
Varšava, 23. september 2020

Mnenje št.: CORR-SLO/385/2020 [JG]

NUJNO MNENJE OVSE/ODIHR O PREDLOGIH SPREMEMB IN DOPOLNITEV ZAKONA O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE

Slovenija

To mnenje vsebuje pripombe Lolite Cigane (Osrednja skupina strokovnjakov OVSE/ODIHR za politične stranke) in Francesca Clementuccija (Višji svetovalec za integriteto, neodvisni strokovnjak)

Podlaga za Nujno mnenje je neuradni angleški prevod predloga zakona.



OVSE Urad za demokratične institucije in človekove pravice

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varšava

Urad: +48 22 520 06 00, Faks: +48 22 520 0605

www.legislationline.org

POVZETEK IN KLJUČNA PRIPOROČILA

Najprej želimo omeniti, da dajeta zakon in osnutek sprememb in dopolnitev Komisiji za preprečevanje korupcije najpomembnejša orodja za učinkovito obravnavo in delo na področju preprečevanja korupcije v smislu znatnih pooblastil in tehničnih orodij, sredstev in virov za njihovo učinkovito izvajanje, s čimer je komisija ključni organ za preprečevanje korupcije in boj proti njej v Sloveniji. Obenem bi bilo mogoče določene vidike osnutka sprememb in dopolnitev ter zakona izboljšati, da bi komisija lahko delovala bolj neodvisno in učinkovito pri izvajanju pristojnosti. Zlasti bi bilo treba dodatno razviti postopka imenovanja in razrešitve funkcionarjev ali funkcionark komisije, poskrbeti bi bilo treba, da so na voljo in se uporabljajo učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije, ponovno pa bi lahko razmislili o določenih vidikih dela komisije, kar zadeva nasprotje interesov, prijavo premoženjskega stanja ali lobiranja.

Konkretneje in poleg vidikov, omenjenih zgoraj, OVSE/ODIHR daje ta poročila za dodatno izboljšanje predloga zakona:

- A. V vseh spremembah in dopolnitvah ter zakonu: razmisliti o pregledu določb z namenom poenostavitve in preureditve dolgih določb ter preučiti, ali naj se nepotrebni elementi trajno črtajo ali prerazporedijo v druge bolj specifične akte; [15.–17. odstavek]
- B. V 5. členu osnutka sprememb in dopolnitev: preoblikovati izbirni postopek za funkcionarje ali funkcionarke komisije, tako da bo kandidacijski komisiji dodeljeno pooblastilo, da določi zavezujočo razvrstitev glede na usposobljenost kandidatov ali kandidatk in bo mogoče le zelo omejeno število zavrnitev predlaganih kandidatov ali kandidatk na podlagi utemeljenih odločitev iz razlogov, povezanih z objektivno usposobljenostjo; [28.–29. odstavek]
- C. V 18. členu osnutka sprememb in dopolnitev: preoblikovati postopek odstavitve/razrešitve funkcionarjev ali funkcionark komisije, tako da se zahteva kvalificiranavečina v državnem zboru, ki glasuje za njihovo

razrešitev, in se vključi pritožbeni postopek (bodisi pri sodišču, pristojnem za pritožbe zoper sodbe upravnega sodišča, ali ustavnem sodišču) v primeru institucionalnega spora; [30. odstavek]

D. V šestem do devetem odstavku 9. člena osnutka sprememb in dopolnitev: pregledati, ali je objava aktov, sklepov in izjav v zvezi s postopkom z namenom odvratanja ustrezna, učinkovita in sorazmerna sankcija v vseh prekrškovnih zadevah; [32. odstavek]

E. V 24. členu osnutka sprememb in dopolnitev ter 29. členu zakona: zagotoviti, da bo zakon vseboval seznam rešitev za omilitev nastalega nasprotja interesov in da bo seznam učinkovitih, sorazmernih in odvratilnih sankcij na voljo za vse vrste funkcionarjev ali funkcionark; [38. odstavek]

F. V 19. členu osnutka sprememb in dopolnitev: razširiti opredelitev darila, tako da vključuje blago, predmete ali storitve, pa tudi pravice, ugodnosti, usluge ali znatne popuste (na primer posojila po sumljivo nizki obrestni meri), in določiti skupni prag vrednosti vseh daril, ki jih je funkcionar ali funkcionarka prejela v določenem obdobju; [41. odstavek]

G. V 1. členu osnutka sprememb in dopolnitev: ponovno preučiti opredelitve lobiranja, da bi zagotovili, da je zajeto tudi javno lobiranje in da bo zakon jasneje razlikoval med poklicnim in občasnim lobiranjem [43.–46. odstavek].

Kot del pooblastila, da pomaga državam, ki sodelujejo v OVSE pri izvajanju zavez OVSE, OVSE/ODIHR na zahtevo pregleda osnutek zakonodaje in obstoječo zakonodajo, da bi ocenil njeno skladnost z mednarodnimi standardi človekovih pravic in zavezami OVSE ter podal konkretna priporočila za izboljšave.

VSEBINA

I. UVOD	5
II. OBSEG PREGLEDA	5
III. ANALIZA	6
1. Mednarodni standardi in zaveze OVSE za preprečevanje korupcije in boj proti njej	6
2. Splošne opombe	7
3. Opredelitve pojmov	9
4. Pooblastila in funkcije učinkovitih organov za boj proti korupciji.....	9
5. Postopki imenovanja in razrešitve.....	11
6. Preglednost postopkov in sankcij ter obveščanje javnosti o njih	13
7. Prijavljanje nepravilnosti (žvižgaštvo).....	14
8. Nasprotja interesov in darila.....	16
<i>8.1. Dodatno delo/poklic.....</i>	<i>16</i>
<i>8.2. Poslovanje</i>	<i>16</i>
<i>8.3. Rešitve.....</i>	<i>17</i>
<i>8.4. Sankcije</i>	<i>17</i>
<i>8.5. Darila.....</i>	<i>18</i>
9. Razkritje premoženjskega stanja.....	19
10. Lobiranje	20
11. Končne Pripombe.....	21
<i>11.1. Nevtralna priprava pravnih aktov glede na spol</i>	<i>21</i>
<i>11.2. Ocena učinka in participativni pristop.....</i>	<i>21</i>

Priloga: Osnutek sprememb in dopolnitev Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije Republike Slovenije

I. UVOD

1. Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije Republike Slovenije je 10. avgusta 2020 Uradu OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: OVSE/ODIHR) poslal zahtevo za pravni pregled sprememb in dopolnitev (v nadaljnjem besedilu: osnutek sprememb in dopolnitev) Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljnjem besedilu: zakon).
2. OVSE/ODIHR se je 12. avgusta 2020 odzval na to zahtevo in potrdil pripravljenost Urada, da pripravi pravno mnenje o skladnosti osnutka sprememb in dopolnitev z mednarodnimi standardi na področju človekovih pravic in zavezami OVSE v okviru človekove razsežnosti.
3. Glede na kratek časovni okvir za pripravo pravnega pregleda se je OVSE/ODIHR odločil, da pripravi Nujno mnenje o predlogu zakona.
4. To Nujno mnenje je bilo pripravljeno v odgovor na zgoraj navedeno zahtevo. Glavni namen mnenja je pojasniti in podrobneje opisati nekatera priporočila ali izjave iz Predhodnega mnenja.
5. To mnenje je bilo pripravljeno kot odgovor na navedeno zahtevo in v skladu z mandatom OVSE/ODIHR.

II. OBSEG PREGLEDA

6. To mnenje zajema le osnutek sprememb in dopolnitev, ki je bil predložen v pregled. Ob tako omejenem obsegu ne predstavlja popolnega in celovitega pregleda celotnega pravnega in institucionalnega okvira, ki ureja preprečevanje korupcije in boj proti njej v Sloveniji. Zaradi nujnosti se mnenje osredotoča le na tista področja iz osnutka sprememb in dopolnitev, ki vzbujajo največ skrbi. Čeprav je Nujno mnenje osredotočeno na osnutek sprememb in dopolnitev, je potrebno in preudarno, da se v njem v nekaterih primerih poda tudi pripomba na določbe zakona, ki bi jih bilo koristno dodatno izboljšati.
7. V mnenju so izpostavljena ključna vprašanja in nakazana področja, ki vzbujajo zaskrbljenost. Zaradi jedrnatosti se več pozornosti posveča področjem, na katerih so potrebne spremembe ali izboljšave, kot pa pozitivnim vidikom predloga zakona. Priporočila, pripravljena na tej podlagi, temeljijo na mednarodnih standardih, normah in praksah ter ustreznih zavezah OVSE v okviru človekove razsežnosti. V mnenju so po potrebi poudarjene tudi dobre prakse drugih držav članic OVSE na tem področju. Pri sklicevanju na nacionalno zakonodajo se OVSE/ODIHR ne zavzema za noben konkreten model posamezne države; bolj se osredotoča na zagotavljanje jasnih informacij o veljavnih mednarodnih standardih, hkrati pa ponazarja, kako se ti standardi v praksi izvajajo v nekaterih nacionalnih zakonodajah. Vsak primer države je treba vedno obravnavati previdno, saj ga ni nujno mogoče ponoviti v drugi državi in je treba nanj vedno gledati v luči širšega nacionalnega institucionalnega in pravnega okvira ter razmer in politične kulture v državi.
8. Poleg tega se v analizi mnenja v skladu z Akcijskim načrtom OVSE za spodbujanje enakosti spolov iz leta 2004 in zavezami, da se vidik spola vključi v dejavnosti, programe

in projekte OVSE, upošteva potencialno različen vpliv predloga zakona na ženske in moške.¹

9. To mnenje temelji na neuradnem angleškem prevodu predloga zakona, ki ga je naročil OVSE/ODIHR in je priložen temu dokumentu. Zaradi prevoda se lahko pojavijo napake. To Nujno mnenje je na voljo tudi v slovenščini, prevlada pa angleška različica besedila.
10. Glede na navedeno želi OVSE/ODIHR omeniti, da to mnenje ne preprečuje OVSE/ODIHR, da bi v prihodnosti pripravil dodatna pisna ali ustna priporočila ali pripombe v zvezi s posameznimi pravnimi akti ali sorodno zakonodajo, ki se nanaša na pravni in institucionalni okvir na področju boja proti korupciji v Sloveniji.

