

PRILOGA ŠT. 1:

ANALIZA IN PRIPOROČILO MEDRESORSKE DELOVNE SKUPINE GLEDE "SUI GENERIS" POSTOPKOV KPK

Vsebina

I. Uvodno

II. Pravna narava "sui generis" postopkov KPK

III. Zaključno o pomenu "sui generis" postopkov KPK za zaščito javnega interesa

I. UVODNO

Razprava o potrebi po spremembi Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije¹ se je začela z javnim pismom bivšega senata Komisije za preprečevanje korupcije (KPK)² konec leta 2013. Izhodiščni fokus razprave v smeri povečanja učinkovitosti delovanja KPK se je od takrat postopoma in subtilno začel preusmerjati. V luči nekaterih odmevnejših zadev, v katerih se je orala ledina in preizkušale meje pristojnosti KPK, so se tudi določeni deli strokovne javnosti usmerili v problematiziranje sedanje ureditve t.i. neupravnih "sui generis" oz. "fact finding" postopkov. Medresorska delovna skupina (MDS) se je zato odločila, da vprašanju neupravnih postopkov posveti posebno pozornost.

MDS se je pri svoji analizi in končnem priporočilu o ustreznosti sedanje ureditve koncepta neupravnih postopkov osredotočila na njihov (i) namen, (ii) pravne posledice in (iii) pomen za varovanje javnega interesa. V svoji analizi je upoštevala tudi primerljive vzore iz tujine.

Glede na to, da se je vse od uveljavitve ZIntPK leta 2010 postopoma oblikovala sodna praksa na posameznih (odmevnih) primerih, ki prav v zadnjem času dobiva jasne obrise preko sodb najvišjih sodišč,³ po oceni MDS ne bi bilo modro z zakonom

¹Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZIntPK.

²Glej: https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Javno_pismo_KPK_3.12.2013.pdf

³Vrhovno sodišče RS je tako v sklepu, opr.št. I U 192/2013, z dne 6. 2. 2013, ko je odločalo glede predloga za izdajo začasne odredbe v zvezi z objavo Zaključnega poročila o premoženjskem stanju predsednikov parlamentarnih strank med drugim navedlo:

»Po presoji sodišča pa v tem primeru **ne gre za upravni akt v smislu 2. člena ZUS-1**, zato pa je akt, o katerem odloča sodišče po 4. členu ZUS-1, če je poseženo v človekove pravice in temeljne svoboščine.«

V sodbi opr. št. opr. št. I Up 476/2013, z dne 5. 2. 2015, Vrhovno sodišče RS, ko je odločalo glede osnutka ugotovitev o konkretnem primeru, ki je bil poslan obravnavani osebi v skladu s sedmim odstavkom 13. člena ZIntPK, navaja:

»Gre za postopek, ki ga komisija začne in vodi po uradni dolžnosti (uvede pa ga na lastno pobudo, na podlagi prijave pravne ali fizične osebe ali na zahtevo državnega zbora, vlade, itd) in ne na predlog stranke. V tem postopku strank v smislu ZUP oziroma stranskih udeležencev ni, saj se **ne odloča o pravicah oziroma obveznostih posameznika**. Zbira se procesno gradivo, na podlagi katerega komisija sprejme (praviloma najprej) osnutek, nato pa (praviloma) po seznanitvi oseb, na katere se ugotovitve nanašajo, in po poteku roka za izjasnitev, ugotovitve o konkretnem primeru objavi.«

posegati v temelje neupravnih "*sui generis*" oz. "*fact finding*" postopkov, ki predstavljajo jedro delovanja KPK. Poseg v temelje bi nas namreč z vidika pravne varnosti vrnil v izhodiščno negotovost oz. točko nič, z operativno-praktičnega vidika pa bi bistveno zavrl učinkovito delo KPK ne glede na vsebino novih rešitev.⁴

Dosedanja stališča Ustavnega sodišča RS, Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in celo Vrhovnega sodišča ZDA⁵ s katerimi se je seznanila MDS, prav tako ne dajejo prav nobene podlage za dvom v ustavnost utečenega koncepta neupravnih "*sui generis*" oz. "*fact finding*" postopkov preko katerih KPK opravlja svoje poslanstvo. Nasprotno, **dosedanje naziranje Ustavnega sodišča RS, kakor tudi rešitve iz tujine zgolj utrijujejo prepričanje, da je zastavljeni koncept neupravnih postopkov v ZIntPK ustavno-skladen.** Slednje je pomembno poudariti tudi in predvsem zato, da se ne bi naknadno sprejete drugačne interpretacije (in posledično lahko nepravilne uporabe) zakona v kakšnem (odmevnem) konkretnem postopku (zoper osebe, ki zasedajo ali so zasedale visoke položaje z veliko družbeno močjo) posploševalo in uporabilo kot pretvezo za razgradnjo obstoječega sistema in posledično onemogočanje učinkovitega dela KPK pri zagotavljanju varovanja javnega interesa.

