

VMESNO POROČILO MEDRESORSKE DELOVNE SKUPINE ZA PRIPRAVO OSNUTKA SPREMEMB IN DOPOLNITEV ZAKONA O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE

Vsebina:

I. Uvod

II. Pregled problematičnih sklopov ZIntPK z oceno Medresorske delovne skupine

1. Splošno glede potreb po spreminjanju ZIntPK

*2. Obrazložitev potrebnosti sprememb in dopolnitev ZIntPK
po vsebinskih sklopih*

III. Povzetek poročila z bistvenimi poudarki

Priloge:

*Priloga št. 1 - Analiza in priporočilo Medresorske delovne skupine glede "sui generis"
postopkov KPK*

Priloga št. 2 - Tabela s pregledom predlaganih nujnih sprememb ZIntPK

Datum: julij 2015

I. UVOD

V Programu ukrepov Vlade RS (vlada) za preprečevanje korupcije 2015-2016, ki ga je vlada sprejela 8. januarja 2015, je bil med predvidene ukrepe proti korupciji pod točko III. 9 uvrščen tudi ukrep »Priprava osnutka sprememb in dopolnitev Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije«. Kot nosilec izvedbe tega ukrepa je bilo določeno Ministrstvo za javno upravo (MJU) v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje (MP) in Komisijo za preprečevanje korupcije (KPK), pri čemer je zapisani cilj ukrepa pripraviti osnutek sprememb in dopolnitev Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZIntPK)¹, s katerimi se bodo odpravile nedorečenosti in pomanjkljive rešitve v veljavnem zakonskem besedilu, glede na njegovo izvajanje v praksi.²

Na tej podlagi je bila v marcu 2015 s sklepom ministra za javno upravo ustanovljena medresorska delovna skupina (MDS) predstavnikov MJU, MP, Komisije za preprečevanje korupcije in MNZ. Rok za pripravo osnutka sprememb ZIntPK je določen do konca leta 2015. Namen in cilj MDS je preučitev veljavnega besedila določb ZIntPK, preučitev izvajanja njegovih določb v praksi in opredelitev zakonskih rešitev, ki bodo učinkovito prispevale k izvajanju določb ZIntPK v skladu z namenom in ciljem zakonske ureditve.

Sklep o ustanovitvi MDS³ je vsebino njenih del in nalog razbil v več vsebinskih in časovnih sklopov oziroma faz. Vmesno poročilo predstavlja zaključek prve faze in v vsebinskem smislu predstavlja pregled zakonskih institutov, poglavij zakona in njegovih posameznih določb, katerih ureditev povzroča težave pri izvajanju pristojnosti KPK kot so se pokazale v (sodni) praksi. MDS je v prvi fazi v vsebinskem smislu posebno pozornost namenila tudi pravni naravi "*sui generis*" postopkov, ki jih v skladu z ZIntPK vodi KPK. Ta del analize je predstavljen v ločeni prilogi k glavnemu poročilu, katerega sicer dopolnjujeta dve prilogi. V drugi prilogi je predstavljen še tabelarni pregled nujnih oziroma potrebnih sprememb ZIntPK po oceni MDS.

USMERITVE ZA DELO MEDRESORSKE DELOVNE SKUPINE

Ocena najvišjih predstavnikov MJU, MP ter KPK, na skupnem sestanku dne 18. 12. 2014 je bila, da bo prioriteto potrebno opraviti temeljito analizo implementacije veljavnih zakonskih določb ter nameniti pozornost predvsem tistim pomanjkljivostim zakonske ureditve, ki ovirajo potek izvedbe postopkov v pristojnosti KPK oziroma se v diktiji, določeni v zakonu, ne morejo izvajati.

Ob tem pa morajo biti rešitve, ki naj bi bile predmet novele systemskega predpisa, domišljene, temelječe na razmisleku in dejanskih pomanjkljivostih ureditve, ki ovirajo potek izvedbe postopkov v pristojnosti KPK oziroma se v diktiji, določeni v zakonu, ne morejo izvajati. K pripravi sprememb in dopolnitev določb ZIntPK je treba pristopiti tako, da se ob tem ohranijo usmeritve, namen in cilji veljavne ureditve ter da morajo biti dopolnitve in morebitne spremembe zakona strokovno domišljene ter pripravljene s strani predstavnikov ministrstev, ki v zadostni meri poznajo in delujejo na predmetnem področju in predstavnikov KPK.