III. ANALIZA

1. MEDNARODNI STANDARDI IN ZAVEZE OVSE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE IN BOJ PROTI NJEJ

11. Najpomembnejši protikorupcijski standardi na svetovni ravni izhajajo iz Konvencije Združenih narodov proti korupciji² in Konvencije OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju.³ Konvencije Sveta Evrope, tj. Kazenskopravna konvencija o korupciji⁴, Civilnopravna konvencija o korupciji⁵ in Konvencija o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem⁶ so regionalne konvencije, ki določajo standarde.
12. Te standarde vsebujejo, ponavljajo in razširjajo številni standardi mehkega prava, npr. Deklaracija Združenih narodov o korupciji in podkupovanju v mednarodnih trgovinskih transakcijah,⁷ Resolucija Generalne skupščine ZN 51/59 o ukrepanju proti korupciji,⁸ Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope (97) 24 o dvajsetih vodilnih načelih za boj proti korupciji,⁹ Priporočilo CM/Rec (2017)2 o pravni ureditvi dejavnosti lobiranja v

¹ Glej 32. odstavek Akcijskega načrta OVSE za spodbujanje enakosti spolov, sprejetega s Sklepom št. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), <<http://www.osce.org/mc/23295?download=true>>.

² Resolucija GS ZN 58/4, *Konvencija Združenih narodov proti korupciji* (v nadaljnjem besedilu: UNCAC), sprejeta 31. oktobra 2003, je začela veljati 14. decembra 2005, Uradni zapisnik Generalne skupščine, 58. zasedanje, dodatek 49, zvezek 1, 4. Slovenija je h konvenciji pristopila 1. aprila 2008.

³ Konvencija OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, sprejeta 17. decembra 1997 <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>; Slovenija je h konvenciji pristopila 6. septembra 2001 (v nadaljnjem besedilu: Konvencija OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju).

⁴ *Kazenskopravna konvencija o korupciji*, sprejeta 27. januarja 1999, na voljo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2000-02-0039?sop=2000-02-0039a/2003-02-0023?sop=2003-02-0023>; Slovenija je konvencijo ratificirala 12. maja 2000, glej tudi *Dodatni protokol h Kazenskopravni konvenciji o korupciji*, ki je bil sprejet 15. maja 2003 in je na voljo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2004-02-0067?sop=2004-02-0067> (v nadaljnjem besedilu: Kazenskopravna konvencija o korupciji); Slovenija je dodatni protokol ratificirala 11. oktobra 2004.

⁵ *Civilnopravna konvencija proti korupciji*, sprejeta 4. novembra 1999, na voljo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2003-02-0023/zakon-o-ratifikaciji-civilnopravne-konvencije-o-korupciji-mckk>; Slovenija je konvencijo ratificirala 17. marca 2003 (v nadaljnjem besedilu: Civilnopravna konvencija o korupciji).

⁶ *Konvencija o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem*, sprejeta 8. novembra 1990, na voljo na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1997-02-0043?sop=1997-02-0043>; Slovenija je konvencijo ratificirala 23. aprila 1998.

⁷ *Deklaracija Združenih narodov o korupciji in podkupovanju pri mednarodnih trgovinskih transakcijah*, A/RES/51/191, 86. plenarno zasedanje 16. decembra 1996, na voljo na <https://digitallibrary.un.org/record/233080>.

⁸ *Resolucija Generalne skupščine ZN 51/59 o ukrepanju proti korupciji*, A/RES/51/59, sprejeta 12. decembra 1996, na voljo na <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

⁹ Odbor ministrov Sveta Evrope, *Resolucija (97) 24 o dvajsetih vodilnih načelih za boj proti korupciji* (v nadaljnjem besedilu: Dvajset vodilnih načel v boju proti korupciji) z dne 6. novembra 1997, na voljo na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>.

okviru javnega odločanja¹⁰ in Priporočilo Sveta Evrope (2000)¹⁰ o kodeksih ravnanja za javne uslužbenke.¹¹

13. Na ravni OVSE je boj proti korupciji sestavni del zavez, ki so jih sprejele države članice OVSE, kot je bilo poudarjeno, na primer, v Maastrichtskem dokumentu iz leta 2003¹² in Deklaraciji Ministrskega sveta OVSE iz leta 2012 o krepitvi dobrega upravljanja ter boju proti korupciji, pranju denarja in financiranju terorizma.¹³
14. Standardi, specifični za agencije ali organe za boj proti korupciji, so navedeni v Izjavi iz Džakarte o načelih za agencije za boj proti korupciji (v nadaljnjem besedilu: Načela iz Džakarte),¹⁴ njenem Komentarju iz Kolomba iz leta 2020¹⁵ in Standardih za organe za boj proti korupciji (v nadaljnjem besedilu: Standardi EPAC) ter Desetih vodilnih načelih proti korupciji (v nadaljnjem besedilu: Načela EPAC) Evropskih partnerjev proti korupciji (v nadaljnjem besedilu: EPAC)¹⁶, ki je neodvisen forum za strokovno osebje s ciljem preprečevanja korupcije in boja proti njej. Konkretno glede Slovenije se Nujno mnenje nanaša na Skupino držav proti korupciji pri Svetu Evrope (v nadaljnjem besedilu: GRECO), na četrti krog ocenjevanja za Slovenijo glede preprečevanja korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih.¹⁷ V Nujnem mnenju se bomo vseskozi sklicevali na prejšnja pravna mnenja OVSE/ODIHR, ki obravnavajo vprašanje boja proti korupciji.¹⁸

2. SPLOŠNE OPOMBE

15. Na začetku želimo pohvaliti zakonodajalce za prizadevanja za nadaljnje izboljšanje postopka in okrepitev pooblastil Komisije za preprečevanje korupcije, kar je ključno orodje za preprečevanje korupcije in brez katerega učinkovit boj proti korupciji ne bi bil mogoč. Jasno je, da je namen zakona dodatno izboljšati postopek, po katerem

¹⁰ Odbor ministrov Sveta Evrope, *Priporočilo CM/Rec(2017)2 o pravni ureditvi dejavnosti lobiranja v okviru javnega odločanja* z dne 22. marca 2017, na voljo na <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>.

¹¹ Odbor ministrov Sveta Evrope, *Priporočilo (2000)10 Odbora ministrov državam članicam o kodeksih ravnanja za javne uslužbenke* (v nadaljnjem besedilu: *Priporočilo (2000)10*) z dne 11. maja 2000, na voljo na https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2e52 in Dodatek (*Vzorčni kodeks ravnanja za javne uslužbenke*; v nadaljnjem besedilu: *Vzorčni kodeks Sveta Evrope*); glej tudi obrazložitevni memorandum, ki je na voljo na <https://rm.coe.int/1680534424>.

¹² Končni dokument enajstega srečanja Ministrskega sveta OVSE, Maastricht, (2003), na voljo na <https://www.osce.org/de/mc/40535>; 2.2.7. odstavek določa: „Strinjamo se, da bo odprava vseh oblik korupcije prednostna naloga. Razmislili bomo o pristopu k mednarodnim konvencijam in drugim instrumentom na področju boja proti korupciji, zlasti tistim, ki sta jih razvila Svet Evrope in Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), ter spodbujali njihovo ratifikacijo in podpirali celovito izvajanje. Pozdravljamo sprejetje Konvencije ZN proti korupciji in z veseljem pričakujemo njen čimprejšnji podpis, ratifikacijo in začetek veljavnosti.“

¹³ Ministrski svet OVSE, *Deklaracija o krepitvi dobrega upravljanja in boju proti korupciji, pranju denarja in financiranju terorizma*, 7. december 2012, na voljo na <http://www.osce.org/cio/97968?download=true>.

¹⁴ *Izjava iz Džakarte o načelih za agencije za boj proti korupciji*, 26.–27. november 2012, na voljo na https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf. Ta načela so bila razvita na konferenci, ki je bila v ta namen organizirana v Džakarti v Indoneziji 26. in 27. novembra 2012, ki so se je udeležili sedanji in nekdanji vodje agencij za boj proti korupciji, praktiki in strokovnjaki za boj proti korupciji z vsega sveta. Dogodek so organizirali Indonezijska komisija za izkoreninjenje korupcije, Program Združenih narodov za razvoj (v nadaljnjem besedilu: UNDP) in Urad Združenih narodov za droge in kriminal (v nadaljnjem besedilu: UNODC).

¹⁵ *Komentar iz Kolomba k Izjavi iz Džakarte o načelih za agencije za boj proti korupciji*, ki je na voljo na https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/20-00107_Colombo_Commentary_Ebook.pdf (v nadaljnjem besedilu: *Komentar iz Kolomba*).

¹⁶ Na voljo na http://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations/doc_view/1-anti-corruption-authority-standards (vodilna načela EPAC so na voljo v prilogi k Standardom EPAC).

¹⁷ GrecoRC4(2018)3, *Drugo poročilo o izpolnjevanju priporočil*.

¹⁸ Npr. *Nujne pripombe OVSE/ODIHR k osnutku odloka predsednika o ukrepih za izboljšanje sistema za boj proti korupciji v Uzbekistanu* (10. julij 2020), na voljo na https://www.legislationline.org/download/id/8729/file/379_CORR_UZB_10July2020_en.pdf (v nadaljnjem besedilu: *Mnenje o Uzbekistanu iz leta 2020*); *Mnenje OVSE/ODIHR o zakonu o preprečevanju korupcije Črne gore* (29. oktober 2018), na voljo na https://www.legislationline.org/download/id/8123/file/331_CORR_MNE_29Oct2018_en.pdf (v nadaljnjem besedilu: *Mnenje o Črni gori*); *Mnenje OVSE/ODIHR o dveh osnutkih zakonov Ukrajine o boju proti korupciji* (18. julij 2014), na voljo na <http://www.legislationline.org/documents/id/19137>; *Mnenje OVSE/ODIHR o zakonu o uradu Latvije za preprečevanje korupcije in boju proti njej* (17. novembra 2014), na voljo na <http://www.legislationline.org/documents/id/19392>.

deluje komisija. Pogosto je višjo kakovost zakonodaje mogoče doseči z jasnejšo, preprostejšo in doslednejšo formulacijo.