II. PRAVNA NARAVA "SUI GENERIS" POSTOPKOV KPK

KPK na podlagi ZIntPK izvaja tri vrste postopkov, prekrškovne, upravne in neupravne oz. t.i. "*sui generis*" ali tudi "*fact finding*" postopke⁶. Ti postopki se med seboj pomembno razlikujejo glede na njihov namen in pravne posledice, katerim je ustrezno prilagojen sistem procesnih pravic, vključno s sodnim varstvom.

Medtem ko pri upravnih postopkih njihova narava odločanja o pravicah in obveznostih ter pravnih koristih oziroma teža sankcij pri prekrškovnih postopkih terja ustrezno močne procesne garancije za stranke teh postopkov oziroma kršitelje, **nepravni oz. t.i. "*sui generis*" ali "*fact finding*" postopki v svojem bistvu predstavljajo zgolj ugotovitev določenih dejstev in mnenje KPK brez kakršnihkoli**

Vrhovno sodišče RS je tako jasno zapisalo, da postopki pred KPK, v katerih le-ta ugotavlja oziroma oblikuje mnenje glede določenega ravnanja z vidika kršitve protikorupcijske zakonodaje, ne pomenijo odločanja o pravici oziroma obveznosti posameznika in posledično ne gre za upravno zadevo/upravni akt, kar nadalje pomeni, da posamezniku ne gredo enaka upravičenja kot posamezniku, ki je subjekt odločanja o pravici oziroma njegovi obveznosti.

⁴Take so namreč izkušnje tudi iz drugih pravnih področij, ko zaradi močne vneme določenih (nadzorovanih) interesnih skupin prihaja do (pre)pogostih sprememb zakonodaje, ki jim z izjemo prej navedenih interesnih skupin le redkokdo lahko sploh še sledi, kaj šele da bi jih učinkovito uveljavljal preko nadzornih organov. V zvezi s tem ni odveč izrecno opozoriti na Načelno mnenje KPK št. 220: <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/07/2010/nacelno-mnenje-stevilka-220>

⁵Ob oceni primerljivih institucij in postopka z vidika njihovega standarda "due process".

⁶Ti so opredeljeni v tretji alineji prvega odstavka 34. člena Poslovnika KPK (Uradni list RS, št. 24/12): "postopek zaradi suma korupcije, kršitve predpisov o nasprotju interesov, omejitvi poslovanja, lobiranju ali zaradi ocene in odprave posamičnih ali sistemskih korupcijskih tveganj ali kršitve etike in integritete javnega sektorja skladno z ZIntPK, postopke s področja nezdružljivosti funkcij s članstvom in dejavnostmi, prepovedi oziroma omejitev sprejemanja daril, zahteve neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja, kršitve uporabe protikorupcijske klavzule in dolžnosti razkritja lastniške strukture ponudnika, postopke s področja nadzora nad premoženjskim stanjem, postopke v zvezi z zaščito prijaviteljev, načrti integritete, izvajanja ukrepov iz akcijskega načrta za uresničevanje resolucije, in druge postopke skladno z ZIntPK in tem poslovníkom, ki niso upravni postopki."

neposrednih pravnih učinkov za kogarkoli in to po samem zakonu.⁷ Izdaja in objava mnenja oz. ugotovitev, in sicer ne kot odločba (posamični pravni akt), ki bi odločala o pravicah ali obveznostih, temveč zgolj kot posamično dejanje ali akt državnega organa (materialno (realno) dejanje - materialni akt), lahko v določenih primerih poseže v ustavne pravice posameznika, vendar ima ta v tem primeru zagotovljeno ustrezno sodno varstvo, o čemer se je že jasno izreklo Ustavno sodišče RS.⁸ Sodno varstvo torej z vidika neupravnih postopkov ni problematično.