Pred oblikovanjem osnutka predloga potrebnih sprememb in dopolnitev določb ZIntPK, je potrebno opraviti pregled relevantne sodne prakse, ki vpliva na izvajanje pooblastil in pristojnosti KPK oziroma na nemoten potek postopkov, ki jih ta izvaja. Ob oblikovanju osnutka konkretnih sprememb in dopolnitev ZIntPK gre upoštevati usmeritev, da mora KPK obdržati položaj samostojnega in neodvisnega organa pri izvajanju svojih pooblastil in zakonskih pristojnosti. Prav tako naj se ob

¹ Ur. L. RS št. 45/10, 26/11 in 69/11.

² Stran 12. Programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015 - 2016

³ Sklep o imenovanju medresorske delovne skupine za pripravo osnutka sprememb in dopolnitev Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, z dne 5.3.2015, opr. št. 007-93/2015/7.

pripravi besedila novele ZIntPK ohranijo cilji, usmeritve in namen veljavne ureditve. Časovni okvir priprave osnutka novele ZIntPK ne bo omejeval temeljitih in strokovno utemeljenih rešitev, pripravljenih tudi za širšo javno obravnavo ter obravnavo v Državnem zboru RS.

VIRI/GRADIVA ZA DELO DELOVNE SKUPINE:

- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK);
- Poslovnik KPK Uradni list RS, št. 24/12);
- Besedilo Predloga Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije⁴;
- Javno pismo senata Komisije za preprečevanje korupcije z dne 3. 12. 2013⁵;
- Ustavnopravna analiza Predloga KPK 2013 — Inštituta za ustavno pravo (februar 2014), ki je bila naročena s strani Predsednika Republike Slovenije in posredovana Ministrstvo za notranje zadeve kot resorno pristojnemu za področje zakonodaje s področja integritete in preprečevanja korupcije.⁶ Analiza vsebuje tudi predloge sprememb prejšnjega senata KPK;
- Zapis sestanka izmenjave stališč MJU, KPK, MP z dne 18.12.2014;
- Odločitve sodišč in nadzornih organov – veza odločitve in delo KPK;
- Protikorupcijsko poročilo EU (poročilo Evropske komisije iz februarja 2014)⁷;
- Program ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije – ničelna toleranca do korupcije 2015-2016 (januar 2015)⁸;
- Priporočila Sveta EU v zvezi z nacionalnim reformnim programom (julij 2014)⁹;
- GRECO priporočila Republiki Sloveniji;¹⁰
- OECD priporočila Republiki Sloveniji¹¹.

⁴ Dostopno na spletu:

https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12576D6005A1DAC&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc

⁵ Dostopno na spletu: https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Javno_pismo_KPK_3.12.2013.pdf

⁶ Ustavno pravna analiza predlogov za spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, Ljubljana februar 2014 — http://ustava.si/wp-content/uploads/2014/02/Ustavnopravna-analiza-novele-ZINTPK_Pravno-mnenje-IUP_14-2-2014.pdf

⁷ Dostopno na spletu: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm

⁸ Gradivo je objavljeno na spletnih straneh MJU:

http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/integriteta_in_preprecevanje_korupcije/

⁹ PRIPOROČILO SVETA z dne 8. julija 2014 v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2014 in mnenje Sveta o programu Slovenije za stabilnost za leto 2014, dostopno na spletu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32014H0729%2822%29>

¹⁰ Četrty ocenjevalni krog: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp ; tretji ocenjevalni krog: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp ; drugi ocenjevalni krog: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports%28round2%29_en.asp ; prvi ocenjevalni krog: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports%28round1%29_en.asp .

