

**Ministrstvo za javno upravo
Tržaška 21
1000 Ljubljana**

Ljubljana, 9. september 2015

ZADEVA: Ugotovitve in ocena medresorske delovne skupine za spremembo ZIntPK – 1. vmesno poročilo – mnenje Transparency International Slovenia

ZVEZA: Povabilo št. 007-93/2015/21, z dne 29. 7. 2015

Spoštovani,

na podlagi prejetega povabila številka 007-93/2015/21 z dne 29. 7. 2015 Transparency International Slovenia (TIS) podaja pripombe h konkretnim ugotovitvam in oceni vmesnega poročila medresorske delovne skupine (MDS) za spremembo Zakona o Integriteti in Preprečevanju Korupcije ZIntPK.

TIS pozdravlja prvo vmesno poročilo MDS in ga ocenjuje kot začetno točko načrtovanih sprememb ZIntPK, ga priznava kot pomemben korak v prizadevanjih za celostno ureditev protikorupcijskega delovanja v Republiki Sloveniji (RS). Z vidika celovite obravnave razlogov za prihodnjo zakonsko ureditev predmetnega področja pa k poročilu MDS daje še dodatne predloge za spremembe in dopolnitve ZIntPK.

Pri tem uvodoma poudarja, da niso sprejemljive nobene spremembe zakonodaje, ki bi na kakršen koli način onemogočile ali močno otežile preprečevanje in boj proti korupciji v Sloveniji, okrnile neodvisnost in samostojnost Komisije za preprečevanje korupcije (KPK) ali grobo posegle v cilje, usmeritve in namen veljavne ureditve, kot v svojih ugotovitvah navaja tudi MDS.

TIS izpostavlja potrebo po celoviti odpravi tudi tistih pomanjkljivosti, za katere MDS meni, da niso nujne. Po našem mnenju so te spremembe ključne za trdne temelje protikorupcijskega delovanja in standarde integritete. Zato TIS že v tem delu opozarja na potrebo po sistemski ureditvi institutov ZIntPK, pri čemer mora biti glavno vodilo celostni pristop, ki mora krepiti delovanje pravne države, zagotavljati preglednost, integriteto in odgovornosti zavezancev ZIntPK, predvsem pa biti v skladu z Ustavo Republike Slovenije ter slediti načelom spoštovanja človekovih pravic in svoboščin oseb v postopkih pred KPK. Če te nujne spremembe predstavljajo takšno količino, da je zaradi nomotehničnih pravil potreben sprejem novega zakona, potem TIS predlaga sprejetje novega zakona.

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.

TIS se strinja, da so potrebne spremembe veljavnosti zakona z vidika učinkovitega nadzora, vendar pa opozarja, da lahko razširitev in uporaba vseh institutov ZIntPK na popolnoma vse funkcionarje in javne uslužbenke vodi v neizvedljivo implementacijo zakona v praksi. Takšna ureditev bi nesorazmerno povečala število zavezancev ZIntPK, in to kljub temu, da na vseh delovnih mestih v javnem sektorju ne obstajajo enaka (korupcijska) tveganja. V praksi bi sprejetje takšnega ukrepa npr. pomenilo, da bi o premoženjskem stanju poročalo od 70 000–80 000 ljudi, kar pa je zelo nesorazmeren in predvsem administrativno neizvedljiv ukrep, ki ga je v praksi nemogoče izvajati in nadzorovati tudi ob morebitnem povečanju kadrovskih in materialnih virov KPK ter tudi ob uporabi novodobnih IT tehnologij. To bi bilo tudi v nasprotju z osnovnimi mednarodnimi standardi na tem področju, ki kot osnovno zahtevo vzpostavljajo učinkovitost sistema preprečevanja korupcije.

TIS glede odprave subsidiarnosti zakona poudarja, da bi bilo potrebno zaradi preglednosti zakonske ureditve, enake obravnave ter posledično vzpostavljanja enotne prakse, urediti zgolj in samo v ZIntPK ter na takšen način odpraviti subsidiarnost predmetnega zakona glede na druge zakonske predpise. Ob tem je treba poudariti, da mora ob spremembah in poenotenju prevladati strožja ureditev, ki med drugim predpostavlja in omogoča izvrševanje sankcij za kršitve tega predpisa.

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.

TIS se strinja z mnenjem MDS o potrebi po natančnejši opredelitvi pojmov, vendar opozarja, da trenutni predlogi ne vključujejo in obsegajo vseh izrazov, ki so potrebni spremembe. Tako med drugim ne vključujejo spremembe neustrezne oz. neurejene definicije »javni sektor« in »zaposleni v javnem sektorju«, ki so ključnega pomena za celoten ZIntPK. Glede tega je tudi praksa pokazala, da med ZIntPK in Zakonom o javnih uslužbencih obstajajo določene nejasnosti, ki predstavljajo tveganje različne razlage enih in istih pomenov, denimo, na koga od zaposlenih v javnem sektorju se nanaša zakonski pojem »javni uslužbenec«. V praksi to pomeni, da je od tega v primeru lobiranja odvisna ocena, kdo je sploh lahko »lobiranec/lobiranka« oziroma tarča lobiranja. ZIntPK v 16. točki 4. člena pravi, da so to (le) funkcionarji in javni uslužbenci v državnih organih in organih lokalne skupnosti ter nosilci javnih pooblastil, ki odločajo ali sodelujejo pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov ter

drugih odločitev iz 14. točke istega člena. Ob omenjenih nejasnostih, kdo je javni uslužbenec, je upravičen dvom, na koga se zakonski pojem »tarča lobiranja« sploh nanaša.¹

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 Inštituta za ustavno pravo (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 treba preučiti možnost uzakonitve obveznosti države za financiranje navedenega v ustreznem obsegu oziroma prepoved zmanjšanja proračuna KPK pod v naprej določeno mejo.

TIS na omenjeni predlog nima konkretnjših pripomb, saj je delovanje KPK lahko okrnjeno in tudi onemogočeno z (ne)določitvijo potrebnih finančnih sredstev, ki jih potrjuje politika. TIS podpira uzakonitev minimalnega financiranja KPK. Ob tem MDS in ministrstvo opozarjamo, da se zagotovijo tudi primerna sredstva KPK, ki bodo omogočila implementacijo 17. člena ZIntPK, ki bi spodbudila sodelovanje s civilno družbo s področja preprečevanja korupcije in financiranje le-te s strani KPK. Tega instituta KPK v zadnjih 5 letih še nikoli ni izkoristila, medtem ko zgolj sodelovanje z organizacijami s področja preprečevanje korupcije omogoča celostno implementacijo ZIntPK.

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 konkretnje 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 ustanovah, potrebno tudi aktivno znanje enega od delovnih jezikov v teh organizacijah. Prav tako se je mogoče strinjati s predlogom poenotenja dolžine mandатов predsednika KPK in namestnikov, saj ni posebnih razlogov za različna trajanja njihovih mandатов. Glede postopka izbire kandidatov naj se podrobneje določijo pravila postopka, ki ga izvaja izbirna komisija. Predlogu IUP po spremembi sestave izbirne komisije delovna skupina ne sledi, saj gre za sodelovanje temeljnih gradnikov pravne in demokratične države, iz katerih ustanova črpa svojo legitimnost.