16. Zakonodaja se uporablja za urejanje zapletenih, negotovih ali verjetnih situacij. V skladu z načelom pravne varnosti morajo biti predpisi jasni in natančni, da se posamezniki lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi in v skladu s tem ukrepajo.¹⁹ Zaščita pred korupcijo²⁰ je v tem pogledu še zlasti koristno orodje, katerega namen je odstraniti šibke elemente zakonodaje, ki bi lahko dopuščali korupcijo. Glavni cilj tega orodja je preprečiti koruptivno uporabo „slabe“ zakonodaje.
17. Osutek sprememb in dopolnitev vsebuje primere členov, ki se zdijo preveč podrobni, nepotrebno dolgi ali zapleteni. Na primer, 13. člen osnutka sprememb in dopolnitev (novi 15.a in 15.b člen) navaja vrsto upravnih korakov, faz ali ukrepov do takih podrobnosti, ki se zdijo neprimerne za besedilo zakona. Običajno je cilj zakona, tudi tistih, ki urejajo zelo specifične in kompleksne sektorje ali dejavnosti, poskrbeti za jasno in zadostno število podrobnih določb, navodil, vključno s primeri in scenariji, ki ljudem koristijo pri razumevanju in spoštovanju pravil. Vendar pa lahko vse, kar presega „jasen in zadosten“ obseg določb, kmalu postane nepotrebno, morda celo odvečno, ponavljajoče se ali celo nedosledno, nejasno in zavajajoče. Čeprav so podrobna pravila in postopki do neke mere morda koristni in celo potrebni, da bi komisija učinkovito izvajala svoja pooblastila, lahko imajo pretirano podrobni predpisi negativen učinek. In dejansko bi nekatera pravila, na primer o obliki vabila in njeni točni vsebini iz 15a. člena zakona, bolj običajno našli v podzakonskih aktih ali katerem drugem sekundarnem dokumentu. Glede na osnovna načela in najboljše prakse priprave zakonodaje in ob skrbi za to, da se s posploševanjem ne pojavijo nove vrzeli, **se priporoča pregled zakona in osnutkov sprememb in dopolnitev, da bi poenostavili in preuredili dolge določbe ter preučili, ali naj se nepotrebni elementi trajno črtajo ali prerazporedijo v druge bolj specifične akte (na primer v standardne postopke ali postopkovne priročnike komisije).**

PRIPOROČILO A.

V vseh spremembah in dopolnitvah ter zakonu: razmisliti o pregledu določb z namenom poenostavitve in preureditve dolgih določb ter preučiti, ali naj se nepotrebni elementi trajno črtajo ali prerazporedijo v druge bolj specifične akte.

¹⁹ Glej npr. *Mnenje OVSE/ODIHR o nekaterih določbah osnutka zakona o poljskem vrhovnem sodišču* (na dan 26. septembra 2017) (z dne 13. novembra 2017) 40. odstavek in opomba 41, na voljo na <https://www.legislationline.org/documents/id/21444>; glej tudi Rule of Law Checklist (Seznam meril za pravno državo) Beneške komisije, CDL-AD(2016)007, z dne 18. marca 2016, 15.–17. odstavek, na voljo na [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e), ki ga je potrdila Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (PACE) 11. oktobra 2017 (glej Resolucija PACE 2187(2017), na voljo na <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24213&lang=en>); glej na primer tudi „Legistiko“ (imenovana tudi priprava zakonodaje ali priprava zakonodajnih predlogov) kot znanost in disciplino, ki skuša opredeliti najboljši način za načrtovanje, razvoj, pripravo in izvajanje zakonov, predpisov, odredb in odlokov (https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Guide-legistique/Guide_Legistique_2017_PDF (v francoščini).

²⁰ Protikorupcijska ocena zakonov (*Corruption proofing*), RAI (http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf);

3. OPREDELITVE POJMOV

18. V 4. členu zakona je vključena opredelitev pojma korupcija, ki zajema „vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega“. Zakon uvaja tudi opredelitev pojma mednarodna korupcija, ki je korupcija, v kateri je udeležena najmanj ena fizična ali pravna oseba iz tujine.²¹ **Pomembno je zagotoviti, da te opredelitve odražajo mednarodne standarde. Zdi se, da zgornji opredelitvi iz zakona ustrezno odražata bistvo korupcije in odražata mednarodne standarde..**
19. Poleg tega bi bilo morda dobro ponovno preučiti opredelitev „interesnih organizacij“ za namene nadzora nad lobiranjem, saj lahko „interesna organizacija“ bodisi ima lobista ali lobistko, ki deluje v njenem imenu, ali ne, to pa ne bi smel biti edini dejavnik, ki se upošteva (1. člen osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja 13. odstavek 4. člena zakona).

4. Pooblastila in funkcije učinkovitih organov za boj proti korupciji

20. Najprej želimo omeniti, da dajeta zakon in osnutek sprememb in dopolnitev komisiji najpomembnejša orodja za učinkovito obravnavo in delo na področju preprečevanja korupcije v smislu znatnih pooblastil in tehničnih orodij, sredstev in virov za njihovo učinkovito izvajanje. Institucija, kot je komisija, je ključna za preprečevanje korupcije in boj proti njej v Sloveniji.
21. Čeprav se viri mednarodnih standardov razlikujejo po obsegu, vsebini in ciljih, opredeljujejo jasno mednarodno obveznost držav, da zagotovijo institucionalno specializacijo na področju korupcije. Po mnenju UNCAC je treba preprečevanje obravnavati na institucionalni ravni, in sicer z ustanovitvijo ali določitvijo specializiranega organa (ali organov) s funkcijo preprečevanja in usklajevanja boja proti korupciji. V skladu z mednarodnimi standardi so glavna merila za specializacijo naslednja: neodvisnost in samostojnost; specializirano in usposobljeno osebje; pa tudi ustrezna sredstva in pristojnosti. Države morajo pri odločanju o ustanovitvi ali okrepitvi organov za boj proti korupciji upoštevati celoten nabor protikorupcijskih funkcij, vključno z naslednjimi:
- razvoj politik, raziskave, spremljanje in usklajevanje,
 - preprečevanje korupcije v strukturah oblasti,
 - izobraževanje in ozaveščanje,
 - preiskave in pregon.
22. Da bi zagotovili učinkovitost delovanja specializiranih organov za boj proti korupciji, jim morajo organi oblasti zagotoviti vsa potrebna sredstva. Zato so najpomembnejša merila za učinkovit organ naslednja:
23. I) ustrezna neodvisnost in specializacija: osebe, odgovorne za preprečevanje, preiskovanje, pregon in razsojanje o kaznivih dejanjih korupcije, bi morale uživati

²¹ 4. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

ustrezno *neodvisnost* in samostojnost glede na svoje funkcije, biti brez neprimerne vpliva in imeti učinkovita sredstva za zbiranje dokazov, zaščito oseb, ki organom pomagajo v boju proti korupciji, ter za ohranjanje zaupnosti preiskav²². Poleg tega bi morali ti organi, vključno z agencijami za zatiranje korupcije²³, doseči visoko stopnjo *specializacije*²⁴ oseb, odgovornih za boj proti korupciji, ter jim zagotoviti ustrezna sredstva in usposabljanje za opravljanje nalog. Države sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da so osebe ali subjekti *specializirani*²⁵ za boj proti korupciji (tj. s potrebno neodvisnostjo, da lahko opravljajo naloge učinkovito in brez kakršnega koli nedovoljenega pritiska). Država zagotovi, da je osebje teh subjektov za svoje naloge ustrezno usposobljeno in ima finančna sredstva, vključno s potrebnimi materialnimi sredstvi.²⁶ Podobne zahteve najdemo v več mednarodnih pogodbah²⁷.

24. **II) ustrezne in pomembne naloge:** Država mora po potrebi zagotoviti²⁸ obstoj organa ali organov, ki preprečujejo korupcijo, na primer z: (a) izvajanjem preventivnih politik (...) ter po potrebi nadzorovanjem in usklajevanjem izvajanja; ter (b) povečanjem in širjenjem znanja o preprečevanju korupcije. Organi kazenskega pregona bi morali imeti tudi učinkovita sredstva za zbiranje dokazov, zaščito oseb, ki pomagajo organom oblasti v boju proti korupciji, in ohranjanje zaupnosti preiskav.²⁹
25. Zakonodajni okvir bi moral zagotoviti operativno neodvisnost organa ali organov, da bi ti lahko določili svoj delovni program in način izvajanja nalog, za katere so pooblašteni.³⁰ Neodvisnost ne bi smela veljati za nekaj, kar je v protislovju z odgovornostjo. Organi za boj proti korupciji bi morali delovati v okviru vzpostavljenega sistema upravljanja, ki vključuje ustrezen in delujoč sistem nadzora in ravnotežja.³¹
26. Politična, finančna in tehnična neodvisnost komisije izhaja iz sposobnosti in neodvisnosti njenega višjega vodstva, začeni s predsednikom ali predsednico in obema namestnikoma ali namestnicama. V zvezi s tem morajo predsednik ali predsednica komisije in člana ali članici senata (namestnika ali namestnici predsednika ali predsednice komisije) prispevati najvišjo raven strokovnega znanja v kombinaciji z obsežnimi izkušnjami na vodstveni ravni in odličnim poznavanjem področja. Jasna in posebna usposobljenost visokih uradnikov ali uradnic je ključnega pomena v izogib imenovanja neizkušenih ali neprimernih strokovnjakov ali strokovnjakinj na najvišje položaje komisije. Te vloge so tradicionalno tako izvršilne kot vodstvene, saj določajo (od vrha navzdol) načela in strategije, ki jih morajo upoštevati celotna agencija/komisija in zainteresirane strani. **Zato se priporoča, da se v nabor strokovne in izobrazbene usposobljenosti vsaj za**

²² *Op. cit.*, opomba 9: 3. načelo (Dvajset vodilnih načel v boju proti korupciji).