Vprašanji, ki ju problematizirajo predvsem osebe, o katerih ravnanju (!)⁹ se KPK izjasnjuje, sta: (i) koliko procesnih garancij in pravic jim gre v samih neupravnih "sui generis" oz. "fact finding" postopkih pred KPK, preko katerih ta ugotavlja dejstva na podlagi katerih se na koncu izreče z mnenjem in (ii) ali je v zvezi s tem ZIntPK dovolj določen.

Ustavno sodišče RS se je s primerljivo situacijo že srečalo, in sicer pri presoji določb Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo¹⁰. Takrat je med drugim ugotovilo, da z vidika določnosti postopka zadostuje smiselna(!) uporaba določb Zakona o splošnem upravnem postopku¹¹, kjer v specialnem zakonu (ZNOJF-1) ni posebnih določb. Posebej relevantna z vidika ustavne skladnosti ZIntPK je ugotovitev Ustavnega sodišča RS, da celo predvidena sankcija v obliki začasnega znižanja plače po ZNOJF-1 glede na svojo naravo in posledice ni sankcija kaznovalnega prava, kakor tudi omejitve in prepovedi po ZNOJF-1 ter nadzor nad njimi niso kazensko-pravne norme.¹²

Po oceni MDS tudi sedaj predpisane "sankcije" v ZIntPK pri neupravnih postopkih (objava mnenj, obvestila pristojnim organom, vložitev obdolžilnega predloga za

⁷ Glej besedilo petega odstavka 13. člena ZIntPK: "...Načelna mnenja in ugotovitve komisije po tem členu ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe in nimajo oblike upravne odločbe...". Nepravni postopki so ne glede na to, da nimajo neposrednih pravnih posledic pomembni za osvetlitev določenih dejstev, ki lahko v nadaljevanju, če je seveda narava ugotovitev take kvalitete, sprožijo druge postopke (npr. kazenski, prekrškovni ...). V teh postopkih, ki sledijo, pa imajo udeleženci prav vse procesne pravice, ki jim grejo glede na naravo postopka (e.g. v kazenskem izločanje dokazov,...). Za podrobnejšo analizo družbene vloge in sistemske funkcije KPK glej: Keršmanc, Pismo prof. Bavconu o delu na Komisiji za preprečevanje korupcije, v: Skoraj stoletje profesorja Ljuba Bavconu: *parvus liber amicorum*, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2014, str. 142-157.

⁸ Glej odločbe US RS v zadevah Up-730/08 in Up-438/09. Posameznik ima tako sodno varstvo tudi v pravnem postopku na materialno-pravni podlagi 134. in 178. člena Obligacijskega zakonika (Ur. l. RS, št. 83/01 in nadalje).

⁹ Gre za zelo subtilno in pomembno, a žal prepogosto prezrto, distinkcijo, saj se KPK ne izjasnjuje o odgovornosti posameznikov, temveč zgolj podaja mnenje o ravnanju, ki ga je ugotovila oziroma zaznala. To, da je v konkretnih ugotovitvah, za razliko od načelnih mnenj, lahko poimensko določen tudi posameznik, ne spremeni dejstva, da je fokus KPK na ravnanju in ne na posamezniku. Omemba slednjega oziroma uporaba ugotovitev v konkretnem primeru namesto načelnega mnenja je na mestu predvsem v primerih, ko mora biti javnost zaradi visokega družbenega položaja o tem ustrezno informirana. Glej o tej problematiki več v: Keršmanc, Pismo prof. Bavconu o delu na Komisiji za preprečevanje korupcije, 2014, str. 142-157.

¹⁰ Uradni list RS, št. 20/06, 33/07 – odl.US in 45/10 – ZIntPK, v nadaljevanju ZNOJF-1.

¹¹ Uradni list RS, št. 24/06 in nadalje, v nadaljevanju ZUP.

¹² Glej odločbo US RS v zadevi U-I-57/06, ki je bila sprejeta soglasno brez ločenih mnenj. Para. 43-55. Odločali so dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam-Lukić - torej tudi dva izmed treh avtorjev Ustavno-pravne analize predlogov za spremembo zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, ki jo je naročil Urad predsednika Republike.

prekršek), ki jih pravzaprav niti ne moremo označevati za sankcije v ožjem pomenu besede, nikakor ne dosegajo take intenzivnosti, da bi neupravne "sui generis" oz. "fact finding" postopke v ZIntPK lahko označili za postopke kaznovalne narave.