TIS se le delno strinja z mnenjem MDS in IUP. Kar se tiče kompetenc in referenc, sta jasnost in natančna navedba teh nujni, treba pa je jasno določiti tudi to, kakšne morajo biti te kompetence in reference z namenom izogibanja napačnim interpretacijam. TIS predlaga, da se za osnovo vzamejo kompetence in reference drugih podobnih neodvisnih organov, pri tem pa je treba biti zelo pazljiv, saj je KPK organ, ki zahteva večdisciplinarno zastopanstvo vodstva

¹ Lobiranje v Sloveniji: Poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju. Celostni zakonski okvir lobiranja se mora po mnenju TI Slovenia spremeniti in osvežiti. Več glejte 17 stran glede lobiranja.

zaradi delovnih nalog in predvsem raznovrstnost družbenih področij, na katere se naloge in končne odločitve KPK nanašajo. Zakonsko dorečene kompetence in reference morajo biti jasne, se pravi tudi takšne, da te večdisciplinarnosti ne bodo omejevale ali celo onemogočale. Vodstvo KPK mora pri svojem odločanju razumeti raznovrstne družbene situacije in dogodke, na katere se njihove odločitve nanašajo. Če to ni zagotovljeno, potem KPK ne more kompetentno presojati o posameznih (korupcijskih) dejanjih. Zato je vodstvo KPK tudi sestavljeno iz treh enakovrednih članov in kot takšno predstavlja kolegijski organ. Iz tega izhaja, da se z vidika zagotavljanja večdisciplinarnosti vodstva KPK kot enega izmed pogojev ne more in ne sme določiti zgolj poznavanje pravne stroke. Nejasno je tudi, kako se bo to »poznavanje« sploh ugotavljalo (je dovolj poznavanje ZIntPK, poznavanje pisanja zakonodaje ali zgolj branje pravniške literature, morda to, da je oseba v času študija opravila enega izmed pravnih predmetov ipd.)? TIS se sicer delno strinja, da je pri delu KPK pravniško znanje potrebno, vendar se ne moremo strinjati s takšnim kriterijem za zasedbo funkcije, ki bi lahko ob konservativnem interpretiranju pripeljala do tega, da bi imeli KPK z zgolj ozkim pravnim znanjem. V končni fazi ima KPK pravniško podkovanе strokovne sodelavce, kjer je to nujno potrebno. TIS zagovarja stališče, da naj bodo kriteriji za zasedbo položaja dovolj široki, da zagotavljajo večdisciplinarnost vodstva KPK.

TIS se nikakor ne strinja s predlaganim poenotenjem mandatov predsednika in obeh namestnikov, saj to pomeni popolno »izgubo institucionalnega spomina«, kar pomeni, da bo ob istočasnem prenehanju mandata vseh članov KPK ta v bistvu obstal in bo minilo kar nekaj časa, preden se bo novo vodstvo seznanilo s problematiko in načinom dela. Zaradi specifičnosti delovnega okolja KPK je institucionalni spomin toliko bolj pomemben kot pri katerem koli drugem neodvisnem organu. Med drugim je takšna ureditev bolj primerna zato, ker se lahko na položaj imenuje ljudi, ki prej niso imeli neposredne izkušnje z delovanjem KPK in s specifičnim področjem njenega delovanja. Zaradi te specifičnosti vodstvo potrebuje določen čas, da zaobjame in sprejme vse naloge in obveznosti ustanove, ki jo vodijo. Tranzicija je ob smiselnem prehodu in zagotavljanju podpore »starih« članov vodstva KPK vsekakor lažja, različna dolžina mandatov pa posledično bolj primerna.

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. Začetek veljavnosti teh določb naj se uredi v prehodnih in končnih določbah.

TIS se strinja z ureditvijo nadvse diskriminatornega položaja funkcionarjev KPK, ki ne le zgolj finančno zapostavlja delo strokovno zahtevnih funkcij, temveč tudi odganja najprimernejše kandidate, da bi se prijavili za zasedbo funkcije predsednika ali namestnika KPK. Prav tako je nujno zagotoviti boljši položaj neposredno po prenehanju funkcije, saj imajo nekdanji funkcionarji KPK izjemno malo možnosti za nadaljnje zaposlitve, ne da bi s tem postavljali pod vprašaj potencialno nepristranskost pri opravljanju svoje (nekdanje) funkcije. S tem se tudi (vsaj iz naslova delovanja funkcionarjev KPK) razreši preprečevanje pojava »revolving doors«, ki se nanaša na prehajanje zaposlenih med javnim in zasebnim sektorjem, samo po sebi pa predstavlja tudi visoko tveganje nasprotja interesov in trgovanja z vplivom ter ugledom KPK.

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 treba morebitne okoliščine, ko bi se izločili ali pa bi bila utemeljeno zahtevana izločitev dveh ali vseh treh članov komisije. Gre za vprašanja, kdo bi odločil o takšni izločitvi ter kdo in 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 telesa *ad hoc*.

TIS se z zgoraj navedenim strinja, dodatno pa izpostavlja potrebo po jasni navedbi, da je KPK kolegijski organ, pri čemer namestnika predsednika nista njemu podrejena, temveč sta samostojna in njun glas v odločanju velja enako kot glas predsednika KPK. Prav tako je dosežen kvorum za odločanje, če sta na seji prisotna vsaj dva člana in se odloča z večino glasov svojih članov. TIS se ne strinja z mnenjem IUP, da bi predsednik republike imenoval člana KPK kot njegova namestnika ob sodelovanju oz. v soglasju, kaj šele na predlog predsednika KPK. Takšna ureditev bi močno spodkopala kakovost odločanja in delovanja KPK.

TIS ne podpira ustanovitve »sveta komisije«, saj je takšna ureditev nedodelana in odpira več vprašanj kot ponuja odgovorov, predvsem pa ne predstavlja dodane vrednosti pri krepitvi integritete, nepristranskosti in objektivnosti dela komisije. Takšen »svet« bi se med drugim lahko močno vmešaval v delovanje KPK in ogrozil njegovo neodvisnost.

TIS se strinja z mnenjem IUP, da nadzor nad delovanjem KPK ostaja odprto vprašanje, kako vendarle zagotoviti nadzor nad KPK in, ne nazadnje, na ta način varovati tudi integriteto KPK. Zato TIS predlaga, da MDS tudi s pomočjo široke javne razprave temeljito premisli, kakšen sistem »checks and balances« se vzpostavi. Ta je še posebej pomemben v tako resnih in občutljivih zadevah, kot je protikorupcijsko delovanje države.

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 uravnoveženosti (t. i. *core business*), s tem pa se še natančneje predstavijo podlage za evidence podatkov, kolikor z vidika nomotehnike ne bi šlo le za nepotrebno obremenjevanje besedila.

TIS se strinja, da ureditve zbirk podatkov in statističnih zbirk nujno ne navezujejo na kakovost delovanja KPK, vendar pa izboljšujejo sistemsko protikorupcijsko delovanje in ugotavljanje dejanskega stanja mednarodne in domače korupcije, ki je zaradi neprimerne beleženja zdaj (delno) onemogočeno. Takšna pomanjkljivost se vidi pri ugotavljanju implementacije

konvencije OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev, pri čemer Slovenija še vedno ni uredila in zbrala enotne statistike o primerih tujega podkupovanja. TIS se strinja z mnenjem IUP, da so ti podatki 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. Centraliziranje podatkov bo omogočilo dejanski (lažji) dostop do teh podatkov in vpogled v implementacijo relevantne zakonodaje ter omogočilo kakovostnejše izvajanje ukrepov in dejavnosti za preprečevanje in boj proti korupciji.

Prav tako je treba urediti javnost teh podatkov in evidenc, ki jih beleži KPK. Treba je zagotoviti, da so pravice oseb v postopkih zagotovljene in človekove pravice spoštovane. Posebej je pomembno, da bodo osebni podatki varovani, tako kot velevata Zakon o varstvu osebnih podatkov in Ustava Republike Slovenije.

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 pri zavezancu uvede možnost odreditve revizije poslovanja, kot tudi predlogu IUP, da je treba 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.

TIS pozdravlja predlagane spremembe, da se med ukrepe preprečevanja in odpravljanja korupcijskih tveganj uvede možnost odreditve revizije poslovanja, in se strinja tudi z oceno IUP o ureditvi stroškov takšne revizije. Pri tem pa z vidika določnosti, jasnosti in s tem povezane pravne varnosti poudarja, da bi veljalo razmisliti, da se v zakonu (npr. v okviru definicij pojmov v 4. členu) po zgledu in v obsegu oziroma na način, kot je to že določeno v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, točno opredeli tudi, kdaj gre pri zavezancu za »posredni ali neposredni večinski delež ali prevladujoč vpliv« države ali samoupravne lokalne skupnosti.