¹¹ Dostopno na spletu: <http://www.oecd.org/slovenia/slovenia-oecdanti-briberyconvention.htm>

II. PREGLED PROBLEMATIČNIH SKLOPOV ZIntPK Z OCENO MDS

1. SPLOŠNO GLEDE POTREB PO NADGRADNJI ZIntPK

V današnjem času in danih razmerah se pogosto dogaja, da določen predpis postane tarča kritik predvsem takrat, ko se dosledno izvrševanje tega predpisa ne dotika več zgolj vsakega državljanca/prebivalca Republike Slovenije, ampak se začne dosledno izvajati tudi, ko gre za posameznike, ki (ne)upravičeno zasedajo pomembne družbene položaje in imajo večji družbeni vpliv (npr. javni funkcionarji, poslovodne osebe v gospodarskih družbah v večinski državni lasti, ...). Legitimna, dobronamerna kritika je in mora biti vedno dobrodošla, vprašanje upravičenosti kritike pa se pojavi takrat, ko ta preraste v medsebojno obračunavanje, nabiranje političnih točk ali zgolj v diskreditacijo posameznika/institucije. V tem kontekstu je bila naloga MDS, da iz dosedanje razprave izlušči predvsem dobronamerne in legitimne kritike, ki terjajo nadgradnjo ZIntPK ter na drugi strani s strokovnimi argumenti zavrne kritiko ureditve tam, kjer dobronamerni strokovni argumenti kritikov niso dovolj prepričljivi.

Na potrebo po spremembi ZIntPK je KPK opozorila (v nadaljevanju: KPK ali komisija), ko je v javnem pismu z dne 3. 12. 2013 izpostavila, da so spremembe ZIntPK nujne in kasneje tudi spisala in utemeljila svoj predlog novele ZIntPK. V letu 2014 so se določena vprašanja (predvsem glede transparentnosti) pojavila ob imenovanju vodstva KPK. MDS je proučila tako predloge KPK iz leta 2013 kot tudi predloge projektne skupine Inštituta za ustavno pravo iz februarja 2014 (v nadaljevanju: IUP) in je soglasna, da obstoječa protikorupcijska zakonodaja potrebuje določene popravke/dopolnitve, nikakor pa ne meni, da je sedanja ureditev tako slaba, da je potrebno sprejeti nov zakon. Na določena vprašanja oziroma pomisleke, ki so se pojavili predvsem v preteklih dveh letih, je deloma v tem času odgovorila že sodna praksa.

Nobenega dvoma ne more biti, da je institucija, kot je KPK, potrebna in da mora v celoti ohraniti svojo neodvisnost ter v vlogi nadzornega organa še naprej bdeti nad izvrševanjem protikorupcijske zakonodaje. Ob tem ne gre spregledati, da mednarodne institucije (npr. GRECO, OECD) KPK oziroma njeni vlogi dajejo velik pomen ter spremljajo dogajanja, ki zadevajo naravo njenega delovanja.

MDS je v svoji oceni izhajala predvsem iz ugotovitve, da mora KPK ohraniti vlogo neodvisnega in samostojnega državnega organa, hkrati pa je potrebno na eni strani v določenem segmentu še povečati njeno učinkovitost, na drugi strani pa v določeni meri novelirati zakon, kot to izhaja iz obrazložitve v točki 2.

2. OBRAZLOŽITEV POTREBNIH SPREMEMB IN DOPOLNITEV ZIntPK PO VSEBINSKIH SKLOPIH

1. VELJAVNOST ZAKONA (3. člen)

OCENA MDS:

Zaradi enotne/sistemske obravnave enakih okoliščin na enak način, kar sedaj, kot ugotavlja v predlogu sprememb iz leta 2013 KPK, ni pravilo, bi bilo smiselno uporabo vseh institutov ZIntPK razširiti na vse funkcionarje in vse javne uslužbenke in temu primerno, kot opozarja IUP, zaradi načela prevlade specialnega in poznejšega zakona nad splošnim in starejšim, razveljaviti morebitno drugačno/milejšo ureditev v drugih področnih zakonih. Delovna skupina glede načina rešitve ni enotna in ugotavlja, da bo potrebna predhodna politična odločitev o tem, ali npr. spremeniti vse področne zakone (Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o poslancih, ...) ali pa vse institute urediti za vse zavezance enako v ZIntPK. Po drugi strani pa je MDS enotna v tem, da je odločitev za širitev pristojnosti KPK smiselna zgolj ob ustreznem povečanju kadrovskih in materialnih virov za KPK, saj bi se s tem bistveno povečal obseg njenega dela. Najslabši možen izid bi namreč bil nominalno zaostrovanje oziroma poenotenje režima za vse kategorije, ki bi ostal mrtva črka na papirju in bi privedel do de facto znižanja obstoječe ravni nadzora.