To je odločilnega pomena s tega vidika, ker se šele ob ugotovitvi kaznovalne narave posameznega postopka lahko, ne glede na morebitne drugačne zakonske norme, neposredno in avtomatično aktivirajo višje ustavno zajamčene procesne garancije iz 29. člena Ustave RS (naslovljenem "pravna jamstva v kazenskem postopku").¹³ Te zakonodajalec sicer lahko izrecno predvidi tudi v drugih nekaznovalnih postopkih, vendar pa mora pri tem opraviti premislek, če je to res potrebno in smiselno glede na naravo posameznega tipa postopka - pri ZIntPK je to presojo opravil in ob pregledu določb ZIntPK je razvidno, da se je odločil celo za vzpostavitev nadstandardnega nabora procesnih pravic glede na minimalne zahteve Ustave RS (pravica do izjave, enako varstvo pravic, ...). Nedvomno gre za tehten premislek, in se je zakonodajalec tako odločil ob zavedanju, da bi še večja stopnja pravic kot jih dejansko zahteva Ustava RS, upošteva naravo postopkov po ZIntPK, po nepotrebem omejevala učinkovitost postopka, če ne bi celo popolnoma ohromila delovanje KPK.

Ustavno sodišče RS se je glede tega vprašanja tudi že samo izrecno opredelilo ob obravnavi dometa privilegija zoper samoobtožbo v eni izmed svojih zadev in v zvezi s tem med drugim zapisalo:

"Privilegij zoper samoobtožbo izvira iz zahteve po spoštovanju človekovega dostojanstva v kazenskem postopku, pri čemer je ključen dejanski začetek kazenskega postopka in ne dejstvo, kdaj je bil kazenski postopek formalno uveden. Zato je razumljivo, da se domet privilegija razteza na vse tiste postopke, v katerih se pod krinko inšpekcijskega ali nadzornega postopka *de facto* vrši kazenska preiskava oziroma v katerih je dejavnost uradnih oseb usmerjena v zbiranje podatkov za kasnejši kazenski postopek. Drugačno stališče bi pomenilo obid ustavnopravnih jamstev. **Navedeno hkrati pomeni, da se domet privilegija zoper samoobtožbo ne razteza na inšpekcijske ali nadzorne postopke, pri katerih se aktivnosti uradnih oseb ne spremenijo v kazensko preiskavo. S tem se zagotavlja učinkovitost inšpekcijskih in nadzornih postopkov, kar je v carinskih, davčnih in drugih pomembnih zadevah nedvomno v javnem interesu.** Vendar dejstvo, da se v nekazenskih postopkih ne uporablja določeno ustavnopravno jamstvo, še ne pomeni, da so dokazi, ki so sicer zakonito pridobljeni v teh postopkih, sami po sebi neomejeno uporabni tudi v kazenskem postopku. Skrb za to, da bi bilo zagotavljanje ustavnopravnih jamstev v kazenskem postopku učinkovito, narekuje večjo previdnost pri uporabi dokazov, ki so bili pridobljeni ob manjših ustavnopravnih jamstvih ali celo brez njih. To velja tudi za izjave obdolženca iz nekazenskega postopka, ki so bile pridobljene brez predhodnega pouka o pravici do molka."¹⁴

¹³ Konkretno: pravica do primerne časa in možnosti za pripravo obrambe, sojenje v navzočnosti, dovoljenost izvajanja dokazov v njegovo korist, privilegij zoper samoobtožbo.

¹⁴ Glej odločbo US RS v zadevi Up-1293/08-24, para. 32. Glej v zvezi s to problematiko tudi Gorkič, *Dokazi, pridobljeni pri carinskem nadzoru ob prehodu državne meje, v kazenskem postopku*, Pravna praksa, 18.8.2011.

Z drugimi besedami, če pride zaradi ugotovitev KPK do postopkov kaznovalne narave, lahko posamezniki svoje ustavne procesne pravice iz 29. člena Ustave RS učinkovito uveljavljajo v teh drugih postopkih (npr. kazenskem, prekrškovnem). Dodatno velja poudariti dejstvo, da gre pri neupravnih "sui generis" "fact finding" postopkih KPK za še manjšo intenziteto "posega" kot v tipičnih inšpekcijskih postopkih - kar še dodatno pritrjuje tezi, da močnejše procesne garancije tu niso na mestu.