Ne nazadnje, TIS ugotavlja, da bil s spremembami ZIntPK iz leta 2011 v določbi 13. člena poleg že uveljavljenega »sui generis« postopka – ta se je kot bolj ali manj anonimizirana oblika ugotavljanja korupcijskih dejstev z načelnimi mnenji že prej uveljavil kot primeren protikorupcijski ukrep tudi v sodni praksi (zdajšnji šesti odstavek 13. člena ZIntPK) – dodan postopek ugotavljanje suma korupcije ali/in drugih kršitev pri konkretnih fizičnih in pravnih osebah (peti odstavek zdajšnjega 13. člena ZIntPK). Medsebojna primerjava obeh določb (5. in 6. odstavka 13. člena) pokaže, da zdajšnji 13. člen ZIntPK poleg sui generis postopka določa še poseben preiskovalni postopek konkretnih primerov in konkretnih oseb. Na tej točki bi se moral MDS po mnenju TIS opredeliti, kateri od teh dveh postopkov je »sui generis«. Če sta oba »sui generis«, potem je potrebno ugotoviti kako pod okrilje enega postopka združiti dva postopka, ki v zelo različni meri posegata v pravice posameznikov-preiskovancev, oz. razmisliti o ureditvi dveh ločenih „sui generis“ postopkov. V obeh primerih, pa je potrebno izhajati iz obstoječe sodne prakse in natančno določiti, kaj to pomeni v smislu varstva človekovih pravic -posameznikov v konkretnih primerih, tako kot je v analizi opozoril IUP.

Temu primerno ima TIS številne pomisleke glede mnenja MDS (Analiza in priporočilo medresorske delovne skupine glede »sui generis« postopkov KPK), ki se navezujejo na postopke, ki jih vodi KPK. MDS v obrazložitvi, zakaj sprememba trenutnih »sui generis« postopkov ni potrebna, med drugim navaja relevantno sodno prakso po letu 2010, vendar pri tem izpušča pomembne odločbe Ustavnega sodišča o delu KPK med letoma 2004 in 2010², ki so ključne za razumevanje ustavnosti postopkov in odločitev KPK z vidika spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ta praksa obeh sodišč med drugim predstavlja ključne argumente, kdaj je pravicam strank v postopkih zadoščeno. Med drugim ta praksa jasno kaže, da je trenutna ureditev glede varstva pravic strank primerna dokler iz ugotovitev KPK ni mogoče identificirati posameznikov (kar pomeni tudi zakritje osebnega imena), na katere se ugotovitve KPK nanašajo. Če pa se identiteta obravnavane osebe javno objavi in se glede na uporabljeno terminologijo opredeljuje do njene odgovornosti, je pa bi moralo biti samo po sebi umevno, da se takemu posamezniku zagotoviti višjo stopnjo varstva njegovih pravic. Ustava, z odločbami pa tudi sodna praksa, jasno zahteva varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin te osebe.

Dejstvo je, da KPK sprejema akte, s katerimi posega v pravice posameznikov in zoper katere je tudi zagotovljeno sodno varstvo. To pomeni, da se TIS nikakor ne more strinjati z mnenjem MDS, da KPK s svojimi odločitvami ne povzroča pravnih ali drugih posledic, ki nepopravljivo posegajo v življenje strank v postopkih, kar jasno kaže sodna odločba Vrhovnega sodišča.³ Temu v zadnjih letih potrjujejo ustaljena praksa in nesporne neposredne posledice, ki so jih imele odločitve KPK na življenje zavezancev ZIntPK.

TIS izpostavlja, da so spremembe tega člena nujne, in predlaga, da se procesne pravice strank v preiskovalnih postopkih KPK okrepijo z nekaterimi dodatnimi pravicami (privilegij proti samoobtožbi, prisotnost odvetnika ipd.), kar bo zagotovilo ustavnost postopkov in ne bo v nobenem delu »zaklalo preiskavo in zadušilo organ pri njegovem zbiranju dejstev«, kot navaja MDS. Takšne pavšalne in nepravne navedbe o »klanju« in »dušenju« so po našem mnenju v celoti pretirane, sploh ker tudi TIS ne razmišlja o tem, da bi osebam, obravnavanim pred KPK, v roke dali vse varovalke, ki jih ima posameznik v predkazenskem postopku. TIS se tudi ne more strinjati z argumentom, da bi večja pravna varnost povzročila operativne zaplete, saj sta, četudi bi to veljalo, zagotavljanje in spoštovanje človekovih pravic bolj pomembna kot operativni zapleti organa in preiskave. Opozarjamo, da naj bodo spremembe premišljene in naj imajo osnovo na temeljitem razmisleku, varstvo človekovih pravic in svoboščin pa naj bo prvo in najpomembnejše izhodišče.

9. PROTİKORUPCIJSKA KLAVZULA (14. člen)

OCENA MDS

Delovna skupina sledi predlogu KPK iz leta 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 treba pri rešitvi tega vprašanja upoštevati dozdajšnjo prakso KPK in realne omejitve, povezane z izpolnjevanjem obveznosti glede protikorupcijske klavzule. Sicer pa so

² Na primer Odločba US U-I-57/06-28 z dne 29.3.2007: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-1768#>

³ Sodbi Vrhovnega sodišča
http://www.delo.si/assets/media/other/20150226//Sodba%20VS_KPK.pdf in
<https://beta1.finance.si/files/2015-07-09/zj.pdf>

potrebne v tej določbi manjše redakcijske spremembe, in sicer zaradi spremembe Zakona o gospodarskih družbah, ki se nanaša na črtanje tihih družbenikov.

TIS opozarja na potrebo po smiselni ureditvi tega vprašanja, ki mora slediti namenu smotrne uporabe ZIntPK. Protikorupcijska regulativa ne more in ne sme onemogočati poslovanja države s pravnimi osebami, ampak mora vzpostaviti takšno regulativo, ki bo omogočala sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij, korupcije in zlorabe javnega denarja. Čeprav TIS razume stališče IUP, bi bilo pri naročilih minimalnih vrednosti ob predpostavki nizke stopnje korupcijskih tveganj izvzetje iz dolžnosti, ki jo določa šesti odstavek 14. člena, smiselno oziroma dovoljeno. V tem primeru pa je treba jasno opredeliti varovalko, ki bo preprečevala zlorabe; v vsakem primeru mora imeti KPK dolžnost in pravico, da takšno prošnjo za izvzetje natančno preveri, o njej odloči in tudi javno objavi, vključno z razlogi, zakaj je sprejel takšno odločitev. Prav tako bi zakon moral jasno določiti maksimalno višino naročila, do katerega se ta izjema lahko odobri. Takšna izjema se ne bi smela odobriti ob ponavljajočih se enakih ali podobnih naročilih, saj ta povečujejo tveganja za zlorabe.

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

OCENA MDS

Delovna skupina se strinja s predlogom KPK iz leta 2013, da je treba izrecno opredeliti vrste postopkov, ki jih vodi komisija (upravne postopke, prekrškovne postopke in druge postopke), hkrati pa je treba v ZIntPK prenesti nekatere določbe iz poslovnika KPK ter posebej urediti določene institute (npr. vpogled v spis). Delovna skupina 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 zdaj navedeni v tretji alineji prvega odstavka 34. člena Poslovnika KPK, za neupravne zadeve, kar potrjuje že oblikovana sodna praksa.

TIS opozarja, da morajo biti vse vrste postopkov, ki jih vodi KPK, izrecno opredeljene v zakonu in da z vidika pravne varnosti, določenosti in transparentnosti ni dopustno, da to ureja Poslovnik KPK. Z vidika predlaganih postopkovnih sprememb velja opozoriti na nevarnost širjenja pristojnosti brez ureditve ustreznih pravnih postopkov, h katerim je KPK zavezana kot »sui generis« nadzorna institucija. Zato morajo predvidene spremembe ostati v teh okvirih, postopki pa določeni tako, da je zagotovljeno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov, ki so udeleženi v njih, še posebej stroga procesna jamstva pa morajo veljati (kot navajamo zgoraj) v postopkih po 13. členu. Napisano velja tudi za pravico do spoštovanja zasebnosti in drugih z zakonom določenih osebnostnih pravic do dokončnosti postopkov pred komisijo pa tudi do dokončnosti postopkov, začelih na podlagi postopkov pred KPK, še posebej, če se upošteva, da se TIS v zvezi z 18. členom strinja s podrobnejšo ureditvijo delovanja KPK glede obveščanja javnosti. Obveščanje javnosti je eden od instrumentov, s katerim se uresničuje delovanje KPK in krepi zavedanje po nujnosti utrjevanja integritete javnih funkcionarjev, uradnikov na položajih in poslovodnih oseb v subjektih javnega sektorja, še posebej tistih, za katere se v predpisanem postopku ugotovi, da so kršitelji tega zakona.