2. POMEN IZRAZOV (4. člen)

OCENA MDS:

Natančneje je potrebno opredeliti pomen (predvsem) naslednjih izrazov: funkcionar (izrecno naštetih), lobiranje, lobist, lobiranec (glede lobiranja to področje razširiti na javni sektor, kot ga opredeljuje ZSPJS ter na Banko Slovenije), zasebni interes pri nasprotju interesov (v smeri razširitve), poslovodnih oseb in oseb, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja (nekateri zavezanci so zaradi spremembe področne zakonodaje »izpadli« iz obveznosti ZIntPK). Glede pomena drugih izrazov pa delovna skupina ne sledi predlogu IUP.

3. SREDSTVA ZA DELO KOMISIJE (6. člen)

OCENA MDS:

Delovna skupina glede sredstev in pogojev za delo KPK sledi predlogu KPK iz leta 2013 in opozorilu IUP, da ZIntPK ne zagotavlja ustrezne materialne podlage za delo KPK in ne upošteva dovolj vseh okoliščin opravljanja funkcije predsednika oziroma člana KPK (zahtevnost dela, potencialni konflikti z nosilci družbene moči, ki so jim izpostavljeni, potreba po pritegnitvi strokovno usposobljenih kandidatov z visoko etično integriteto). Glede na pomembnost pristojnosti KPK za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in odpravljanje nasprotij interesov v javnem sektorju, je za nemoteno delovanja oziroma izvajanje navedenih pristojnosti potrebno, da ima komisija zagotovljene tako kadrovske kot materialne vire za svoje delovanje. Glede na to, upoštevajoč tudi opozorila OECD in GRECO, bi bilo potrebno preučiti možnost uzakonitve obveznosti države za financiranje navedenega v ustreznem obsegu oziroma prepoved zmanjšanja proračuna KPK pod v naprej določeno mejo.

4. IMENOVANJE FUNKCIONARJEV (7. in 9. člen)

OCENA MDS:

Delovna skupina se strinja z ugotovitvami in predlogi IUP glede zakonskih pogojev za člane komisije, da veljavna zakonska ureditev ni ustrezna, saj od kandidatov med pogoji ne zahteva konkretnije opredeljenih izkušenj in kompetenc ter referenc, potrebnih za izvajanje nalog na področju in v okviru pristojnosti KPK. Delovna skupina se strinja tudi glede tega, da bi se kot pogoj določilo poznavanje pravne stroke, hkrati pa ocenjuje, da je, upoštevajoč vlogo KPK v mednarodnih institucijah, potrebno tudi aktivno znanje enega od delovnih jezikov v teh organizacijah. Prav tako se je mogoče strinjati s

predlogom poenotenja dolžine mandatov predsednika KPK in namestnikov, saj ni posebnih razlogov za različne dolžine njihovih mandatov. Glede samega postopka izbire kandidatov naj se podrobneje določijo pravila postopka, ki ga izvaja izbirna komisija. Predlogu IUP po spremembi sestave izbirne komisije delovna skupina trenutno ne sledi, saj gre za sodelovanje temeljnih gradnikov pravne in demokratične države iz katerih institucija črpa svojo legitimnost.

5. POGOJI ZA DELOVANJE KOMISIJE (8. člen)

OCENA MDS:

V zvezi s pogoji za delovanje komisije delovna skupina sledi predlogom KPK iz leta 2013 in IUP, da naj se položaj funkcionarjev komisije uredi in naj se uskladi s položajem ostalih funkcionarjev samostojnih neodvisnih državnih organov, saj gre že več let za očitne neenakosti med funkcionarji podobnih nadzornih organov, za kar ni moč najti razumnih razlogov. Težimo k poenotenju in ne dodatnim razlikovanjem. Pričetek veljavnosti teh določb naj se uredi v prehodnih in končnih določbah.