²³ *Op. cit.*, opomba 2: 36. člen (Specializirani organi) „Vsaka država pogodbenica v skladu s temeljnimi načeli svoje pravne ureditve zagotovi obstoj organa ali organov oziroma oseb, specializiranih za boj proti korupciji, z odkrivanjem in pregonom. Takemu organu ali organom oziroma osebam se zagotovi potrebna neodvisnost v skladu s temeljnimi načeli pravne ureditve države pogodbenice, da lahko opravljajo svoje naloge učinkovito in brez nedovoljenih vplivov. Osebe ali osebje takega organa ali organov mora biti primerno usposobljeno in imeti sredstva za opravljanje svojih nalog.“ Obstajajo tudi drugi regionalni instrumenti, ki vključujejo določbe v zvezi s specializiranimi institucijami. (UNCAC).

²⁴ *Op. cit.*, opomba 9: 7. načelo (Dvajset vodilnih načel v boju proti korupciji).

²⁵ *Op. cit.*, opomba 4: 20. člen – Specializirani organi (Kazenskoppravna konvencija o korupciji) in opomba 2: 6. člen - Preventivni organ ali organi za boj proti korupciji (UNCAC).

²⁶ Prav tam. 2. odstavek 6. člena (UNCAC); glej tudi *op. cit.*, opomba 14 (Načela iz Džakarte); *op. cit.*, opomba 18, 43. odstavek (Mnenje o Uzbekistanu iz leta 2020).

²⁷ Medameriška konvencija proti korupciji, 9. odstavek III. člena (glej http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp); in Konvencija Afriške unije o preprečevanju korupcije in boju proti njej, peti odstavek 20. člena: Države pogodbenice morajo „zagotoviti, da so nacionalni organi ali agencije specializirani za boj proti korupciji in povezanim kaznivim dejanjem, med drugim z zagotavljanjem, da je osebje usposobljeno in motivirano za učinkovito opravljanje svojih nalog“ (glej <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>)

²⁸ *Op. cit.*, opomba 2: 6. člen - Preventivni organ ali organi za boj proti korupciji.

²⁹ Prav tam; glej tudi Tehnični priročnik UNCAC (https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf) str. 7–12.

³⁰ Prav tam (Tehnični priročnik UNCAC)

³¹ Neodvisnost je treba uravnotežiti z mehanizmi za zagotavljanje preglednosti in odgovornosti organa ali organov, na primer z nadzorom nad njimi ali z njihovim poročanjem pristojnim institucijam, kot so parlamentarni odbori, s poročanjem parlamentu, z letnimi zunanjsimi revizijami in po potrebi s pregledom sodišč prek sodnega nadzora.

predsednika ali predsednico komisije in oba namestnika ali namestnici vključijo poglobljene izkušnje z delom na področju preprečevanja korupcije in boja proti njej, ki se dokazujejo z napredno usposobljenostjo in zadostnimi praktičnimi izkušnjami na tem področju. To izboljšuje strokovnost vodstvenega kadra agencije in njeno zmožnost, da se upre nedovoljenim vplivom, s tem pa zmanjša možnosti politične pristranskosti.

27. Pohvalno je, da je komisija, katere izključna naloga je preprečevanje korupcije in sodelovanje z drugimi institucijami v boju proti njej, v skladu z 8. členom osnutka sprememb in dopolnitev (ki spreminja drugi odstavek 12. člena zakona) pooblaščen, da od sodišč, policije in državnega tožilstva prejme informacije o „zaključenih postopkih v zvezi s kaznivimi dejanji korupcije.“ Vendar pa bi bilo treba razmisliti o zagotavljanju informacij tudi o „osumljeni[h], ovadeni[h], obtoženi[h]“ (v istem členu), saj so vsaj nekateri primeri korupcije običajno zapleteni, težavni in dolgotrajni, zlasti dokler niso izčrpane vse možnosti pritožbe. Zdi se, da je komisija za to pooblaščen na podlagi sprememb in dopolnitev četrtega odstavka 12. člena z zahtevo, da „posredujejo statistične podatke v zvezi s postopki, ki se nanašajo na kazniva dejanja korupcije.“ **Vendar bi morale zadevne institucije za bolj smiseln nadzor komisiji dati na voljo bolj razčlenjene podatke, za vsak primer posebej.**

5. POSTOPKI IMENOVANJA IN RAZREŠITVE

28. Bistveno je zagotoviti, da so postopki imenovanja in razrešitve komisije jasni, pravični in vključujoči. Na obliko in neodvisnost komisije lahko od samega začetka vpliva način imenovanja ali razrešitve nosilca ali nosilke funkcije. Če je v mehanizmu imenovanja ali razrešitve predsednika ali predsednice komisije za boj proti korupciji vključena zahteva po soglasju parlamenta in ne izvršilne veje oblasti ter obstaja mehanizem odgovornosti za spremljanje uspešnosti (npr. ožji parlamentarni odbor, v katerem so zastopane vse glavne stranke), se lahko možnost zlorab ali pristranskih dejavnosti zmanjša na najmanjšo možno mero. Kot kaže dobra praksa, je za to, da bi vodja agencije za boj proti korupciji v celotnem mandatu izkazoval/izkazovala nepristranskost, integriteto in nevtralnost, smotno vpeljati postopek zaposlovanja in razreševanja, za katerega je potrebna izkazana podpora celotnega političnega spektra.³² V primeru imenovanja je dobra praksa tudi, da naj bi vodjo podprle vladajoče in opozicijske stranke³³. Sodelovanje opozicije pri izbiri vodje krepi (domnevno in dejansko) objektivnost in nepristranskost vodje, saj agencija ne bi smela dajati vtisa, da je pristranska do vladajoče večine. Enako načelo smiselno velja za postopek razrešitve funkcionarjev ali funkcionark komisije, saj „*morajo imeti zagotovljeno varnost mandata in dovolj časa, da uspejo, brez tveganja samovoljne razrešitve*“³⁴. Nasprotno pa bi situacija, ko bi imela ena politična osebnost, stranka ali odbor prevladujoči nadzor (ali celo dejansko pravico do veta) nad imenovanjem, delovanjem ali razrešitvijo zaposlenih v agenciji za boj proti korupciji, veljala za pomembno pomanjkljivost. To bi lahko predsednika ali predsednico komisije postavilo v položaj, ko bi odločal/odločala o tem, ali naj preganja posamezne politike ali političarke, ki lahko odločajo o njegovem/njenem imenovanju ali imajo določeno pristojnost za razrešitev. Zato je pomembno, da postopki dodeljevanja pooblastil zagotavljajo takojšnjo in prihodnjo neodvisnost agencije, vključno z njenimi izvršnimi in neizvršnimi člani ali

³² Glej *op. cit.*, opomba 15: II Leadership (Vodstvo), str. 23–36 (Komentar iz Kolomba).

³³ V Butanu ustava na primer zahteva, da so predsednik in člani agencije za boj proti korupciji izbrani s seznama imen, ki ga skupaj priporočajo predsednik ali predsednica vlade, vrhovnega sodišča, parlamenta, nacionalnega sveta in vodja opozicijske stranke (glej Ustavo Butana iz leta 2008, drugi odstavek 27. člena).

³⁴ *Op. cit.*, opomba 15, odstavek 35 (Komentar iz Kolomba).

članicami, pri izvajanju vseh nalog, vključno s preverjanjem in nadzorom vlade, sodstva in/ali zakonodajne veje oblasti in predstavnikov ali predstavnic.

29. V skladu s 5. členom osnutka sprememb in dopolnitev, ki uvaja novi 9.a člen zakona, je kandidacijska komisija v fazi imenovanja zadolžena za predhodno preverjanje kandidatov ali kandidatke za položaje predsednika ali predsednice komisije in dveh namestnikov ali namestnic predsednika ali predsednice. Zdi se, da člani ali članice komisije zagotavljajo institucionalno in sektorsko raznolikost ter s tem zadostno oddaljenost (tj. neodvisnost) od vsake državne oblasti. Vendar pa ni videti, da bi izbirna komisija po preverjanju usposobljenosti kandidatov ali kandidatke slednje razvrstila. Z drugimi besedami: če so izpolnjene minimalne zahteve, bi bil lahko vsak usposobljeni kandidat ali kandidatka (tudi najmanj usposobljena) imenovana za vodjo. Prav tako zaskrbljujoče se zdi dejstvo, da lahko predsednik ali predsednica republike izmed kandidatov ali kandidatke, ki so uspešno prestali pregled dokumentacije pri kandidacijski komisiji, prosto izbere najljubšega ali najljubšo, ne glede na raven, ki izhaja iz usposobljenosti. Poleg tega da ima predsednik ali predsednica republike diskrecijsko pravico izbrati kandidata ali kandidatko s predlaganega seznama, lahko tudi neštetokrat in brez utemeljitve zavrne imenovanje katerega koli kandidata ali kandidatke s tega seznama. Mednarodni standardi priporočajo, da se zagotovi neodvisnost in nepristranskost agencij za boj proti korupciji in njihovega vodstva. Zlasti omenimo Načela iz Džakarte, ki določajo, da se „vodje komisij za preprečevanje korupcije [] imenujejo po postopku, ki zagotavlja njihovo nepolitično naravnost, nepristranskost, nevtralnost, integriteto in usposobljenost.“³⁵ Trenutni postopek kaže resne pomanjkljivosti, ki lahko ovirajo pošteno imenovanje, neodvisnost in strokovnost funkcionarjev ali funkcionark komisije ter s tem spodkopavajo zaupanje javnosti v komisijo. Ti deli izbirnega postopka se zdijo nezdržljivi z Načeli iz Džakarte.

PRIPOROČILO B.

V 5. členu osnutka sprememb in dopolnitev: **preoblikovati izbirni postopek za funkcionarje ali funkcionarke komisije, tako da:**

- **bo kandidacijski komisiji dodeljeno pooblastilo, da določi zavezujočo razvrstitev glede na usposobljenost kandidatov ali kandidatke;**
- **bo mogoče le zelo omejeno število zavrnitev predlaganih kandidatov ali kandidatke na podlagi utemeljenih odločitev iz razlogov, povezanih z objektivno usposobljenostjo.**

30. V zvezi s postopkom razrešitve (glej 18. člen osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja 22. člen zakona) lahko predsednik ali predsednica republike sama ali z navedbo druge politične skupine (državnega zbora) odloči, da se funkcionarji ali funkcionarke komisije razrešijo. Čeprav so razlogi za razrešitev naštetih v zakonu in njegovih spremembah in dopolnitvah (in sicer: odstop; neopravljanje funkcije v skladu z ustavo ali zakonom; pravnomočna obsodba zaradi kaznivega dejanja; izguba delovne zmožnosti za opravljanje funkcije; in ravnanje v nasprotju „s tretjim odstavkom 7. člena tega zakona“), ima ta člen pomanjkljivosti, ki bi lahko vplivale na neodvisnost funkcionarjev ali funkcionark komisije od vplivov politične volje.