Pri oceni MDS k 16. členu ZIntKP je treba jasno opozoriti, da javnost postopkov in ugotovitev KPK ni in ne sme biti absolutna in mora biti v skladu z Ustavo RS, drugimi pravnimi akti, sodno prakso ter temeljiti predvsem na spoštovanju človekovih pravic in pravic strank v postopkih pred KPK. V tem delu se TIS popolnoma strinja z mnenjem IUP, da mora KPK pri presojanju, ali je neka informacija dostopna javnosti, uporabiti test zakonitosti in sorazmernosti, kar odločbe Ustavnega sodišča (št. U-I-60/03 z dne 4. 12. 2003, št. U-I-57/06-28 z dne 29.3.2007 in št. U-I-164/09 z dne 4. 2. 2010) jasno določajo.

Tako kot navaja že mnenje IUP, zgolj zakonit postopek ne more in ne sme biti edino vodilo pri presojanju tega, ali je neka informacija javnega značaja ali ne. Treba je spoštovati pravice strank v postopkih pred KPK, kar jasno kažeta že zadnji sodbi Vrhovnega sodišča⁴ v primeru premoženjskega stanja, ki sta v obeh primerih ugotovili kršenje ustavnih pravic. Javnost postopkov in objava ugotovitev v tem primeru se neposredno navezujeta na spremembo 13. člena ZIntPK, kar jasno in znova kaže na nujnost po okrepitvi pravic posameznikov v postopkih pred KPK.

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 grejo posamezniku, pri čemer je treba 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 ustanove. 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.

TIS sledi mnenju IUP, pri čemer poudarja, da mora biti varstvo procesnih pravic določeno odvisno in primerno glede na vsako posamezno vrsto postopka, ki ga KPK lahko vodi v skladu z zakonom. Pri tem vnovič poudarjamo, da je nujno potrebno, da pristojnosti in postopki ostanejo v okviru specifičnega položaja KPK, ki ga ta ima kot nadzorna ustanova »sui generis«, to je, da mora določati v upravnem postopku, razen kadar gre za prekrškovne postopke. V obeh primerih pa mora nujno ohraniti spoštovanje procesnih pravic, ki grejo posameznikom v okviru obeh postopkov. Z vidika zadnjega je zelo sporno odločanje v konkretnih zadevah na način, da se javno objavijo imena obravnavanih oseb, predvsem, če se to zgodi še pred dokončnostjo katerih koli postopkov, tudi tistih, začeti na podlagi ugotovitev KPK. To je skladno tudi z domnevo nedolžnosti, ravno tako pa preprečuje tudi nepopravljivo škodo, saj ima javna objava imen velike posledice za vpletene osebe pa tudi na politično dogajanje in dogajanje v družbi (npr. padec vlade ipd.).

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 poslovnih 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

⁴ Sodbi Vrhovnega sodišča
http://www.delo.si/assets/media/other/20150226//Sodba%20VS_KPK.pdf
<https://beta1.finance.si/files/2015-07-09/zj.pdf>

sodišča
in

obveščanje javnosti z objavljanjem npr. izsekov odločitev, izrekov, objavljanje, če zakon ne določa drugače).

TIS se v celoti strinja s stališčem IUP, pri čemer se z vidika zagotavljanja proaktivne transparentnosti ter preventivne funkcije komisije strinja tudi z oceno MDS po potrebi specifikacije javnih objav posameznih vrst podatkov.

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 na hitrosti odločitev KPK, saj bi tudi odločitvam sveta praviloma morale slediti sodno varstvo. Poleg tega tudi drugi samostojni državni organi nimajo posebnega nadzornega organa.

TIS ni naklonjen ustanovitvi sveta KPK, vendar izpostavlja potrebo bo dodatnem zunanjem nadzoru. Več: glej komentarje k 11. členu.

14. POROČANJE DRŽAVNEMU ZBORU (21. člen)

OCENA MDS

Spremembe ali dopolnitve te določbe niso nujne.

TIS opozarja, da spremembe tega člena niso nujne, so pa vseeno potrebne. Hkrati izpostavljam, da se nadzor nad delom KPK ob spremembi zakonodaje 2010, ko so se mu močno razširila pooblastila, ni okrepil, čeprav bi bil ta potreben. Zgodilo se je ravno nasprotno: nadzor nad KPK je bil povsem odpravljen. Predlagamo, naj se nadzor nad delom KPK okrepi, kot svetujemo v 11. členu, medtem ko je potrebno poročanje in postopek poročanja državnemu zboru bolj jasno doreči.

15. ZAŠČITA PRIJAVITELJEV (23. člen)

OCENA MDS

Delovna skupina predlaga, da se v ZIntPK določi, da se ta institut podrobneje uredi v poslovníku 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.).

TIS opozarja, da je treba v zakon vnesti določbo, ki točno določa najpoznejši čas, v katerem mora prijavitelj pridobiti odgovor od KPK.

TIS hkrati odločno protestira proti dodatni urejenosti instituta zaščite prijaviteljev v poslovníku KPK. Takšen način ureditve zaščite ni sprejemljiv že zato, ker s poslovníkom niso seznanjeni vsi potencialni prijavitelji, da ne omenjamo, da bi takšna ureditev predstavljala odmik od ustaljene mednarodne prakse in standardov, ki morajo veljati za ureditev tega ključnega instituta za preprečevanje korupcije in identifikacijo korupcijskih ter drugih neetičnih dejanj.

Prav tako je takšna sprememba dodatno nesprejemljiva zaradi nujnosti zagotovitve enotnega postopka, saj lahko vsakokratno novo vodstvo KPK poslovnik in posledično postopek zaščite prijaviteljev postavi na novo, pa najsibo na boljše ali slabše. Zaščita prijaviteljev mora postati in ostati standard, ki bo zagotavljal močan sistem zaščite prijaviteljev in se ne bo menjal glede na dnevne potrebe in želje KPK.

Pri tem je treba opozoriti, da se obstoječa zakonska ureditev zaščite prijaviteljev nanaša le na prijavo koruptivnih ravnanj (23. člen), ne pa tudi na prijavo neetičnih. Takšno ozko izhodišče lahko privede do ozkega grla v sistemu prijav, izgube dragocenih podatkov, povračilnih ukrepov zoper prijavitelje in odpora prijaviteljev, da prijavijo zaznana dejanja. In sicer zaradi izhodišča, ki prelaga dokazno breme oziroma breme ugotovitve, ali je prišlo do korupcije bodisi na prijavitelja bodisi preiskovalca. Če se pri tem namreč ne more ugotoviti oziroma potrditi, da gre za korupcijo, potem se lahko izgubijo dragoceni podatki o prijavah drugih nepravilnosti, saj obstoječa ureditev ne vsebuje nobene dolžnosti, da protikorupcijski preiskovalec oziroma nadzornik prijavo nepravilnosti posreduje v reševanje drugi pristojni instituciji. Hkrati pa so lahko prijavitelji, ki prijavijo nepravilnosti, za katere se izkaže, da ne gre za korupcijo, deležni tudi povračilnih ukrepov zaradi lažne prijave itd., čeprav je vsebina prijave resnična. To pa odvrača ljudi od prijavljanja, kot kaže praksa TIS. Zato je priporočljivo, da je zakonska ureditev jasna in določi, da so zaščitene tudi tiste prijave neetičnih in nezakonitih ravnanj (npr. ki so povezane z zdravjem in varnostjo ali škodo za okolje), ki spadajo izven pristojnosti KPK.

TIS prav tako predlaga, da se dodatno zaščiti prijavitelje, ki dejanje prijavijo neposredno v javnosti (saj trenutno ta zaščita ni posebej urejena z zakonom), vključno z jasnimi postopki glede obravnave takšnega primera.

Treba je tudi opozoriti, da zakon ne bi smel vsebovati sankcioniranja oziroma kaznovanja zlonamernih prijav, saj v ta namen v obstoječi zakonodaji obstajajo druga zadostna pravna sredstva (npr. prek civilnih postopkov, institut razžalitve itd.), saj se s tem podvaja »kazen« za prijavitelje oziroma omogoča dvojno kaznovanje prijaviteljev.

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 določene izrecno in nedvoumno.