To, da zaščita javnega interesa in načelo pravne države terja ob kazenskih oziroma kaznovalnih postopkih po načelu niansiranja še druge vrste (neupravnih, "sui generis", "fact finding", nadzornih, inšpekcijskih, ipd.) postopkov z manjšimi procesnimi kavitelami, je že dolgo sprejeto tudi v razvitih zahodnih demokracijah. "Fact finding" oz. "sui generis" postopki primerljivi neupravnim postopkom pred KPK po ZIntPK so že bili predmet presoje tako Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) kot tudi Vrhovnega sodišča ZDA.

V zadevi *Fayed v. UK*¹⁵ je ESČP med drugim zapisalo tole ugotovitev, ki je relevantna tudi za niansirano oceno neupravnih "factfinding" postopkov KPK:

»... Če sprejmemo argumente pritožnikov, bi to pomenilo, da bi morale biti telo, ki na ravni regulatornih ali drugih (nadzornih) državnih organov opravlja pripravljajalna preiskovalna dejanja, ves čas zavezano spoštovati sodne procesne standarde iz 6-1 EKČP zgolj zato, ker bi objava ugotovitev tega telesa lahko škodovala ugledu posameznikov, katerih ravnanje preiskuje. Taka interpretacija 6-1 EKČP bi v praksi prekomerno obremenila učinkoviti nadzor kompleksnih finančnih in komercialnih aktivnosti, ki je v javnem interesu ...«¹⁶

ESČP se je v citirani odločbi med drugim oprlo na odločitev oz. *ratio decidendi* v zadevi *Hannah v. Larche*,¹⁷ kjer je Vrhovno sodišče ZDA pri obravnavi podobnega »fact finding« preiskovalnega telesa zelo prepričljivo povedalo sledeče:

»... vloga Komisije je v celoti preiskovalna in v ugotavljanju dejstev. Ne opravlja sodne funkcije. Pred njo ni sodnih procesov niti ne odloča o civilni ali kazenski odgovornosti posameznikov. Ne izdaja odredb. Niti ne obtožuje, kaznuje ali sankcionira. Ne sprejema nobenih takih odločitev, ki bi kogarkoli lahko omejila v njegovih osebnih svoboščinah (*v orig. It does not make any determinations depriving anyone of his life, liberty or property.*). Skratka, Komisija ne sprejema in ne more sprejemati kakršnihkoli ukrepov, ki bi imeli učinek na posameznikove pravice. Edini namen njenega obstoja je, da najde dejstva, ki so lahko v nadaljevanju uporabljena kot osnova za ukrepe zakonodajne ali izvršne veje oblasti.

Konkretno ustavnopravno vprašanje pred nami torej je, ali imajo osebe, ki jih obravnava državni organ take narave, v kontekstu njihove pravice do ustavno zagotovljenega »poštenega postopka« (*v orig. due process*),

¹⁵<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57890>

¹⁶Glej para. 62, tudi para. 60-64.

¹⁷ 363 U.S. 420 (1960) (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/363/420/case.html>)

pravico, da so seznanjene s konkretnimi očitki, ki se jih preiskuje in z identiteto prijaviteljev ter pravico da navzkrižno zaslišujejo prijavitelje in druge priče. Čeprav so te garancije zelo zaželeno v nekaterih situacijah, iz razlogov, ki jih bomo podali v nadaljevanju, menimo, da z vidika ustavnih jamstev niso potrebne v postopku pred Komisijo.

»Pošten postopek« (*v orig. due process*) je izmuzljiv koncept. Njegove natančne meje niso določljive in njegova vsebina je odvisna od kontekstualnih okoliščin posameznega primera. Zato je nujno, da kadar državni organi pri sprejemanju odločitev, ki imajo neposreden učinek na pravice (*v orig. legal rights*) posameznikov, sledijo postopkom, ki so bili tradicionalno sorodni sodnim postopkom. Po drugi strani pa takrat, ko državni ukrep nima narave sodne odločbe, kot je primer pri t.i. "fact finding" postopkih, ni potrebe, da bi bil na razpolago celoten nabor pravic iz sodnih postopkov. Na ravni generalizacije je torej načeloma mogoče reči, da »pošteni postopek« pomeni različne stopnje pravic »fairplaya«, ki so skozi leta postala povezana s posameznimi različnimi postopki. Ali Ustava zahteva, da se zagotovi določena procesna pravica, je odvisno od prepleta številnih kompleksnih dejavnikov. Narava pravice o kateri je govora, narava postopka in breme, ki jo pomeni za postopek, so vse okoliščine, ki jih je treba vzeti v ozir. Analiza teh dejavnikov pokaže zakaj pravice, ki jih želijo pritožniki niso nujne za tiste, ki so podvrženi postopkom izključno preiskovalnih agencij, kot je primer s to Komisijo.