³⁵ *Op. cit.*, opomba 14 (Načela iz Džakarte), zlasti točka o „Imenovanju: Vodje komisij za preprečevanje korupcije se imenujejo po postopku, ki zagotavlja njihovo nepolitično naravnost, nepristranskost, nevtralnost, integriteto in usposobljenost.“

PRIPOROČILO C.

V 18. členu osnutka sprememb in dopolnitev: **preoblikovati postopek odstavitve/razrešitve funkcionarjev ali funkcionark komisije, tako da:**

- **se zahteva kvalificirana večina v državnem zboru, ki glasuje za njihovo razrešitev in**
- **se vključi pritožbeni postopek (bodisi pri sodišču, pristojnem za pritožbe zoper sodbe upravnega sodišča, ali ustavnem sodišču) v primeru institucionalnega spora.**

6. Preglednost postopkov in sankcij ter obveščanje javnosti o njih

31. Komisija glede na svojo pristojnost in delovanje zbira, upravlja, uporablja, analizira in lahko izmenjuje ali objavlja velike količine strateških ali drugače občutljivih podatkov.³⁶ V skladu z 10. členom Splošne uredbe EU o varstvu podatkov³⁷ se obdelava osebnih podatkov v zvezi s kazenskimi obsodbami in prekrški ali s tem povezanimi varnostnimi ukrepi „izvaja le pod nadzorom uradnega organa ali če obdelavo dovoljuje pravo Unije ali pravo države članice, ki zagotavlja ustrezne zaščitne ukrepe za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki.“ Evropsko sodišče za človekove pravice je prav tako ugotovilo, da so predložitev in objava vrste podatkov, ki jih zbira komisija (v obravnavani zadevi prijav o premoženjskem stanju), ter večja preglednost, ki iz tega izhaja, v javnem interesu.³⁸ Vendar pa se zdi, da zakon in osnutek sprememb in dopolnitev na splošno premalo pozornosti posvečata določenim zahtevam, ki jih določata pomembna zakonodaja EU ter Evropski odbor za varstvo podatkov (EOVP).³⁹ Da bi dosegli pravo ravnovesje med zagotavljanjem preglednosti, pretokom informacij in varstvom zasebnosti, **se priporoča, da komisija ob usklajevanju z nacionalnimi in evropskimi pristojnimi organi razmisli o imenovanju odgovorne osebe ali funkcije za skladnost politike institucije s standardi, povezanimi z varstvom podatkov.**
32. V tesni povezavi s tem je koristno analizirati delovanje postopkov komisije v zvezi s prekrški (glej 9. člen osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja 13. člen zakona). Zlasti se zdi smiselno pregledati, ali je objava aktov, sklepov in izjav v zvezi s postopkom z namenom odvratanja (glej šesti do deseti odstavek 9. člena osnutka sprememb in dopolnitev) ustrezen element sankcije. V sektorju boja proti korupciji in v drugih sektorjih⁴⁰ morajo biti sankcije učinkovite, sorazmerne in odvratilne.⁴¹ Poleg vprašanj, povezanih z varstvom podatkov in obveščanjem javnosti, je treba v primeru prekrškovnih postopkov razumeti, ali objava ali razkritje izjav in/ali sklepov v zvezi s postopkom za to obdobje (5 let) lahko pomeni nepravilno posledico v škodo funkcionarja oz. funkcionarke ali ne. Odgovor je odvisen od vrste kršitve, vloge in položaja kršitelja ali kršiteljice kot

³⁶ Glej na primer 75. člen zakona in dalje.

³⁷ Splošna uredba o varstvu podatkov (GDPR), Direktiva o varstvu podatkov pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj in druga pravila v zvezi z varstvom osebnih podatkov (glej https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection_sl).

³⁸ ESČP *Wypych proti Poljski* (pritožba št. 2428/05 z dne 25. 10. 2005), dostopna na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71236> (v nadaljnjem besedilu: ESČP, *Wypych proti Poljski*).

³⁹ https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb_sl

⁴⁰ Glej na primer Konvencijo o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (ZFI) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133019>

⁴¹ Glej npr. sporočilo Evropske Komisije z naslovom Oblikovanje kazenskopravne politike EU: zagotavljanje učinkovitega izvajanja politik EU s pomočjo kazenskega prava, COM(2011) 573 konč., 20.9.2011 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0573:FIN:SL:PDF>).

tudi vpliva na integriteto in ugled institucije. Kljub temu se lahko zdi zahteva po objavi sklepa (za 5 let) in izjav v zvezi s postopkom brez možnosti uporabe rešitev za omilitev vsaj v nekaterih primerih nesorazmerna (tj. ne „sorazmerna s težo ravnanja in njegovimi učinki“) in torej presega „tisto, kar je nujno za doseganje cilja“. Medtem ko so lahko stroga pravila ali celo zgledni ukrepi za odpravo posledic kršitev upravičeni v primerih hude malomarnosti uradnih oseb na visokih položajih in kršitev z velikim institucionalnim vplivom, to morda ne velja za funkcionarje ali funkcionarke v lokalnih skupnostih ali na nižjih položajih (tj. tiste, ki delujejo v majhnih institucijah ali imajo omejene stike z javnostjo, ki so storili manjši prekršek). Zato se **priporoča pregled zakona in osnutka sprememb in dopolnitev, da bi se oblikovala ustrezna pravila za postopke komisije, vključno z obveščanjem javnosti in sankcijami, ki bodo ustrezno upoštevala obseg posledic za funkcionarja ali funkcionarke, da bi dosegli njihovo učinkovitost, sorazmernost in odvratilnost.**

PRIPOROČILO D.

V šestem do devetem odstavku 9. člena osnutka sprememb in dopolnitev: pregledati, ali je objava aktov, sklepov in izjav v zvezi s postopkom z namenom odvratanja ustrezna, učinkovita in sorazmerna sankcija v vseh prekrškovnih zadevah.

33. Poleg tega so v 37. členu osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja 77. člen zakona, našteje sankcije, izražene kot globe za izvajanje pooblastil KPK. Če pritožbeni mehanizem ni predviden v drugem pravnem aktu, bi bilo treba v primerih, ko se izreče globa, razmisliti o tem, da bi ga oblikovali.

7. PRIJAVLJANJE NEPRAVILNOSTI (ŽVIŽGAŠTVO)

34. Prijavljanje korupcije in neetičnega ravnanja prek varnih in zanesljivih kanalov profesionalnim in usposobljenim prejemnikom pritožb, je nesporen element trdne politike boja proti korupciji. Večstranski sporazumi⁴² soglasno priznavajo potrebo po zaščiti in podpori žvižgačev ali žvižgačk, številni mednarodni standardi⁴³, študije⁴⁴ in priporočila⁴⁵ pa posnemajo to dobro prakso. Strokovna obravnava prijav, ocenjevanje utemeljenosti informacij in ustrezno ukrepanje za obravnavanje kaznivega dejanja so ključnega pomena za krepitev zaupanja. Enako velja za prijave, ki se nanašajo na kršitve. Čeprav je pritožbo mogoče voditi interno, brez potrebe po posebnem zunanjem organu, je treba ohranjati načeli pravičnosti in ločenosti osebe, ki vodi postopek. Zdi se, da v 24.

⁴² *Op. cit.*, opomba 2: 8. člen - Kodeksi ravnanja za javne uslužbenke, 10. člen - Javno poročanje, 32. člen - Zaščita prič, izvedencev in oškodovancev) in 33. člen - Zaščita prijaviteljev (Konvencija Združenih narodov proti korupciji/UNCAC); *op. cit.*, opomba 3 (Konvencija OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju); *op. cit.*, opomba 5: 9. člen – Zaščita zaposlenih (Civilnopravna konvencija o korupciji) in *op. cit.*, opomba 4: 22. člen – Zaščita sodelavcev pravosodnih organov in prič (Kazenskoppravna konvencija o korupciji).

⁴³ Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=SL>)

⁴⁴ The UNCAC Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons (Vodnik UNCAC po dobri praksi pri zaščiti prijaviteljev), 2015, na voljo na https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf.

⁴⁵ Svet Evrope Priporočilo CM/Rec(2014)7 Odbora ministrov državam članicam o zaščiti žvižgačev <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>. (v nadaljnjem besedilu: Priporočilo Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev).