TIS ne nasprotuje predlogu MDS in IUP glede jasne ureditve treh skupin, pri katerih velja različna ureditev za vsako od teh. Želimo pa poudariti, da ureditev ne sme biti neživljenjska, kar pomeni, da se TIS ne strinja s popolno prepovedjo sprejemanja daril uradnih oseb, ki sodijo v plačni sistem javnih uslužbencev, saj bi takšna ureditev pomenila, da npr. učitelji ne bi smeli sprejeti niti najbolj simboličnih daril svojih učencev ob zaključku šolskega leta. Takšna ureditev vsekakor na noben način ne pripomore k preprečevanju zlorabe položaja ali zmanjša kakršna koli (korupcijska) tveganja.

TIS opozarja na zakonsko praznino ZIntPK, ki izrecno ne nalaga, da mora organ poročati KPK tudi, če daril niso prejeli. ZIntPK nalaga sporočanje seznama daril, KPK pa trenutno objavlja seznam organov, ki niso sporočali podatka (ne seznama, kot nalaga zakon, seznam pa nastane z vpisom prejetega darila). V tem pogledu bi bila smiselna dopolnitev ZIntPK, ki bi organom v vsakem primeru nalagal, da KPK sporoči, ali so darila prejeli ali ne. Globa bi po našem

mnenju torej bila možna le, če organ seznama daril ne bi vodil ali bi seznam imel, poslal ga ne bi, KPK pa bi to v okviru svojih postopkov ugotovil.

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 zaradi zaznanih problemov v praksi in neživljenjskih zahtev po mnenju MDS treba preveriti, ali ne bi bilo treba v zakon vključiti možnost določenih izjem za majhne lokalne skupnosti.

TIS se strinja z mnenjem MDS in IUP, da je treba člene, navezujoče se na omejitev poslovanja in ničnost pogodbe, zapisati precej bolj jasno in določno. TIS opozarja, da je treba izjeme, ki se nanašajo na področje omejitve poslovanja, še posebej pri majhnih skupnostih, pri katerih veljajo izrazita korupcijska tveganja, dobro premisliti. Praksa je pokazala, da so omejitve poslovanja ravno v majhnih občinah in lokalnih skupnostih največji problem, ko poseben izziv predstavlja tudi izvajanje kakovostnega nadzora.

18. NASPROTJE INTERESOV (37. in 38. člen)

OCENA MDS

Delovna skupina sledi predlogu KPK iz leta 2013 po uvedbi ureditve, ki je na neki 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.

TIS se strinja s strožjo ureditvijo, saj je ta nujna zaradi razširjenosti pereče problematike klientelizma in nepotizma v RS. Med drugim TIS opozarja na nekatere nedorečene in neprimerne določbe predlagane ureditve KPK iz leta 2013. Tako na primer v 1. odstavku 37. člena ni jasno, kaj točno je mišljeno s »proaktivnim« razkritjem okoliščin.

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 uredijo 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.

TIS se načeloma strinja s predlaganimi spremembami ureditve nadzora nad premoženjskim stanjem, vendar so v predlogih KPK iz leta 2013 nekatere določbe, ki so problematične in jih je treba natančno določiti.

TIS opozarja na predlagani 3. odstavek 44.a člena, ki navaja, da mora zavezanec v primeru suma nesorazmerno povečanega premoženja poročati »od dne, ko je zavezanec nastopil položaj, na podlagi katerega je zavezan za prijavo premoženjskega stanja oziroma od prve prijave premoženjskega stanja komisiji«, kar v praksi pomeni, da bi nekateri funkcionarji morali

poročati o premoženjskem stanju že od leta 1992 (ko KPK še ni bil ustanovljen, je pa stopil v veljavo Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo – ZNOJF, ki je že določal obveznost poročanja o premoženjskem stanju za nekatere zavezanec). Prav tako v istem odstavku navaja, da »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«, s čimer se TIS ne strinja. Pravno je situacija, ko bi KPK za doseg ciljev svojega delovanja posredno uporabljal pooblastila drugih organov, absolutno nedopustna. Takšna določba bi tudi posegla v vrsto predpisov, ki urejajo naloge ter pravice in dolžnosti drugih (preiskovalnih) organov. Takšna ureditev bi bila v nasprotju z Ustavo RS. Komisija lahko s svojimi ugotovitvami seznanila pristojne organe, da na podlagi teh ugotovitev sprožijo svoje postopke v skladu z zakonom, ki ureja njihovo delovanje. Pravna podlaga in praksa za takšno delovanje pa tako ali tako že obstajata.

TIS se popolnoma strinja s predlogom razširitve nadzora na druge osebe, s katerimi je zavezanec v stiku, saj je trenutna praksa pokazala potrebo po takšni ureditvi, ki kot edina omogoča ugotovitev dejanskega stanja. Opozarjamo, da v predlaganem 2. odstavku 44.b člena ureditev ni sprejemljiva, saj mora imeti KPK diskrecijsko pravico po izvrševanju takšnega nadzora ob izkazanem sumu v postopku preverjanja nesorazmerno povečanja premoženjskega stanja. Le takšna ureditev omogoča neodvisnost delovanja KPK. Hkrati TIS dobronamerno opozarja na pazljivo pripravo sprememb te ureditve, saj je že Ustavno sodišče določilo⁵, da npr. družinski člani zavezancev za poročanje niso javne osebe in ne smejo biti izpostavljene istemu nadzoru kot njihovi sorodniki, javni funkcionarji. Situacija, ko bi sorodniki in drugi zavezanci morali samodejno in brez kakšnega razloga poročati o premoženjskem stanju nadzorni instituciji, je po mnenju Ustavnega sodišča protiustavna.

TIS pri spremembah 46. člena o javnosti podatkov za določen krog zavezancev opozarja, da mora biti premoženjsko stanje popolnoma javno in ne sme biti podvrženo določbam zakona o varovanju osebnih podatkov in davčni tajnosti. Spremembe morajo nastati ob predpostavki, da je lahko javno zgolj premoženje, pridobljeno v času opravljanja javne funkcije, saj bi bila drugačna ureditev neustavna, kar kaže sodna praksa. Naj spomnimo, da je Slovenija edina država v Evropski uniji, v kateri premoženje funkcionarjev ni javno.⁶

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 ustanove, komisija pa te podatke, ki so vezani na korupcijo in integriteto spremlja in obdeluje, ter da postane vir podatkov za nadzor in izrekanje ukrepov krepitev integritete in obvladovanj tveganj za druge nadzorne organe –, se predlagane določbe temu primerno uskladijo. Za odgovorno osebo, ki ne bo poskrbela za

⁵ Na primer Odločba US U-I-57/06-28 z dne 29.3.2007: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-1768#>

⁶ Money, politics, power: Corruption risks in Europe. http://nis.integriteta.si/images/pdf/enis_regional_report.pdf. Francija je to področje uredila leta 2014.

uporabo in vzdrževanje (ažurirane podatkov v njem) tega registra, bi bilo smiselno razmisliti o določitvi prekrška.

TIS nima pomislekov pri predlaganih spremembah MDS, vendar opozarja na pomanjkljivo izvajanje načrtov integritete v praksi. Predlagamo, da zakonska podlaga predpostavlja in daje KPK obveznost po nadzoru nad izvajanjem načrtov integritete pri zavezanih ustanovah. Prav tako opozarjamo na slabo definicijo, ki je navedena v 2. odstavku 47. člena, saj ponavlja že povedano v prejšnjem odstavku.

Glede na predlagano ureditev 3. odstavka 47. člena pri širjenju kroga zavezancev je TIS skeptična glede možnosti za implementacijo načrtov integritete vseh zavezancev. Še posebej to velja za gospodarske družbe, ki delujejo po Zakonu o gospodarskih družbah in imajo vzpostavljene t. i. compliance sisteme ali kakšne druge notranje sisteme nadzora in preprečevanja korupcije. TIS priporoča temeljit premislek o smiselnosti vključitve teh družb kot zavezancev za načrte integritete, predvsem iz vidika obveze za vzpostavitev le-teh, medtem ko ne vidimo težav za prostovoljno implementacijo, kot to predlaga že IUS. Alternativna rešitev bi bila obveza za implementacijo načrtov integritete v primeru, ko zavezanec nima drugih primerljivih ukrepov že vzpostavljenih. Zavezanec mora KPK obvestiti o vzpostavljenih sistemih o katerih se KPK izjasni in poda odločbo o (ne)primernosti teh sistemov in implementiranju le teh .