6. NAČIN DELOVANJA KOMISIJE — IZLOČITEV ČLANA KOMISIJE IN ODLOČANJE DVEH ČLANOV KOMISIJE (11. člen)

OCENA MDS:

Delovna skupina sledi mnenju IUP, ki ne podpira predloga KPK iz leta 2013 po opredelitvi novega pojma "senat", sledi pa predlogu KPK iz leta 2013 in IUP glede sklepčnosti komisije, kadar odločata le dva člana soglasno, pri čemer ta ureditev ni nujna, saj je sodna praksa že zavzela stališče, da je odločitev veljavno sprejeta, tudi če sta o njej odločala le dva člana KPK. Urediti pa je potrebno morebitne okoliščine, ko bi se izločili ali pa bi bila utemeljeno zahtevana izločitev dveh ali vseh treh članov komisije in sicer, kdo bi odločil o takšni izločitvi in kdo ter kako bi potem odločil v zadevi, če bi res prišlo do izločitve celotne komisije (glede na to, da večinski del delovne skupine ne vidi potrebe po uvedbi t.i. *sveta komisije*). Ena od možnosti rešitve v primeru izločitve vseh treh članov komisije je, da se za takšen primer določi imenovanje *ad hoc* telesa.

7. NALOGE IN PRISTOJNOSTI KOMISIJE (12. člen)

OCENA MDS:

Delovna skupina sicer meni, da ta določba za nadaljnje delovanje KPK ne potrebuje nujne spremembe, sledi pa predlogu KPK iz leta 2013 in mnenju IUP po konkretizaciji zbirke podatkov o domačih korupcijskih dejanjih in korupcijskih dejanjih z mednarodnim elementom. V primeru noveliranja te določbe delovna skupina predlaga dopolnitev 12. člena ZIntPK tako, da se med delovne naloge uvrstijo tudi instituti, ki so sicer urejeni v naslednjih členih ZIntPK, predvsem zaradi sorazmernosti in uravnoteženosti (t. i. *core business*), s tem pa se še natančneje predstavijo podlage za evidence podatkov, kolikor z vidika nomotehne ne bi šlo le za nepotrebno obremenjevanje besedila.

8. PRISTOJNOST KOMISIJE OB SUMU KORUPCIJE ALI DRUGIH KRŠITEV (pristojnost zahtevati revizijo 13. člen)

OCENA MDS:

Delovna skupina sledi tako predlogu KPK iz leta 2013, da se med ukrepe preprečevanja in odpravljanja korupcijskih tveganj uvede pri zavezancu možnost odreditve revizije poslovanja, kot tudi predlogu IUP, da je potrebno pri tem upoštevati, na kakšen način bodo poravnani stroški revizije. Sprememba oziroma dopolnitev ZIntPK z novo določbo 13. b člena po mnenju delovne skupine sicer ni nujna, zagotovo pa bi njena uvedba povečala učinkovitost delovanja KPK in vplivala na odpravljanje korupcijskih tveganj in krepitev integritete kot tudi na siceršnjo pričakovano urejenost poslovanja javnega sektorja.

9. PROTİKORUPCIJSKA KLAUZULA (14. člen)

OCENA MDS:

Delovna skupina sledi predlogu KPK 2013, pa tudi opozorilom IUP glede izkrivljanja konkurence in neenake obravnave zavezancev, na katere opozarja IUP. IUP namreč ne podpira določanja izjem glede obveznosti vnosa protikorupcijske klavzule, ko gre za tuje pravne osebe, saj bi to pomenilo neenako obravnavo sodelujočih npr. pri javnih naročilih, zato ureditev lahko generira sodne spore. Delovna skupina meni, da je potrebno pri rešitvi tega vprašanja upoštevati dosedanja prakso KPK in realne omejitve, povezane z izpolnjevanjem obveznosti v zvezi s protikorupcijsko klavzulo. Sicer pa so potrebne v tej določbi manjše redakcijske spremembe, zaradi spremembe Zakona o gospodarskih družbah, ki se nanaša na črtanje tihih družbenikov.

10. PRAVILA POSTOPKA (15. do 18. člen)

OCENA MDS:

Delovna skupina se strinja s predlogom KPK iz leta 2013, da je potrebno izrecno opredeliti vrste postopkov, ki jih vodi komisija (upravne postopke, prekrškovne postopke in druge postopke), hkrati pa je potrebno v ZIntPK prenesti nekatere določbe iz poslovnika KPK ter posebej urediti določene institute (npr. vpogled v spis). Delovna skupina pa se nikakor ne more strinjati s predlogom IUP, da se v ZIntPK kot edini postopek določi postopek po ZUP oziroma posebna pravila upravnega postopka, saj ugotavlja, da gre pri vseh postopkih neformalnega nadzora, ki so sedaj navedeni v tretji alineji prvega odstavka 34. člena Poslovnika KPK, za ne-upravne zadeve, kar potrjuje že oblikovana sodna praksa.

