. ZIntPK predvideva zgolj zaščito v obliki varovanja identitete prijavitelja, ter nudenja pomoči s strani komisiji pri ugotavljanju vzročne zveze med škodljivimi posledicami in povračilnimi ukrepi, ki so prijavitelja doleteli, za namene drugih postopkov (delovnopравни spori, odškodninski spori itd.).

Omenjeni najpomembnejši standardi, ki jih prinaša direktiva, terjajo celovit in sistemski pristop k reševanju vprašanja učinkovite zaščite izpostaviteljev nepravilnosti. Trenuten predlog zakona tega vprašanja ne naslavlja, čeprav ga bomo v dveh letih morali nasloviti. Tudi zato bi bil potreben razmislek o dodatni razširitvi obstoječega predloga zakona oziroma pripravi novega zakona, ki bi to področje urejal.

4. Donacije

Komisija meni, da donacije niso institut, ki bi moral biti urejen v povezavi z darili, saj gre za povsem drug namen tega instituta. Donacija je namreč namenski neodplačni prihodek, ki ga domača ali tuja pravna ali fizična oseba prispeva za določen namen (npr. darilo, pomoč, volilo, denarna zapuščina). Povedano drugače: Donacija ne more biti priložnostna in protokolarna.

Pri tem komisija izpostavlja, da se je v praksi, ko je potrebno vrednotiti posamezne stvari, že večkrat pokazalo, da je ravno zaradi nedorečenih pravil vrednotenja prišlo do neenakega vrednotenja stvari kot tudi do obida namena, zaradi katerega je bilo vrednotenje predpisano (na primer vrednost donacij političnim strankam, pri čemer donacije pod določeno vrednostjo ni bilo potrebno razkriti oziroma razkriti donatorja – zaradi nejasnosti pravil o vrednotenju se je le-to izvajalo na način, da je bilo mogoče donatorja prikriti, ker vrednost ni presegla predpisane meje za njegovo razkritje). Z določitvijo načina določanja vrednosti daril se takšnim različnim praksam in zlorabam izognemo. Pri tem opozarjamo še, da donacij ne prejema uradne osebe (fizične osebe – posamezniki) na katere se nanašajo obveznosti glede poročanja o prejetih darilih, ampak zgolj in samo pravne osebe.

Glede na navedeno komisija meni, da ureditev donacij ne more biti predmet urejanja v določbah ZIntPK.

Na koncu komisija posebej izpostavlja še, da nove naloge in širitev pristojnosti na posameznih področjih za komisijo pomenijo tudi kadrovske in finančne posledice, ki jih je komisija že ocenila in posredovala pripravljavcu novele. Kljub temu pa opažamo, da ocena komisije ni bila upoštevana, zato na tem mestu izpostavljam tudi učinkovitost izvajanja novih pristojnosti komisije, ki je komisija ne bo mogla zagotavljati glede na oceno finančnih sredstev kot jo je podal pripravljavec novele.

Boris ŠTEFANEČ
PRESEDNİK

Vročiti:

- 1) naslovníku; po e-pošti,
- 2) v vednost: Ministrstvo za pravosodje; po e-pošti (gp.mp@gov.si),
- 3) zbirka dok. gradiva.