TIS prav tako opozarja na nedorečene pojme; ni jasno, denimo, kaj je to register načrta integritete, ki je predlagan v 4. odstavku 48. člena.

21. UPORABA PODATKOV IN VODENJE EVIDENC (75. člen)

OCENA MDS

Še natančneje opredeliti ter okrepiti že zdaj obstoječe podlage za objavo podatkov. Zdajšnji 75. člen ZIntPK bi bilo treba nadgraditi na način, da se določneje opredelijo področja, ki zajemajo obdelavo osebnih podatkov zaradi krepitve integritete, zagotavljanja transparentnosti delovanja javnega sektorja ...

TIS se strinja z mnenjem MDS, da je treba dodatno natančneje opredeliti področja, ki zajemajo obdelavo osebnih podatkov, in zagotoviti javno objavo tistih podatkov, ki so v javnem interesu, vendar je treba biti v predlogih sprememb bolj natančen. Naj tukaj izpostavimo zgolj en primer, ki se navezuje na podatke o lobistih in vsebini lobiranja. Zakon mora nujno urejati in določiti, kateri podatki morajo biti javno objavljeni, saj govorimo o vplivanju na odločitve javnega pomena, pri čemer varstvo osebnih podatkov v nobenem primeru ne more prevladati nad transparentnostjo vplivov.⁷

22. EVIDENCE (76. člen)

OCENA MDS

Urediti je treba 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, ne prijaviteljev, ki so zaščiteni pred razkrivanjem in bi tovrstna evidenca povečala tveganje za njihovo identifikacijo. Zaradi preglednosti lobističnih stikov in omogočanja zagotavljanja tudi zunanjega nadzora nad lobističnimi stiki je treba vzpostaviti evidenco lobističnih stikov, v kateri se bodo

⁷ Več na strani 17 Lobiranje.

obdelovali podatki le o tistih stikih, ki ustrezajo definiciji lobiranja po ZIntPK. S tem bo javnosti omogočeno, da spremlja, pri katerem funkcionarju/javnem uslužbencu in s kakšnim namenom se je zglasil registrirani oziroma neregistrirani lobist.

TIS opozarja na neprimerno definicijo lobista in lobiranca.⁸

23. KAZENSKÉ DOLOČBE PREKRŠKI (77. člen)

OCENA MDS

Glede na spremembe zakonskih določb se ob njihovih 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.

TIS se strinja s premišljenimi spremembami tega člena in bo dala konkretne komentarje v naslednji fazi postopka.

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.

TIS nima komentarjev v tem delu.

DODATNI KOMENTARJI IN PRIPOROČILA ZA SPREMEMBE ZINTPK

25. PREPREČEVANJE POJAVA VRTLJIVIH VRAT

Učinkovitost nadzora nad pojavom vrtljivih vrat

S pojavom prehajanja funkcionarjev v zasebni sektor in obratno (t. i. pojav vrtljivih vrat), pri čemer prihaja do tveganj za konflikt interesov ter do drugih tveganj za neetično ravnanje, se zdajšnji ZIntPK spopada neučinkovito, v praksi pa niti zdaj veljavna regulativa ni učinkovito izvajana. Dejavnosti po prenehanju funkcije omejujeta 36. člen ter 3. odstavek 56. člena. Mednarodna praksa kaže, da je na tem področju možnih mnogo rešitev, ki se uporabljajo, zdajšnja v ZIntPK pa je relativno konservativna pri omejitvah. Tudi to dela zdajšnje ureditev neučinkovito, saj poročilo Lobiranje v Sloveniji ugotavlja, da funkcionarji po prenehanju funkcije lobirajo v sivih conah zakona, mimo njega ali pa za njihove interese lobira drug predstavnik organizacije, v kateri so zaposleni.

Omejitve po prenehanju funkcije

⁸ Več na strani 17 Lobiranje.

Omenjene omejitve, ki že obstajajo, so vezane na obdobje po prenehanju funkcije funkcionarja, omejujejo pa zgolj dejavnost lobiranja ter ozke dele poslovanja, kar je vsekakor premalo za učinkovito preprečevanje neželenih povezav. Britanski primer dobre prakse kaže, da sta možna večji nadzor in vpeljava več omejitev pri zaposlovanju funkcionarjev po preteku njihovih mandatov. Za člane vlade in javne uslužbenke velja poleg dvoletne prepovedi lobiranja tudi omejitev zaposlovanja, pri čemer pred vsako zaposlitvijo obvestijo posebno sedemčlansko komisijo (ACOBA), ki preuči vsak posamezen primer. Nekdanji funkcionar v vlogi opiše vse morebitne povezave med novim delodajalcem in prejšnjo funkcijo, komisija pa dejstva še dodatno preverja. Komisija vsak primer preuči glede na tri merila in določi morebitne omejitve, ki iz teh meril izhajajo. Komisija lahko priporoči zakasnitev pri zaposlitvi, lahko določi omejitev pri nekaterih dejavnostih, ki bi lahko bile sporne ali so preveč povezane s prejšnjim položajem, v izjemnih primerih pa lahko odsvetuje zaposlitev.

TIS se zavzema za ureditev, ki bi bolj natančno določala omejitve za zaposlitve po prenehanju funkcije ter jih v praksi uveljavljala s t. i. case-by-case pristopom, saj je le tak pristop primeren zaradi številnih okoliščin, ki se lahko pojavljajo pri zaposlitvah funkcionarjev. Zakon ne more opredeljevati vseh, lahko pa določa splošne smernice, kot je to v predstavljenem primeru. Vsekakor mora slovenski zakonodajalec premisliti, kakšen organ oz. komisija bi to funkcijo lahko opravljala. Ali tako kot v Veliki Britaniji to delo opravlja posebna komisija, ki je sestavljena iz različnih predstavnikov družbe, ali bi to delo opravljal že kakšen obstoječi organ, kot je KPK. V vsakem primeru se v TIS zavzemamo za obveznost poročanja nekdanjih funkcionarjev vsaj dve leti po končanju funkcije ter sistemu, ki bi omejeval zaposlitve funkcionarjem:

- pri pravnih osebah, pri katerih obstaja dvom, da je funkcionar s svojim delovanjem na položaju v zameno za zaposlitev deloval v skladu z interesi te pravne osebe,
- na delovna mesta, kjer bi funkcionar lahko zlorabil notranje informacije ali druge občutljive podatke organa, v okviru katerega je opravljal delo,
- kjer bi delodajalec lahko pridobil prednost pred konkurenti zaradi vedenja nekdanjega funkcionarja o prihodnjih potezah organa, kjer je opravljal delo, ali bi lahko zaradi informacij, pridobljenih v okviru funkcije, pridobil zaupne informacije o konkurenčnih podjetjih.

Podobne omejitve oz. preprečevanje tovrstnih okoliščin priporoča tudi OECD.

Pri smernicah komisije, ki bi odločala o primerih, bi moralo biti jasno določeno, da zaradi varovanja pravice do dela komisija po prepovedih in omejitvah posega v izjemnih primerih, le ko je to nujno. Britanski primer sicer kaže, da v obdobju od 2006 do 2009 prepoved zaposlitve ni bila izrečena, v 40 % ni bilo nobenih omejitev, v 17 % je šlo za zakasnitev zaposlitve, v 43 % pa je komisija izrekla nekaj specifičnih omejitev pri delovnih nalogah na novem delovnem mestu, ki so bile vezane na prejšnjo funkcijo. V praksi se torej britanska ureditev ni izkazala kot izrazito omejevalna pri zaposlovanju funkcionarjev, k čemur vsekakor prispeva podrobna preučitev vsakega posameznega primera, kar dodatno govori v prid takšnemu pristopu.