Mnenje glede pravne narave ne-upravnih postopkov je v prilogi tega gradiva.

11. PRIDOBIVANJE PODATKOV IN DOKUMENTOV S STRANI KOMISIJE (16. člen)

OCENA MDS:

Delovna skupina sledi predlogu KPK iz leta 2013, da se podrobneje uredijo pooblastila KPK v zvezi s pridobivanjem podatkov kot tudi, da se podrobneje uredijo določbe, ki zadevajo razgovore s posamezniki pred KPK, vključno s procesnimi jamstvi, ki gredo posamezniku, pri čemer je potrebno pri tem upoštevati, da KPK v postopkih iz 13. člena ZIntPK ne odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika. Delovna skupina predlaga spremembo 16.b člena ZIntPK na način, da se okrepi možnost medinstitucionalnega sodelovanja. Sodelovanje med različnimi državnimi organi zelo pomembno vpliva na uspešnost odkrivanja, obravnavanja in reševanja zadev s področja dela komisije. Poleg tega ne gre zanemariti, da ima tako sodelovanje tudi močan generalni preventivni učinek ter krepi zaupanje javnosti v državne institucije. S sodelovanjem z drugimi državnimi organi se povezujejo različna znanja in pristojnosti, zato so državni organi pri izvajanju svojih pristojnosti uspešnejši kot bi bili sicer.

12. OBVEŠČANJE JAVNOSTI (18. člen)

OCENA MDS:

Delovna skupina se tako kot IUP strinja s predlogom KPK iz leta 2013 po spremembi 18. člena ZIntPK glede obveščanja javnosti in dolžnosti komisije, da javnost/državljanke obvešča (predvsem) o ravnanju javnih funkcionarjev, uradnikov na položaju in poslovodnih oseb v subjektih javnega sektorja, za katere ugotovi, da so kršili protikorupcijski zakon. Glede na pomisleke IUP (ali je ob upoštevanju ZDIJZ ta določba sploh potrebna; test sorazmernosti) delovna skupina predlaga, da se zakonsko uredijo različne oblike javnih objav, ki bodo namenjene izvajanju preventivne funkcije komisije, ki so usmerjene v krepitev pravne države, transparentnosti delovanja, integritete in odgovornosti (omogočiti obveščanje javnosti z objavljanjem npr. izsekov odločitev, izrekov, objavljanje, če zakon ne določa drugače).

13. NADZOR KOMISIJE IN SVET KOMISIJE (19. do 21. člen)**OCENA MDS:**

Večinski del delovne skupine ne sledi predlogu KPK iz leta 2013 in IUP po vzpostavitvi Sveta komisije, razen v delu, da bi bil poseben organ potreben v primeru izločitve vseh članov komisije. Sicer pa, glede na primerjalno-pravno analizo z drugimi samostojnimi državnimi organi v Sloveniji, nadzorni organ ne bi bil ustrezna rešitev, še posebej ne glede hitrosti odločitev KPK, saj bi tudi odločitvam sveta praviloma morale slediti sodno varstvo. Poleg tega tudi drugi samostojni državni organi nimajo posebnega nadzornega organa.

14. POROČANJE DRŽAVNEMU ZBORU (21. člen)**OCENA MDS:**

Spremembe ali dopolnitve te določbe niso nujne.

15. ZAŠČITA PRIJAVITELJEV (23. člen)**OCENA MDS:**

Delovna skupina predlaga, da se v ZIntPK določi, da se ta institut podrobneje uredi v poslovniku KPK, poleg tega naj se ZIntPK dopolni tako, da se izključijo določbe ZDIJZ v vseh zadevah, za katere bo predpisan poseben postopek (torej poleg prijav suma korupcije, tudi obravnava zadev na lastno pobudo, zadev s področja nadzora nad premoženjskim stanjem itd.

16. DARILA (30. do 35. člen)**OCENA MDS:**

Delovna skupina sledi predlogu KPK iz leta 2013, spremembi tega vprašanja tudi ne nasprotuje IUP in sicer, da se vprašanja prepovedi in obveznosti v zvezi s sprejemanjem daril uredi za vse uradne osebe. Pri tem naj bo poudarjeno, da se darila v javnem sektorju ne dajejo in ne jemljejo, izjeme morajo biti izrecno in nedvoumno določene.