členu zakona⁴⁶ ni zadostne razmejitev med „osebo, osumljeno“ kršitve, in osebo, odgovorno za obravnavo in reševanje prijave. V skladu s prvim odstavkom 24. člena tega zakona uradna oseba nima druge možnosti, kot da zaskrbljenost zaradi kršitev naslovi bodisi na nadrejeno osebo bodisi na osebo, ki jo ta pooblasti. Če bi bila za kršitev odgovorna nadrejena oseba, bi bila hkrati osumljena in vodila postopek. Glede na zgoraj navedene standarde se zdi, da to ne zagotavlja zadostne razdalje in razmejitev vlog med osebo, obtoženo kršitve, in osebo, odgovorno za presojo zadeve. **Zato se priporoča pregled prvega odstavka 24. člena zakona za zagotovitev večje specializacije, strokovnosti in samostojnosti tako imenovane „pristojne osebe“ znotraj institucije, da bi se vzpostavilo zaupanje v notranji postopek prijavljanja nepravilnosti in odprave posledic kršitev.**

35. Čeprav je pohvalno, da je v primerih, ko v zadevni ustanovi ni pristojne osebe, se pristojna oseba ne odzove v določenem časovnem obdobju ali je sama vpletena v korupcijo ali neetično ravnanje, za tovrstne prijave v skladu z drugim odstavkom 24. člena pristojna komisija, bi lahko zakon jasneje navajal, da lahko žvižgač ali žvižgačka tak primer prijavi neposredno komisiji. To bi moralo biti mogoče tudi, če utemeljeno verjame, da prijava ne bi bila deležna skrbnega pregleda ali obravnavana z zadostno mero samostojnosti ali strokovnosti, ali kadar posameznik ali posameznica po podani prijavi pristojni osebi ugotovi, da odziv ali postopek ni zadostil potrebnim standardom. Poleg tega bi bilo v zakon koristno dodati več podrobnosti o tem postopku, da bi vodile osebo, ki želi korupcijo ali neetično ravnanje prijaviti komisiji.
36. Poleg vodenja postopka prijave je pomembno, da se ukrepi za odpravo posledic kršitev uporabljajo pravično, ob uravnoteženju pravic in interesov vseh udeleženih strani. To je glavni razlog za dejstvo, da se na primer, ko zaposlena oseba predstavi zadostne dokaze (dokaz *prima facie*), da je podala prijavo ali razkrila informacije v javnem interesu in utrpela škodo, dokazno breme prenese na delodajalca, ki mora nato dokazati, da je bilo vsako tako ravnanje pošteno in ne povezano s prijavo nepravilnosti. Podoben pristop se uporablja tudi v protidiskriminacijski zakonodaji.⁴⁷ Rešitve za odpravo posledic bi zato morale biti usmerjene v odpravo nelagodja ali škode, nastalih v preteklosti, in v prihodnje preprečevati ali odvrčati nadaljevanje ali ponovni pojav diskriminacije in povračilnih ukrepov. V 25. členu zakona je predvidena možnost, da oškodovana oseba a) prejme odškodnino in b) od delodajalca zahteva, da jo premesti na drugo delovno mesto⁴⁸. Čeprav se lahko s premestitvijo na drugo delovno mesto konča neugodna in nevzdržna situacija za oškodovano osebo, mora ta posledično vseeno spremeniti svoje delovno in socialno okolje, navade, sodelavce ali sodelavke, naloge itd. Z drugimi besedami: poleg tega, da je izpostavljena diskriminaciji ali povračilnim ukrepom, bo morala oškodovana/zaposlena oseba vložiti dodaten trud, da se preseli in prilagodi drugemu poklicnemu in zasebnemu življenju in funkciji.⁴⁹ Da bi varovali in ustrezno podprli oškodovano osebo, da si opomore od storjene kršitve, se priporoča, da se premesti vzrok (in ne tarča) diskriminatornega ravnanja. **Zato se priporoča sprememba četrtega odstavka 25. člena zakona, z namenom, da se predvidi možnost, da se oškodovana**

⁴⁶ 24. člen „(1) Uradna oseba, ki iz utemeljenih razlogov meni, da se od nje zahteva nezakonito ali neetično ravnanje ali se s tem namenom nad njo izvaja psihično ali fizično nasilje, lahko takšno dejanje prijavi nadrejenemu ali osebi, ki jo ta pooblasti (v nadaljnjem besedilu: pristojna oseba).“

⁴⁷ *Op. cit.*, opomba 45: 24. Načelo „V sodnih postopkih v zvezi s škodo, ki jo je utrpel žvižgač, in pod pogojem, da predstavi utemeljene razloge za domnevo, da je bila škoda povračilni ukrep zaradi podane prijave ali razkritja, bi moral delodajalec dokazati, da škoda ni nastala zaradi tega (Priporočilo Sveta Evrope o zaščiti žvižgačev).“

⁴⁸ 28. člen: „(4) Če so prijavitelji iz prvega odstavka tega člena javni uslužbenci, lahko v primeru, ko se povračilni ukrepi nadaljujejo kljub zahtevi komisije iz prejšnjega odstavka in je nadaljevanje dela na njihovem delovnem mestu nemogoče, od svojega delodajalca zahtevajo premestitev na drugo enakovredno delovno mesto in o tem obvestijo komisijo.“

⁴⁹ V skladu s številnimi standardi, vključno z Direktivo EU 1937 iz leta 2019, je prenos delovnih nalog ali sprememba kraja delovnega mesta oblika diskriminacije.

oseba (in ne delodajalec) odloči, ali bo sama premeščena na drugo delovno mesto ali pa oseba oziroma osebe, odgovorne za diskriminacijo (vključno z nadrejenimi in direktorji ali direktoricami).

8. NASPROTJA INTERESOV IN DARILA

8.1. Dodatno delo/poklic

37. Ne glede na ali poleg finančnega vidika položajev zunaj javne ustanove ali postranskih dejavnosti funkcionarjev ali funkcionark je namen pravil o nasprotju interesov preprečiti uporabo javnih funkcij za zasebne interese. Namen tega je zaščita integritete, zaupanja, upravljanja in ugleda države in njenih ustanov ter celovitosti javnih finančnih sredstev. V tem primeru zakon (glej 26. in 27. člen) navaja številne primere nezdržljivosti in posamezne izjeme zanje. Namen določb je v bistvu preprečiti, da bi (a) funkcionarji ali funkcionarke zasedale več položajev v javnih ustanovah ali opravljale več vlog na visoki ravni v zasebnih družbah in (b) izvajale dejavnosti ali poklice, pri katerih obstaja tveganje nasprotja (razen če „opravlja pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost ter vodi kmetijo in upravlja z lastnim premoženjem“). Zdi se, da se zakon ne osredotoča dovolj na preprečevanje vseh dejanskih, morebitnih in domnevnih nasprotij interesov, bodisi osebnih, funkcijskih ali organizacijskih.⁵⁰ **Zato se priporoča ponovna ocena zakona (vključno s 26. in 27. členom zakona) z namenom poenostavitve in preureditve določb, da bi bile učinkoviteje usmerjene v odkrivanje, izogibanje in omilitev dejanskega, morebitnega in domnevnega nasprotja interesov, bodisi osebnega, funkcijskega ali organizacijskega**⁵¹. Poenostavitev bi lahko pomagala obvladovati delovno obremenitev komisije, ki je odgovorna za približno 158.000 javnih uslužbencev ali uslužbenk⁵². V ta namen je treba opozoriti tudi, da je kadrovska in finančno zmogljivost komisije ocenjevala skupina GRECO v četrtem krogu ocenjevanja, v okviru Drugega poročila o izpolnjevanju priporočil, kjer v priporočilu št. xix ugotavlja, da se „za zagotovitev ustrezne opremljenosti za učinkovito opravljanje nalog, ki jih ima Komisija za preprečevanje korupcije v zvezi s poslanci, sodniki in tožilci, prednostno povečajo finančni in kadrovske viri komisije na področjih prijave premoženjskega stanja, lobiranja in nasprotja interesov.“⁵³

8.2. Poslovanje

38. Omejitve poslovanja (35. člen zakona in dalje) vsekakor sodijo v področje nasprotja interesov, čeprav so bolj povezane s funkcijskimi in organizacijskimi nasprotji. Če je poslovanje združljivo z opravljanjem funkcije, se ugotovitve iz zgornjega odstavka ponovijo. Poleg tega 21. člen osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja 35. člen zakona, določa, da javna ustanova ne more poslovati s subjektom, v katerem ima funkcionar oz. funkcionarka ali njegov/njen družinski član pomemben delež⁵⁴ ali

⁵⁰ Med drugimi instrumenti glej *op. cit.*, opomba 2: peti in šesti odstavek 8. člena (UNCAC); *op. cit.*, opomba 11 (Priporočilo (2000)10 in Vzorčni kodeks ravnanja).

⁵¹ Dobri viri informacij so: OECD: Managing Conflict of Interest in the Public Sector (Obvladovanje nasprotja interesov v javnem sektorju) (<https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>); OVSE: Best practices in combating corruption (Dobra praksa v boju proti korupciji) – poglavje: 3. poglavje: Conflict of interest and monitoring financial assets (Nasprotje interesov in spremljanje finančnih sredstev) (<https://www.osce.org/eea/13761>); UNODC Thematic Compilation of Prevention-related Information (Tematska zbirka informacij, povezanih s preprečevanjem) (<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/conflict-of-interest.html>).

⁵² Glej podatke Eurostata (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Public_employment_-_Slovenia) na <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808c1a9c>

⁵⁴ „neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot petodstotnem deležu udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju ali kapitalu“.

položaj⁵⁵. Dobro je, da se zakon posveča organizacijskemu nasprotju interesov družinskih članov funkcionarjev ali funkcionark. Vendar funkcionarjem ali funkcionarkam na splošno ne bi smelo biti dovoljeno, da so zaposlene v javnem sektorju in imajo hkrati položaj (kaj šele poslovodno vlogo) v zasebni družbi. Izjeme je mogoče dopustiti za posebne vrste dejavnosti (kulturne, umetniške, akademske itd.) ali za članstvo v upravnih odborih podjetij v državni lasti, kadar se sprejmejo okrepljeni ukrepi, s katerimi se zagotovi preprečevanje nasprotja interesov.⁵⁶ S tega vidika se zdita 21. in 22. člen osnutka sprememb in dopolnitev (ki spreminjata 35. oziroma 36. člen zakona) nezdržljiva z jasnimi in nujnimi omejitvami postranskih dejavnosti za funkcionarje ali funkcionarke, zato se **priporoča pregled zadevnih določb v izogib ne le dejanskim in morebitnim nasprotjem interesov, temveč tudi navideznim ali domnevnim, da bi tako preprečili kakršno koli zlorabo javne funkcije in morebitno škodo v smislu zaupanja javnosti v državne institucije.**

8.3. Rešitve

39. Kar zadeva rešitve za blaženje posledic nastalega nasprotja interesov (glej 24. člen osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja 38. člen zakona), obstaja veliko možnosti, ki se lahko uporabijo v različnih primerih in z različnimi posledicami, ki niso navedene v zakonu ali osnutku sprememb in dopolnitev (zlasti: odprodaja ali likvidacija funkcionarjevega ali funkcionarkinega deleža; izločitev funkcionarja ali funkcionarke iz sodelovanja v zadevnem postopku odločanja; omejitev dostopa zadevnemu funkcionarju ali funkcionarki do določenih informacij; premestitev funkcionarja ali funkcionarke na funkcijo, pri kateri ni nasprotja interesov; preureditev nalog in odgovornosti funkcionarja ali funkcionarke; prenos nasprotujočega si deleža v pristno shemo „slepega sklada“; odstop funkcionarja ali funkcionarke z zasebne funkcije, ki povzroča nasprotje interesov; in/ali odstop funkcionarja ali funkcionarke z javne funkcije).⁵⁷ Glede na te možnosti se **priporoča navedba različnih možnosti, da se na eni strani odpravi ali omili nasprotje in na drugi strani v čim večji meri ohrani celovitost delovanja ali poslovanja, pri katerem obstaja tveganje.**