Omejitve ob nastopu funkcije

Treba je urediti tudi določene omejitve za funkcionarje, ki iz zasebnega sektorja preidejo na funkcijo (t. i. pre-employment omejitve), saj zdajšnja zakonodaja glede tega ni dovolj konkretna. Funkcionarji so se sicer dolžni v skladu s 37. členom izogibati nasprotju interesov, vendar bi bilo smotrno premisliti o okrepitvi zakonodaje na tem področju. V ZDA od 2009 za vse funkcionarje velja neposredna prepoved poslovanja z nekdanjimi delodajalci (za dobo dveh let) in/ali njihovimi strankami. Takšno določilo bi bilo smiselno uvesti tudi v ZIntPK, predvsem pa bi bilo s stališča nadzora smiselno, da bi funkcionarji ob nastopu funkcije KPK poročali ne le o premoženjskem stanju, temveč tudi o zaposlitvah dve leti pred nastopom funkcije. S tem bi KPK pridobila podatke, s katerimi bi laže ugotavljala nasprotje interesov pri poslovanju organa, ki ga zastopa funkcionar, s podjetjem ali strankami, s katerimi je sodeloval pred nastopom funkcije.

26. LOBIRANJE

TIS je v svoji raziskavi *Lobiranje v Sloveniji* pripravil več priporočil za izboljšanje stanja na področju lobiranja, saj je v svoji raziskavi odkril več resnih pomanjkljivosti, katerih del se nanaša tudi na zakonodajni okvir. Čeprav v evropskem merilu obstoječa regulativa predstavlja napredno stanje, obstaja več izrazitih sivih con, kjer lahko prihaja do neetičnega vpliva.

TIS se je sicer zavzel za stališče, da bi zaradi javne podobe dejavnosti lobiranja in oseb, ki se z dejavnostjo ukvarjajo, lobiranje urejal ločen zakon. To je stvar politične odločitve, saj je vsebina zakona bolj pomembna kot dejstvo, ali gre za ločen zakon ali ne.

TIS izpostavlja, da je za konkreten napredek potrebna večja sprememba pri sistemskem beleženju lobističnih stikov ali drugače, potrebna je večja osredotočenost pravne regulative na zagotavljanje transparentnosti postopkov (sprejemanje pravnih aktov, odločitev javnega pomena itd.). V ta namen je treba na novo **vzpostaviti register transparentnosti**, kamor se registrirajo vse fizične in pravne osebe, ki izvajajo dejavnost lobiranja, podobno kot svoj register vzpostavljata Evropska komisija in Parlament.⁹

Sprememba definicij

Za vzpostavitev celovitega registra so potrebne spremembe v večini členov zakona, ki se nanaša na lobiranje, saj je že osnova obstoječega okvirja pomanjkljiva. Definicija 14. točke 4. člena¹⁰ zadovoljivo določa dejavnost lobiranja, vendar bi bilo treba popraviti točko 15.¹¹ Ali je oseba vpisana v register lobistov, je zaposlena v organizaciji ali je njen zakoniti zastopnik ali pa ima kakšen drug status, ne vpliva na dejanje lobiranja, zato je takšno določilo odveč. Še več, dejanje lobiranja (tudi kot ga opredeljuje točka 14) lahko opravljajo tudi druge osebe (npr. predstavniki organizacij, v katerih niso zaposleni ali so zakoniti zastopniki), zato je točka 15 delno v neskladju s točko 14. V tem oziru predlagamo, da se definicija spremeni na način: »Lobisti so vse osebe, ki opravljajo dejanja lobiranja v skladu s 14. točko tega člena.«

⁹ Transparentnost in EU: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=sl>.

¹⁰ »Lobiranje« je delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov pa tudi na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti, ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov. Za dejanje lobiranja šteje vsak nejavni stik lobista z lobiranci, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja prej navedenih odločitev.

¹¹ »Lobist oziroma lobistka« (lobist) je oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je vpisana v register lobistov, ali oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je zaposlena v interesni organizaciji, za katero lobira oziroma je zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik te interesne organizacije.

Izjeme vzpostavljajo sive cone

56.a člen

(izjeme lobiranja)

Delovanje posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij z namenom vplivanja na odločanje državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, na področju, ki se neposredno nanaša na sistemska vprašanja krepitve pravne države, demokracije in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne sodi med lobiranje po določbah tega zakona.

Za vzpostavitev preglednega registra se v TIS zavzemamo za črtanje člena 56.a, ki določa izjeme lobiranja, saj to vzpostavlja sive cone, v katerih se skrivajo nelegitimni vplivi. V raziskavi *Lobiranje v Sloveniji* je navedeno, da lahko govorimo celo o zlorabi te izjeme oz. večji sistemski pomanjkljivosti zdajšnje ureditve. Brez izločitve izjem iz zakona torej ni mogoče vzpostaviti preglednega sistema beleženja lobističnih stikov. Razumemo težnjo predlagatelja zdaj veljavnega zakona, ki naj bi s tem členom želel dodatno zagotoviti ustavno pravico do participacije, vendar takšna ureditev tega ne omogoča. Nasprotno, zaradi vzpostavljanja novih sivih con predstavlja veliko oviro pri zagotavljanju transparentnosti vplivov in izrazito manjša enakopravnost dostopa do odločevalcev. Po navedbah registriranih lobistov namreč odločevalci zavračajo stike z njimi zaradi njihovega statusa, zato je nujna izenačitev. Raziskava *Lobiranje v Sloveniji* kaže, da je na področju enakosti dostopa Slovenija najslabša glede na analizirane države.

TIS predlaga izenačitev statusa vseh, ki vplivajo v odločevalskih procesih. Zagovarjamo ureditev, ki bo povečala transparentnost vplivanja na procese odločanja ter v bolj enakopraven položaj postavila vse, ki želijo vplivati na te procese, saj se izjeme v praksi niso pokazale kot dobra rešitev. Takšna ureditev bo omogočila enakopravno udeležbo vseh tistih, ki se želijo vključiti v odločevalske procese in nanje vplivati. Prav tako bo močno pripomogla k boljši podobi lobiranja in izgradnji lobistične krajine v Sloveniji.

Način registracije in beleženja – vzpostavitev registra transparentnosti

56. člen

(1) Lobiranje lahko opravljajo samo registrirani lobisti, razen izjem, določenih v četrtem odstavku 58. člena tega zakona.

Podatki Komisije za preprečevanje korupcije kažejo, da obstoječi način beleženja v register lobistov ni učinkovit. Register vsebuje malo imen, od vpisanih pa le peščica zares lobira v praksi, še kažejo podatki. Večino zabeleženega lobiranja, po ugotovitvah strokovnih raziskav pa tudi nezabeleženega, opravijo neregistrirani posamezniki, kar dela dozdajšnjo ureditev neučinkovito

in nepregledno.

TIS se zavzema za uvedbo registra transparentnosti¹² vseh pravnih in fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost lobiranja. Register bi moral biti zasnovan kot spletni portal, v katerega bi moralo biti vnašanje podatkov obvezno, podobno kot npr. to ureja *Zakon o javnem naročanju* (12. člen).

Osnovna registracija bi morala biti obvezna za vse osebe, ki želijo vplivati na odločevalske procese na način, da se registrira organizacija, ki jih vpiše in pooblasti za zastopanje ali pa se lobisti registrirajo kot neodvisni posamezniki. Omejiti bi bilo treba dostop do odločevalcev tistim, ki v registru ne bi bili

¹² Ob vzpostavitvi tovrstnega registra bi bila potrebna sprememba več členov trenutno veljavnega ZIntPK, ki se nanašajo na način beleženja, poročanja itd.

registrirani, podobno kot to ureja Evropska komisija,¹³ kar bi pomenilo obveznost lobiranca. Register bi moral biti v praksi elektronsko voden informacijski sistem, ki bi primarnim uporabnikom (tako lobirancem kot lobistom) omogočil enostavno uporabo za vpisovanje podatkov, na drugi strani pa bi moral omogočati pregleden vpogled v podatke vsakemu državljanu. Vzpostavitev in vzdrževanje bi morali biti nalogi KPK, pri čemer bi morala dobiti finančno in informacijsko podporo stopiti tudi Vlada RS. Oddajanje v fizični obliki na obrazcu bi moralo še vedno biti omogočeno kot izjema, a bi KPK morala biti obvezana vnesti podatke na portal v razumno kratkem času od prejema (npr. 5 delovnih dni).

Organizacije in posamezniki, registrirani v sistem, bi z vpisom:

- soglašali, da so seznanjeni z določili ZIntPK in jih bodo pri svoji dejavnosti spoštovali,
- soglašali, da so vse informacije zapisane v register javne, razen občutljivih osebnih podatkov, kot so davčna številka, EMŠO in naslov prebivališča,
- jamčili, da so informacije, zapisane v register, resnične in da bodo v predpisanih rokih posodabljali podatke v njem.