17. OMEJITVE POSLOVANJA (35. člen)**OCENA MDS:**

Delovna skupina sledi predlogu KPK iz leta 2013, tej ureditvi tudi ne nasprotuje IUP, vendar opozarjajo na nedoločnost in nejasnost predlagane diktije. Razlog za predlagano spremembo je v tem, da funkcionarji ne poročajo dosledno organom za katera podjetja veljajo omejitve poslovanja, ali tega ne počno ažurno in ne navedejo vseh subjektov, zato je izvajanje določb na strani organov in subjektov javnega sektorja oteženo. S področja omejitev poslovanja je po mnenju MDS potrebno, zaradi zaznanih problemov v praksi in ne-življenjskih zahtev, preveriti ali ne bi bilo potrebno v zakon vključiti možnost določenih izjem za majhne lokalne skupnosti.

18. NASPROTJE INTERESOV (37. in 38. člen)**OCENA MDS:**

Delovna skupina sledi predlogu KPK iz leta 2013 po uvedbi ureditve, ki je na nek način strožja. Kršitev bi pomenila hujšo kršitev delovne obveznosti, možno pa bi bilo tudi ukrepati zoper pristojne nadzorne organe, ki bi opustili dolžnost ukrepanja. IUP ne nasprotuje ureditvi, vendar opozarja na nedoločnost in nejasnost predlagane diktije.

19. NADZOR NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM (od 41. do 46. člena)**OCENA MDS:**

Delovna skupina sledi predlogom KPK iz leta 2013, da se med zavezance dodajo člani nadzornih organov gospodarskih družb v večinski državni ali občinski lasti. Podrobneje naj se uredi tudi nadzor nad premoženjskim stanjem in preiskava nesorazmernega povečanja premoženja, hkrati tudi pravice zavezancev v zvezi z navedenim. Predlog KPK iz leta 2013 (44. a člen) je ustrezen.

20. NAČRT INTEGRITETE (47. – 55. člen)**OCENA MDS:**

Delovna skupina predlaga uskladitev pravnega stanja z dejanskim. Glede na novo aplikacijo elektronski register tveganj, katerega podlaga so smernice po ZIntPK in ki je vključen v Strategijo javne uprave 2015-2020 ter v Program ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015-2016 in katerega cilj je, da se na enem mestu vzpostavi elektronski register vseh tveganj določene institucije, komisija pa te podatke, ki so vezani na korupcijo in integriteto spremlja in obdeluje, ter da postane vir podatkov za nadzor in izrekanje ukrepov krepite integritete in obvladovanj tveganj za druge nadzorne organe, se predlagane določbe temu primerno uskladijo. Za odgovorno osebo, ki ne bo poskrbela za uporabo in vzdrževanje (ažurirane podatkov v njem) tega registra bi bilo smiselno razmisliti o določitvi prekrška.

21. UPORABA PODATKOV IN VODENJE EVIDENC (75. člen)**OCENA MDS:**

Še natančneje opredeliti ter okrepiti že sedaj obstoječe podlage za objavo podatkov. Sedanji 75. člen ZIntPK bi bilo potrebno nadgraditi na način, da se določene opredelijo področja, ki zajemajo obdelavo osebnih podatkov zaradi krepite integritete, zagotavljanja transparentnosti delovanja javnega sektorja, ...

22. EVIDENCE (76. člen)**OCENA MDS:**

Urediti je potrebno pravne podlage za dodatne evidence, npr. lobiranje zaradi obdelave podatkov, sicer pa izbrisati evidenco prijaviteljev. Bistveno je, da je vzpostavljena evidenca prijav in prijavljenih oseb, in ne prijaviteljev, ki so zaščiteni pred razkrivanjem in bi taka evidenca povečala tveganje za njihovo identifikacijo. Zaradi preglednosti lobističnih stikov in omogočanja zagotavljanja tudi zunanjega nadzora nad lobističnimi stiki je potrebno vzpostaviti evidenco lobističnih stikov, v kateri se bodo obdelovali podatki le o tistih stikih, ki ustrezajo definiciji lobiranja po ZIntPK. S tem bo javnosti omogočeno, da spremlja, pri katerem funkcionarju/javnemu uslužbencu in s kakšnim namenom se je zglasil registriran oziroma neregistriran lobist.