8.4. Sankcije

40. Odprava posledic je ključnega pomena za verodostojen sistem obvladovanja nasprotja interesov. Sankcije za nespoštovanje kodeksov so lahko različne in segajo od upravnih (npr. opomini) do razrešitve in drugih disciplinskih ukrepov. Za nekatere kategorije oseb, na primer poslance oz. poslanke ali člane oz. članice vlade, se lahko uporabijo posebne vrste sankcij. Medtem ko izvoljeni predstavniki ali predstavnice ostanejo politično odgovorni volilnemu telesu in/ali svoji stranki, javni interes od njih ne zahteva nič manj kot odgovornost, preglednost in integriteto.⁵⁸ Jasni parlamentarni standardi izboljšujejo odgovornost, saj dajejo javnosti in medijem jasna merila za presojo parlamentarnega ravnanja. Preglednost, v kombinaciji z učinkovitimi sankcijami, je pogosto ključnega pomena.⁵⁹ Zdi se, da 29. člen zakona⁶⁰ razen obveščanja javnosti ne določa nobene resne

⁵⁵ „udeležen kot poslovodja, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik“

⁵⁶ Smernice OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti (2015), str. 26, na voljo na <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>.

⁵⁷ Glej Priporočilo Sveta OECD (2003) o smernicah OECD za obvladovanje nasprotja interesov v javnem sektorju.

⁵⁸ Glej *op. cit.*, opomba 11 (Priporočilo (2000)10).

⁵⁹ Temeljna študija: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians (Strokovni in etični standardi za poslance), OVSE/ODIHR 2012 (<https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/98924.pdf>)

⁶⁰ 29. člen: „(2) Če komisija ugotovi, da funkcionar po roku, ki ga je določila komisija na podlagi prvega odstavka tega člena, še naprej opravlja nezdržljivo dejavnost, članstvo ali funkcijo, o tem obvesti pristojni organ, ki je pristojen predlagati ali začeti s postopkom za prenehanje funkcije tega funkcionarja. O svoji končni odločitvi pristojni organ obvesti komisijo. (3) Določbe prejšnjega odstavka ne

sankcije za izvoljene funkcionarje ali funkcionarke, ki ne spoštujejo odredb komisije in „po roku, ki ga je določila komisija še naprej opravljajo nezdržljivo dejavnost, članstvo ali funkcijo“. Čeprav je lahko javna objava kršitve legitimno eden od koristnih elementov postopka, to ne more biti edina sankcija za kršitev odredb komisije, saj ne bi izpolnjevala meril učinkovitosti, odvracilnosti in sorazmernosti, ki jih zahtevajo mednarodni standardi⁶¹. **Če sankcije niso navedene v drugem zakonodajnem aktu, se priporoča pregled delov zakona, ki se nanašajo na izvoljene funkcionarje ali funkcionarke, in ob ustreznem upoštevanju vprašanj imunitete predvidijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije za kršitve določb o integriteti, vključno s tistimi, ki so povezane z nasprotjem interesov.**

PRIPOROČILO E.

V 24. členu osnutka sprememb in dopolnitev ter 29. členu zakona: zagotoviti, da bo zakon vseboval seznam rešitev za omilitev nastalega nasprotja interesov in da bo seznam učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih sankcij na voljo za vse vrste funkcionarjev ali funkcionarok.

8.5. Darila

41. Darila, ugodnosti in usluge lahko funkcionarje ali funkcionarke zavedejo v nespoštovanje javnega interesa svojih funkcij. Darila, pogostitve in stroški se lahko uporabijo za podkupovanje. Lahko se sami po sebi uporabijo kot podkupnina, lahko pa utirajo pot k podkupovanju, ko se oseba z njimi ujame v past.⁶² Zaupanje javnosti bi bilo spodkopano, če bi kdo opazil ali imel vtis, da funkcionarji ali funkcionarke, katerih plača bi morala biti izplačana iz javnega proračuna, prejemajo nadomestilo od fizičnih oseb v zameno za opravljanje svojih nalog. Čeprav je omejena vrsta daril lahko dovoljena (v smislu običajne gostoljubnosti ali manjših daril), mora splošna prepoved ostati neokrnjena. Pogosto se kot merilo uporabi vrednost darila ali vabila, pri čemer se razume, da je darilo ali vabilo lahko sprejemljivo, kadar je njegova vrednost nižja od praga. Vendar nizka vrednost morda ni vedno ustrezno merilo. Večkratna darila ali vabila, tudi če so nizke vrednosti, bi lahko na primer vplivala na nepristranskost funkcionarja ali funkcionarke pri opravljanju nalog. Zato se pod pogojem, da je treba prijaviti vsa darila (vključno z uslugami, stroški in pogostitvami), poleg tega, da se navede cenovni prag za sprejemljiva darila (v tem primeru 60 EUR, glej 19. člen osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja 30. člen zakona), **priporoča, da se v zakonu a) razširi opredelitev darila, tako da vključuje blago, predmete ali storitve, pa tudi pravice, ugodnosti, usluge ali znatne popuste (na primer posojila po sumljivo nizki obrestni meri) in b) določi skupni prag vrednosti vseh daril, ki jih je funkcionar ali funkcionarica prejela v določenem obdobju (na primer na letni ravni).**

veljajo za neposredno voljene funkcionarje. Če v njihovem primeru komisija ugotovi dejstva iz prejšnjega odstavka, o svojih ugotovitvah obvesti javnost in svoje ugotovitve objavi na spletnih straneh komisije.“

⁶¹ Med drugim *op.cit.*, opomba 9 (Dvajset vodilnih načel za boj proti korupciji; „10. zagotoviti, da pravila v zvezi s pravicami in dolžnostmi funkcionarjev upoštevajo zahteve boja proti korupciji in predvidijo ustrezne in učinkovite disciplinske ukrepe; spodbujati nadaljnje opredelitve ravnanja, ki se pričakuje od funkcionarjev, z ustreznimi sredstvi, kot so kodeksi ravnanja“ (https://polis.osce.org/file/8601/download?token=F_dQcgWN).

⁶² Glej *op. cit.* opomba 11 (Priporočilo (2000)10 in Vzorčni kodeks ravnanja).

PRIPOROČILO F.

V 19. členu osnutka sprememb in dopolnitev: **razširiti opredelitev darila, tako da vključuje blago, predmete ali storitve, pa tudi pravice, ugodnosti, usluge ali znatne popuste (na primer posojila po sumljivo nizki obrestni meri), in določiti skupni prag vrednosti vseh daril, ki jih je funkcionar ali funkcionarica prejela v določenem obdobju.**

9. RAZKRITJE PREMOŽENJSKEGA STANJA

42. Zahteva, da naj funkcionarji ali funkcionarke prijavijo svoje položaje in premoženjsko stanje, je še eno priznано sredstvo v boju proti korupciji v javnem sektorju in temeljni element preglednosti javnih institucij. Mednarodne pogodbe⁶³ in priporočila⁶⁴ so jasna glede tega, da priporočajo razkritje lastnine in članstva funkcionarjev ali funkcionarik, zlasti izvoljenih (tako imenovanih politično izpostavljenih oseb)⁶⁵. Ob nekaterih razlikah pri objavljanju podatkov, z namenom, da se zavaruje občutljive informacije, bi se morale določbe v enaki meri nanašati na člane ali članice zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti na nacionalni, regionalni, lokalni in mednarodni ravni. Čeprav se lahko z naštevanjem posameznih kategorij funkcionarjev ali funkcionarik včasih ustvari večja jasnost, pa lahko to povzroči tudi tveganje netočnosti, zlasti za nove ali različne vrste javnih uslužbencev ali uslužbenk. Na splošno je za preprečevanje diskriminacije ali vrzeli priporočljivo navesti, da se pravila uporabljajo za vse funkcionarje ali funkcionarke, vključno z izvoljenimi, nad določenim razredom ali ravnjo. Na ta način se iste določbe uporabljajo za vse uradnike ali uradnice na enaki ravni, agencija za spremljanje (v tem primeru komisija) pa lažje izvaja preglede. Glede na to dobro prakso **se priporoča pregled 27. člena osnutka sprememb in dopolnitev (ki spreminja 41. člen zakona) in petega odstavka 1. člena osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja peti odstavek 4. člena zakona, da bi se oblikovala jasnejša in krajša opredelitev kategorij oseb na vseh ravneh, ki so dolžne prijaviti premoženjsko stanje, z izrecno navedbo izvoljenih funkcionarjev ali funkcionarik. Poleg tega bi bilo treba v skladu z mednarodnimi standardi⁶⁶ ohraniti osredotočenost tudi na sorodnike, zakonce in druge bližnje sodelavce ali sodelavke funkcionarjev ali funkcionarik.⁶⁷ Priporoča se pregled zakona (zlasti 28. in 30. člena osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminjata 42. oziroma 44. člen zakona), da se omogoči stalno spremljanje (ne priložnostno v primeru suma) nad premoženjem funkcionarja ali funkcionarice ter njegovih/njenih bližnjih sorodnikov ali sorodnic in oseb v skupnem gospodinjstvu.⁶⁸ Kar zadeva sankcijo v primeru nezakonite obogatitve (ali premoženja nepojasnjenega izvora), komisija po preučitvi zadeve nima neodvisne pristojnosti za sankcioniranje kršitve. Komisija lahko dejansko samo obvesti javno organizacijo, kjer dela funkcionar ali funkcionarica, ki bo odločala o morebitni sankciji. Zdi se, da je to izgubljena priložnost za specializirane in pristojne organe, kot je komisija, da bi to vrsto primerov zadovoljivo**

⁶³ Glej med drugim peti odstavek 8. člena UNCAC; III. 4. člen Medameriške konvencije proti korupciji.