Hkrati bi moral portal vsebovati vse potrebne informacije za bodoče lobiste in lobirance, kjer bi bile jasno zapisane njihove pravice in dolžnosti na uporabniku prijazen način.

Spodbujanje uporabe registra bi poleg omejitev morala vsebovati tudi pozitivne ukrepe za registrirane, kot to določa npr. 30. člen *Sporazuma med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo o registru za preglednost za organizacije in samozaposlene osebe, ki sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju politik EU*, ali kot to že določa drugi odstavek 67. člena¹⁴ obstoječega zakona.

Omejitve iz 2. in 3. odstavka 56. člena¹⁵ obstoječega zakona bi morala veljati za vpis v register.

68. člen

(2) Lobist se pri izvajanju lobiranja lahko srečuje z lobiranci. Lobiranec o vsakem stiku z lobistom, ki ima namen lobirati, sestavi zapis, v katerem navede podatke o lobistu: osebno ime, podatek, ali se je identificiral v skladu z določbami tega zakona, področje lobiranja, ime interesne organizacije ali druge organizacije, za katero lobira lobist, navedba morebitnih prilog in datum, kraj obiska lobista ter podpis lobiranca. Lobiranec zapis posreduje v roku treh dni v vednost svojemu predstojniku in komisiji. Obveznost izdelave zapisa za lobirance velja tudi v primeru stikov iz tretjega odstavka 69. člena tega zakona. Zapise komisija hrani za dobo petih let.

Register transparentnosti je nujen tudi zato, ker obstoječ način poročanja ne izpolnjuje svojega namena v popolnosti. Trenutna ureditev poročanja lobirancev namreč ne omogoča preglednosti in predstavlja nesorazmerno administrativno breme za lobirance.

Način zapisa (strojno neberljiv obrazec) je z gledišča informacijske tehnologije 21. stoletja neprimeren za

beleženje tovrstnih dejavnosti in ob odsotnosti uporabnikom bolj prijaznega načina poročanja breme z

¹³ *Sporazum med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo o registru za preglednost za organizacije in samozaposlene osebe, ki sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju politik EU* (Sporazum), 29. člen.

¹⁴ »Lobist, ki je vpisan v register lobistov v Republiki Sloveniji, ima v zvezi s področji, za katere je registriral interes, pravico biti vabljen na vse javne predstavitve in na vse oblike javnih posvetovanj, o čemer so ga dolžni obveščati državni organi in lokalne skupnosti.«

¹⁵ (2) Lobist je lahko vsaka polnoletna oseba, ki ni zaposlena v javnem sektorju in ji ni bila odvzeta poslovna sposobnost ter ni bila zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, v Republiki Sloveniji pravnomočno obsojena na več kot šest mesecev zapora.

(3) Funkcionar ne sme lobirati pred potekom dveh let, odkar mu je prenehala funkcija.

vprašljivim izplenom, saj je s tako obliko tudi obdelava močno otežena.

Namen poročanja je namreč dvojen: pristojnemu organu omogočiti lažje preverjanje dejstev in preverjanje skladnosti dejanj z veljavno zakonodajo, na drugi strani pa je namen poročanja vpogled v odločevalske procese za državljane, ki imajo pravico biti obveščeni o načinu sprejemanja javnih politik, ki vplivajo na njihova življenja. Pri obstoječem sistemu je le delno izpolnjen prvi pogoj, medtem ko drugi ni, kar se lahko dodatno zagotovi z vzpostavitvijo Registra transparentnosti.

Kakovost pridobljenih podatkov iz zapisov o lobističnih stikih je nizka ter posledično ne omogoča poglobljenih analiz oz. pri izdelavi analiz zahteva dodatne človeške vire (tako na strani KPK kot tudi na strani civilnih organizacij in raziskovalnih institucij). Še bolj nedopustno pa je, da obstoječi sistem ne omogoča transparentnosti pred javnostjo, saj sta tako poročanje kot oblika objave izjemno neprijazna uporabniku, kar onemogoča dostop do informacij.

Poročanje o lobističnih stikih je treba vpeljati v sistem registra transparentnosti, v katerega bi lobiranci lahko vnašali podatke o lobističnih stikih na pregleden način, prav tako pa bi tak način poročanja omogočal večjo preglednost podatkov, saj bi bili lažje dostopni državljanom, nevladnim organizacijam, novinarjem idr.¹⁶ in predvsem omogočal manjše administrativno breme lobirancem. Tudi nedavna raziskava Transparency International EU,¹⁷ v kateri so v Registru za preglednost odkrili več kot 4000 napačnih, neveljavnih ali sumljivih vnosov, kaže na dejstvo, da tovrsten način beleženja olajša nadzor nad dejanskim stanjem, nadzor pa lahko dodatno izvaja tudi širša javnost. Dolgoročno bi tako lahko prišli do učinkovitega nadzora kot tudi realne slike stanja lobiranja.

V zapis lobiranja bi moral nujno soditi tudi natančen naslov zakona ali drugega predpisa/akta, na katerega lobist poizkuša vplivati. Naslov bi moral biti opremljen s strojno berljivim klasifikatorjem (npr. pri zakonodaji z EPA/EVA številko ali kako drugače, pri javnem razpisu z številko razpisa ipd.), s čimer bi omogočali informacijske rešitve pri vzpostavitvi pregledne zakonodajne sledi. Sistem bi moral uporabnika voditi k tovrstnemu vpisovanju, kar je stvar tehnične rešitve, ne zakona.

Neprimeren je tudi čas trajanja hranjenja zapisov v citiranem 68. členu, saj bi moral biti ta dolg vsaj 10 let, s čimer bi povečali vpogled v sprejemanje odločitev na daljši rok, saj imajo nekatere odločitve daljnosežne posledice, vsekakor daljše od petih let.

Javnost podatkov o lobističnih stikih

Podatki v registru transparentnosti bi morali biti javni in dostopni v strojno berljivi obliki, prav tako pa bi zakon moral dovoliti uporabo omenjene baze podatkov za namene nadaljnega združevanja v nove baze. Kot že zapisano, bi o tem morali biti obveščeni tudi lobisti ob registraciji v register transparentnosti, z registracijo pa bi se s tem strinjali. Zakonodajalec ob identificirani potrebi določi ozke omejitve glede vnovične uporabe, ki pa ne bi smele omejevati civilne družbe pri združevanju v nove baze, ki pripomorejo k transparentnosti lobističnih stikov. Trenutna pravna podlaga v ZIntPK namreč kljub npr. 75. členu ne omogoča obdelave in objave podatkov pridobljenih iz poročil o lobističnih stikih, saj urad Informacijskega pooblaščenca ne vidi pravne podlage v področnem zakonu za nastanek novih baz podatkov,¹⁸ čeprav bi te omogočale večjo preglednost v javnih zadevah. To je s stališča TIS nevzdržno stanje, ki ga omogoča trenutna zakonodaja. Omenjeni člen je namreč dvoumen in premalo jasen za doseganje namena, izraženega v temu členu. Zakon mora omogočati javnost, način objave in možnosti nadaljnje uporabe (tudi drugih uporabnikov) za vsako bazo podatkov, ki nastane v okviru tega zakona.

¹⁶ Glej npr. priporočilo 1, poročilo *Lobbying in Europe* organizacije Transparency International, str. 10.

¹⁷ <http://www.transparencyinternational.eu/2015/09/press-release-more-than-half-the-entries-on-the-brussels-lobby-register-are-inaccurate-incomplete-or-meaningless-2/>.

¹⁸ Za primer lahko podamo platformo kdovpliva.si, kjer je informacijska pooblaščenka izrazila mnenje, da je združevanje baze podatkov lobistov v neskladju z zakonodajo, saj za tovrstno združevanje v področnem zakonu ni pravne podlage; 75. člen torej ni pripomogel k objavi in obdelavi podatkov, čeprav je bil namen skladen s tem členom.

75. člen bi torej moral biti spremenjen na način, ki bi natančneje opredeljeval javnost in možnost vnovične uporabe vseh baz podatkov, ki nastanejo v okviru ZIntPK.

S spoštovanjem
Vid Doria

Doria  TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA
DRUŠTVO INTEGRITETA