Verjetno je dovolj zgolj nakazati, da so pravice, ki jih želijo pritožniki, tradicionalno povezane s sodnimi postopki, in ker Komisija ne sodi, je ne zavezujejo pravila sodnih postopkov. **Toda kljub temu pritožniki vztrajajo, da je tak postopek potreben, ker bi postopek Komisije lahko neizbrisljivo škodoval tistim, ki jih obravnava s tem ko bi jih podvrigel javni kritiki in preziru, zelo verjetni izgubi delovnega mesta in možnosti kazenskega pregona. Da bi lahko prišlo do katerekoli izmed navedenih posledic je čisto špekulativno. Ničesar takega ni, kar bi kazalo na tak izid, prav tako ni podatkov, da so v preteklosti postopki pred Komisijo imeli kakršnokoli škodljivo posledico za priče. Četudi bi prišlo do takih posledic zaradi preiskave Komisije, pa to ne bi bila neposredna posledica odločitve Komisije, prav tako pa to ne bi v ničemer vplivalo na legitimnost preiskovalne funkcije komisije.**

Po drugi strani pa bi lahko bil preiskovalni postopek Komisije popolnoma blokiran, če bi bila preiskovalna zaslišanja spremenjena v kvazi-sodna zaslišanja in če bi bile osebam, ki bi lahko bile posredno prizadete zaradi preiskave, dane absolutne pravice do navzkrižnega zaslišanja vsake priče, ki bi bila pozvana pred Komisijo. »Factfinding« organi brez kakršnekoli pravice odločanja bi bili preusmerjeni od njihovih legitimnih nalog in okuženi z vnosom kolateralnih dejavnikov, ki bi preiskavo neskončno zavlekli. Tudi oseba, ki se jo sploh ne bi pozvalo za pričo bi lahko zahtevala pravico, da je navzoča na zaslišanju, da navzkrižno zaslišuje druge priče, katerih pričanje ali pisne izjave bi domnevno lahko škodile njenemu ugledu ali jo inkriminirale, ali pravico da sama zahteva neskončno število prič po njenem lastnem izboru.

Tak postopek bi zaklal preiskavo in zadušil organ pri njegovem zbiranju dejstev.

Če se vrnemo nazaj k postopkom, ki jih lahko izvaja KPK v skladu z ZIntPK, MDS ocenjuje, da so procesne garancije dovolj zniansirane za njene posamezne preiskovalne postopke. Še več, zadnje izkušnje in praksa kažejo, da imajo osebe, ki se znajdejo v postopku pred KPK, na voljo vse potrebne pravne instrumente za zaščito svojih procesnih pravic v nadaljevanju tudi pred sodišči, kjer seje ravno začela izoblikovati jasna sodna praksa. Eventualne spremembe v smer dodatnega formaliziranja in obremenjevanja preiskovalnih postopkov KPK bi tako porušile sodno prakso, ki se je komaj dobro začela jasno izoblikovati in nas torej vrnile v izhodiščni položaj. Namen sprememb ZIntPK pa po oceni delovne skupine nikakor ni in ne bi smelo biti to, da bi se preiskovalne postopke »zaklalo in zadušilo organ pri njegovem zbiranju dejstev.« Skratka, če izvzamemo potrebo po tem, da se nekatere poslovniške določbe prenese v ZIntPK in mestoma s posebnimi določbami izključi tudi smiselno uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)¹⁸, so procesne garancije v ZIntPK ob pravi interpretaciji že sedaj ustrezne in več kot sorazmerne s stopnjo intenzivnosti neposrednih posegov KPK v pravice in obveznosti obravnavanih oseb (ki je=0).