23. KAZENSKÉ DOLOČBE PREKRŠKI (77. člen)**OCENA MDS:**

Glede na spremembe zakonskih določb se ob njihovi spremembah preveri potreba po določitvi morebitnih novih kazenskih določb, kot sta npr. globa za odgovorno osebo, ki ne začne postopka zaradi kršitve protikorupcijskih institutov, zoper odgovorno osebo, ki ne vzpostavi in ne skrbi za ažuriranje podatkov v registru ali ne poroča komisiji o izvajanju ukrepov za obvladovanje korupcijskih tveganj.

24. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

OCENA MDS:

Po zaključenih spremembah zakona urediti veljavnost sprememb, razveljavitev prejšnjih v ZIntPK in morebitnih določb v drugi zakonodaji kot na to opozarja IUP.

III. POVZETEK POROČILA Z BISTVENIMI POUKARMI

Bistveni poudarki sprememb in dopolnitev ZIntPK po oceni delovne skupine:

Po pregledu predlogov KPK (december 2013), mnenja Instituta za ustavno pravo o navedenih predlogih (februar 2014),¹² in ob upoštevanju že izoblikovane sodne prakse na tem področju, delovna skupina ugotavlja, da je potrebno s predvidenimi zakonodajnimi spremembami ohraniti vlogo KPK kot samostojnega in neodvisnega državnega organa, saj je takšna institucija potrebna za krepitev pravne države, njeno pozitivno vlogo/pomen pa ji priznavajo tudi mednarodne organizacije. Zakonodajne spremembe naj zato vsebinsko pomenijo dopolnitev zgolj tistih določb zakona, ki so potrebne za zagotovitev učinkovitega izvajanja vseh predvidenih vrst postopkov iz pristojnosti komisije.

Delovna skupina ocenjuje oziroma ugotavlja, da:

- so se okoliščine, v katerih so bili pripravljene izhodiščni predlogi sprememb ZIntPK in njihova analiza, ki jo je na predlog predsednika republike pripravil Inštitut za ustavno pravo na podlagi sodne prakse nekoliko spremenile;
- ni potrebe po novem zakonu, saj za odpravo dejanskih pomanjkljivosti ureditve, ki ovirajo potek izvedbe postopkov v pristojnosti KPK oziroma se v diktaciji, določeni v zakonu, ne morejo izvajati, zadostuje manjša novela zakona;
- je potrebno urediti materialno podlago za delovanje KPK in urediti položaj funkcionarjev komisije tako, da bo primerljiv s položajem ostalih funkcionarjev samostojnih in neodvisnih državnih organov;
- je potrebno v zakon prenesti in dopolniti nekatera določila Poslovnika KPK vezana na postopke;
- se bistvene razlike med predlogi in oceno IUP pojavljajo pri predlogih prejšnjega senata glede postopkov pred komisijo in pravnega varstva v zvezi s tem ter določitvijo splošnega upravnega postopka kot edinega postopka;
- je potrebno za izvajanje zakonskih pristojnosti komisije, zadržati vse tri vrste postopkov, ki jih vodi komisija (upravni in prekrškovni kot formalna postopka ter postopek izdaje načelnega mnenja in ugotovitev v konkretnem primeru kot "neformalni" oz. sui generis postopek);
- je potrebno dopolniti pogoje za imenovanje funkcionarjev KPK.

Ni sporno, da je potrebno nekatera določila ZIntPK spremeniti ali dopolniti, nikakor pa ne gre za zakon, ki bi, zaradi svojega (ne)izvrševanja, terjal bistvene/sistemske spremembe. Ni namreč moč spregledati, da je sodna praksa vendarle že oblikovala določena stališča, ki odpravljajo marsikateri pomislek v zvezi z zakonsko ureditvijo izpred leta ali dveh.

¹²Ustavno pravna analiza predlogov za spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, Ljubljana februar 2014 — http://ustava.si/wp-content/uploads/2014/02/Ustavnopravna-analiza-novele-ZINTPK_Pravno-mnenje-IUP_14-2-2014.pdf