⁶⁴ OECD Asset Declarations for Public Officials, a tool to prevent corruption (Obrazci za prijavo premoženjskega stanja funkcionarjev, orodje za preprečevanje korupcije) (<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>)

⁶⁵ Rossi, Pop, Clementucci, Sawaqed „Using asset disclosure for identifying politically exposed persons“ (Uporaba razkritja premoženjskega stanja za prepoznavanje politično izpostavljenih oseb), WBG, 2012 (<https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/publication/asset-disclosure>)

⁶⁶ OECD Asset Declarations for Public Officials, a tool to prevent corruption (Obrazci za prijavo premoženjskega stanja funkcionarjev, orodje za preprečevanje korupcije) (<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>)

⁶⁷ *Op. cit.* opomba 38 (ESČP *Wypych proti Poljski*).

⁶⁸ Glej tudi npr. *op. cit.*, opomba 18, 23. odstavek (Mnenje o Črni gori, 2018);

zaključili. Če bi bila komisija pooblaščenca za preučitev in sankcioniranje primera, bi se centraliziralo upravljanje vseh primerov, s čimer bi se zagotovila usklajenost in doslednost pri obravnavanju tovrstnih kršitev. Zato se **priporoča, da se komisiji v primeru preverjene nezakonite obogatitve podeli pooblastilo za izrekanje učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih sankcij funkcionarjem ali funkcionarkam na vseh ravneh (vključno z izvoljenimi).**

10. LOBIRANJE

43. V 14. odstavku 1. člena osnutka sprememb in dopolnitev je lobiranje opredeljeno kot „vsak *nejavni* stik lobista z lobiranci, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja [...] odločitev“ (1. člen osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja 14. odstavek 4. člena zakona).
44. Vendar lobiranje pogosto vključuje tudi udeležbo na javnih predstavitev, konferencah in seminarjih, izdajanje mnenj in vplivanje nanje ter objavo poročil. Evropska komisija na primer opredeljuje lobiranje kot „dejavnosti, ki se izvajajo z namenom vplivanja na oblikovanje politik in odločanje v evropskih institucijah“⁶⁹, in meni, da je to pomemben vir strokovnega znanja. Vsi, ki so registrirani v Registru EU za preglednost, ki ga skupaj vodita Evropska komisija in Evropski parlament, imajo dolgoročen dostop do prostorov institucij EU, so lahko govorniki ali govornice na javnih predstavitev parlamentarnih odborov in prejema elektronska obvestila o dejavnostih parlamentarnih odborov. Lahko soorganizirajo dogodke, se udeležujejo sestankov s komisarji ali komisarkami, člani ali članicami kabineta in generalnimi direktorji ali direktoricami itd.⁷⁰ **Priporoča se, da se opredelitev ustrezno pregleda in upošteva, da ima lahko lobiranje pogosto javni vidik.**
45. Poleg tega ni jasen krog zaposlenih v javnem sektorju, za stike s katerimi se zahteva vpis v register lobistov. Zdi se, da 34. člen osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja prvi odstavek 68. člena zakona, nakazuje, da bi „osebe, h katerim se pristopa“ lahko bili vsi javni uslužbenci ali uslužbenke. Razmisliti bi bilo treba o več podrobnostih, saj bi lahko vključitev preširoke skupine oseb med tiste, ki imajo lahko stike samo z registriranimi lobisti ali lobistkami, povzročila zmedo. To je še pomembnejše zato, ker 37. člen osnutka sprememb in dopolnitev, ki spreminja 77. člen zakona, določa sankcioniranje tistih, ki so imeli stik z neko osebo, ki bi morala biti vpisana v register lobistov, vendar tega ni storila. Na primer, v Registru za preglednost, ki ga skupaj vodita Evropska komisija in Evropski parlament, se morajo vsi sestanki s komisarji ali komisarkami, člani ali članicami kabineta in generalnimi direktorji ali direktoricami registrirati (po pravilu „brez registracije ni sestanka“), vsem javnim uslužbencem ali uslužbenkam Evropske komisije pa se svetuje, da pred sprejetjem vabila na sestanek ali dogodek preverijo, ali so zastopniki ali zastopnice interesov registrirani.
46. Čeprav zakon razlikuje med registriranim, poklicnim lobiranjem in neregistriranim lobiranjem v imenu interesnih organizacij (56. člen in tretji odstavek 58. člena zakona), bi bilo smiselno jasneje razlikovati med dvema⁷¹ vrstama lobiranja: a) poklicno lobiranje (dejavnost v imenu tretje osebe proti plačilu), ki je dovoljeno šele po ugotovitveni registraciji; in b) občasno lobiranje, ki se lahko izvaja ne glede na morebitno habilitacijo,

⁶⁹ European Transparency Initiative (Pobuda za preglednost v Evropi) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0003>

⁷⁰ Register EU za preglednost <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=sl#sl>

⁷¹ Glej tudi Lobbyists, Government and Public Trust (Lobisti, vlada in zaupanje javnosti), zvezek 3, Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (Izvajanje načel OECD za preglednost in integriteto pri lobiranju) (2014), str. 208, na voljo na <https://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>.

registracijo ali certificiranje. Ne glede na poslovno strukturo lobističnega subjekta je razlikovanje med poklicnim (tj. bolj prepričljivo in prepričevalno dejavnostjo) in občasnim (tj. bolj informativnim in s ciljem ozaveščanja) lobiranjem odvisno od dejstva, da so poklicni lobisti ali lobistke sicer plačani in to delo opravljajo kot osnovno ali glavno dejavnost, občasni lobisti ali lobistke pa delo opravljajo občasno, kot eno od številnih dejavnosti in, kar je najpomembneje, brez posebnega nadomestila. S tega vidika se zdi, da 33. člen (ki spreminja četrti odstavek 63. člena)⁷² odstopa od zahtevanih standardov in ciljev trdne in poštene politike lobiranja. **Zato se priporoča pregled zakona, da bi se jasneje razlikovalo med poklicnim in občasnim lobiranjem, ter, če je mogoče, uporaba enostavnejših in manj strogih pravil samo za slednje.** Pri tem bi morali upoštevati ustrezno priporočilo št. 2 iz Drugega poročila o izvajanju priporočil, ki ga je v zvezi s tem izdala skupina GRECO⁷³.

PRIPOROČILO G.

V 1. členu osnutka sprememb in dopolnitev: ponovno preučiti opredelitve lobiranja, da bi zagotovili, da je zajeto tudi javno lobiranje in da bo zakon jasneje razlikoval med poklicnim in občasnim lobiranjem.

11. KONČNE PRIPOMBE

11.1. Nevtralna priprava pravnih aktov glede na spol

47. V slovenskih pravnih besedilih se moška oblika običajno uporablja za moške in ženske. Vendar v tem primeru ni pojasnila v zvezi s tem. Poleg tega, da se doda posebna opomba, se v skladu z mednarodnimi standardi s tem v zvezi⁷⁴ priporoča, da se prizadeva za uporabo spolno nevtrálnih izrazov, kot so oseba, posameznik, stranka, zainteresirana stran, ali na splošno spolno nezaznamovane ali vsaj uravnotežene terminologije.

11.2. Ocena učinka in participativni pristop

48. Da bi bila posvetovanja o osnutkih zakonodaje in politikah učinkovita, morajo biti vključujoča in omogočiti dovolj časa za pripravo in predložitev priporočil o osnutkih zakonodaje; država bi morala oblikovati tudi ustrezen in pravočasen mehanizem povratnih informacij, v okviru katerega bi morali javni organi potrditi prejem prispevkov in se nanje odzvati.⁷⁵ Da bi zagotovili učinkovito udeležbo, morajo mehanizmi posvetovanja omogočati sodelovanje v zgodnji fazi in skozi celoten proces⁷⁶, torej ne le, ko osnutek pripravljajo pristojna ministrstva, temveč tudi, ko se o njem razpravlja v parlamentu (npr. z organizacijo javnih predstavitev). Javna posvetovanja so sredstvo

⁷² „Ne glede na določbe prejšnjega odstavka neprofitna interesna organizacija zasebnega sektorja, ki nima zaposlenih, o lobiranju ne poroča.“

⁷³ GrecoRC4(2018)3 Četrti krog ocenjevanja, Preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih, Drugo poročilo o izpolnjevanju priporočil (na voljo na <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808c1a9c>), „Priporočilo ii. GRECO je priporočil, da se uveljavljanje pravil o stikih članov Državnega zbora in Državnega sveta z lobisti temeljito oceni in izboljša, kadar je to potrebno.“

⁷⁴ Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (glej <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>)

⁷⁵ Glej npr. priporočila o krepitvi sodelovanja združenj v procesih odločanja javnosti (od udeleženi na forumu civilne družbe, ki ga je organiziral OVSE/ODIHR ob robu dopolnilnega srečanja o človekovi razsežnosti o svoboščinah mirnega zbiranja in združevanja leta 2015), Dunaj, 15. in 16. april 2015, <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

⁷⁶ Glej npr. OVSE/ODIHR, Smernice o varstvu zagovornikov človekovih pravic (2014), oddelek II, pododdelek G o pravici do sodelovanja v javnih zadevah, <<http://www.osce.org/odihr/119633>>.

odprtega in demokratičnega upravljanja; vodijo k večji preglednosti in odgovornosti javnih institucij ter pomagajo zagotoviti, da se morebitna sporna vprašanja odkrijejo pred sprejetjem zakona.⁷⁷ Razprave, ki so organizirane na ta način in omogočajo odprto in vključujočo razpravo, bodo omogočile vsem zainteresiranim stranem boljše razumevanje različnih dejavnikov in okrepile zaupanje v sprejeto zakonodajo. Navsezadnje se s tem izboljša tudi izvajanje zakonov, ko so sprejeti.

49. Glede na navedeno zato spodbujamo slovenskega zakonodajalca, naj zagotovi, da se v skladu z zgoraj navedenimi načeli o predlogu zakona opravijo dodatna vključujoča, obsežna in učinkovita posvetovanja v vseh fazah zakonodajnega postopka.

[KONEC BESEDILA]

⁷⁷ Prav tam.