Ob vsem navedenem MDS zaključno pripominja še, da bi lahko bila **kakršnakoli sprememba temeljev neupravnih postopkov, ki bi zavrla delovanje KPK**, v sedanjem družbenopolitičnem kontekstu v Sloveniji dojeta tudi kot **subtilna oblika politične razgradnje samostojnega in neodvisnega državnega organa za preprečevanje in boj proti korupciji**. Glede na izrecno priporočilo Delovne skupine OECD proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (OECD WGB)¹⁹ glede krepitve (tudi) položaja KPK in omejevanja nedovoljenih pritiskov, o izvajanju katerega mora Slovenija vnovič poročati decembra letos, je dvomiti, da bi taka sprememba ostala neopažena na mednarodni ravni.

III. ZAKLJUČNO O POMENU "SUI GENERIS" POSTOPKOV KPK ZA ZAŠČITO JAVNEGA INTERESA RS

Tako odmevne kot tudi manj odmevne zadeve, ki jih je KPK v času svojega obstoja razkrila slovenski javnosti sami zase pričajo o pomenu neupravnih postopkov za zaščito javnega interesa. **Če bi nepravne "sui generis" postopke ukinili, bistveno spremenili oziroma omejili z nepotrebnimi postopkovnimi ovirami in nepotrebnimi jamstvi, bi to pomenilo, da marsikatera očem skrita nepravilnost nosilcev javne oblasti bodisi sploh ne bi prišla na plano pred splošno javnost ali organe pregona ter odkrivanja bodisi bi prišlo do razpleta, ko bi bilo ukrepanje za zaščito javnega interesa že bistveno prepozno - do česar na žalost prepogosto prihaja že tako ali tako. Tak ukrep bi posamezne javne funkcionarje in njihove osebne interese neupravičeno postavil pred oziroma nad in seveda v škodo javnega interesa**, kar, glede na pomen javnega interesa po učinkovitem nadzoru nosilcev javne oblasti v imenu ljudstva na eni strani in popolno odsotnost neposrednih pravnih

¹⁸ Glej v zvezi s tem glavni del poročila delovne skupine.

¹⁹ Glej: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/SloveniaPhase3ReportEN.pdf>, str. 61.

posledic neupravnih postopkov KPK za konkretne nosilce javne oblasti na drugi strani, ne bi bilo niti primerno niti sorazmerno.

Zaupanje tako v javne funkcionarje kot tudi visoke javne uslužbence namreč predstavlja za delovanje državnega sistema tako pomembno jedro vrednote oziroma javni interes, da terja več učinkovitih in funkcionalno relativno neodvisnih ter samostojnih slojev za njegovo zaščito. Nepravni postopki KPK in drugih samostojnih in neodvisnih organov v RS predstavljajo nujen in nepogrešljiv del te večslojne zaščite. Pri tem gre za mednarodno primerljiv, sorazmeren in ustrezno niansiran pristop, o čemer priča že izoblikovna (ustavno)sodna praksa kot je bilo utemeljeno zgoraj. Prav tako imajo konkretni javni funkcionarji/javni uslužbenci, katerih nepravilnosti pridejo na plano preko neupravnih postopkov, v morebitnih nadaljnjih kaznovalnih postopkih pred organi pregona in odkrivanja prav vse procesne garancije, ki jih zahteva Ustava RS.

MDS zato, upošteva vse zgoraj navedeno, predlaga, da se v temelje neupravnih postopkov KPK ne posega in se izvede zgolj minimalne zakonske posege tam, kjer:(i) smiselna uporaba določb ZUP ob odsotnosti specialnejših določb ZIntPK povzroča operativne zaplete in onemogoča učinkovito delo KPK in(ii) tam kjer so procesne kavele sedaj urejene zgolj s Poslovníkom KPK, pa je zaradi njihove narave primerneje, da se jih prenese na zakonsko raven.

Če bi vlada kot predlagatelj ali Državni zbor kot zakonodajalec vseeno spremenil dosedanje utečeno naziranje glede neupravnih "sui generis" oz. "fact finding" postopkov KPK in se odločil za spremembo pristopa, česar delovna skupina sicer ne predlaga, je pa legitimna opcija, pa bi bilo po oceni MDS zaradi konsistentnosti in načelnosti nujno treba to problematiko rešiti na horizontalni ravni in na enak način pri vseh neodvisnih in samostojnih organih, ki vodijo prav take oziroma primerljive postopke (npr. Računsko sodišče, Varuhinja človekovih pravic), na mestu pa bi bil tudi razmislek o potrebi povečanja procesnih garancij vsaj še glede davčnega in drugih nadzornih oz. inšpekcijskih postopkov.